

**Los Presupuestos Participativos de Sevilla:
democracia participativa y estrategias partidistas**

Tesis doctoral de José María Manjavacas Ruiz
Dirección: Isidoro Moreno Navarro y Félix Talego Vázquez

Universidad de Sevilla
Departamento de Antropología Social
Curso 2011/2012

A María Luisa de la Torre

Agradecimientos:

A los directores de este trabajo, Isidoro Moreno y Félix Talego.

A mis profesoras y profesores del Departamento de Antropología Social de la Universidad de Sevilla.

A mis compañeras y compañeros de las universidades de Sevilla, Córdoba y Cádiz.

A las y los militantes sociales, empleados públicos locales, militantes y representantes políticos y a todas las personas que accedieron a compartir conmigo su tiempo, sus preocupaciones y su conocimiento.

Sin el apoyo de todas y cada una de ellas este trabajo no podría haberse llevado a cabo.

Índice

Introducción	La pertinencia del estudio de los Presupuestos Participativos de Sevilla	7
Capítulo I	El estudio de los Presupuestos Participativos de Sevilla: fundamentos metodológicos de la investigación y debates políticos en que se enmarca	20
I.1.-	Objetivos, elementos centrales de análisis y unidades de observación Estudiar los Presupuestos Participativos de Sevilla Compromisos de las autoridades locales con los Presupuestos Participativos, inserción en las estructuras municipales y participación de la ciudadanía. Unidades de observación	20
I.2.-	Una mirada crítica y formalmente independiente. El punto de mira y la posición desde la que se mira	22
I.3.-	El método etnográfico como eje central de la investigación La importancia de “estar en el campo” La observación directa. Algunas matizaciones a la observación participante Entrevistas e informantes Los grupos de discusión y los debates públicos Registros audiovisuales, canal estable de informantes y base de datos relacional Proyectos y actividades relacionados con la investigación Algunas incidencias y dificultades durante el trabajo de campo	25
I.4.-	Un estudio de antropología política	40
I.5.-	Participación ciudadana, democracia y gestión urbana Participación política y políticas de participación ciudadana. De la contención del asociacionismo vecinal a la preocupación por la “desafección hacia la política” Desafección política y reforma del sistema representativo local. Primer enfoque: participación e innovación democrática para legitimar políticas y gobiernos “más próximos” a la ciudadanía Segundo enfoque: críticas al sistema representativo. Democracia participativa para el “empoderamiento” ciudadano y la transformación social. Participación e Investigación-Acción Participativa Democracia local, “modelo de ciudad” y planificación estratégica urbana	45
Capítulo II	Presupuestos Participativos en Sevilla: antecedentes y marco institucional y político	82
II.1.-	“Pero... ¿qué cosa es eso de los presupuestos participativos?” Antecedentes y referentes de los Presupuestos Participativos de Sevilla Los presupuestos participativos Latinoamérica como punto de partida. El caso de Villa El Salvador El Orçamento Participativo de Porto Alegre como principal referente De América a Europa... ¿"el retorno de las carabelas"? Dos diferentes tipos de propuestas en Catalunya: Rubí y Sabadell Los casos de Córdoba y Las Cabezas de San Juan: dos experiencias andaluzas impulsadas desde ayuntamientos gobernados por Izquierda Unida	82
II.2.-	Presupuestos Participativos de Sevilla: impulsar la democracia participativa desde la Delegación de Participación Ciudadana	100

	Origen de la política de Participación Ciudadana en el Ayuntamiento de Sevilla: institucionalización de la participación vecinal y cierta descentralización administrativa	
	Estructura de la Delegación de Participación Ciudadana	
	Presupuestos Participativos: impulsar la democracia participativa	
	El “Estado Mayor” de los Presupuestos Participativos y los centros cívicos	
	Distritos municipales, descentralización, participación y partidismo: una contradictoria combinación	
II.3.-	El debate sobre la democracia participativa y los Presupuestos Participativos de Sevilla. Posicionamientos de los diferentes partidos políticos	129
II.4.-	Democracia local, participación y estrategia urbana del PSOE: “Sevilla, la ciudad de las personas”	141
	La construcción “participativa” de “la Sevilla del futuro”	
	Planes estratégicos y participación de la ciudadanía. La dimensión participativa de los planes Sevilla 2010 y Sevilla 2020	
Capítulo III	Presupuestos Participativos de Sevilla: fundamentos ideológico-políticos, propuesta metodológica y principales actores	161
III.1.-	Principales fases: de la primera edición a su disolución por el Partido Popular	161
III.2.-	Principios políticos y fundamentos metodológicos	164
	Democracia participativa en “una Sevilla avanzada y progresista”. Un proceso impulsado desde un sector de Izquierda Unida	
	Las bases ideológico-políticas del proceso: un discurso para la difusión amplia y una estrategia de consumo más restringido	
	Un Autorreglamento “debatido y votado por la ciudadanía”. Asambleas de zona y delegados representativos	
	Propuestas y proponentes	
	El “modelo de Sevilla” y la constitución de la Red estatal por los Presupuestos Participativos	
III.3.-	Actores clave para comprender un proceso: dirigentes políticos, expertos, técnicos y ciudadanos más comprometidos con los Presupuestos Participativos	189
	La dirección política de los presupuestos participativos: izquierda, militancia, estrategia y táctica	
	Equipo de técnicos externos “expertos” en presupuestos participativos	
	Empleados públicos locales, directores de centros cívicos y técnicos en animación sociocultural	
	Personas participantes más comprometidas con los Presupuestos Participativos: delegados de distrito y ciudad y miembros de grupos motores	
	Investigadores y expertos: conocimiento y recursos, autoridad y legitimación	
Capítulo IV	Los Presupuestos Participativos de Sevilla y la participación de la ciudadanía	215
IV.1.-	Espacios ciudadanos para la deliberación y la toma de decisiones: asambleas del Autorreglamento, asambleas de propuestas y asambleas de rendición de cuentas	216
	Asambleas del Autorreglamento	
	Algunas consideraciones generales sobre la asistencia y participación en las asambleas del Autorreglamento	
	Asambleas de propuestas	
	Otras reuniones ciudadanas: foros para el análisis de viabilidad de las propuestas y asambleas de rendición de cuentas	
IV.2.-	La generalidad del asociacionismo ciudadano al margen de los Presupuestos Participativos	300

	Delegación de Participación Ciudadana y asociacionismo vecinal: la deriva de la Federación Unidad	
	La participación de las “redes vecinales: las que se llamaron, las que vinieron, las que se quedaron”...	
	¿Nuevas redes “de ciudad” incidiendo en la política local?	
	Entidades relevantes de la sociedad civil: desconocimiento, desinterés y críticas hacia los Presupuestos Participativos	
	Jornadas sectoriales con organizaciones y movimientos sociales en el centro cívico de La Buhaira	
IV.3.-	Presupuestos Participativos de Sevilla: jornadas internacionales, consultores, investigadores y académicos	318
	Reuniones “de la universidad”	
	Curso avanzado sobre presupuestos participativos: las pertinentes precisiones de Boaventura de Sousa Santos y el proceso de Sevilla como “estrella invitada”	
	“Mais participação, melhor democracia”: la Red OP de Portugal y los “expertos internacionales”	
	En las IV Jornadas Internacionales de los Presupuestos Participativos de Sevilla: críticas desde la independencia del proceso	
	En las VI Jornadas Internacionales de los Presupuestos Participativos de Sevilla: “el objetivo no es convencer a los convencidos sino provocar reflexiones críticas”	
Capítulo V	Los Presupuestos Participativos de Sevilla, las estructuras técnico-administrativas municipales y el Presupuesto Municipal	350
V.1.-	Entre el escenario y la tramoya: los Presupuestos Participativos en el conjunto del organigrama municipal, más allá de la Delegación de Participación Ciudadana	350
	Correlaciones de fuerzas, sensibilidades partidistas y equilibrios políticos	
	Los Presupuestos Participativos en las estructuras técnico-administrativas municipales	
	Burocratización y receptividad ante las innovaciones, los cambios y la participación en programas integrales	
V.2.-	Presupuesto de ingresos y presupuesto de gastos. Presupuesto Municipal y Presupuestos Participativos	364
	El Presupuesto Municipal	
	Presupuestos Participativos y Presupuesto Municipal del Ayuntamiento de Sevilla	
Conclusiones		391
Bibliografía y documentación		411

Introducción

La pertinencia del estudio de los Presupuestos Participativos de Sevilla

A fines de la primavera de 2003, pocas semanas después de las Elecciones Locales, era palpable la euforia entre cuadros y militantes de Izquierda Unida de la ciudad de Sevilla. Tal entusiasmo se correspondía con las expectativas abiertas alrededor de las negociaciones entre PSOE e IU para la constitución de un gobierno de coalición en el ayuntamiento: tras más de veinte años, concejales comunistas, ahora a través de la candidatura de Izquierda Unida, podían volver a formar parte del equipo municipal de gobierno¹.

Las elecciones locales celebradas en mayo habían introducido una coyuntura relativamente nueva en la composición político-partidista del Ayuntamiento de Sevilla. A la concentración del voto en las dos principales formaciones estatales, Partido Socialista Obrero Español y Partido Popular, ya constatada en los resultados de 1999, había que añadir un mayor retroceso del Partido Andalucista, formación que, en los dos periodos anteriores de gobierno local, había venido pactando con uno u otro de los citados partidos desde una posición de sólida minoría electoral. Por su parte, la coalición Izquierda Unida, que en Sevilla parecía resistir algo mejor las consecuencias de la bipolarización partidista general, se encontraba ante la posibilidad de participar en el gobierno de la ciudad: los votos de sus concejales, si se unían a los del PSOE, garantizarían una mayoría suficiente frente a la virtual suma de los votos de PP y PA.

En este nuevo escenario las fuerzas estaban, en cuanto a número de concejalías, muy igualadas entre los dos grupos mayoritarios con capacidad para gobernar y los dos minoritarios con posibilidades de auxiliar a una de estas mayorías. Las diferencias eran muy reducidas: al PSOE y el PP les separaban dos concejalías –obtuvieron, respectivamente, 14 y 12 representantes-, mientras el PA contaba con 4 e IU con 3. El eventual pacto de gobierno entre PSOE e IU superaba en un concejal –y en sólo 201 votos- a la también previsible alianza entre PP y PA.

¹ En las primeras Elecciones Municipales democráticas tras el Franquismo, celebradas en 1979, el Partido Comunista de España (PCE) obtuvo seis concejales. Junto a los concejales del PSOE (8) y los del Partido Andalucista (8), posibilitaron la constitución de un gobierno de coalición presidido por el candidato del PA Luis Uruñuela.

En el contexto político andaluz y español, la oposición de izquierdas venía coincidiendo en diversos frentes sociales y políticos en sus críticas y movilizaciones contra las medidas del gobierno del PP presidido, con mayoría absoluta en el parlamento estatal, por José María Aznar. Particular trascendencia habían tenido las manifestaciones contra la Guerra de Irak y la oposición sindical así como, de un modo más difuso pero muy perceptible, el hartazgo entre sectores “progresistas” ante el “estilo Aznar”².

A niveles locales, donde gobernaba el PP, estas coincidencias de la izquierda se venían visualizando, sobre todo, en la denuncia de acciones urbanísticas vinculadas a la creciente especulación inmobiliaria, en gran parte derivada de las modificaciones legislativas sobre usos del suelo aprobadas por el gobierno conservador. Más concretamente, en Sevilla, se suscitaron controversias alrededor de la Gerencia Municipal de Urbanismo, organismo autónomo municipal políticamente dirigido por el Partido Andalucista como concesión del PSOE para poder acceder a la alcaldía en el período 1999-2003. Aunque socio de gobierno, en la práctica el PA había gobernado sus concejalías de manera casi independiente.

La tradición de varios períodos municipales recurriendo a pactos “inevitables” ante la ausencia de mayorías absolutas, había contribuido a un desarrollo bicéfalo del gobierno local, con repartos de poder entre socios –desde 1995 a 1999 PP y PA, entre 1999 y 2003 PSOE y PA -, muy acusados en las distintas delegaciones y distritos municipales, lo que había derivado en la formación de dos bloques institucionales muy autónomos; algo que no terminaba de satisfacer al Partido Socialista Obrero Español y que había venido provocando reiteradas críticas del grupo municipal de Izquierda Unida en la oposición.

Por otro lado, la política de alianzas que comenzaba a barajar el PSOE contemplaba la eventual conveniencia de establecer acuerdos más generales con Izquierda Unida que incluyeran otros

² Más allá de las políticas concretas, de clara orientación neoconservadora, el “estilo Aznar” se hacía notar, entre otras manifestaciones, en el uso partidista de los medios públicos de comunicación, el tratamiento despectivo hacia la oposición de izquierdas y los movimientos sociales, la exaltación del nacionalismo de estado español frente a los nacionalismos periféricos, la islamofobia, el aumento de la proyección pública de las sectas más integristas de la Iglesia católica... Nos referimos a un conjunto de actuaciones, declaraciones, comportamientos... que impregnaban unos discursos estrechamente relacionados con las estrategias políticas dominantes en la Unión Europea y que generaban el descontento de sectores de la ciudadanía de cierta amplitud con diferentes grados de identificación con las izquierdas.

gobiernos locales de Andalucía. Así ocurría con claridad, por ejemplo, en Córdoba, única capital andaluza en la que, junto con Sevilla, el Partido Popular no había alcanzado mayoría absoluta³.

El ayuntamiento cordobés pesó en las negociaciones postelectorales sevillanas y andaluzas entre representantes de ambas formaciones. Para el Partido Socialista Obrero Español, posibilitar el acceso de IU al gobierno del consistorio sevillano no entrañaba, a priori, grandes costos, pues Izquierda Unida partía de unos resultados electorales en sí mismos modestos, algunos de sus candidatos gozaban de cierta autoridad curtida en una dilatada y tenaz labor opositora y, al menos formalmente y a través de formulaciones discursivas más o menos vagas, la campaña electoral de ambas fuerzas había dejado entrever algunas coincidencias programáticas: proyecto de “ciudad habitable y sostenible”, “urbanismo social”, “extensión de la participación ciudadana”... Discursos ideológicamente más aceptables para sectores de la militancia socialista que la reedición del acuerdo con los andalucistas, ciertamente controvertido a la vista de las contradicciones del gobierno de coalición de los cuatro años anteriores.

Como contrapartida, caso de alcanzarse el acuerdo en Sevilla, el PSOE obtendría varias delegaciones en el Ayuntamiento de Córdoba, apoyando la reelección de su alcaldesa, entonces de IU, posteriormente consejera del gobierno andaluz del PSOE y ministra del último gobierno central presidido por José Luis Rodríguez Zapatero, Rosa Aguilar. Para Izquierda Unida, por su parte, mantener el gobierno local cordobés constituía un baluarte y poder acceder al de Sevilla una aspiración largamente frustrada y un reto para el que algunos de sus cuadros municipales llevaban años preparándose de manera concienzuda. Así las cosas, el pacto estaba un tanto “cantado” y la misma noche del recuento electoral comenzaron, entre mutuas felicitaciones de dirigentes y militantes, los emplazamientos a negociar por parte de ambas organizaciones.

La formalización de los contactos no se hizo esperar. En Sevilla, se sucedieron reuniones entre tres dirigentes del PSOE provincial y cuatro representantes de IU: dos concejales recién elegidos, un asesor especializado en legislación local y urbanismo y un dirigente orgánico. Las negociaciones no fueron aparentemente fáciles e incluso no faltaron amagos de ruptura mediados por recurrentes llamadas telefónicas a terceras personas, entre ellas al propio alcalde en funciones Sánchez-Monteseirín. Tal vez, los dirigentes del PSOE subestimaron las pretensiones de los comisionados de Izquierda Unida, tomándolas poco más que como meros

³ La victoria del PP en la ciudad de Almería había sido por mayoría simple, pero una alianza con la candidatura Grupo Independiente por Almería –agrupación constituida por personas escindidas del PP- le posibilitó una holgada mayoría absoluta.

deseos de alcanzar una cuota de poder, como algo demasiado limitado a “un acto de reparto”. Pero el grupo liderado por Paula Garvín insistía, además, en tratar cuestiones políticas.

Finalmente, a petición de Izquierda Unida, se intercambiaron algunos documentos escritos y se impuso la convergencia en base a un acuerdo programático general, al compromiso de ejecutar –o, en su caso, paralizar- algunas actuaciones urbanas concretas⁴ y, desde luego, al “reparto” de delegaciones, organismos autónomos, distritos y otros puestos de responsabilidad institucional desde la compartida declaración de intenciones de que, en adelante, existiera un gobierno municipal “único”. En el tramo final de las conversaciones, los desencuentros entre ambos partidos en las negociaciones para la constitución del gobierno local en Córdoba amenazaron con abortar el acuerdo, aunque éste se mantuvo y se selló definitivamente tras la intervención de dirigentes andaluces de IU. Desde una perspectiva andaluza, incluso estatal, los dirigentes de Izquierda Unida –y del Partido Comunista- no podían dejar pasar la ocasión de Sevilla aún a costa de aceptar algunas concesiones mayores a las inicialmente previstas en Córdoba.

Alfredo Sánchez Monteseirín, cabeza de la lista del PSOE y alcalde de Sevilla durante los cuatro años anteriores, volvería a serlo con los votos de los concejales de su partido y de los tres de Izquierda Unida. El grupo municipal del PSOE desempeñaría la máxima responsabilidad en una gran mayoría de estructuras del poder municipal y, a cambio de su apoyo, IU obtendría unas posiciones de dirección política institucional nada desdeñables: el Instituto Municipal de Deportes, las delegaciones de Participación Ciudadana, de Empleo y de Juventud, el Distrito Sur, una importante cuota de representación en la alta dirección de la Gerencia Municipal de Urbanismo y presencia en los consejos de las empresas municipales. El “reparto” de poder quedó, no sin discusiones, a satisfacción de las partes y fue acompañado de un documento programático para el período de gobierno: el llamado “Pacto de Progreso por Sevilla”.

Este pacto, cuyo texto afirmaba responder al objetivo de constituir “un gobierno progresista para Sevilla”, incluyó, entre otros contenidos, la apertura de un proceso de presupuestos participativos desde la Delegación de Participación Ciudadana; una iniciativa que no sólo figuraba en el programa electoral de Izquierda Unida sino que los representantes de esta formación, en particular su portavoz, la concejala Paula Garvín, habían planteado en las negociaciones postelectorales como una de sus “condiciones irrenunciables”. Y que fue aceptada por el PSOE,

⁴ Una política de movilidad que priorizara el impulso de un Plan Director de la Bicicleta y los *carriles bici* o la paralización de la construcción de un aparcamiento subterráneo en la Alameda de Hércules fueron algunas de estas actuaciones.

partido que aunque también refería en su programa electoral una profundización de la participación ciudadana, la entendía más dirigida hacia los barrios, canalizada a través de los distritos municipales y sus juntas, los planes de barrio y los “contratos-programa” concertados con entidades vecinales⁵.

Para los interlocutores de Izquierda Unida la negociación de Sevilla se saldó con tintes de “victoria moral y política”. Pero, a pesar de las referencias programáticas y de las áreas institucionales y las responsabilidades políticas obtenidas, la posición de IU en el gobierno local durante el periodo 2003-2007 fue un tanto “frágil” y, en determinados momentos, el Pacto de Progreso corrió serios riesgos de quedar en suspenso⁶. Además, en el interior del Partido Socialista Obrero Español, las “concesiones a IU”, particularmente en lo referente a la gestión de significativos ámbitos institucionales, como el Instituto Municipal de Deportes o el Distrito Sur, habían incidido sobre los difíciles equilibrios internos entre diferentes sectores de su organización; sectores que dieron muestras de pugnas por el control de los espacios institucionales en que podían gobernar. Asimismo, la consideración de IU como “socio de gobierno” no gozaba de la misma convicción entre todos estos sectores y, aunque aún era pronto y la euforia lo situaba en segundo plano, las diferencias sobre esta coalición de gobierno, también entre algunas corrientes de la propia Izquierda Unida, sobre todo en la provincia, permanecían latentes.

En esta tesitura, una vez constituida la nueva corporación, los esfuerzos del grupo municipal de Izquierda Unida se concentraron en sacar adelante los programas y proyectos de “sus” delegaciones. Y ello, desde una conciencia de “provisionalidad”, de incertidumbre sobre su

⁵ Los contratos programa eran documentos a través de los cuales el candidato del PSOE se comprometía con entidades sociales de cada barrio a realizar durante su mandato actuaciones urbanas concretas. La iniciativa era esgrimida como una manera de profundizar la participación de los vecinos en el diseño y ejecución de mejoras territoriales a través de Planes de Barrio. Este mecanismo fue prioritario para el PSOE entre 2003 y 2011, incluso, con algunas modificaciones orientadas hacia la visión de conjunto de toda la ciudad, formó parte del programa electoral del candidato del PSOE, Juan Espadas, en las elecciones locales de mayo de 2011.

⁶ La “salida” ofertada por la alcaldía a los habitantes de chabolas en Los Bermejales –sumas de dinero procedente de empresas inmobiliarias por abandonar el asentamiento- o la oposición de Izquierda Unida a la construcción de una central térmica de ciclo combinado en Punta del Verde fueron, según miembros destacados de IU, algunos de estos momentos. Pero hubo más dificultades: conflicto sindical de las trabajadoras de Asistencia Domiciliaria, abandono y pérdida de la cubierta de la Copa Davis por el Instituto Municipal de Deportes... En otras ocasiones, la propia IU salía en defensa del gobierno local: comisión de investigación a propósito de las facturas irregulares del Distrito Macarena o reconducción de la conflictiva tala de árboles con motivo de las obras del tranvía denominado “metrocentro”. Para el grupo municipal de Izquierda Unida, estas actuaciones “en auxilio” de la alcaldía o de otros responsables políticos del PSOE, obedecían a la lealtad a un Pacto que, a pesar de sus “errores” y “limitaciones”, contendría una “visión estratégica de progreso” para la ciudad de Sevilla (Antonio Rodrigo Torrijos en Sevilla TV, 10 de mayo de 2006). Por su parte, la oposición municipal –PP y PA- acusó a IU públicamente, en numerosas ocasiones, de actuar como “tapavergüenzas” del PSOE.

permanencia en el gobierno local tras las siguientes elecciones, a celebrar en 2007, e incluso, en un plazo más corto, durante el período pactado.

En tal contexto comenzó su andadura el proyecto de Presupuestos Participativos de Sevilla. Se priorizó “arrancar” lo más rápidamente posible, ya que para la dirección política de la Delegación de Participación Ciudadana el proceso debía alcanzar cierta madurez en poco más de tres años y así poder presentarse, antes de las siguientes elecciones, como uno de los principales activos de la actuación de IU en el ayuntamiento. Además, con independencia de cuáles pudieran ser los resultados de las elecciones locales de 2007 y de la presencia o no de Izquierda Unida en el siguiente gobierno municipal, los Presupuestos Participativos, según sostenían sus promotores directos, tendrían que alcanzar la suficiente consolidación y respaldo popular como para garantizar su continuidad durante la siguiente corporación.

No sólo eso. El empeño en un exitoso –y rápido- desarrollo de los Presupuestos Participativos de Sevilla, obedecía también a una apuesta de un sector de dirigentes y militantes de IU y del PCE, tanto a nivel local como andaluz y estatal, hacia el interior de sus propias organizaciones. Estos dirigentes y militantes esgrimirían el caso de Sevilla, en reuniones internas y otros encuentros con círculos afines, como ejemplo de “otra forma de hacer política”, inspirada en principios de democracia participativa, y como credencial desde una posición de corriente alternativa en los intensos debates internos de su coalición electoral y su partido. En este sentido, la difusión de textos y artículos desde la Fundación de Investigaciones Marxistas o desde publicaciones como El Viejo Topo, o los desplazamientos de Paula Garvín u otros dirigentes a presentar el proceso en reuniones de IU de Málaga, Navarra o País Valencià, entre otros, eran bien ilustrativos. Como lo era la incomodidad que, pudimos comprobar, suscitaba esta difusión, ajena a los órganos de dirección, entre otros sectores del Partido Comunista.

La Delegación de Participación Ciudadana contactó con el profesor de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, Tomás Rodríguez Villasante, entonces miembro de Izquierda Unida con responsabilidades en su área federal de movimientos sociales, y concertó con él la coordinación del proyecto a través del grupo CIMAS⁷. Un equipo técnico externo, presentado como especializado en Investigación-Acción Participativa (IAP) y en procesos de

⁷ CIMAS (Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible) se define como un observatorio internacional de formación y asesoramiento especializado en metodologías participativas. CIMAS, en ese momento, formaba parte del instituto IEPALA (Instituto de Estudios para América Latina y África, Universidad Complutense) pero unos años después se segregó de éste tras un conflictivo proceso no exento de reproches y acusaciones entre distintas partes de esta organización, a su vez próximas a diferentes sectores de Izquierda Unida.

presupuestos participativos, comenzaría, bajo su dirección, a trabajar contrarreloj en su puesta en marcha. Asimismo, se firmaron otros convenios con equipos de investigadores de las dos universidades de Sevilla para acometer estudios y tareas de seguimiento sobre otros tantos aspectos parciales: políticas de comunicación, evaluación de la calidad democrática, incorporación de los técnicos y empleados locales... Los impulsores de los Presupuestos Participativos de Sevilla elaboraron un primer documento y celebraron reuniones promotoras sectoriales con asociaciones vecinales, asociaciones de mujeres, algunas asociaciones de padres y madres de alumnos...

El conocimiento sobre este tipo de propuestas era entonces limitado: desde hacía unos años, el Orçamento Participativo⁸ de Porto Alegre venía reclamando atención en círculos de militantes sociales e intelectuales y, durante la reciente campaña electoral, algunos miembros de Izquierda Unida habían traído a colación una experiencia –“el Reparto” de las Cabezas de San Juan, en la provincia de Sevilla- que aspiraban a extender por otras ciudades y pueblos de Andalucía. La iniciativa transmitía una idea fuerza muy sugerente: “la ciudadanía decide sobre el presupuesto municipal” y la ilusión y sincera convicción de sus impulsores enfatizaban afirmaciones del tipo “otra forma de gestionar lo público”, “participación de los vecinos en la política local”, “gobernar de manera más democrática”, “llevar a la práctica y extender los llamamientos del Foro Social Mundial”... En sectores más amplios de la izquierda política y sindical y entre el asociacionismo vecinal y otros colectivos y entidades sociales, estas expectativas encontraban algún eco, si bien matizadas por cierta dosis de incredulidad y escepticismo. También de sectarismo, al tratarse de una iniciativa “de otros”. Desde luego, no podíamos imaginar entonces que el proceso de Presupuestos Participativos de Sevilla fuera a convertirse en el estudio de caso de esta tesis doctoral y que sobre él, y sobre otras tantas cuestiones con él relacionadas, estaríamos trabajando durante varios años.

En el marco de este proceso, entre 2004 y 2010, algunos miles de personas presentarían propuestas al Presupuesto del Ayuntamiento de Sevilla y asistirían a asambleas, foros u otras reuniones y actividades ciudadanas, quedando la iniciativa definitivamente paralizada tras el acceso del Partido Popular a la alcaldía, con mayoría absoluta, en mayo de 2011.

Los Presupuestos Participativos de Sevilla se inspiraron en propuestas y estrategias en favor de la democracia participativa promovidas desde el Foro Social Mundial y otros focos políticos e

⁸ Orçamento: en portugués, presupuesto.

intelectuales críticos al calor de la acción de nuevas izquierdas latinoamericanas en los ámbitos locales y, aunque con especificidades políticas y metodológicas, en el reflejo que estos procesos comenzaron a tener en Europa en políticas que algunos sectores denominaron de “innovación democrática local”. También en principios de intervención social comunitaria vinculados a la metodología de Investigación-Acción Participativa.

La difusión de las primeras ediciones del Orçamento Participativo de Porto Alegre contribuyó al conocimiento de esta y otras iniciativas latinoamericanas que encontraron respaldo en organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales (Genro, 1993; Kliksberg, 1999; Cabannes, 2002, 2004; Ganuza y Álvarez, 2003; Santos, 2004) y estimularon el debate sobre las limitaciones de la democracia representativa, la democracia participativa, la participación ciudadana y la innovación democrática en diversos sectores municipalistas y académicos de Europa (Font, 2001; Blanco y Gomà, 2002; Pindado, 2002, 2008; Allegretti y Herzberg, 2003; Del Río, 2003; Chavez y Goldfrank, 2004; Santos, 2004; FAMP, 2005; Blas e Ibarra, 2006).

A grandes rasgos, los presupuestos participativos son iniciativas impulsadas por autoridades locales y consultores sociales en las cuales se promueve la participación de la población de un municipio o sector en la elaboración de una parte del presupuesto municipal. Se han desarrollado con diferentes fundamentos políticos y metodológicos, demandando la participación de agentes sociales y entidades asociativas, de otros grupos de vecinos y vecinas o de la generalidad de la población para proponer y priorizar actuaciones urbanas, ya sean referidas a infraestructuras y servicios o a actividades socioculturales. Bajo distintas formas han contado con el respaldo de diferentes opciones políticas y han podido consistir en actuaciones puntuales o en procesos más estables y de pretensiones instituyentes, basados en consultas sobre guiones temáticos previos o en deliberaciones más amplias y abiertas, y adoptando decisiones que, en algunos casos, son consideradas “vinculantes” para las autoridades locales, por lo que se establecen mecanismos ciudadanos de control y seguimiento basados en el principio de “rendición de cuentas”.

Han sido relacionados, particularmente en ciudades y comunidades del mundo empobrecido, con procesos de desarrollo endógeno (Ziccardi y Reyes, 1998; Kliksberg, 1999; Ziccardi, 2004, 2006); y, de un modo más general, con la gestión participativa de la gobernanza urbana y la profundización de la democracia local (Font, 2001; Blanco y Gomà, 2002; FAMP, 2005; Borja,

2006), la sostenibilidad y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Cabannes, 2002, 2004) e incluso con propuestas de globalización contra-hegemónica orientadas al “empoderamiento” popular, la regeneración democrática –o la “reinención de la democracia”- y la transformación social (Santos, 2002, 2004; Azcueta, 2004; Blas e Ibarra, 2006).

Los casos europeos comenzaron a surgir, sobre todo durante la década del 2000, de manera atomizada y dispersa y, aunque algunos discursos sintonizaban con posiciones altermundistas (Chavez, 2007; Navascués, 2007), enfatizaban en su mayoría una readaptación del sistema democrático (“una nueva política”) para la mejora de la calidad de las democracias representativas (“mais participação, melhor democracia”, “democratizzare la democrazia”), mayor corresponsabilización cívica y una gestión más eficiente y democrática de las administraciones y servicios locales en un nuevo marco de relaciones entre autoridades, profesionales públicos y ciudadanía (Blanco y Gomà, 2002; Ganuza, 2003; Allegretti y Herzberg, 2004; Hernández y Manjavacas, 2005; Borja *et al.*, 2006; Borja, Sánchez y Subirats, 2006; Moreno, Hernández y Manjavacas, 2006; Ganuza y Gómez, 2008; Manjavacas, 2008b). En los últimos años de la década, algunas redes comprometidas con su impulso relacionaron estas cuestiones con las potencialidades de estos procesos ante la situación de crisis económica y financiera y sus repercusiones en la gobernación local⁹.

En el Estado Español, los casos más relevantes se comenzaron a desarrollar en el seno de las políticas locales de Participación Ciudadana. No obstante, se dieron particularidades: mientras algunos se insertaban en las normativas y estructuras participativas institucionalizadas pretendiendo innovar los mecanismos ya existentes, otros trascendían relativamente estos marcos con el objetivo de constituir, al menos en sus discursos fundacionales, procesos más autónomos y orientados a la creación de espacios autogestionados de organización popular. De esta forma, mientras unos casos se presentaban como iniciativas para la “innovación democrática” de carácter reformador, otros sintonizaban más abiertamente con las posiciones más críticas hacia la democracia representativa y en favor de la democracia participativa y subrayaban su carácter propio de un nuevo movimiento social “autónomo” aunque con innegables vínculos institucionales y partidistas. En cualquier caso, unas y otras orientaciones no

⁹ Las Jornadas de la Universidade de Verao de 2009 organizadas por la Red OP de Portugal en Sao Brás de Alportel se titularon, significativamente, “Governação e participação desafiando a crise”. Por su parte, la IV Asamblea de la Red Estatal por los Presupuestos Participativo (Rivas Vaciamadrid, octubre de 2011) llama en su Declaración final a vincular los procesos participativos, entre otros temas, con “garantizar el empleo y los ingresos de las personas” o con “garantizar un sistema público de bienestar social”.

eran del todo excluyentes y han solido aparecer, de una u otra forma, entrelazadas en los discursos y prácticas de la generalidad de los procesos.

En Andalucía, donde se han dado varias experiencias susceptibles de valoraciones dispares, el debate sobre los presupuestos participativos reflejó estas consideraciones y, al mismo tiempo, contribuyó a extender en la agenda política local la preocupación por unas cuestiones –déficits de la democracia local, participación ciudadana, democracia participativa, cogestión y corresponsabilización cívica- cuya presencia formal se acrecentó en los discursos políticos, los planes y proyectos urbanos, la actividad de algunos centros y equipos de investigación y la bibliografía especializada (Pérez Serrano, Castaño y Manjavacas, 2009).

Tras la extinción de “el Reparto” de las Cabezas de San Juan, primer proceso de estas características llevado a cabo en Andalucía, fueron impulsadas, entre 2001 y 2007, distintas iniciativas que se denominaron “presupuestos participativos” desde los ayuntamientos de Córdoba (IU-PSOE)¹⁰, Puente Genil (IU), Jerez (PP-PSA), Sevilla (PSOE-IU), Puerto Real (IU) y Málaga (PP). Con posterioridad se pusieron en marcha desde el Ayuntamiento de Algeciras (PSOE-IU), y la Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga (PSOE-IU) comenzó a impulsarlos junto a los ayuntamientos de varias localidades menores de la provincia¹¹. Los desarrollos y logros de estos procesos han sido muy desiguales y los responsables políticos y técnicos de varios de los que tuvieron mayor recorrido histórico cuestionaron, sobre todo a partir de 2007 y 2008, parcialmente o de manera global, sus metodologías (caso, entre otros, de Sevilla) e incluso su continuidad (Puente Genil, Puerto Real, Córdoba). Por su parte, el gobierno local de Jerez, presidido entonces por una alcaldesa del PSOE, abrió un debate cuya conclusión optó por su suspensión¹².

¹⁰ Entre paréntesis anotamos la composición del gobierno local bajo cuyo mandato se impulsó cada uno de estos casos. No obstante, en aquellos gobiernos constituidos por coaliciones de partidos, las fuerzas políticas realmente comprometidas con los presupuestos participativos fueron: Izquierda Unida en Córdoba, Sevilla, Algeciras y Diputación de Málaga; y Partido Socialista de Andalucía en Jerez.

¹¹ En Marzo de 2009, la Oficina de los Presupuestos Participativos de Málaga informó que la iniciativa se venía ya desarrollando en diez pueblos de la provincia -Casabermeja, Riogordo, Benalauría, Benarrabá, Humilladero, Cuevas de San Marcos, Sayalonga, El Burgo, Villanueva de Algaidas y Campillos- y que se preveía su ampliación a otra decena de municipios.

¹² En Jerez los presupuestos participativos fueron impulsados desde el Área de Participación Ciudadana y la Gerencia Municipal de Urbanismo dirigidas en su día por el PSA desde un gobierno de coalición, primero con el PP y posteriormene con el PSOE. Hasta mayo de 2011, el ayuntamiento de Jerez estuvo gobernado por el PSOE con mayoría absoluta.

Tras las elecciones locales de mayo de 2011, los presupuestos participativos quedaron paralizados o definitivamente suspendidos en la práctica totalidad de casos; particularmente, en las capitales y otras ciudades importantes de Andalucía en que habían sido impulsados.

En realidad, la mayor parte del municipalismo andaluz y español ha considerado los presupuestos participativos a lo sumo como un instrumento participativo más, observado incluso con no pocas diferencias y reservas a su vez compartidas por sectores relevantes del movimiento vecinal y de otros tejidos asociativos. Pero los círculos que estuvieron más comprometidos con la mayoría de casos andaluces, sobre todo miembros de Izquierda Unida y el PCA y algunos técnicos y especialistas en la materia, los consideraron centrales en las esferas políticas locales bajo su influencia. Estos círculos, junto a otros cargos públicos, en su mayoría pertenecientes a IU y PCA pero también en algún caso al PSOE, constituyeron, en julio de 2008, la Red Estatal por los Presupuestos Participativos; espacio en el que la experiencia de Sevilla y su modelo político-metodológico desempeñó un papel protagonista. Al menos, en Andalucía, hasta 2008, “el modelo de Sevilla” fue muy relevante para los responsables políticos de la Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga y de la Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Algeciras, todos ellos miembros de Izquierda Unida y del Partido Comunista de Andalucía, así como entre sus consultores e investigadores, vinculados a estas organizaciones, contratados a través de IEPALA¹³ y relacionados con el Curso de Postgrado de Derecho a la Ciudad de la Universidad Pablo de Olavide. En otros casos (ciudad de Málaga, Córdoba, Jerez, Puerto Real o Puente Genil), impulsados por dirigentes locales del PP, PSA, u otros sectores de Izquierda Unida y asesorados por otros especialistas¹⁴, se dieron desiguales niveles de identificación o de reserva ante este modelo –el de Sevilla- que fue observado como excesivamente vinculado a estrategias y redes muy definidas ideológicamente y a un núcleo muy concreto de metodólogos.

En cualquier caso, los Presupuestos Participativos de Sevilla han supuesto un proceso político que experimentó nuevas metodologías de participación social y movilizó a algunos círculos ciudadanos; y aunque su funcionamiento y resultados suscitaron críticas y controversias, fueron

¹³ IEPALA: Instituto de Estudios para América Latina y África “Rafael Burgaleta”, centro asociado a la Universidad Complutense de Madrid.

¹⁴ Los presupuestos participativos de Córdoba y Puente Genil contaron con asesoramiento de investigadores del Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía (IESA-CSIC). El Ayuntamiento de Málaga, por su parte, contrató los servicios puntuales de la consultora *Grupo Pandora*, empresa especializada en intervención social. En Jerez y Puerto Real tuvieron especial protagonismo técnicos o asesores de sus ayuntamientos, con algún apoyo puntual, en el caso de Puerto Real, de técnicos de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Córdoba.

también, hasta 2008 al menos, un referente de primer orden en Andalucía y otros lugares del Estado Español e incluso en algunas redes políticas, académicas y de consultoría de proyección internacional.

Es preciso tener en cuenta que, con mayor o menor respaldo empírico, los presupuestos participativos han sido presentados en muy diversos lugares del mundo como “la alternativa” democrática y, si bien es cierto que numerosa bibliografía coincide en señalar su exitoso desarrollo en varias ciudades y comunidades latinoamericanas, no lo es menos que en Andalucía podrían haber tenido una componente virtual y de “producto de moda” sujeta a estrategias políticas partidistas y de grupo que requieren un análisis más detallado. Máxime cuando los sectores políticos y de consultores e investigadores sociales aludidos desarrollaron una intensa actividad que se tradujo en la celebración de encuentros y congresos, en la publicación de materiales y espacios en internet o en la proliferación de foros, oficinas y observatorios. Asimismo, en corrientes políticas y metodológicas no ajenas a posicionamientos y alianzas en determinadas redes mundiales y al acceso a recursos financieros institucionales.

En los Presupuestos Participativos de Sevilla llegaron a confluír en sus orígenes algunos dirigentes de la izquierda política e intelectuales y consultores críticos, a su vez conectados con diversas redes mundiales, para ensayar una experiencia en la mayor ciudad europea que, hasta ese momento, se sumaba a los procesos entonces existentes en el mundo. La importancia de la ciudad, dadas sus dimensiones políticas, demográficas o socioeconómicas y su relevancia simbólica –en el espacio latinoamericano en particular-, contribuyó a situar el caso de Sevilla en el decálogo de iniciativas objeto de estudio y seguimiento de estos círculos de especialistas. Algo que también pudo guardar relación con la capacidad presupuestaria relativa de su ayuntamiento -y, por extensión, de los Presupuestos Participativos de Sevilla- de cara a su potencial aportación a la extensión de determinadas redes y corrientes estatales e internacionales.

Entendimos que las circunstancias expuestas avalaban la pertinencia del estudio de los presupuestos participativos, concretamente del proceso de Sevilla cuyo análisis constituye el estudio de caso de la presente tesis doctoral. El trabajo realizado apunta a unos debates que han alcanzado cierta extensión en ámbitos políticos, sociales y académicos, locales y globales, a los que pretendemos aportar una interpretación singular desde la antropología social fundamentada, sobre todo, en el análisis de la producción generada por un dilatado trabajo de campo etnográfico.

Esta fundamentación metodológica de la investigación la exponemos en un primer capítulo en el que, asimismo, apuntamos algunas claves teóricas que lo caracterizan como un estudio de antropología política. Es desde este ámbito de la disciplina desde el que observamos tres debates políticos en el que se enmarcan los procesos de presupuestos participativos: las políticas institucionales sobre la participación ciudadana en el ámbito local, las críticas hacia las limitaciones de la democracia representativa y las propuestas democráticas participativas y, en estrecha relación con ambas cuestiones, los planteamientos sobre el diseño y la planificación participativa de nuevas estrategias urbanas. A continuación, en el capítulo segundo, tras detenemos en algunos de los casos que fueron barajados como principales referentes por los dirigentes de la Delegación de Participación Ciudadana, nos centramos en el objeto de nuestro estudio, concretando los debates políticos antes citados en el marco institucional y político en que surgieron los Presupuestos Participativos de Sevilla,.

El capítulo III profundiza en el análisis de los fundamentos ideológico-políticos de las Presupuestos Participativos de Sevilla, de su modelo metodológico y sus principales actores. Y el cuarto, particularmente extenso, analiza los espacios abiertos a la participación directa de la ciudadanía: asambleas, foros sectoriales y temáticos y otro tipo de reuniones y actos públicos. El capítulo V dirige la mirada hacia el interior del ayuntamiento, hacia sus estructuras políticas y técnico-administrativas y hacia su presupuesto, analizando la inserción del proceso en la maquinaria tecnoburocrática municipal y su relevancia política, organizacional y presupuestaria.

Por último, incluimos un capítulo final de conclusiones.

Capítulo I

El estudio de los Presupuestos Participativos de Sevilla: fundamentos metodológicos de la investigación y debates políticos en que se enmarca

I.1.- Objetivos, elementos centrales de análisis y unidades de observación

I.1.1.- Estudiar los Presupuestos Participativos de Sevilla

Nuestro objetivo central ha sido estudiar los Presupuestos Participativos de Sevilla, analizar hasta qué punto constituían un avance sustancial en la participación de la ciudadanía en la gestión política de la ciudad de Sevilla y evaluar si, como consecuencia, ejemplificaban una mayor democratización del sistema político representativo y un fortalecimiento de la acción social en el ámbito local tal y como sostenían sus impulsores.

Este propósito nos llevó a conocer en profundidad y analizar los Presupuestos Participativos de Sevilla, atendiendo a su origen, sus fundamentos políticos y metodológicos y su desarrollo práctico; a sus actores y a las percepciones y posicionamientos de éstos; a los espacios y foros en que se desarrollaban y a las interacciones y estrategias observadas. Igualmente, reparamos en especificidades territoriales, socio-profesionales, étnicas, de sexo y grupos de edad, ideológico-políticas u otras caracterizaciones colectivas de los sectores participantes y en sus distintas valoraciones sobre el proceso; en la participación o no y en los posicionamientos de entidades y asociaciones ciudadanas locales relevantes; y en los niveles de identificación, rechazo o indiferencia de otros sectores con presencia significativa en los debates, planes y proyectos urbanos y en la gestión política de la ciudad de Sevilla.

Pero, más allá de este estudio sobre el proceso mismo, hemos analizado los Presupuestos Participativos de Sevilla relacionándolos con el contexto sociopolítico local en que se desenvolvían, indagando en su relevancia en la toma de decisiones políticas locales en función de los compromisos –políticos y presupuestarios- de las autoridades y de su incidencia sobre los principales proyectos y estrategias de lo que la mayoría del gobierno local, constituida por el PSOE, denominó “el modelo de ciudad”: “la ciudad de las personas”. Este objetivo nos llevó a otro: conocer el marco político y organizacional y las dinámicas, formales e informales, que rigen el funcionamiento de la institución municipal y valorar su disponibilidad y receptividad, sus

potencialidades y dificultades para impulsar los Presupuestos Participativos, así como el impacto de éstos en la organización -política y administrativa- del Ayuntamiento de Sevilla. Particularmente, a estudiar las políticas, normativas, estructuras y dinámicas directamente relacionadas con la Delegación de Participación Ciudadana, área impulsora de la iniciativa. También a evaluar el impacto del proceso, si acaso éste se producía, en el núcleo de la estrategia urbana promovida desde el ayuntamiento a lo largo de la década del 2000 y que se condensó en dos herramientas centrales: el Plan General de Ordenación Urbana, aprobado en 2006, y los planes estratégicos Sevilla 2010 y 2020; o en actuaciones sobre el espacio público más parciales pero de especial trascendencia política, como el Plan de barrios, el Plan Integral del Polígono Sur, la política de movilidad y los planes de peatonalización o los principales proyectos para la promoción socioeconómica, entre otras.

Así como el estudio de los Presupuestos Participativos de Sevilla obligaba a reparar en este marco sociopolítico local, atendimos también a su contextualización en los debates, organismos y redes de estudiosos sobre presupuestos participativos, participación ciudadana y democracia participativa y procedimos a su comparación contrastiva, a grandes rasgos, con otras experiencias andaluzas.

I.1.2.- Tres factores clave: compromisos de las autoridades locales, inserción en las estructuras municipales y participación de la ciudadanía

Bajo esta perspectiva ampliamos el punto de mira y nuestro análisis se dirigió a contrastar los discursos y los compromisos efectivos de las autoridades locales con un proceso que afirmaban impulsar o cuando menos apoyar, indagando en su peso político específico en los “grandes temas” económicos, socioculturales y físico-territoriales de la ciudad; a estudiar su inserción en unas estructuras y dinámicas políticas y técnico-administrativas municipales de las que, en última instancia, dependía la ejecución de las propuestas presentadas y seleccionadas en las asambleas ciudadanas; y a analizar los niveles, pluralidad y otras características de la participación de la ciudadanía y de sus expresiones asociativas más significativas en unos actos dirigidos, a priori, a toda la población. En resumen, a analizar, además de sus aspectos técnicos y metodológicos, tres cuestiones que entendemos como factores claves para la viabilidad de un proceso de estas características: voluntad y compromisos políticos de autoridades y partidos políticos presentes en el Ayuntamiento, participación de la ciudadanía y comportamiento de la organización municipal.

La consideración de estos objetivos y la posición metodológica propuesta demandó la descomposición de las tres cuestiones referidas en otras tantas variables e indicadores cuyo tratamiento obligó no sólo a obtener y analizar numerosos datos cuantitativos y cualitativos, sino además a hacerlo desde una óptica multilateral y problematizadora.

Nuestra hipótesis de partida, formulada tras una primera aproximación al objeto de estudio, contemplaba que, para que el proceso fuera viable, era preciso que concurrieran los tres factores clave aludidos -voluntad y compromisos políticos de autoridades y partidos políticos, participación amplia y plural de la ciudadanía y comportamiento receptivo y colaborador de la organización municipal-. Consideramos entonces, de un modo tentativo, que concurrían debilidades en estos tres principales factores, contradiciendo no sólo la pretensión de sus impulsores de abrir la gestión política de la ciudad de Sevilla a la participación de “toda” la ciudadanía y de ilustrar una mayor democratización del sistema político representativo local y un mayor “empoderamiento popular”, sino que, aventurábamos, podrían incluso tener a medio plazo un efecto contrario: invalidar, por la vía de una fallida experiencia práctica, un instrumento participativo con metodologías innovadoras y teóricas potencialidades democratizadoras y sociales.

Nuestra observación fue dirigida hacia el proceso mismo, hacia su organización y desarrollo; hacia el Ayuntamiento de Sevilla y sus principales planes y proyectos, con especial atención a la Delegación de Participación Ciudadana; y hacia otros ámbitos directamente relacionadas con nuestro objeto de estudio: otros procesos y redes de presupuestos participativos, grupos académicos y de consultoría implicados y entidades, asociaciones y colectivos sociales.

I.2.- Una mirada crítica y formalmente independiente. El punto de mira y la posición desde la que se mira

Nuestra aproximación inicial a los Presupuestos Participativos de Sevilla discurrió a través de reuniones y encuentros con los dirigentes políticos de la Delegación de Participación Ciudadana, con técnicos externos expresamente contratados para la organización del proceso, algunos funcionarios locales y otros profesores e investigadores que, a través de convenios con sus

universidades, desarrollaban diferentes estudios parciales¹⁵. Conforme fuimos tomando contacto con el campo y comenzamos a participar en distintos foros, percibimos algunas contradicciones entre las líneas discursivas dominantes en estos círculos y lo que veníamos observando en el desarrollo práctico del proceso; contradicciones que continuamos constatando conforme discurría el tiempo e íbamos adquiriendo un mayor conocimiento. Aunque serán abordadas en detalle a lo largo del presente trabajo, al menos una de ellas nos parece procedente apuntarla ahora. Nos referimos al punto de mira y a la posición desde dónde se mira.

En reuniones, cursos o jornadas relacionadas con los Presupuestos Participativos de Sevilla en las que participamos durante el trabajo de campo, registramos numerosas intervenciones, políticas y académicas, excesivamente centradas en aspectos concretos del proceso mismo, escasamente autocríticas e incluso, en alguna ocasión, que se nos antojaban propias de la presentación de un nuevo producto en plena campaña de marketing. Particularmente, llamó nuestra atención la manifiesta identificación político-ideológica y orgánica con los Presupuestos Participativos de Sevilla de la práctica generalidad de estudiosos y, posiblemente como consecuencia de ello, la también generalizada desatención hacia extremos que pudieran resultar contradictorios y polémicos.

El discurso dominante en estos círculos nos pareció demasiado plano y simplista: los Presupuestos Participativos –se venía a plantear- tienen un diseño político y metodológico muy avanzado que articula una propuesta democrática participativa a la medida de los intereses populares. Y ante algunas evidencias prácticas que pudieran no corresponderse con tal formulación la respuesta era recurrente: la profundización democrática genera “resistencias” derivadas de “el hábito acumulado de delegar”, ya fueran resistencias de la ciudadanía y los movimientos sociales, del poder político local o de la burocracia municipal. Razones, en cualquier caso, siempre ajenas al diseño del proceso y a sus impulsores.

A la hora de debatir o planificar sobre los Presupuestos Participativos eran barajadas variables y líneas de actuación casi exclusivamente “internas”, poco atentas al contexto y, por lo general, formales y cuantitativas -pulcritud de determinadas redacciones textuales, número de propuestas presentadas, evolución del número de asistentes a determinados actos...-, en las que nos

¹⁵ En nuestro caso, bajo la dirección del catedrático de la Universidad de Sevilla Isidoro Moreno, nos disponíamos a estudiar la inserción del proceso en las estructuras organizacionales del ayuntamiento a través del proyecto “Culturas del trabajo entre técnicos municipales” (2005-2006). En este primer proyecto participaron también el profesor Javier Hernández y las licenciadas Miriam Martín y Trinidad Muñoz.

parecía entrever un desliz autocomplaciente hacia la consideración de aquellos aspectos cuya evaluación pudiera resultar más satisfactoria a determinados objetivos y estrategias partidistas¹⁶. Particularmente, los técnicos externos contratados denotaban un compromiso de carácter militante desde una interpretación de la Investigación-Acción Participativa que, por otra parte, era discutida por otros especialistas no vinculados al proceso.

Por nuestra parte, intentamos realizar nuestro trabajo y manifestar nuestras conclusiones desde una rigurosa independencia de la institución municipal, los partidos políticos u otros grupos implicados. En este sentido y aunque no todos los actores pudieran entenderlo así en un principio, no llegamos a formar parte de los Presupuestos Participativos de Sevilla. No ocultamos nuestro acuerdo con quienes, desde posiciones políticas diversas, defienden una mayor participación de la ciudadanía inspirados en la defensa de los principios democráticos y los derechos sociales y, desde luego, manifestamos nuestro reconocimiento hacia las personas y grupos que dedicaron su tiempo y esfuerzos con estos objetivos. Pero nuestro “compromiso” con los Presupuestos Participativos de Sevilla, más allá de nuestras simpatías y nuestros acuerdos o desacuerdos personales y políticos, consistió en intentar elaborar un análisis externo; intentar aportar una necesaria mirada crítica combinando el trabajo de campo en el interior del proceso y, al mismo tiempo, tomando la suficiente distancia del mismo a la hora de analizarlo.

Imagen 1.- Presupuestos Participativos de Sevilla: una mirada amplia



Una mirada amplia nos obligaba a contextualizar el proceso, lejos de observarlo como una “isla participativa”. Asamblea de propuestas de los Presupuestos Participativos en un barrio de Sevilla. Fotografía: JMMR

¹⁶ La destacada intervención de Paula Garvín, hasta mayo de 2007 concejala de Participación Ciudadana y principal responsable de los Presupuestos Participativos de Sevilla, en el Curso Avanzado sobre Presupuestos Participativos organizado en Coimbra en junio de 2007 por CES y CEFA de Portugal, ejemplifica esta actitud que generalmente ha sido compartida por investigadores y consultores comprometidos con esta iniciativa en diversas apariciones públicas: jornadas internacionales de los Presupuestos Participativos de Sevilla, presentación de libros, acciones formativas dirigidas a empleados públicos locales, artículos y otros documentos difundidos desde el proceso.

Con estas afirmaciones no pretendemos arrogarnos estar en posesión de la “verdad” ni menoscabar otras posiciones metodológicas que respetamos; lo que pretendemos es fijar con claridad la posición de la que hemos partido y cómo hemos abordado el objeto de estudio: qué hemos mirado y desde dónde lo hemos mirado. Hemos observado el árbol pero sin desatender lo que ocurría en el resto del bosque.

Por las razones expuestas, además de atender a sus formalidades y su desarrollo “interno”, hemos abordado el análisis de los Presupuestos Participativos con relación al contexto sociopolítico más amplio de la ciudad de Sevilla y a su viabilidad y relevancia para la toma de decisiones “importantes” sobre la ciudad y sus barrios. Para ello, hemos estudiado el proceso atendiendo, por supuesto, a sus fundamentos, su organización y su funcionamiento práctico pero también, desde una perspectiva sistémica y relacional, al marco más amplio –y contradictorio– sociopolítico local: grupos de presión, proyectos urbanos, tejidos asociativos, cauces participativos institucionalizados, estructuras técnico-administrativas municipales... así como, desde una perspectiva comparativa, a otras experiencias andaluzas algunas de las cuales los impulsores del proceso de Sevilla obviaban o referían de manera sesgada en función de sus estrategias y sus políticas de alianzas. Entendimos que los Presupuestos Participativos de Sevilla no eran, o no deberían haber sido según sus objetivos declarados, una “isla participativa” al margen de lo que “realmente” acontecía en una compleja ciudad de alrededor de setecientos mil habitantes, centro de la principal aglomeración urbana de Andalucía, y al margen del conjunto del municipalismo andaluz.

I.3.- El método etnográfico como eje central de la investigación

I.3.1.- La importancia de “estar en el campo”

El desarrollo de la investigación bajo los supuestos y planteamientos expuestos difícilmente hubiera sido viable sin recurrir al método etnográfico. Nuestras consideraciones y conclusiones se fundamentan en la producción generada durante más de tres años de trabajo de campo, entre 2005 y 2008, en los Presupuestos Participativos de Sevilla, en el interior del ayuntamiento y, en cierta medida, también durante 2008 y 2009, en otras instancias vinculadas, de un modo más general, con la iniciativa.

Los Presupuestos Participativos de Sevilla han constituido un proceso complejo, dinámico y cambiante. El grueso de nuestra etnografía en el interior del proceso se ciñe a un período, aunque amplio y no exclusivo, concreto, que se corresponde con su gestación, puesta en marcha y expansión durante el primer gobierno local de coalición PSOE-IU, período en el que estuvo al frente de la Delegación de Participación Ciudadana y de la dirección política del proceso la concejala Paula Garvín, entonces tercera teniente de alcalde y portavoz del grupo municipal de Izquierda Unida. El grupo municipal de IU y la dirección de la Delegación de Participación Ciudadana surgidos tras las elecciones de 2007, aun estando constituidos también por miembros de Izquierda Unida, emprendieron una revisión crítica del proceso y lo continuamos observando, aun habiendo ya finalizado nuestro trabajo de campo intensivo, hasta mediados de 2009. Dadas las características del caso y de las fuerzas y contradicciones políticas inmersas en él, queremos advertir que nuestro estudio bajo ningún concepto se identifica en mayor o menor medida con ninguna de sus etapas. Las acotaciones de las fases de la investigación obedecieron a una necesidad que se correspondió con una temporalización significativa, si bien las consideraciones críticas que enunciamos pueden ser tomadas como aportaciones de pretensiones generales, ajenas en cualquier caso a tensiones políticas y teóricas entre personas o grupos con quienes no mantenemos relación preferencial alguna.

El prolongado trabajo de campo nos ha posibilitado el conocimiento del funcionamiento de los Presupuestos Participativos de Sevilla: planificación y toma de decisiones, confección y aprobación del Autorreglamento, elaboración, presentación, tratamiento y ejecución de las propuestas ciudadanas, y evaluación y seguimiento de estas propuestas y de la marcha general del proceso; de los escenarios en que se desarrollaban: despachos políticos y oficinas técnicas, centros cívicos, asambleas de zona, órganos de representación y seguimiento, foros y otros espacios informales; así como de los actores e interacciones presentes en el campo: dirigentes políticos locales, directivos y técnicos municipales, voluntariado más comprometido, proponentes, personas y grupos asistentes a los actos y consultores e investigadores.

“Estar en el campo” nos ha permitido, en primer lugar, acceder a información no publicada, tanto de los Presupuestos Participativos como de diversos ámbitos del ayuntamiento -de la Delegación de Participación Ciudadana y otras áreas- cuyo análisis crítico se ha unido al de la bibliografía recabada sobre éste y otros procesos, al archivo de prensa escrita local y al seguimiento de otros medios locales de comunicación. Así, se han obtenido datos cuantitativos precisos de difícil acceso (niveles de ejecución presupuestaria “reales”, cifras de asistencia a las asambleas,

plantilla orgánica del ayuntamiento...) u otra información cualitativa sobre el funcionamiento municipal –formal e informal- y sus organigramas políticos y técnico-administrativos, sobre diferentes posicionamientos y valoraciones ante los Presupuestos Participativos, además de material gráfico propio y otros documentos gráficos y audiovisuales para su análisis.

Imagen 2.- La importancia de “estar en el campo”



“Estar en el campo” nos permitió el conocimiento directo de todos los tramos del proceso. Asamblea de propuestas en un centro cívico. Fotografía: JMMR

Durante el trabajo de campo, participamos en numerosos actos de los Presupuestos Participativos de Sevilla: reuniones políticas, comisiones técnicas de profesionales locales, sesiones de grupos de investigadores, asambleas ciudadanas de zona, reuniones de grupos motores, comisiones de seguimiento, consejos de delegados, cursos de formación, conferencias y jornadas, actos formales de entrega de propuestas a las autoridades, actividades públicas decididas desde el proceso, desarrollo de obras e inauguraciones en muy diversos espacios municipales u otros lugares de la ciudad. Asimismo, en otras reuniones, jornadas y cursos, en Sevilla y otros lugares, aunque no directamente relacionados con los Presupuestos Participativos de Sevilla, sí con otros casos o con cuestiones más generales vinculadas al objeto de estudio. Así, entre otras actividades, participamos en reuniones y otros actos relacionados con los presupuestos participativos de Córdoba, Puerto Real, Jerez, Algeciras, ciudad de Málaga y Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga; en las jornadas de constitución de la Red Estatal por los Presupuestos Participativos y en diversos actos de la Red OP de Portugal; en los foros de Participación Ciudadana de la Diputación de Cádiz y en reuniones de la Comisión de Participación de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias; en reuniones, cursos y jornadas con investigadores y especialistas de varios países europeos, latinoamericanos y lusoafrikanos; y organizamos junto al Centro de Estudios Andaluces el primer encuentro de autoridades políticas y técnicos locales de ciudades andaluzas que desarrollaban procesos de presupuestos participativos.

La participación en todas estas actividades nos permitió, entre otras valiosas aportaciones, llevar a cabo diferentes modalidades de observación, seleccionar informantes y realizar entrevistas, contrastar discursos, establecer contactos con personas, grupos y entidades, debatir y someter a crítica nuestras apreciaciones y acceder a unos cauces informales de información tan caóticos, imprevisibles y difusos como de extraordinario interés para ampliar nuestro conocimiento.

I.3.2.- La observación directa. Algunas matizaciones a la observación participante

La observación no ha sido unívoca sino que se ha desarrollado bajo diferentes fundamentos y procedimientos. Atendiendo a su sistematicidad, hemos combinado observaciones no sistematizadas, abiertas u ocasionales, con otras articuladas en base a guiones estructurados. Si las primeras respondieron a situaciones inesperadas o imprevisibles (encuentros casuales, espacios informales, situaciones novedosas...), recurrimos a las segundas en la generalidad de actividades a las que acudimos con una mínima planificación previa (asambleas y otros actos programados, reuniones formales, visitas a dependencias oficiales...).

Por otra parte, con independencia de su sistematización y atendiendo a nuestra propia inmersión en el proceso, combinamos la observación participante y la observación no participante; distinción que, en la práctica, en unas ocasiones obedeció a decisiones propias y en otras a eventualidades problemáticas que creemos de interés reseñar. Debe tenerse en cuenta que los dirigentes del proceso subrayaban con insistencia la presencia de investigadores universitarios en los diversos foros que se celebraban, tal vez pretendiendo añadir una legitimidad asociada a la autoridad académica. El hecho, amén de complicar nuestras pretensiones de “pasar desapercibidos”, nos ubicaba demasiado cerca del “centro del escenario”, junto a los políticos y técnicos de los Presupuestos Participativos y otros investigadores que sí se consideraban parte de los mismos; lo que, a su vez, inducía recelos entre sectores (dirigentes y militantes de otros partidos políticos o funcionarios locales, miembros de algunas asociaciones y otros ciudadanos participantes) desconfiados o abiertamente críticos hacia el proceso. Incluso, desde la dirección política de los Presupuestos Participativos se nos propuso contratarnos como asalariados en el equipo de técnicos externos.

Formar parte del equipo técnico nos hubiera proporcionado una situación privilegiada no sólo ya para el desarrollo de la observación participante sino para la ubicación de la investigación en el

corazón mismo, político y organizativo, del proceso. Por razones metodológicas no aceptamos esta propuesta, pues nos hubiera identificado demasiado con la dirección política y hubiera dificultado el acercamiento a sectores más distantes o críticos, a los que considerábamos inexcusable llegar. Desde un punto de vista pragmático, la apertura de aquella puerta podría suponer el cierre de otras tantas que, por sus visiones críticas, nos interesaba mantener abiertas y explorar. Además, el nuestro era un trabajo de investigación y no una operación de infiltración; menos aún en un contexto en que el que las convicciones –no pocas de las cuales compartimos- y el trabajo voluntario –también el voluntarismo - marcaban buena parte de la agenda.

Por todo ello decidimos seguir activamente en el campo continuando la observación pero cuidando celosamente su dimensión de participación al objeto de evitar equívocos. En cuantas reuniones y foros fuimos invitados y se nos demandó intervenir lo hicimos, aportando nuestras opiniones y subrayando siempre nuestra posición de independencia, pero desistimos de extremos tales como presentar propuestas a los Presupuestos Participativos o intervenir -ni en público ni de manera privada- como portavoces o parte del proceso, algo que sí hicieron con frecuencia otros investigadores plenamente identificados con él. Esta respuesta nos condujo a otro problema que, para entonces, ya habíamos calibrado: en adelante, conforme más esgrimiéramos un posicionamiento propio ante los Presupuestos Participativos, no coincidente con el discurso “oficial” de sus impulsores, más se resentirían los cauces de comunicación con sus responsables políticos y técnicos; hasta el punto que incluso llegamos a percibir la manifiesta incomodidad de algunas de estas personas ante nuestra presencia en determinados lugares.

No debemos ocultar que estas circunstancias provocaron algún desgaste personal que hubo que templar para mitigar su influencia en el análisis pero, de un modo general, consideramos que la investigación no se resintió: para cuando se comenzó a dar este distanciamiento, nuestro conocimiento era ya detallado, gran parte de los actos del proceso eran públicos y abiertos y, sobre todo, sectores que entendieron y valoraron nuestra posición continuaron proporcionándonos información e incluso redoblaron esta colaboración.

I.3.3.- Entrevistas e informantes

Las entrevistas realizadas han sido también de diferentes modalidades y podríamos clasificarlas atendiendo a la tipología de informantes, a los objetivos que perseguíamos en cada una de ellas y a su nivel de estructuración y formalidad.

Atendiendo al tipo de informantes realizamos entrevistas a informantes clave, personas que por su posición y conocimiento sobre los Presupuestos Participativos de Sevilla u otros extremos relacionados con el objeto de estudio consideramos que podrían aportarnos panorámicas generales o en profundidad de interés para la investigación y facilitarnos el acceso a otros informantes o espacios de interés. Nos referimos a dirigentes políticos del proceso, del ayuntamiento o de los diferentes partidos políticos, técnicos externos, algunos funcionarios municipales, algún periodista especializado en temas locales u otros profesionales, así como otras personas de fuera de Sevilla –políticos, técnicos o militantes sociales-, en algunos casos de otros países, con especial conocimiento sobre los presupuestos participativos o sobre las políticas de Participación Ciudadana. Particularmente, durante la fase de inserción en el campo, estas entrevistas nos proporcionaron un conocimiento básico así como facilitaron nuestra aproximación y acceso a otros ámbitos e informantes. Más avanzado el trabajo, cuando ya comenzábamos a perfilar conclusiones provisionales, algunas de estas y otras entrevistas tomaron carácter de discusión y contraste de pareceres.

Por otra parte, las entrevistas a informantes privilegiados siguieron criterios de selección más específicos. Así, grosso modo, las realizadas a dirigentes y militantes políticos se centraron sobre todo en la obtención de información sobre posicionamientos de las diferentes organizaciones, ya fueran éstos los públicos u “oficiales” o los expresados en el interior de estas organizaciones desde distintas corrientes o sensibilidades; las entrevistas a dirigentes y metodólogos del proceso persiguieron profundizar nuestro conocimiento sobre el mismo así como de las valoraciones –públicas y privadas- de estos actores centrales para su desarrollo; las realizadas a funcionarios locales tuvieron en principio el objetivo de conocer la gestión del proceso en el interior de las estructuras municipales indagando en potencialidades y factores de bloqueo pero, conforme discurrían, pudimos constatar, al menos, otros tres extremos de interés: el nivel de conocimiento acumulado por varios de estos profesionales sobre cuestiones relacionadas con la gestión y política local, el detallado dominio por parte de la generalidad de ellos de la maquinaria municipal en sus dimensiones formales e informales, y la rica y privilegiada posición interna –“en la trastienda”- desde la que observaban el proceso con independencia de sus distintos niveles de implicación.

Para la selección de informantes entre personas participantes en los Presupuestos Participativos combinamos dos criterios: de una parte, concertamos entrevistas según una clasificación en tres grupos realizadas en base a la observación: personas que entendíamos muy vinculadas al

proceso, otras en las que nos parecía observar un menor nivel de identificación o apego, y otras de las que teníamos constancia podían mantener una actitud crítica o de abierta disconformidad. A su vez, esta clasificación tuvo en cuenta, hasta donde alcanzamos a conocer, las simpatías políticas partidistas de estos sujetos –en algún caso, la adscripción formal a algún partido- o su pertenencia a alguna asociación. Por otra parte, concertamos otras entrevistas en base a una selección aleatoria durante la participación en asambleas y otros foros. Tanto en unas como en otras perseguíamos obtener más información sobre el proceso y, sobre todo, captar las miradas y percepciones existentes entre los sujetos que participaban, a distintos niveles, en los Presupuestos Participativos. Estas “opiniones ciudadanas” fueron completadas con una batería de entrevistas y charlas informales con sujetos relevantes de diversas entidades y asociaciones que fueron seleccionadas atendiendo a su presencia en el tejido asociativo local –vecinal o de otro tipo- y a su pluralidad sectorial e ideológica dentro de un ámbito “progresista”.

En función del tipo de informante y de los objetivos perseguidos así como de otras circunstancias contextuales combinamos entrevistas estructuradas, diseñadas según los casos con diferentes guiones, con otras semiestructuradas o abiertas; unas fueron grabadas y otras registradas en el cuaderno de campo e, incluso en algún caso concreto, dadas las circunstancias o a petición expresa del informante, el registro no se hizo durante la entrevista sino con posterioridad. Asimismo, estas entrevistas las combinamos con incontables conversaciones informales cuya aportación a la investigación debemos calificar como “de alto interés” pues nos reportaron no sólo multitud de detalles complementarios sino también significativas “confidencias” que nos aproximaron a la dimensión más interna del proceso y a las motivaciones y subjetividades de no pocos de sus actores más relevantes. Comprendieron encuentros casuales, charlas al margen durante la celebración de muy diversos actos, cenas o almuerzos, llamadas telefónicas, correspondencia por correo electrónico... y difícilmente hubieran tenido lugar sin la dilatada presencia en el campo bajo los supuestos que hemos descrito.

En resumen y al margen de estas numerosas reuniones y conversaciones informales con estos u otros actores, las entrevistas formalizadas con autoridades locales y dirigentes u otros miembros de partidos políticos representados en el ayuntamiento se realizaron –en una o varias ocasiones, según los casos- a: alcalde de Sevilla, tercera teniente de alcalde delegada de Participación Ciudadana y portavoz del grupo municipal de Izquierda Unida durante el período 2003-2007, segundo teniente de alcalde delegado de Infraestructuras para la Sostenibilidad y portavoz del grupo municipal de Izquierda Unida entre 2007 y 2011, directora de área de la Delegación de

Participación Ciudadana durante el período 2003-2007, director general de la Delegación de Participación Ciudadana entre 2007 y 2011, portavoces u otros miembros de todos los grupos municipales –del Gobierno y de la oposición-, director del Plan Estratégico Sevilla 2010 y Sevilla 2020, y militantes de todos los partidos con representación municipal que, sin ocupar cargos públicos, tenían una especial vinculación con los Presupuestos Participativos o, de un modo más general, con la política local.

Las entrevistas a directivos y otros empleados públicos locales se centraron en la Delegación de Participación Ciudadana, particularmente en funcionarios de sus Servicios Centrales, directivos de centros cívicos y técnicos de Animación Sociocultural, estos dos últimos grupos enlaces directos con los grupos motores de voluntarios de los Presupuestos Participativos. Asimismo, fueron entrevistados directivos y funcionarios de otras delegaciones, organismos autónomos, distritos, servicios o unidades municipales relacionadas con el proceso o con la gestión de personal y presupuestaria. También se realizaron entrevistas a los técnicos externos de los Presupuestos Participativos, personal “de confianza” contratado a través de convenio con el instituto IEPALA.

Al margen de lo ya reseñado sobre las entrevistas a diferentes grupos de sujetos participantes en los Presupuestos Participativos, se recabó información, también a través de entrevistas y otras reuniones, de las opiniones y posicionamientos de miembros significativos de parte del tejido asociativo local tomado como relevante: centrales sindicales (CCOO, UGT, CGT), entidades vecinales y ciudadanas (Federación de Asociaciones de Vecinos ‘Unidad’, Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de Andalucía, Ecologistas en Acción, Foro La Ciudad Humanizada), juveniles (Movimiento Scouts de Sevilla), asociacionismo de mujeres (Plataforma 8 de Marzo), del tercer sector (Caritas Diocesana), de defensa de los derechos civiles (Asociación pro-Derechos Humanos, Foro Social de Sevilla) y de apoyo a personas inmigradas extranjeras (Fundación Sevilla Acoge). Perseguíamos, muy especialmente, recabar las posiciones de estas entidades pues constituyen cauces organizados de expresión de demandas ciudadanas y, en cambio, la mayoría de ellas, no tenían un espacio específico en los Presupuestos Participativos; ni como organizaciones ni, de manera relevante, a través de la participación en sus actos “a título individual” de sus miembros más destacados o de grupos significativos de sus asociados.

En los últimos meses del trabajo de campo, acudimos a reuniones y realizamos diferentes modalidades de entrevistas con dirigentes políticos y técnicos de otros ayuntamientos andaluces (Málaga, Córdoba, Jerez, Algeciras, Puerto Real, Puente Genil) así como de las diputaciones de Málaga y Cádiz y con miembros de las comisiones de Participación de la FAMP y la FEMP¹⁷.

I.3.4.- Los grupos de discusión y los debates públicos

Para completar la captación de los discursos presentes entre los diferentes grupos de actores relacionados con el caso de Sevilla o con otras experiencias similares y para racionalizar su análisis tuvimos una herramienta privilegiada en la realización de grupos de discusión y otras actividades relativamente semejantes aunque técnicamente algo más heterodoxas. En relación con los grupos de discusión distinguimos aquellos que impulsamos directamente desde la investigación con profesionales locales de diferentes áreas, delegaciones y organismos autónomos y otros en los que, impulsados por los metodólogos de los Presupuestos Participativos, participamos junto a técnicos o delegados ciudadanos y otras personas relacionadas con el proceso. Generalmente se desarrollaron recurriendo a la técnica DAFO¹⁸ y estimulando la “lluvia de ideas” o la deliberación en pequeños grupos para su posterior puesta en común y debate. En otras ocasiones, sometimos a discusión, en jornadas o mesas redondas a las que fuimos invitados, nuestra visión sobre el proceso o sobre algún aspecto concreto del mismo.

En estas últimas intervenciones combinamos el reconocimiento y escrupuloso respeto hacia los Presupuestos Participativos y sus impulsores con críticas que, en algunas ocasiones, incluyeron elementos para estimular el debate. Y ello, por dos razones: por un lado porque entendimos que señalar estos elementos críticos que prácticamente nadie refería en público podía constituir una aportación constructiva a los Presupuestos Participativos; por otro, porque los debates que suscitaban nuestras apreciaciones críticas entre personas y grupos con una posición relevante nos ayudaba a contrastarlas en un ejercicio en el que determinados actores fijaban postura, a veces de manera vehemente.

¹⁷ FAMP: Federación Andaluza de Municipios y Provincias. FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias.

¹⁸ DAFO: Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades.

Imagen 3, 4.- Grupos de discusión



A la izquierda, grupo de discusión, organizado en el marco de las V Jornadas Internacionales de los Presupuestos Participativos de Sevilla. Centro cívico “El Tejar del Mellizo”. Noviembre de 2007. A la derecha, grupo de discusión en el I Foro de Participación Ciudadana de la Diputación de Cádiz. Junio de 2008. Fotografías: JMMR

Hubo varios grupos de discusión organizados desde el proceso en los que no pudimos estar; las síntesis de algunos de ellos nos las hicieron llegar diversos informantes.

1.3.5.- Registros audiovisuales, canal estable de informantes y base de datos relacional

En este inventario de técnicas de investigación desarrolladas durante el trabajo etnográfico queremos reseñar la utilidad del análisis de los registros gráficos y audiovisuales, tanto los propios (fotografías y grabaciones) como otros generados por los Presupuestos Participativos que fuimos obteniendo durante nuestra permanencia en el campo. Estos registros han aportado numerosos detalles no suficientemente retenidos –e incluso que pasaron desapercibidos– durante la observación o que no fueron registrados en los cuadernos de campo. O, cuando menos, nos fueron de especial utilidad en la fase de análisis para el recordatorio de espacios, actores y situaciones.

Debemos también reseñar que, durante el trabajo de campo, alcanzamos a tejer un canal estable de informantes vinculados a los presupuestos participativos o la política local que superó, en Sevilla y otros puntos de Andalucía, el medio centenar de personas¹⁹.

Todo el volumen de información generado durante el trabajo de campo, junto con resúmenes de lecturas y citas textuales, fue sistemáticamente volcado a una base de datos relacional con una estructura de campos diseñada en función del guión general de la investigación de la que, en la fase de análisis, se reportaron fichas e informes ordenados por temas.

¹⁹ Con “informantes estables” nos referimos a informantes con quienes mantuvimos más de dos conversaciones y/o entrevistas. Esta relación, que incluye también contactos telefónicos o vía e-mail e intercambios de opiniones y materiales, se mantuvo durante un dilatado período de tiempo.

I.3.6.- Proyectos y actividades relacionados con la investigación

El grueso de la investigación se ha desarrollado en el marco de un proyecto doctoral aprobado y financiado por el Plan Nacional de Formación del Profesorado Universitario, Dirección General de Universidades del Ministerio de Educación y Ciencia (2005-2009), pero ha contado también con la participación en otros proyectos y actividades inseparables del trabajo de campo. Merecen ser destacados:

- La participación como investigador en el Proyecto “Presupuestos Participativos y Culturas del Trabajo entre Empleados Públicos Locales” (2005-2006; Universidad de Sevilla –GEISA- Ayuntamiento de Sevilla; dirección: Dr. Isidoro Moreno Navarro), que constituyó no sólo el primer contacto con el objeto de estudio sino que posibilitó un acceso privilegiado al interior del ayuntamiento y del proceso.
- La participación como alumno durante dos años en los foros del Master en Gestión de la Ciudad (2006-2008; Universitat Oberta de Catalunya; dirección: Dr. Jordi Borja y Dr. Manuel Herce). Han sido foros virtuales –en este sentido, conviene reflexionar sobre sus potencialidades y limitaciones en tanto que “etnografía virtual”- de debates temáticos continuados con profesores y alumnos, en su mayoría representantes políticos, investigadores universitarios o consultores locales, de diversas ciudades españolas y latinoamericanas, en los que la participación ciudadana local ocupó un lugar destacado. Por otra parte, cursar este Master aportó numerosas claves teóricas y metodológicas para abordar el estudio de la planificación y gestión urbana; claves que, por otra parte, ejercían una gran influencia en la planificación estratégica local de Sevilla, dirigida por el PSOE, hasta 2011.
- El seguimiento pautado de la precampaña y campaña de las elecciones locales de 2007 en Sevilla, atendiendo sobre todo a los temas considerados por los medios y los candidatos como “principales preocupaciones de la ciudadanía de Sevilla” y al espacio dedicado –mejor, no dedicado- en sus programas y apariciones públicas a temas relacionados con la participación ciudadana, la democracia participativa local y los Presupuestos Participativos.

- El traslado temporal por seis meses (Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra; 2008; dirección: Dr. Boaventura de Sousa Santos) durante el cual, además de realizar otras tareas relacionadas con la investigación que incluyen la relación con investigadores de diversos países, colaboramos con el proyecto Equal “Orçamentos participativos: mais participação, melhor democracia” (2008; In Loco-CES-CEFA; dirección: Dr. Nelson Dias y Dr. Giovanni Allegretti) y pudimos conocer uno de los principales nodos mundiales que intervienen en la difusión de procesos de presupuestos participativos, que asimismo fuera socio privilegiado del proceso de Sevilla.
- La participación como investigador en el Proyecto “Democracia, Proyecto Urbano y Participación Ciudadana: los Presupuestos Participativos de Sevilla y otras experiencias andaluzas relevantes” (2008; Centro de Estudios Andaluces – Universidad de Cádiz. dirección: Dr. Julio Pérez Serrano) posibilitó la aproximación a la diversidad de casos de presupuestos participativos existentes en Andalucía, a sus potencialidades y limitaciones, encontrando contrapuntos políticos y metodológicos para la comparación con el caso de Sevilla objeto de nuestro estudio.
- La organización del Seminario “Democracia, Ciudad y Participación Ciudadana” (Centro de Estudios Andaluces, 2009), foro de debate de autoridades políticas, empleados locales, técnicos y otros ciudadanos vinculados a diferentes procesos de presupuestos participativos en Andalucía.

I.3.7.- Algunas incidencias y dificultades durante el trabajo de campo

En este apartado introductorio consideramos pertinente referir algunas incidencias a modo de reflexión abierta sobre determinados problemas encontrados en el campo y que han podido incidir en la investigación. Nos referimos, en primer lugar, al hecho de que los Presupuestos Participativos de Sevilla se desarrollaban en toda la ciudad, en muy diversos actos descentralizados –a veces, simultáneos- que, aunque respondían a modelos semejantes, se podían plasmar en situaciones muy desiguales e implicaban a distintas estructuras municipales y a sectores ciudadanos dispares. Dos asambleas, por ejemplo, podían tener el mismo objetivo, idéntico orden del día y similares grupos de actores y, en cambio, contar con asistencias, resultados e incidencias muy diferentes. Además, en parte, los Presupuestos Participativos se construían sobre la marcha con modificaciones y cambios. Son circunstancias que condicionaron

el trabajo de campo, especialmente la selección de actividades a las que acudir y que exigieron una atención permanente a muy distintos frentes sin posibilidad material de poder abordarlos absolutamente todos. Se optó por acotar los temas y el período de estudio así como por realizar “catas” significativas (selección de asambleas, de informantes, de estructuras municipales...). En este sentido, no pudimos estar en todos los actos pero sí podemos afirmar que conocimos en profundidad muestras representativas de todos los tramos del proceso.

Otra dificultad guarda relación con las fuentes bibliográficas sobre la Participación Ciudadana en los contextos locales y, más específicamente, sobre procesos de presupuestos participativos. Esta bibliografía, aunque proliferó con rapidez, es escasa y se encuentra muy dispersa, sobre todo en lo relativo a procesos europeos, con abundancia de textos no publicados o editados en ámbitos de circulación muy restringidos. Además, en no pocos casos, se corresponde con textos muy comprometidos con estas iniciativas, elaborados por sus responsables políticos o por estudiosos vinculados a ellas, lo que encierra una carga de parcialidad que no debe ser obviada. En algunos de estos textos y a lo largo del trabajo de campo, la investigación debió sortear otra dificultad ciertamente singular: los discursos políticos, sobre todo si están bien contruidos, obedecen a unas lógicas que no son fáciles desentrañar.

Nuestra “tribu” ha estado muy caracterizada por personas vinculadas a la acción política (políticos con cargo, “poli-técnicos”, investigadores con vinculaciones partidistas, militantes sociales o de partido...) lo que incluye, además de sinceras convicciones partidarias, un denso cruce de intereses y racionalidades, tácticas y estrategias, filias y fobias... con posiciones muy elaboradas. A la permanente relación de las perspectivas estratégicas con unas expresiones tácticas que parecen dispuestas para justificar casi todo, es preciso añadir una pluralidad de racionalidades que remite a fuertes construcciones de sentido, profundas convicciones ideológicas y morales y, en muchos casos, a un débil espíritu autocrítico; circunstancia asimismo reforzada por experiencias grupales muy intensas y no exentas de prácticas sectarizadas. Son hechos que han obligado a afinar en el análisis de los pronunciamientos y opiniones de un elevado número de informantes. Particularmente, en la interacción con algunos dirigentes políticos, fue frecuente una situación en la que cada parte –informante e investigador- parecían igualmente empeñadas en un doble juego de comedida cesión y obtención de información u otros apoyos de su interlocutor.

Estas lógicas políticas están muy presentes entre dirigentes y algunos militantes de las organizaciones partidistas pero, entendidas en un sentido amplio, lo están igualmente en miembros de otras grandes organizaciones. Así se ha evidenciado en el trabajo de campo entre los empleados públicos locales; actores que, aunque a otro nivel, están también involucrados en un contradictorio cúmulo de estrategias vinculadas a muy distintos objetivos y mediatizadas por otro tipo de intereses y racionalidades o, en determinados casos, por situaciones laborales dependientes de avatares políticos para su estabilidad o su promoción profesional.

El trabajo de campo entre funcionarios y otros técnicos municipales hubo de sortear una dificultad inicial: la débil disposición de algunos sectores a colaborar con una investigación que percibían como un recurso arbitrado por la dirección política de los Presupuestos Participativos para aumentar su conocimiento sobre ellos y, en determinados casos, para neutralizar sus eventuales críticas y resistencias. Téngase en cuenta que, además, algunos jóvenes investigadores universitarios parecían esgrimir un halo de experiencia autosuficiente frente a unos empleados locales tomados de manera burda por funcionarios acomodados e incompetentes. La táctica para superar este escollo –que, dicho sea de paso, podría haber llegado a bloquear parcialmente la investigación- no fue otra que explicar con claridad nuestros objetivos, incidir en nuestra rigurosa independencia e intentar mantener una posición equidistante ante los diferentes actores implicados; así como transmitir nuestra modestia, enfatizando el sincero reconocimiento hacia el papel de nuestros informantes en nuestro aprendizaje.

Mantener esta actitud equidistante y respetuosa hacia los diferentes actores no ha sido fácil pues, como ya hemos apuntado, los impulsores de los presupuestos participativos, en Sevilla y otros lugares, esgrimían de manera recurrente la presencia de investigadores universitarios como valor añadido del proceso. Este hecho, además de dificultar nuestra discreta presencia en el campo, nos situaba en el fuego cruzado de una controvertida contraposición: frente a la discutida legitimidad de la “clase política”, la “burocracia administrativa” y el “asociacionismo clientelar”... otra legitimidad alternativa nutrida por militancia, conocimiento académico o determinadas “redes internacionales” y “reconocidos líderes mundiales” de referencia. Nuestra independencia formal suscitó desconfianzas entre sectores que en unas ocasiones incluían nuestra investigación como “aliada” o, en otras, como “aliada... de los otros”. En este contexto, las opiniones críticas que fuimos avanzando y que hicimos saber a los actores implicados, no

siempre fueron bien acogidas, incluso por entornos que esgrimen la “autocrítica” o la “crítica constructiva” como referentes ideológicos, metodológicos y orgánicos.

Este contexto y estos actores, además de sumar dificultades, derivaron en otro efecto problemático: la recepción de numerosas confidencias, unas veces parciales y muy sesgadas, otras tan verosímiles y trascendentes para la investigación como “delicadas” y que requieren un tratamiento “reservado”. A un nivel menor, esta cuestión ha aparecido también entre algunos participantes del proceso, sobre todo entre personas organizadas.

La cuestión de la independencia del proceso y de los grupos y estrategias presentes o ausentes de él, desde luego siempre conflictiva con las subjetividades propias, la consideramos relevante. Máxime cuando en el campo se multiplicaban propuestas metodológicas que, al amparo de compromisos sociopolíticos o novedosas formas de construcción del conocimiento, podrían no actuar sino como una suerte de “intelectualidad orgánica” de estrategias políticas cargadas por lo demás de referencias que entendemos míticas, cosificadas y planas (“la ciudadanía participa”, “los barrios quieren”, “la asamblea decide”, “un cambio histórico”, “un proceso revolucionario”...), muy presentes en los imaginarios y construcciones de sentido de amplios sectores de la izquierda política y social. Más aún, hemos conocido situaciones en las que no estaba del todo claro quién impulsaba, en última instancia, algunos procesos de presupuestos participativos: si dirigentes y grupos políticos o líderes y equipos académicos o de consultoría.

Por otra parte, la aproximación al conocimiento del Ayuntamiento de Sevilla, de su organización política, sus estructuras técnico-administrativas, sus planes y proyectos, sus presupuestos, sus procesos de trabajo o de algunas de las claves que rigen su funcionamiento ha requerido un gran esfuerzo. La ciudad de Sevilla supera los setecientos mil habitantes y su ayuntamiento cuenta con muy diversas organizaciones –delegaciones, distritos municipales, organismos autónomos, empresas públicas...-, más de doscientos cincuenta centros de trabajo y un número de empleados públicos superior a los cinco mil.

Se han referido las diferentes racionalidades políticas de diversos actores. Es pertinente añadir las múltiples motivaciones y expectativas suscitadas por un proceso al que estaba llamada a participar la generalidad de la población y a cuyos actos acudían miembros de distintas organizaciones, asociaciones y colectivos u otros sujetos que lo hacían a título individual sin relación con ninguno de estos grupos. Además, en un contexto político local caracterizado por un

acusado enfrentamiento partidista, los Presupuestos Participativos fueron objeto de muy diversos posicionamientos. En semejantes condiciones, acotar debidamente el objeto de estudio y explorar las claves que lo regían se enfrentaba a las dificultades propias de un fenómeno social de manifestaciones caóticas. Y demandaba una gran dosis de paciencia, un sobreesfuerzo de contraste previo a la validación de resultados y una esmerada sutilidad para elaborar unas descripciones etnográficas respetuosas hacia esta pluralidad.

I.4.- Un estudio de antropología política

El tratamiento del objeto de estudio nos llevó a abordar, necesariamente, el debate sobre las limitaciones del sistema democrático representativo, sobre la “crisis de la democracia”, el “malestar democrático” o la “desafección hacia la política”; así como las alternativas formuladas desde diferentes posiciones en favor de la democracia participativa, ya estuvieran éstas encuadradas en propuestas reformistas insertas en el paradigma dominante sobre la gobernanza o en posiciones críticas de mayor radicalidad enunciadas desde sectores sociopolíticos transformadores. Este debate lo hemos trasladado a “lo local”, al espacio urbano, ámbito político para el que, tanto desde la politología como desde el urbanismo, se vienen articulando propuestas en favor de la cohesión social y la sostenibilidad medioambiental que fortalezcan el protagonismo de la ciudadanía y la sociedad civil en la planificación y gestión de las ciudades.

Ambas cuestiones, democracia y gestión de la ciudad, las relacionamos con las políticas locales de participación ciudadana, ámbito político concreto que en las dos últimas décadas ha venido cobrando protagonismo entre sectores institucionales, asociativos y académicos. Ciertamente es que desde ópticas distintas y, sobre todo, en un plano marcadamente discursivo, aunque también aportando nuevas referencias empíricas. Ha sido en este marco político institucional donde surgieron la práctica totalidad de casos de presupuestos participativos en Andalucía.

Esto nos introduce a cuestiones teóricas relacionadas con la política y el poder, la autoridad, la legitimidad o el consentimiento, la acción social y el conflicto; y con unas organizaciones – estatales y partidistas- centrales en el ámbito político local donde se ubica nuestro objeto de estudio. Se trata pues de un estudio de antropología política, tradición disciplinar que Simons (1997) y Kottak (2006) han relacionado expresamente con los estudios antropológicos sobre los sistemas legales, el poder, la autoridad y el conflicto.

Imagen 5.- ¿Crisis de la democracia?



Concentración del Movimiento 15M en “las setas”, en la Plaza de la Encarnación de Sevilla, en mayo de 2011. Las movilizaciones del llamado “movimiento de los indignados” han nucleado una de las mayores muestras de descontento popular de los últimos años. Entre sus denuncias, las limitaciones de la democracia formal representativa y los privilegios de la “clase política”. Fotografía: JMMR

Simons refiere “nuevos caminos” que, tras los antecedentes de Evans-Pritchard y Fortes en África y los estudios de la Escuela de Manchester y Max Gluckman, sugirieron a los antropólogos el análisis de “los mecanismos sociales para gestionar la tensión intersocietaria y el cambio”. Estudios posteriores (Leach, 1964; Turner, 1967) relacionaron, desde una perspectiva omnicompreensiva, la política con la generalidad de la vida social, incluida su dimensión ritual e identitaria. En los años ochenta del siglo XX, tras los trabajos sobre relaciones clientelares, campesinado y élites que caracterizaron las dos décadas anteriores y vinculados a los estudios de economía política y a la Teoría del Sistema Mundial, los trabajos de Wolf (1982) y Mintz (1985) se orientaron “al análisis de las transformaciones políticas y las relaciones de clase en términos verdaderamente globales”, abriendo nuevas perspectivas para el conocimiento de las resistencias sociales a la autoridad. Ambas aportaciones habrían contribuido a una visión más completa del poder y, posteriormente, concluye Simons, la antropología política comenzaría a atender “a cuestiones más allá de las instituciones de gobierno”.

Partimos de esta consideración amplia de lo político como algo imbricado en la organización social (Fried, 1967) y coincidimos con Richir (1991) cuando subraya que, aun incluyendo el entramado político institucional, lo desborda. No obstante, lo político y lo social pueden circunstancialmente distinguirse a efectos analíticos aunque lo que no cabe es separarlos radicalmente como si política y sociedad dispusieran de espacios independientes.

“Estado y sociedad se impregnan mutuamente. El Estado nace de la sociedad, hunde sus raíces en la sociedad, mantiene con ella una relación de dependencia y es, él mismo, una sociedad en la sociedad, sin dejar por ello, a la vez, de guardar cierta distancia y hasta un apartamiento del resto de la sociedad, que, por lo demás, no son idénticos en todos los sectores del Estado. La sociedad produce el Estado y penetra en el Estado. Distinguir no implica separar, y menos aún de manera absoluta” (Del Río, 2003:82)

Desde esta perspectiva amplia pero en un intento de acotación para el análisis, aun huyendo de la simplificación de lo político a lo meramente institucional, recurrimos a Molina (2004) cuando parte de considerar la política como una actividad humana, interesada e ideológicamente justificada, comprometida con determinados objetivos que implican al conjunto de la colectividad. Y constata la existencia de distintas aproximaciones que amplían la riqueza del concepto. Así, la idea de política como “conflicto”, entendido éste como combate entre individuos y grupos para conquistar el poder o, desde una perspectiva opuesta, en un sentido ético: obrar en sociedad influyendo o utilizando el poder público con el objetivo de lograr el bien común. La politología tiende hoy a acotar el concepto de política como una

“interacción entre los diversos actores sociales que, por tener intereses enfrentados, luchan para acceder o influir en el poder público” (2004:96)

que, bien a través de la negociación o por imposición, organiza la convivencia con el objetivo de mitigar los conflictos; o sea, la política entendida como

“juegos y relaciones de poder, con especial atención a las deliberaciones y desacuerdos que anteceden a la toma de decisiones” (2004:96)

En línea con lo expuesto, insistimos en que nos referiremos sobre todo a una parte de la política; a su dimensión como un campo de actividad –de relaciones y regulaciones- vinculado al ámbito institucional estatal, a sus prácticas y a los grupos que se dedican a ellas o que actúan sobre ellas. Tomamos así una acepción parcial de política íntimamente relacionada con el poder: con el ejercicio del poder y con los intentos de influir sobre las decisiones de quienes lo ejercen.

Más también acotamos, siempre con pretensiones operativas, nuestra concepción del poder. No nos referimos a su acepción extensa -“relaciones de poder”- transversal a todos los ámbitos de las relaciones humanas (Foucault, 2001), sino al poder político entendido como ámbito y prácticas donde confluyen fuerzas sociales que pugnan (y a veces cooperan) entre ellas (Del Río, 2003). En términos de Parsons (1972) a la “capacidad” de personas o instituciones para lograr que “las cosas se lleven a cabo” o, como resume Kottak (2006), a la capacidad de ejercer la propia voluntad sobre los demás, siempre, insistimos, en el ámbito de la regulación política.

En efecto, el estudio de los presupuestos participativos nos sitúa ante las instancias del poder que los impulsa y, al mismo tiempo, ante una cierta expresión de la acción social que opta por la profundización de la negociación en el proceso de toma de decisiones como vía de tratamiento y

gestión del conflicto. En nuestro caso, del conflicto derivado del cruce de intereses sobre un medio urbano formalmente regulado por el poder político institucional local, lo que nos remite al marco descentralizado de las administraciones locales –los ayuntamientos, sobre todo- en tanto que ámbito parcialmente delegado por el poder estatal para, en base a unas competencias, unos procedimientos reglamentados y una disponibilidad presupuestaria, ejecutar determinadas políticas relativamente autónomas con incidencia sobre la colectividad. El gobierno local está sustentado en una legitimidad democrática formal representativa y goza de una autoridad socialmente aceptada, aún con diferentes niveles de contestación, para el ejercicio del poder en su ámbito; autoridad referida tanto a la aceptación general del marco legal que lo regula como a un suficiente consentimiento social, respaldado simbólicamente a través del sufragio, hacia sus propias regulaciones y prácticas.

Nos referimos al consentimiento no sólo en su estricta concepción maquiavélica –el que posibilita el gobierno con “las leyes propias de hombres” frente a la coerción o “la fuerza, la de las bestias” (Jáuregui, 1990)- ni al exclusivamente generado por el sutil “control del pensamiento en los estados modernos” (Chomsky, 1989; Harris, 2000) sino al construido, de manera aún más compleja, con el idealizado concurso de “una madura sociedad civil” (Molina, 2004) en los procesos de toma de decisiones en los sistemas formalmente democráticos.

Hemos de reparar en la cuestión de la desafección hacia “lo político”, del distanciamiento de amplios sectores sociales de las organizaciones y actividades políticas institucionalizadas (Stoker, 2000; Blas e Ibarra, 2006; Pearce, 2006; Pastor, 2007; Pindado, 2008) y, particularmente, en las críticas dirigidas al “sistema de partidos” (Pharr y Putnam, 2000; Castells, 2003) y al colectivo de individuos que ocupan y ejercen puestos políticos institucionales: una “clase política” que constituye un grupo cohesionado y tendente a su autoperpetuación (Von Beyme, 1995; Del Río, 2003; Molina, 2004). En este sentido, consideramos las culturas organizacionales referidas a la gestión burocrática de “lo público”, entendidas como dinámicas –formales e informales-, valores y símbolos que rigen el comportamiento de los miembros de una organización y sus interrelaciones así como las relaciones entre éstos y el resto de grupos e individuos (Ramíó, 1999), en estrecha relación con el concepto de culturas del trabajo (Palenzuela, 1995, 1996; Moreno, 1997). Recurrimos a ambos conceptos para el estudio de la burocracia municipal pero también para el análisis de unas “culturas político-partidistas” que combinan particulares referentes ideológico-políticos y simbólicos con prácticas

profesionalizadas y estilos organizativos tamizados por estrategias e intereses corporativos en pugna por el control del poder político institucional y por su proyección social.

Las organizaciones –en nuestro caso, ayuntamientos y partidos que intervienen en él- son sistemas políticos en los que el poder, en las acepciones aportadas por Dahl o Blau, cuenta con tipos y fuentes diversos (Morgan, 1990; Mintzberg, 1992; Talego, 1996); de modo que, en ellas confluyen diferentes actores desde distintas posiciones e intereses que configuran racionalidades dispares y en ocasiones contrapuestas. Dada la trascendencia que en la concreción de las decisiones políticas locales tienen las estructuras técnico-administrativas y los empleados públicos municipales, prestamos asimismo atención al “conflicto entre burócratas y políticos” en las administraciones públicas en torno a los procesos de toma de decisiones (Ramió, 1999).

Los partidos políticos y sus intereses como organizaciones -o los intereses de personas o facciones de su interior u otras instancias externas a las que representan-, las ramificaciones partidistas en la sociedad civil organizada, las operaciones empresariales y financieras que entienden el medio urbano como oportunidad de negocio y generación de plusvalías o la acción de los medios locales de comunicación u otras instancias corporativas, ubicadas entre estas fuerzas e intereses, constituyen elementos ineludibles en el estudio de los condicionamientos y servidumbres del poder político local democrático representativo. Y, necesariamente, el análisis debe reparar en fenómenos globales como la posición dominante de los mercados financieros, la crisis del Estado-nación o el retroceso de las capacidades políticas de las instituciones públicas (Delgado, 1998; Chomsky, 2002; Moreno, 2002; Del Río, 2003; Martín, 2003, 2005); fenómenos todos ellos que vienen agudizándose en los últimos años con resultados de aún mayor regresión de las inversiones y políticas sociales.

Para algunos estudiosos de la política local estas circunstancias concurren con una “crisis del gobierno tradicional” caracterizada por las dificultades de las autoridades ante “un entorno más complejo, incierto y dinámico” y por las demandas de “una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica”; crisis que habría alumbrado una réplica alternativa en el “nuevo paradigma de la governance” (Blanco y Gomà, 2002). Cabannes (2004), que adjetiva el concepto de “gobernanza” como “complejo y controversial”, recurre, en su justificación de los presupuestos participativos en ciudades latinoamericanas, a la definición aportada por el PNUD:

“El ejercicio de autoridad política, económica y administrativa en la administración de los asuntos de un país a todos los niveles. Incluye los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias”.

La gobernanza, prosigue Cabannes, no es el gobierno: el poder existe dentro y fuera de la autoridad formal y las instituciones de gobierno. Y la gobernanza actúa a modo de proceso, basándose en complejas relaciones entre muchos actores con diferentes prioridades. Pero el paradigma de la gobernanza ha sido impugnado desde la propia ciencia política, señalando, desde una óptica marxista, la naturaleza de los aparatos del Estado como expresión de una dominación política reflejo de la explotación económica. Para el politólogo Jaime Pastor (2007) la gobernanza no sería sino

“una fórmula para ir alcanzando una legitimidad de ejercicio mediante la cooptación de sectores de la ‘sociedad civil’ que puedan avalar las políticas neoliberales” (2007:3)

El estudio de los presupuestos participativos en el ámbito de las políticas institucionales de Participación Ciudadana nos sugiere varios interrogantes: ¿qué relevancia tienen estos procesos y estas políticas?, ¿establecen ámbitos de negociación equilibrados entre diferentes actores sociales y políticos?, ¿acogen estos cauces la negociación también con “los otros poderes locales” –empresariales, mediáticos, partidistas u otros corporativos- o, por el contrario, éstos disponen de otros ámbitos para la interlocución o el ejercicio de la presión en defensa de sus intereses al margen del control ciudadano? ¿Contribuyen realmente a una gestión más democrática de la ciudad? Son preguntas que nos llevan a contemplar, a modo de marco político general, tres cuestiones a su vez interrelacionadas: las políticas locales de Participación Ciudadana, el debate sobre las limitaciones de la democracia formal representativa y las propuestas sobre democracia participativa local, y las consideraciones sobre la participación de la ciudadanía en la planificación estratégica y la gestión de la ciudad.

I.5.- Participación ciudadana, democracia y gestión urbana

I.5.1.- Participación política y políticas de participación ciudadana. De la contención del asociacionismo vecinal a la preocupación por la “desafección hacia la política”

La participación en la vida social y política sugiere fenómenos muy diversos: desde la participación electoral hasta la pertenencia a grupos y redes sociales pasando por la presencia

activa en reivindicaciones y protestas sociopolíticas, rituales festivos o medios de comunicación, entre otros. Participar refiere a “tomar parte”, a intervenir en los ámbitos en que se desarrollan los procesos de socialización.

La participación política nos remite a la información y la opinión, al análisis y el debate, a la deliberación en un ámbito colectivo de toma de decisiones relacionado con la gestión de los asuntos de una comunidad; de los recursos, normativas y actividades públicas. Pindado (2008) la vincula a las tres dimensiones de la política: estructuras (polity), procesos (politics) y resultados (policy). Lo que guarda estrecha conexión con dos conceptos clave a su vez indisolubles: democracia y ciudadanía, participación democrática y ejercicio de la ciudadanía.

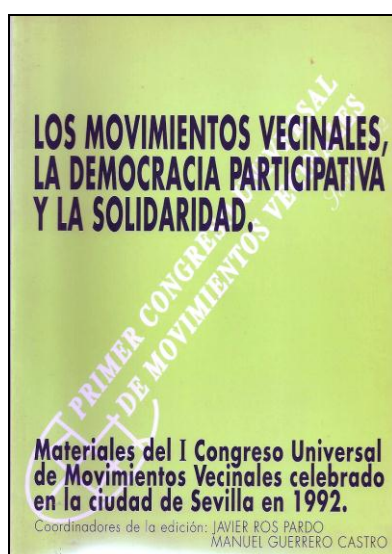
Tratar sobre la participación ciudadana puede suscitar acercamientos dispares, por lo que acotaremos este concepto según su uso habitual en el ámbito político local por parte de autoridades y otros especialistas. Siempre con relación a este ámbito concreto de interés, denominaremos “participación ciudadana” a un conjunto de instrumentos y sistemas institucionales impulsados desde instancias gobernantes, en particular por los gobiernos locales, para su relación e interlocución con sectores de la ciudadanía en la implementación de algunas políticas públicas en su ámbito de actuación. No nos referiremos pues –de manera nuclear, al menos- a la participación en un sentido amplio que pudiera incluir la diversidad de formas de acción sociopolítica de la ciudadanía y sus asociaciones y grupos sino a las normas, estructuras y procesos impulsados por los ayuntamientos u otras administraciones –esto es, en gran medida, por los partidos políticos- y que formalizan cauces en los que la ciudadanía puede tomar parte. A las normas, estructuras y procesos políticos de las administraciones locales formalmente dirigidos a promover y canalizar la participación ciudadana, con independencia de que tales iniciativas puedan alcanzar durante su desarrollo mayor o menor autonomía con respecto a las instituciones que las impulsan.

Es desde este espacio institucionalizado desde el que a lo largo de la primera década del siglo se impulsaron los Presupuestos Participativos de Sevilla y otros casos en Andalucía. Y ya sea al filo de estos procesos o de otras estrategias políticas institucionales, de nuevas propuestas sobre la gestión y gobernabilidad de las ciudades o de las críticas y demandas de los movimientos y colectivos sociales, el debate sobre estas políticas y sobre sus potenciales aportaciones a la innovación o a la regeneración democrática, según los casos, ha venido generando una atención relativamente creciente por parte de autoridades y especialistas.

Las políticas locales de participación ciudadana comenzaron a estructurarse, desde los ayuntamientos democráticos, tras el Franquismo, durante los años ochenta del pasado siglo y estuvieron centradas en la interlocución con asociaciones de barrio, en gran parte con el objetivo de su contención y aproximación al ámbito municipal. Para ello, algunos ayuntamientos comenzaron a poner en marcha cauces de participación y a institucionalizar, en determinados casos pioneros, mecanismos más estructurados. El contexto se caracterizaba por una fuerte presencia municipal de los partidos de izquierda y por la actividad de un movimiento ciudadano articulado sobre todo alrededor de las asociaciones vecinales.

Castells (1992) destaca el movimiento vecinal entre los principales movimientos sociales del último cuarto del siglo, relacionándolo con tres ejes centrales: defensa de las condiciones de vida, construcción de identidades barriales y afirmación de la autonomía política local. Muchas de estas asociaciones vecinales habían estado comprometidas con la lucha antifranquista y con las reivindicaciones de los barrios populares y en gran medida habían sido lideradas por militantes y cuadros de organizaciones políticas que, en algunos casos, pasaron a ocupar concejalías. Entre unos y otros, concejales de izquierda y dirigentes vecinales, se suscitaron, sobre todo al principio de la década, nuevas expectativas ante la construcción de la democracia local cuando aún permanecían activas, si bien ya en retroceso, algunas de las energías sociopolíticas críticas y transformadoras movilizadas durante el proceso de Transición (Castells, 1992; Pindado, 2002, 2008).

Imagen 6.- Movimientos vecinales



El movimiento vecinal constituyó uno de los movimientos populares más activos durante la Transición. En 1992, se celebró en Sevilla el I Congreso Universal de Movimientos Vecinales, encuentro de reflexión sobre nuevas estrategias en el que la reivindicación de la Democracia Participativa ya ocupó un lugar central. La conferencia inaugural del Congreso corrió a cargo de Manuel Castells bajo el título “Lo local y lo global: el papel de los movimientos vecinales en el nuevo orden mundial”. Material cedido por Manuel Guerrero, coordinador del congreso.

Se constituyeron las primeras delegaciones de Participación Ciudadana con cierta disponibilidad presupuestaria, generalmente reducida, y algunos funcionarios, generalmente pocos, que estructuraron la interlocución con las asociaciones vecinales, elaboraron las primeras normativas para la participación, regularon convocatorias de subvenciones, proyectaron equipamientos cívicos e impulsaron actividades socioculturales dirigidas a los barrios (Pindado, 2002, 2008).

Al tiempo que estas estructuras se consolidaban, la tensión sociopolítica general fue decayendo y el movimiento vecinal disminuyó su actividad crítica, acusando una mayor institucionalización y desmovilización. Mientras, en muchos barrios surgían dispersas expresiones asociativas muy dispares vinculadas a la “lucha contra la droga” o la atención a personas adictas, la acción comunitaria, el ecologismo o la preocupación por la “inseguridad ciudadana”, entre otras. Por su parte, las organizaciones partidistas de barrio, algunas de ellas antes muy activas, o entraban en crisis e incluso desaparecían, caso de agrupaciones de partidos comunistas o, como ocurrió sobre todo entre dirigentes y militantes del PSOE, se integraron a las instituciones para cubrir las necesidades de un partido que, particularmente en Sevilla y otros lugares de Andalucía, comenzaba a gestionar la mayor parte de los espacios político-administrativos.

En ciudades andaluzas en que, como Sevilla o Córdoba, se comenzaron a desarrollar políticas de participación ciudadana éstas estuvieron asociadas, en una primera etapa, a discursos de “descentralización y proximidad”; de ahí la renovada importancia de anteriores divisiones territoriales en distritos y la construcción de los primeros centros cívicos. En 1985, la entrada en vigor de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local establecería un marco formal para una participación que, a decir de las mayorías municipales, ya habría encontrado amparo legal fundamental en la constitución²⁰.

En gran parte caracterizadas por lo que Pindado ha denominado “contener y contentar”, las políticas locales de participación privilegiaron la atención a asociaciones, sobre todo vecinales, incluyendo algunas subvenciones selectivas y la cogestión de actividades culturales y recreativas de barrio; acaso considerando pequeñas actuaciones urbanísticas pero desestimando el debate sobre la ciudad u otras políticas generales (Pindado, 2002, 2008; Borja, 2006). Las concejalías de participación, en aquellos casos en que tuvieron cierta iniciativa política, se empeñaron en

²⁰ El artículo 9.2 de la Constitución establece: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (Constitución Española. Título Preliminar. Artículo 9.2).

atraer al ámbito municipal a líderes y directivos vecinales, estabilizando canales de interlocución con asociaciones afines e ignorando –o intentando desactivar- a otras más reivindicativas.

En la década de los noventa, las políticas de participación más relevantes experimentaron algunos cambios en sus contenidos; y sus estructuras, aun con un peso político reducido, se fueron consolidando en los organigramas municipales. El contexto comenzaba a denotar una ampliación de la intervención de las administraciones locales: actuaciones municipales en más temas políticos y sociales, mayor tensión de “lo local”, proyección competitiva de las ciudades, organización de eventos de resonancia supralocal o difusión de imágenes “de marca” urbanas... Los principales ayuntamientos mejoraron sus políticas de comunicación y marketing, con fuertes tintes propagandistas, impulsando, en algunos casos, medios propios de comunicación. Por su parte, la ciudadanía aumentó sus demandas a los ayuntamientos, más allá de las entidades vecinales o de barrio, en materia de servicios municipales o reclamando su intervención ante conflictos o negociaciones con otras administraciones o empresas, y adquirieron mayor peso nuevas redes y colectivos sociales (asociaciones de comerciantes, de actores culturales u otras corporativas, demandantes de acciones concretas sobre el espacio público, entidades de defensa de consumidores, usuarios de bicicletas u otros grupos patrimonialistas, conservacionistas y ecologistas urbanos) (Brugué, 2000; Pindado, 2002, 2008). Algunos de estos ayuntamientos profundizaron en las normas sobre la participación, en cierta descentralización de gestiones y servicios (oficinas en distritos, extensión de centros cívicos, conciertos de servicios con entidades vecinales) y, al final de la década, impulsaron nuevos órganos institucionales de carácter consultivo: consejos económicos y sociales, agendas 21, pactos locales sectoriales, iniciativas de consulta en planes de ordenación urbana...

La relación con el asociacionismo siguió privilegiando la interlocución con el asociacionismo vecinal pero comenzó a combinarse con la atención a otros grupos (colectivos de mujeres o de mayores, colectivos conservacionistas, ONGs de cooperación al desarrollo, grupos de profesionales y expertos) y con la atención a peticiones individuales de ciudadanas y ciudadanos no adscritos a asociaciones. Las asociaciones de vecinos, muy mediatizadas por los ayuntamientos y los partidos políticos, tendieron a posicionarse en función del signo de los gobiernos locales, a veces originando duplicidad de federaciones o coordinadoras. En Sevilla, esta división se llegaría a plasmar en, por una parte, la Federación de Asociaciones de Vecinos Unidad y, por otra, la Coordinadora de Asociaciones Independientes de Sevilla (CAIS).

Imagen 7.- Institucionalización de las asociaciones vecinales



Buena parte de las asociaciones de vecinos, componente fundamental del movimiento vecinal en Andalucía, derivó a una suerte de institucionalización como consecuencia de la política de “contener y contentar” impulsada desde los ayuntamientos. La Asociación de Vecinos Parque Mediterráneo de Málaga, por ejemplo, tiene su sede social en locales municipales del Área de Participación Ciudadana. Fotografía: JMMR.

Al final de la década, coincidiendo con síntomas de agotamiento –o de abierto fracaso- de estos modelos, en algunos espacios institucionales para la participación ciudadana se comenzaría a introducir el debate sobre la “innovación democrática local” o los “nuevos derechos ciudadanos” y se constituirían redes internacionales de ciudades comprometidas con la participación. En determinados casos concretos, más críticos hacia el sistema representativo y tomando como referente el proceso de Porto Alegre, se proyectarían iniciativas democráticas participativas locales. José Manuel Rodríguez Álvarez, en su presentación a la Fundación Pi i Sunyer del Informe Stoker, llegaría a afirmar en 2002, no sin cierta desmesura, que “el tema de la participación ciudadana constituye en la actualidad el objeto de uno de los debates centrales en el ámbito del gobierno local” (Rodríguez Álvarez, 2002).

Rodríguez Álvarez había sido el experto español miembro del Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR) que elaboró el Informe para el Comité de Ministros de la Unión Europea sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local, bajo dirección del profesor de la Universidad de Glasgow Gerry Stoker. En realidad, como señaló el propio Rodríguez Álvarez, este Informe, aprobado en junio de 2000, así como la consecuente Recomendación del Comité de Ministros a los Estados Miembros de 6 de diciembre de 2001, obedecía a un factor que comenzaba a tornarse en preocupación institucional: la reducción de la participación electoral y su lectura en clave de desafección política de los ciudadanos.

En este contexto, las propuestas sobre participación que fueron ganando notoriedad durante la última década, pueden ser divididas en dos grandes enfoques que, a su vez, mantienen algunas líneas de intersección entre sí al tiempo que cierta diversidad interna. El primero de estos

enfoques agrupa los discursos más orientados hacia las prácticas institucionales, proponiendo políticas que, aún de carácter “posibilista” y reformista, podríamos considerar “sensibles” al tema que nos ocupa. Aborda la participación desde la óptica de la gestión de las ciudades bajo supuestos de gobernabilidad democrática, con objetivos tales como mejorar técnicamente la acción de gobierno, dotar de mayor legitimación social a las políticas municipales o canalizar los conflictos, otorgando un mayor protagonismo formal a la ciudadanía e innovando en materia de mecanismos participativos y de derechos cívicos. En este bloque, los presupuestos participativos son contemplados como un procedimiento más, acaso con mayor centralidad para los autores más críticos (Blanco y Gomà, 2002; Borja, 2006), a insertar en sistemas o redes integrales para la participación más amplios y con diversos instrumentos. A pesar de su óptica institucional, la influencia de este primer enfoque en los ayuntamientos, aun siendo la más extendida, es limitada, pues “la cuestión de la participación ciudadana” continúa ocupando, más allá de las formulaciones retóricas, una posición marginal e instrumental en el conjunto del municipalismo. Y engloba varios referentes que tienen un foco emisor de proyección estatal en politólogos y urbanistas vinculados a entidades académicas de Catalunya y relacionados con instituciones políticas gobernadas por el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) y, en menor medida, por Iniciativa per Catalunya Verds (ICV). Estos autores y sus textos han influido en los sectores institucionales y orgánicos del PSOE de Sevilla y, en general, en los sectores de las mayorías gobernantes del municipalismo andaluz más receptivos a la cuestión de la participación, lo que parcialmente incluye alcaldías que, como la de Córdoba, fueron gobernadas por Izquierda Unida. Sólo en sus expresiones más críticas hacia los mecanismos participativos establecidos y en sus demandas de nuevos derechos ciudadanos tuvieron algún reflejo en los discursos de los impulsores de los Presupuestos Participativos de Sevilla.

El segundo enfoque, de menor resonancia en las políticas institucionales aunque más extendido en círculos políticos e intelectuales críticos, centra su atención en las potencialidades sociopolíticas transformadoras de los procesos participativos de base ciudadana. Si las posturas anteriores se orientan sobre todo al diseño de “una acción de gobierno más democrática”, este segundo enfoque, más crítico hacia las políticas y mecanismos participativos institucionales, observa las posibilidades de estos mecanismos desde la óptica de los movimientos ciudadanos, desde su viabilidad para coadyuvar a la presión popular en su incidencia sobre las políticas públicas. En este enfoque destacan, entre otros, equipos de investigadores de la Universidad del País Vasco, la Universidad Complutense de Madrid o el Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. En estos grupos, más próximos a la experiencia original de Porto

Alegre, se han privilegiado los presupuestos participativos como instrumento de participación “más avanzado” por “socialmente transformador”, por su potencial aportación al “empoderamiento ciudadano” y a la regeneración democrática; y su influencia la hemos observado entre políticos e intelectuales y consultores y técnicos de izquierda sin responsabilidades de gobierno o que constituían o apoyaban minorías en coaliciones municipales más amplias. Minorías que, como ocurrió en Sevilla, ostentaban la dirección de las áreas municipales de participación.

En este mismo enfoque, con coincidencias teóricas y políticas aunque en algunos casos más desapegados de la acción institucional, destacamos propuestas aún más centradas en el análisis y puesta en práctica de procesos participativos, enfatizando las metodologías para la acción y las potencialidades pedagógicas sociales y transformadoras de la acción misma. Las hemos observado parcialmente vinculadas, ya sea a través de personas concretas u orgánicamente, a diversos núcleos políticos o de consultores próximos a un sector de Izquierda Unida y el Partido Comunista de España –IEPALA, Fundación de Investigaciones Marxistas- así como, sobre todo, en un plano más metodológico y no partidista, a grupos de profesionales de la intervención social comunitaria especializados en estrategias de Investigación Acción Participativa (IAP), como CIMAS²¹ y la asociación de consultoría *Antígona procesos participativos*²² o, desde compromisos sociales de carácter militante, en colectivos y redes como Baladre²³. La influencia de este segundo conjunto de enfoques ha estado, de una u otra forma, muy presente en el discurso de los dirigentes y técnicos que impulsaron los Presupuestos Participativos de Sevilla; unos en el plano ideológico-político, otros en su diseño metodológico formal.

Insistimos tanto en la existencia de convergencias entre autores y formulaciones de los distintos bloques citados como en la relativa diversidad interna de cada uno de ellos. También en la débil incidencia de ambos si tomamos el conjunto del municipalismo, mayoritariamente caracterizado

²¹ CIMAS: Observatorio Internacional Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible. Originariamente vinculado al Instituto IEPALA de la Universidad Complutense de Madrid, asumió, hasta, 2007, la dirección técnica de los Presupuestos Participativos de Sevilla.

²² Consultora impulsada por un equipo de postgraduados en el Master en Investigación, Gestión y Desarrollo Local, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. Encabezada por el sociólogo e investigador del IESA-CSIC Ernesto Ganuza, ha prestado asistencia técnica a procesos de presupuestos participativos en Córdoba y Torreperogil (Jaén).

²³ Baladre es una coordinadora estatal de colectivos autónomos de acción para la “denuncia de la desigualdad, la pobreza y la marginación en cualquiera de sus formas”. Entre otros, agrupa al Centro de Recursos Asociativos de la Bahía de Cádiz (CRAC) y a un colectivo –Los Paraos- de la Asociación de Vecinos Palma-Palmilla de Málaga.

por un tratamiento normativista y en la práctica vacío de la participación²⁴. La división aportada tiene un objetivo descriptivo en cuanto a fijar los principales referentes de las políticas andaluzas de participación ciudadana que pueden ser tomadas como aquellas relativamente más sensibles, progresistas o, en su caso, transformadoras. Y, más concretamente, perseguimos establecer cuáles de estos discursos han incidido y de qué manera en las políticas de participación del Ayuntamiento de Sevilla en los últimos años, hasta 2011, y en los diferentes posicionamientos ante los Presupuestos Participativos observados en el interior de los dos grupos municipales hasta entonces gobernantes: PSOE e IU.

Hemos observado menor incidencia de referentes de entidad específicamente andaluces si bien deben ser citadas algunas líneas de investigación del Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía (IESA-CSIC), a caballo entre el primer y segundo enfoque aludidos, y diferentes trabajos de especialistas que en su día formaron parte de El Reparto de Las Cabezas de San Juan; o publicaciones de colectivos de investigación-acción como los agrupados en la coordinadora Baladre o CIMAS, más vinculados al segundo enfoque. También, con orientaciones plurales, diversos informes financiados por el Centro de Estudios Andaluces y otros estudios de caso desarrollados por técnicos de algunos ayuntamientos (Córdoba, Jerez, Puente Genil, Sevilla...) o por investigadores de varias universidades andaluzas. Entre estos últimos, incluimos las aportaciones realizadas desde la antropología social por miembros de los grupos de investigación GISAP (Universidad Pablo de Olavide) y GEISA (Universidad de Sevilla).

²⁴ Tiene interés referir la crítica de Pindado (2008) cuando ironiza sobre tres extendidos “modelos extremos de participación”. El primero de ellos –“Despotismo ¿ilustrado?”- estaría protagonizado por políticos que entienden que la cosa pública es “asunto suyo”; por técnicos que “lo saben todo”, rinden cuentas exclusivamente a las autoridades y consideran que “la ciudadanía es un mal necesario”; y por asociaciones menos relacionadas con la ciudadanía que con los ayuntamientos de los que obtienen subvenciones a través de dudosos canales informales. En un segundo modelo, que denomina “normativista”, los políticos acatan la participación en estricto cumplimiento de la norma y promulgan reglamentos de participación tan formales y acabados como inútiles; algunos técnicos son “cordiales y amables animadores de grupo” frente a la incompreensión de una mayoría celosamente legalista; y las asociaciones “acaban siendo apéndices municipales” y sus líderes “pseudofuncionarios” participantes en consejos y otros órganos poco operativos que no promueven la participación real de la ciudadanía. Por último, en un tercer modelo de “ciudadano-cliente” los políticos se comportan como gestores (“politécnicos”) obsesionados por tener satisfechos a sus ciudadanos-clientes y por mantener buenas relaciones con el asociacionismo más relevante; los técnicos desarrollan una tenaz labor de “relaciones públicas” de fuerte contenido propagandista; y las asociaciones, muy dependientes del ayuntamiento, pueden incluso prestar algunos servicios a la población asimilando el rol político de ciudadano al de consumidor de servicios.

1.5.2.- Desafección política y reforma del sistema representativo local. Primer enfoque: participación e innovación democrática para legitimar políticas y gobiernos “más próximos” a la ciudadanía

El Informe Stoker constituye la propuesta más moderada de este conjunto de enfoques sobre la participación ciudadana de pretensiones posibilistas que, aun con diferentes posiciones reformistas o “innovadoras” democráticas, se caracteriza por su marcado carácter institucional. Se resume en la conveniencia de diseñar estrategias, muy formalizadas y técnicas, para canalizar el tratamiento de algunas demandas ciudadanas reforzando la legitimidad de las instituciones locales, elevando una suerte de recomendaciones para, en última instancia, facilitar la acción de gobierno a través de un mayor concurso ciudadano.

En el mismo plano local y pragmático, igualmente referido a la gobernabilidad y gestión de las ciudades aunque en ocasiones con mayor nivel de crítica hacia las limitaciones de la democracia representativa, otros estudiosos relacionan las dificultades de los regímenes democráticos - “crisis del gobierno tradicional”- con la pertinencia de nuevas respuestas a la complejidad urbana y a las demandas de unas sociedades locales caracterizadas por la diversidad sociocultural y por nuevas formas de acción social: “nuevos retos locales” (Brugué y Gomà, 1998; Blanco y Gomà, 2002; Brugué y Jarque, 2002; Subirats, 2002; Brugué, Gomà y Subirats, 2005; Borja *et al.* 2006).

Desde distintas consideraciones y distintos niveles de crítica, se admite que la democracia representativa, sostenida sobre el sistema de partidos y la práctica, aún con restricciones, del sufragio universal para la elección de representantes, presenta limitaciones para refrendar su legitimidad. La contundencia de Castells (2003) es ilustrativa:

“...atrapado en el ámbito de los medios, reducido a un liderazgo personalizado, dependiente de una compleja manipulación tecnológica, empujado a una financiación ilegal, arrastrado por los escándalos políticos, el sistema de partidos ha perdido su atractivo y su fiabilidad y, a todos los fines prácticos, es un resto burocrático, privado de la confianza pública” (Castells, 2003:382).

Pero, al mismo tiempo, se advierte que en el terreno político institucional se dirimen, aún con contradicciones, cuestiones de primer orden que afectan a la vida colectiva e individual. Y, aunque desde distintos ángulos teóricos y diferentes niveles de crítica y exigencia, se subraya que los actuales regímenes democráticos articulan el pluralismo social, pues grupos e individuos disponen de mecanismos de defensa de intereses específicos y de derechos fundamentales

regidos por tratados constitucionales que, a su vez, proclaman la división de los poderes del Estado (Molina, 2004).

En defensa del sistema representativo, estos sectores consideran simplista y unilateral caracterizar todos los regímenes democráticos actuales exclusivamente por sus dimensiones más formalizadas, pues la misma concurrencia periódica a la validación electoral de partidos y candidatos, sostienen, fuerza la atención de los dirigentes políticos a las demandas ciudadanas. De otra parte, subrayan la existencia de un modelo de libertades individuales o del sufragio universal, del pluralismo de partidos y la oposición política, de la centralidad de la Ley... además de una componente de redistribución social orientada a procurar un mayor bienestar de sectores más o menos amplios del electorado, contexto que requiere de una “madura y activa sociedad civil” (Molina, 2004).

En la actualidad existen tantos regímenes democráticos “homologados” que la “normalidad democrática” – constitucionalismo, elecciones periódicas, sistema de partidos...- caracteriza a un número de sistemas políticos del mundo “que nunca la historia había conocido” (Font, 2001). No obstante, a pesar de su rigor formal²⁵, esta apreciación es matizada pues, como apunta Pindado (2008), estaríamos, cuando menos, ante una situación de “más democracia pero de menor calidad”, ante “la sensación de una crisis de ese sistema”. Pindado (2008) expone que, en nuestro entorno político más próximo, “un amplio sector de la doctrina” coincide en que existen aspectos de la democracia que “sufren una evidente crisis” cuyas causas resume en la falta de credibilidad de los partidos políticos, desconfianza hacia el sistema, falta de transparencia de los gobiernos o falta de rendición de cuentas a la ciudadanía, de modo que asistiríamos a lo que Crouch (2004) ha definido como “postdemocracia”.

En la segunda mitad del siglo XX coincidieron en la arena política europea y norteamericana corrientes de pensamiento contraculturales y contrahegemónicas con el impacto de los procesos de liberación nacional en diversos países del Tercer Mundo, así como manifestaciones de descontento entre trabajadores y estudiantes y nuevos movimientos sociales que, como el de oposición a la discriminación racista y al belicismo, el ecologismo o el feminismo, generaron nuevas formas de activismo social e incorporaron nuevos actores sociales. En el último cuarto

²⁵ Pindado (2008) recurre a Crouch (2004) para ilustrar el aumento del número de países del mundo que “razonablemente’ celebran elecciones libres”: 147 en 1988, 191 en 1999. Una acotación más exigente del concepto “elecciones libres” arrojaría 43 países “democráticos” en 1995 y 88 en 2001. Por su parte, Martí (2006), refiriendo varios autores aporta la siguiente serie de la relación número de países/número de países democráticos: 1900: 43/6; 1950: 75/25; 1990: 192/65.

del siglo se extendieron dos fenómenos relacionados: al tiempo que se articulaban y extendían estos nuevos movimientos sociales, se acrecentaban síntomas de desafección ante la política representativa tales como la disminución de la participación electoral, el declive del activismo de partido, el desinterés por la política institucional... Fenómenos que alumbraron las alusiones a la “crisis del gobierno representativo”, al “malestar democrático” o, más abiertamente, a la “crisis de la democracia”. Como repuesta, surgieron intentos de relegitimación y búsqueda de nuevos equilibrios políticos cobrando fuerza, avanzados los años ochenta, el concepto de “sociedad civil” (Molina 2004; Pearce, 2006).

La principal debilidad de la democracia representativa se situaría, señalan Ganuza y Gómez (2008) recurriendo a Berman Manin, en la falta de mecanismos ciudadanos para incidir en las decisiones gubernamentales entre elecciones y poder así contribuir a “la robustez de la democracia representativa”.

En realidad, junto a estas consideraciones se han sucedido prácticas muy extendidas dirigidas a la instrumentalización de mecanismos de participación como vía para la aproximación y control de tejidos asociativos afines y dependientes, para la gestión de conflictos o, en el mejor de los casos, para sumar cierto consenso social a decisiones tomadas, gestionadas y evaluadas en otros ámbitos institucionales. No faltan a este respecto argumentaciones que, demandando la “madurez” de la ciudadanía, observan la participación como recurso gubernamental en auxilio de decisiones socialmente controvertidas. Esta concepción presidió, por ejemplo, la celebración del seminario “Del ‘aquí no’, al ‘aquí sí’”, organizado por el Centro de Estudios Andaluces en noviembre de 2008: “cómo gobernar en una sociedad cada vez más compleja y conformada por ciudadanos más exigentes donde la participación ciudadana juega un papel crucial”, rezaba textualmente en el encabezamiento de su convocatoria. Reproducimos algunos párrafos de la presentación pública de este seminario:

“¿Dónde colocamos las antenas de telefonía móvil? ¿Dónde ubicamos las prisiones si nadie las quiere cerca? ¿Cómo gestionamos el conflicto del agua? Estas son preguntas relacionadas directamente con la vida de los ciudadanos y al mismo tiempo con las acciones de gobierno. (...) Los ponentes abordarán problemas concretos en los que los ciudadanos lanzan un mensaje de disconformidad a los gobernantes y éstos deben responder con una nueva forma de hacer política que no evite el conflicto sino que lo gestione de la mejor manera posible, valorando el diálogo y la participación ciudadana”²⁶.

²⁶ Sesión de trabajo “Del ‘aquí no’ al ‘aquí sí’. Cómo compaginar las exigencias de los ciudadanos con las acciones de Gobierno. Centro de Estudios Andaluces. Sevilla, Hotel Abba Triana, 26 de noviembre de 2008. Los ponentes

En esta línea institucional tiene interés referir a Jordi Sánchez (2006), politólogo y director de la Fundación Jaume Bofill, quien considera la participación ciudadana como elemento vertebrador de “una nueva dimensión de la democracia” que, a diferencia de los “viejos modelos de la acción política de finales del siglo XX”, incorpore la participación de los ciudadanos con un objetivo principal: “permitir a las instituciones simular lo que podríamos considerar como la expresión de la opinión pública”. La participación, viene a plantearse, debe sumar complicidad ciudadana a una gestión más eficiente y legitimada; articulando mecanismos consultivos para “oír directamente a los ciudadanos” a través de prácticas orientadas, en última instancia, a avalar la tarea de un “mejor gobierno”.

No faltan en estos enfoques formulaciones más críticas en favor de la mejora de “la calidad de las democracias representativas”, incluso en favor de la “radicalidad democrática”, que proponen un mayor nivel de integración de la ciudadanía al ejercicio de gobierno a través de sistemas de participación con más contenido político y mayor proyección social. En este sentido, Font y Blanco (2003) abogan por “procesos participativos” legitimados a través de un amplio consenso social, involucrando a sectores sociales plurales alrededor de una información y deliberación con “incidencia efectiva” en la toma de decisiones. De la misma forma, Anduiza y de Maya (2005) proponen experiencias participativas dirigidas al “conjunto de la población”, sobre “temas políticos relevantes”, con apoyos institucionales y ciudadanos y garantías democráticas suficientes, para “influir en las decisiones públicas” y extender la cultura participativa.

También desde la ciencia política, Blanco y Gomà (2002) insertan la cuestión de la participación, acaso apostando por una institucionalización más débil, en “las nuevas articulaciones de la *governance* o gobierno en red”. La gobernabilidad democrática demandaría, entre otras “innovaciones”, “un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales”. Y la red participativa de la *governance* vendría definida por “una cierta institucionalización, en el sentido menos estructural” basada en instancias multinodales e interdependientes.

En resumen, lo que viene a proponerse son modelos de participación insertos en “nuevos estilos de gobierno” que primen la “proximidad a la ciudadanía” como núcleo de la innovación

fueron Jordi Grané y Quim Brugué, ambos profesores de Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Barcelona.

democrática local. Modelos, por otra parte, excesivamente ideados “desde arriba”, desde el ámbito de las instancias gobernantes. Y, obligado es señalarlo, enunciados con un lenguaje fuertemente tecnocrático, en un ejercicio que pareciera dirigido a racionalizar desde la politología una suerte de propuestas de pretensiones pragmáticas para gobernantes, por lo demás, poco atentas a las expresiones asociativas y a la acción ciudadana autónomas. Modelos que confían en última instancia a las autoridades la institucionalización, según los casos, de sistemas integrales o de redes para la participación.

No obstante, son recurrentes desde estos mismos autores las advertencias sobre los riesgos de una “*governance* elitista”, caracterizada por una participación reducida y poco plural, concertada entre elites políticas y sociales y, en consecuencia, de escaso “valor añadido” a efectos del objetivo, una vez más, de contribuir a la “legitimación democrática”. En este mismo sentido, ya Alberich advertía en 1994 que la principal dificultad de los sistemas institucionales de participación –“tal vez lo más difícil”- reside en su capacidad para motivar e incentivar a la ciudadanía.

En este marco orientado a democratizar –y facilitar- la acción de gobierno, gana terreno un nuevo elemento: la apuesta desde ámbitos institucionales por privilegiar cauces de participación “a título individual”. Esta opción contrapone dos modelos: el que opta por la interlocución con tejidos asociativos frente al que se articula sobre criterios individuales de participación. Si el primero fue dominante desde la década de los ochenta, el segundo, presentado como “participación universal”, se abre paso en respuesta, se sostiene, a la escasa representatividad del asociacionismo y en correspondencia con “nuevas sensibilidades sociopolíticas emergentes” a las que las asociaciones tradicionales habrían sido poco permeables. De esta forma, se pretende cerrar de manera en exceso simplista un debate –el papel del asociacionismo en la acción sociopolítica y en la interlocución con las instituciones públicas- bajo una posición que se extiende entre autoridades de diferentes fuerzas políticas y en iniciativas impulsadas, siempre desde ámbitos gobernantes, bajo supuestos ideológico-políticos distintos. De hecho, la participación individual, al margen de asociaciones –el denominado “modelo universal”-, fue una opción estratégica de los Presupuestos Participativos de Sevilla aunque, en este caso, presentada como la metodología más radicalmente democrática y socialmente transformadora.

Son numerosos los análisis que destacan las limitaciones de no pocas organizaciones sociales e incluso no tienen por qué ser descartadas a priori las teóricas potencialidades que pudieran

sumar algunos mecanismos de participación “de base individual”. Pero, al margen de que esta segunda afirmación debería ser refrendada con evidencias empíricas, no se puede ocultar la preferencia de los sectores gobernantes, y de buena parte de sus asesores, por unos instrumentos que objetivamente contribuyen a neutralizar la capacidad de denuncia y la acción autónoma de unos tejidos asociativos que, cuando menos, en sus expresiones más críticas, podrían resultar incómodos a las autoridades. Máxime cuando otras asociaciones o personas significativas de las mismas, afines a estas autoridades que impulsan los instrumentos y procesos participativos, sí llegan a ocupar posiciones destacadas.

Pero estas estrategias instrumentales son también matizadas desde sectores del propio ámbito institucional. En un Informe elaborado para la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, editado en 2005 por la Diputación de Sevilla²⁷, se afirma que “la democracia representativa no acaba de satisfacer las demandas de participación” y se critica el recurso a la participación de modo utilitario, ya sea como un “lavado de cara” o como una forma de control del movimiento asociativo; destacando su carácter de derecho fundamental: “la ciudadanía forma parte de los gobiernos locales y, por tanto, tienen derecho a participar” (FAMP, 2005). Para el Informe FAMP, que propone generalizar la construcción de “sistemas integrales de participación” orientados a la toma de decisiones, la participación ciudadana tendría amplio respaldo legal y político en la Constitución Europea y en las recomendaciones del Comité de Ministros a los Estados Miembros, en la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Andalucía, la Ley de Bases de Régimen Local, e incluso en aspectos relacionados con la introducción de “una nueva cultura organizativa” en las administraciones públicas abordada en los textos sobre la Segunda Modernización elaborados en 2003 por la Junta de Andalucía.

Este tipo de posiciones articulan un discurso, aunque emitido desde los aledaños de las instituciones y particularmente atento a la legitimación de las políticas públicas, más crítico y exigente. Y demanda a las autoridades liderar la puesta en marcha de un conjunto más consistente de mecanismos e instrumentos innovadores para la participación: “es preciso evolucionar de la democracia representativa a la democracia participativa”. El problema reside en que los sectores políticos más proclives a estas propuestas, aun en ocasiones formando parte de los partidos mayoritarios en las administraciones locales, constituyen sensibilidades extremadamente minoritarias dentro de estos mismos partidos.

²⁷ “Participando, creando e innovando. Un enfoque local”. FAMP. Sevilla Siglo XXI – Diputación de Sevilla, 2005.

**Cuadro 1.- Informe FAMP. Sistema integral de participación ciudadana.
Mecanismos e instrumentos para la participación**

Rasgo principal	Mecanismo o instrumento
Derecho a la participación	Elecciones municipales
	Consulta popular
	Referéndum
	Iniciativa ciudadana
	Audiencia pública
	Intervención en plenos municipales
	Consulta a través de internet
Órganos de participación	Consejos sectoriales
	Consejos territoriales
	Observatorios ciudadanos
	Centros de intereses
	Consejo municipal de asociaciones
	Plataformas ciudadanas
	Núcleos de intervención participativa
	Consejos de desarrollo participativo
	Consejos de distrito
	Presupuestos participativos
Otras formas de participación	Defensor de la ciudadanía
	Alcaldía de barrios populares
	Comisión especial de sugerencias y reclamaciones
	Evaluación de servicios públicos
	Mediación

Fuente: FAMP, 2005. Elaboración propia

Estas tesis progresistas del ámbito institucional que combinan la crítica hacia las limitaciones de la democracia representativa con la profundización democrática local dentro del “posibilismo” político, encuentran en las propuestas del geógrafo y urbanista Jordi Borja una nueva dimensión: la inserción de la participación ciudadana, de manera transversal, en la planificación y gestión integral de la ciudad, tema sobre el que volveremos más adelante. Como ya hiciera en otros trabajos junto a Castells (1997) y Muixi (2003), Borja (2006) vincula la participación al “derecho a la ciudad y los derechos ciudadanos”, entendidos éstos como un catálogo de derechos urbanos “que permitan desarrollar un combate democrático por la justicia en la ciudad”²⁸.

²⁸ La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad es una declaración abierta a personas, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales, parlamentarios y organismos internacionales editada por primera vez en Quito, en 2004, en el marco del Foro Social de las Américas y posteriormente refrendada en el Foro Mundial Urbano (Barcelona, 2004) y en el Foro Social Mundial de Porto Alegre, en enero de 2005.

La ciudad, el ámbito urbano, es tomado como un espacio más proclive a la participación de la ciudadanía para avanzar en la consolidación de derechos formalmente existentes y para desarrollar, desde el poder político local, una nueva generación de derechos cívicos que, más allá de su mera declaración formal, actúen como defensores de la ciudadanía frente a otros poderes públicos y privados. La propuesta, que ha encontrado cierto seguimiento en algunas grandes ciudades latinoamericanas, incluye la concurrencia de la ciudadanía en un marco de gobernabilidad compartida. Y, desde luego, presupone la existencia de autoridades locales decididamente comprometidos con tal empresa.

Cuadro 2.- Instrumentos para la participación. Borja (2006)

Bloques de instrumentos		Instrumentos
Consejos de participación	Territoriales o Sectoriales	Consejos ciudadanos
		Foros temáticos
		Encuestas deliberativas
		Agendas 21
		Talleres prospectivos y observatorios
Planes o programas y presupuestos		Programas de actuación municipal
		Planes de urbanismo
		Planes estratégicos
		Planes integrales (o comunitarios)
		Presupuestos participativos
Instrumentos de democracia directa	Colectivos	Consulta popular
		Iniciativa ciudadana
		Autogestión o partenariado de servicios
	Derechos individuales	Petición, sugerencia y queja
		Participación en audiencias públicas
		Información y comunicación municipal

Fuente: Borja (2006). Elaboración propia

A diferencia de otros autores de este enfoque, Borja otorga centralidad a los presupuestos participativos, presentándolos como una posibilidad de incidencia ciudadana en materias tradicionalmente impermeables -la gestión presupuestaria- frente a unas prácticas institucionales que tradicionalmente han relacionado la participación con otros asuntos menores. Y añade, como también hacen Blanco y Gomà, otras iniciativas para la innovación democrática: planes estratégicos, agendas 21 locales, planes comunitarios, proyectos educativos, pactos locales por el empleo, redes de cooperación al desarrollo o de apoyo a personas inmigradas... Iniciativas

todas ellas que, con mayor o menor extensión, puso en práctica el Ayuntamiento de Sevilla desde los gobiernos de coalición PSOE-IU.

No obstante, el propio Borja (2006) subraya que “la responsabilidad de las políticas públicas en un marco democrático corresponde a las instituciones políticas representativas”, mostrándose contrario al carácter vinculante para las autoridades de las decisiones ciudadanas: “tanto por razones de eficacia como de legitimidad”. Si sus consideraciones sobre el derecho a la ciudad y la importancia política otorgada a los presupuestos participativos estuvieron presentes en los impulsores del proceso de Sevilla, su impugnación del carácter vinculante de las decisiones asamblearias lo aleja de los fundamentos de este caso.

Imagen 8, 9, 10, 11.- Sucesión de procedimientos participativos



En la última década, desde el Ayuntamiento de Sevilla se sucedieron diversos mecanismos que contemplaban la participación de la ciudadanía, aunque no de manera coordinada y sistémica sino de manera aislada, según las posiciones y estrategias de los diferentes partidos y autoridades. De izquierda a derecha y de arriba hacia abajo: acto del Pacto Local por el Empleo, Conferencia inaugural del Plan Estratégico Sevilla 2020, asamblea de los Presupuestos Participativos y plenario de las Jornadas Internacionales de los Presupuestos Participativos. Fotografías: JMMR y PES 2020.

Hemos destacado de estas propuestas su esmero en racionalizar, desde distintos niveles de crítica hacia los mecanismos existentes, propuestas participativas para facilitar la gobernabilidad local y, en otros casos, su vinculación de la participación a la ampliación de los derechos urbanos y a la planificación y gestión integral de las ciudades. Aun desde este mismo ámbito ideológico-político, las propuestas de Fernando Pindado brindan reflexiones muy “pegadas al

terreno”, dadas su experiencia asociativa vecinal y política y profesional en el diseño de estructuras y programas participativos en ámbitos institucionales, también en Catalunya. Si otros autores gozan de “amplio” seguimiento entre dirigentes políticos y “poli-técnicos” o entre consultores, asesores y estudiosos urbanos progresistas, Pindado es, además, autor de referencia entre sectores de empleados públicos especializados en participación y del asociacionismo vecinal.

Pindado propone un “modelo estratégico de participación” con tres actores centrales: políticos, técnicos, y asociaciones y ciudadanía. Relaciona a cada grupo de actores con un conjunto de principios y comportamientos que van desde la extensión de la celebración de elecciones primarias en los partidos hasta la adopción de un código ético por parte de las asociaciones, pasando por la asunción por parte de los técnicos de un nuevo papel que otorgue centralidad a la ciudadanía.

En el cuadro 3 sintetizamos esta propuesta, enumerando las ideas fuerza que Pindado asocia a cada grupo de actores.

Cuadro 3.- Modelo estratégico de participación. Pindado (2008)

Actores	Ideas fuerza
Políticos	La democracia representativa, por sí sola, no construye ciudadanía activa
	Participación ciudadana como eje transversal a toda la actividad municipal
	La administración local es sobre todo gobierno
	Designación por elecciones primarias en los partidos
	Deben mejorar su formación y capacidad
	Gran pacto político y social en torno a las bases de la participación
Técnicos	Actores para la satisfacción ciudadana: servicios de calidad
	Los procedimientos deben favorecer la participación ciudadana
	Implicación en el impulso de procesos participativos
Asociaciones y ciudadanía	Autonomía, recursos propios e independencia de las administraciones
	Mejora de su funcionamiento interno
	Apertura a la participación del mayor número de personas
	Código ético y valores democráticos
	Canales de interlocución con el ayuntamiento
	Coordinación a través de redes de asociaciones: sinergias y cooperación
	Ciudadanía: sujeto activo y objeto de las políticas públicas

Fuente: Pindado (2008). Elaboración propia

Aunque distingue “asociaciones” y ciudadanía”, no entiende contradictorias la participación individual y la de las asociaciones ciudadanas sino que las considera complementarias, subrayando la importancia de la implicación de los tejidos asociativos.

Estas bienintencionadas propuestas pretenden actuar, al mismo tiempo, en un sentido y en el contrario. Pues, de un lado, otorgan centralidad en los procesos participativos a las autoridades; y, de otro, pretenden esa misma centralidad para el asociacionismo ciudadano –o, de un modo más indefinido, para “la ciudadanía”- enunciando, además, una serie de críticas que, en gran parte, no hacen sino cuestionar los resultados generados por los sistemas participativos realmente existentes. A poco que se observen críticamente, estas teorizaciones vienen a certificar técnicamente a las autoridades políticas la crisis de los modelos de participación que estas mismas autoridades han impulsado con el concurso de los sectores asociativos y de especialistas más institucionalizados y dependientes. Y, en buena medida, las alternativas propuestas para la superación de esta crisis, desde luego con innegable complejidad tecnocrática, siguen confiando lo fundamental de la rectificación a la voluntad política de unas autoridades a las que, no queda claro por qué razones, se les supone comprometidas con los modelos “más democráticos” ahora propuestos.

De este primer enfoque que podríamos calificar como “institucional sensibilizado” e incluso, en determinados casos, como “institucional crítico” hemos destacado su papel en el asesoramiento a las autoridades políticas. Sus principales autores conforman un elenco interdisciplinar de especialistas urbanos, en varios casos con trayectoria militante en organizaciones de izquierda y que, en los últimos años, han compatibilizado actividades académicas con iniciativas profesionales de proyección social e incluso con cargos políticos o técnicos en áreas o institutos vinculados al Ayuntamiento y Diputación de Barcelona o a la Generalitat de Catalunya. Estos círculos, en los que incluimos autores de diferentes generaciones y sensibilidades ideológico-políticas, son posiblemente los de mayor producción en el Estado Español en las materias que nos ocupan, siempre desde ópticas “progresistas”, críticas e ideológicamente comprometidas al tiempo que desde pretensiones “posibilistas” que aportan propuestas muy elaboradas. Su influencia es notable entre los cuadros políticos y técnicos municipales más implicados en las políticas de participación ciudadana en muy diversos puntos del Estado Español. Particularmente, de ahí también nuestra atención, en la Comisión de Participación de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) y, en una dimensión discursiva, en ayuntamientos andaluces que han estado gobernados por partidos de izquierda lo que se ha

reflejado también en los discursos dominantes en el Ayuntamiento de Sevilla en los últimos períodos de gobierno. Sobre todo, en los enunciados desde la alcaldía y desde el grupo municipal del Partido Socialista Obrero Español hasta 2011; en menor medida y de manera parcial, en el grupo municipal de Izquierda Unida.

I.5.3.- Segundo enfoque: críticas al sistema representativo. Democracia participativa para el “empoderamiento” ciudadano y la transformación social. Participación e Investigación-Acción Participativa

Las impugnaciones del régimen democrático liberal no son nuevas entre sectores comunistas y anarquistas, entre otras organizaciones y corrientes políticas y sociales situadas “más a la izquierda” o entre intelectuales críticos. Ya fuera desde posiciones revolucionarias o reformistas de aspiraciones transformadoras o desde corrientes alternativas vinculadas a los nuevos movimientos sociales, la democracia –adjetivada como “burguesa”, “representativa” o “delegativa”- ha constituido un objeto ambivalente: de un lado, durante buena parte del siglo XX, la lucha por la democracia fue un baluarte de las izquierdas en su acción contra los fascismos y autoritarismos, por más que en ocasiones lo fuera bajo otro tipo de posiciones totalitaristas; de otro, esta lucha discurría desde el convencimiento de que, a fin de cuentas, el régimen democrático liberal tiene una componente definitoria de legitimación de las clases y grupos dominantes y de garante de los equilibrios entre las élites.

Para sectores muy activos de la izquierda organizada, la conquista o la defensa de la democracia ha conllevado una orientación táctica –garantizar o ampliar las libertades públicas y los derechos políticos y sociales, contribuir a la acumulación de fuerzas populares, obtener parcelas de poder político...- bajo perspectivas estratégicas orientadas al cambio social revolucionario o a la transformación gradual reformista. El esquema ha estado presente en la acción política de varias generaciones de dirigentes y militantes de izquierda en Europa y, particularmente en el Estado Español, tuvo puntos álgidos en la lucha antifascista de los años veinte y treinta, durante la Guerra Civil, en la resistencia y oposición al franquismo y en los primeros años de la Transición. En estos contextos no han faltado también sectores socialcristianos e incluso de ideología liberal partidarios, en el plano político, del radicalismo democrático.

Entre los estudiosos críticos de la política existe amplia coincidencia en aludir a la “crisis de la democracia” o “crisis de los regímenes políticos liberales” (Elster, 2000; Bobbio, Pontara y Veca, 1985; Bello, 2005), refiriendo una merma en la legitimación de su expresión formal

representativa: una “crisis mundial de legitimidad de la democracia liberal” (Bello, 2005)²⁹. Más aún en un contexto global caracterizado por el retroceso del papel regulador del Estado-nación, la centralidad del mercado, la proliferación de prácticas autoritarias y el cuestionamiento de las políticas públicas y sociales (Moreno, 1998, 2002; Delgado, 1998; Chomsky, 2002; Del Río, 2003; Bello, 2005; Martín, 2005; Hobsbawm, 2008).

Observando este marco global, Jaime Pastor (2007) alude a un “proceso global de desdemocratización” y Boaventura de Sousa Santos refiere una “crisis del contrato social” y un auge del “fascismo societal”, que hacen pertinente una “reinención de la democracia” que reactive su dimensión social redistributiva (1999) y contemple la pluralidad de prácticas democráticas –“democracias”- existente en el planeta (2008).

Moreno (1998) y Del Río (2003), entre otros muchos autores, resumen un conjunto de críticas a la política democrática “realmente existente”: relegación de la razón moral a un plano retórico marcado por la primacía de la mera gestión; alejamiento de la política institucional de la ciudadanía en ámbitos que desestiman la participación efectiva de las mayorías sociales, configuración de una “clase política” con intereses y dinámicas socioprofesionales diferenciadas... de modo que la política puede ser percibida como un ejercicio lejano y especializado, a cargo de “políticos profesionales” o políticos con cargo y voluntad de permanencia en el ejercicio del poder, ajenos al control ciudadano más allá de unos procesos electorales muy condicionados. Y ello teniendo como telón de fondo el vaciamiento político derivado de la inversión de la relación entre el Estado y el Mercado agudizada bajo la globalización neoliberal.

Para Blas e Ibarra (2006) el modelo occidental de democracia representativa “está en crisis” porque “la distancia entre representantes y representados empieza a resultar intolerable para amplios sectores de la población”. Guy Hermet va aún más lejos, afirmando que asistimos a un aumento de la abstención que no es sino reflejo de la desafección hacia el “personal político” y a unas democracias cuyo valor no se pone en tela de juicio: “sencillamente, no se sabe muy bien cuál es”³⁰.

²⁹ Walden Bello (2005): Conferencia pronunciada en la Universidad de York, Canadá. Octubre de 2005.

³⁰ Citados por Del Río (2003).

Imagen 12.- “Adiós políticos”



Guy Hermet relaciona el aumento de la abstención con la desafección hacia “el personal político”. Detalle de un mural de libre expresión del Movimiento 15M en “las setas”, en la Plaza de la Encarnación de Sevilla. Fotografía: JMMR.

En el caso de Andalucía y del Estado Español este “malestar democrático” adquiere connotaciones relativamente peculiares derivadas de los contradictorios procesos sociopolíticos de las última cuatro décadas: amplia movilización durante el Tardofranquismo y los inicios de la Transición, inmediata extensión del “desencanto” entre sectores sociales antes muy activos, desinterés y desapego hacia las organizaciones políticas en la situación de “normalidad” democrática, centralidad de “lo económico” frente a “lo político” en los últimos años... Consecuencias, a decir de C.J. Navarro (2002), del dominio político y mediático de las fuerzas conservadoras en nuestra democracia: “el resultado de cómo se realizó la transición”. Creemos pertinente no pasar por alto que, en el caso español y aún más claramente en el andaluz, la Transición y la construcción del actual régimen democrático formal representativo no ha sido obra exclusiva de las “fuerzas conservadoras”; también lo ha sido, y en términos decisivos, de determinadas fuerzas que se reclaman “progresistas”.

En términos generales, la formalidad democrática liberal no ha garantizado la participación política efectiva y plural de la ciudadanía ni ha cubierto sus objetivos declarados de redistribución social pero, en determinados contextos, aun de manera contradictoria, en gran parte debido a la acción de las izquierdas y de los movimientos sociales y a determinadas coyunturas geopolíticas, ha regulado derechos civiles y otras aspiraciones sociales populares. Ambas conquistas han reportado, particularmente en los países enriquecidos, una amplia base social de legitimación del sistema democrático representativo. Pero es pertinente destacar dos cuestiones fundamentales: de un lado, la consideración de que una gran parte de los regímenes democráticos del mundo lo son de manera casi exclusivamente formal, a modo de herramientas coyunturales para legitimar la posición de los poderes locales y mundiales dominantes; de otro, que en los estados de “tradición democrática más consolidada”, el régimen representativo está sujeto a contradicciones

y limitaciones que, cuando menos, merman su “calidad democrática”, provocan desigualdades y exclusión social y generan apatía y desafección en sectores de la ciudadanía diversos y de cierta amplitud. La agudización de las contradicciones sociales derivadas de la especulación de los mercados financieros y de sus imposiciones a los estados y gobiernos, sin que estos parezcan capaces –en ocasiones, ni siquiera dispuestos- de hacer valer la acción política, multiplica la desafección –más concretamente, la indignación- hacia el sistema y, en varios países de Europa, en los últimos años, está generando una oleada de masivas expresiones de descontento popular.

Si desde los círculos de especialistas referidos en el primer enfoque, se aportan análisis y propuestas participativas ideadas para su aplicabilidad institucional, en gran medida comprometidas con tareas de asesoramiento a gestores políticos de las administraciones locales, los autores agrupados en este segundo enfoque observan los mecanismos participativos institucionales desde su virtual utilización para la acción transformadora de los movimientos y colectivos sociales.

Este segundo enfoque se manifiesta abiertamente crítico con las prácticas institucionales más escoradas hacia el reforzamiento de su legitimidad y presta menos atención a aspectos relacionados con la mejora de la eficacia y la eficiencia de la acción de gobierno, pero muestra puntos de aproximación hacia aquellas otras posiciones, aun también institucionales, más exigentes sobre los procesos participativos ciudadanos y más comprometidas con la extensión de los derechos republicanos. En este sentido, frente a lo “política y socialmente correcto” entienden la democracia participativa como una opción transformadora con puntos de aproximación a los discursos que vinculan la participación social al desarrollo humano, la sostenibilidad medioambiental, el republicanismo o a la lucha contra el neoliberalismo (Blas e Ibarra, 2006).

En realidad, su objeto de interés son los movimientos sociales y la acción social; la participación sociopolítica no institucionalizada. Pero en la medida en que los mecanismos participativos institucionales, particularmente en los ámbitos locales, pudieran mostrarse permeables a esta acción social deben ser contemplados, utilizando determinados espacios del poder local en apoyo de las luchas sociales. Esta estrategia opta por aprovechar las posibilidades abiertas por procesos participativos en algunas coyunturas políticas concretas, más ajenas al bipartidismo hegemónico, para sumar poder social y realizar reformas alternativas o experimentar nuevas

metodologías de organización y pedagogía social, más allá de la mera corrección de algunas deficiencias del sistema democrático. Y ello sin descartar de plano la posibilidad de irrumpir en otros procesos y mecanismos participativos más institucionalizados que, aun controlados desde el poder, sean susceptibles de desembocar en correlaciones de fuerzas favorables a los sectores transformadores.

Destacamos, en este sentido, el trabajo de Asier Blas y Pedro Ibarra (2006) “La participación: estado de la cuestión”, publicado en el nº 35 de Lan-Koadernoak³¹ y su propuesta de encauzar las energías sociopolíticas de la ciudadanía más crítica. Aunque la ciudadanía común, sostiene, “pasa de las decisiones políticas y de los políticos”, no oculta su contrariedad –“hartazgo”- ante los abusos del poder, ante determinadas desigualdades o ante su consideración como sujeto pasivo, de modo que, “intuitivamente, le gustaría que cambiase el sistema democrático”. Ante tal situación, cabría entender la participación como “la construcción de un nuevo ciudadano republicano” que no renuncia a la defensa “junto con los demás del Bien Común”.

Estas propuestas en favor de la democracia participativa tomaron como referente político y simbólico la experiencia participativa de Porto Alegre y la acción de una “nueva izquierda postautoritaria” latinoamericana que habría considerado el ámbito local –“la micropolítica, la vida cotidiana”- como terreno para la profundización y radicalización democrática, desplazando al Estado y a la vieja izquierda del epicentro: “donde estaba la vanguardia se ha situado la sociedad civil”. En palabras de Chávez y Goldfrank:

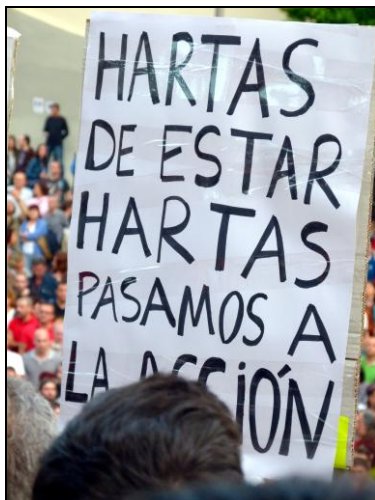
“Ante la privatización del Estado y ante la estatización de la sociedad, se está proponiendo la democratización del Estado y de la sociedad” (Chávez y Goldfrank, 2004:19).

Los procesos participativos, así entendidos, actuarían en el marco de una confrontación cultural gramsciana, como “excusas para cambiar las relaciones sociales, políticas y económicas” (Blas e Ibarra, 2006) y, en sus posiciones de mayor radicalidad, como un instrumento útil para combatir las fuerzas neoliberales y limitar el poder de decisión del mercado. Desde una argumentación similar, Santos (2004) interpreta estos procesos como una “forma de globalización contra-hegemónica” nutrida de expresiones de resistencia frente a la exclusión y en favor de la

³¹ Lan-Koadernoak: “Cuaderno de trabajo”, publicación editada por el Instituto HEGOA (Universidad del País Vasco, UPV-EHE). Blas e Ibarra son miembros del equipo de investigación interdepartamental Parte Hartuz, adscrito a la Universidad del País Vasco.

democracia –“las democracias”- y la redistribución social. La democracia participativa, sostiene Santos, debe ser una bandera de las nuevas izquierdas en su lucha contra el capitalismo³².

Imagen 13.- Participación social como consecuencia del hartazgo ante los abusos del poder



Para Blas e Ibarra y otros autores críticos, la ciudadanía común puede incorporarse a la participación social, entre otras causas, debido al hartazgo ante los abusos del poder. A la izquierda, toma de una concentración del Movimiento 15M en la Plaza de la Encarnación de Sevilla, en mayo de 2011. Fotografía: JMMR.

Desde estos sectores, las políticas locales de participación son observadas como un ámbito donde pugnan varias propuestas, unas de las administraciones; otras, autónomas, surgidas al margen del poder y las instituciones. Si las primeras tienen por lo general una componente de cesión comedida a la ciudadanía para que participe de manera “débil” en asuntos de segundo orden, habitualmente territoriales de barrio o distrito, las segundas se caracterizarían por la “irrupción de la sociedad en el Estado” (Navascués, 2005) o de “la ciudadanía y sus organizaciones en el espacio público” (Blas e Ibarra, 2006), a través de procesos que intervienen sobre el conjunto de necesidades e intereses ciudadanos. Tal sería, para la generalidad de autores agrupados en este enfoque, el caso de los presupuestos participativos.

Pero esta apreciación encierra al menos tres puntos que requieren detenida reflexión. En primer lugar, habría que constatar que los procesos de presupuestos participativos realmente existentes obedezcan a demandas relevantes de la sociedad civil. En segundo lugar, cabe cuestionar las referencias absolutas, sin atender a su contextualización, sobre la “autonomía” ciudadana de determinadas acciones sobre las que actúan las fuerzas partidistas; fuerzas que, incluso, forman parte de los gobiernos locales que las impulsan. Y, en tercer lugar, relacionar de modo mecánico presupuestos participativos con “intereses” y “necesidades” ciudadanas introduce una afirmación que igualmente requiere ser respaldada. Así como la concepción sobre la participación

³² Santos, Boaventura de S. “Segunda carta a las izquierdas”. Publicado en ATTAC-España. 26 de diciembre de 2011.

ciudadana que referimos en este enfoque estuvo muy presente en el ideario de los Presupuestos Participativos de Sevilla; también deben ser contemplados estos elementos apuntados para la discusión.

Como también deberían ser cuestionados los razonamientos que relacionan este tipo de propuestas con el “empoderamiento ciudadano” o, en términos recurrentes en las ciencias sociales, con la generación de “capital social” transformador. En 2005, Asier Blas propuso un esquema metodológico para analizar el impacto democrático de la participación, su “dimensión operativa”, distinguiendo cuatro variables para el análisis: función, alcance, generación de “capital social”, y efectividad. Y los presupuestos participativos ejemplificarían un modelo codecisivo, sobre temas globales, (auto)generador de “capital social” y de impacto real.

Cuadro 4.- “Opción estratégica” propuesta por Blas e Ibarra (2006)

Variables	Alternativas propuestas
Fundamento político	Discurso de la democracia participativa: ciudadanía, democracia e igualdad. Defensa de los intereses generales y empoderamiento social
Tipo de participación	Procesos de participación con la administración, sobre todo local: consejos ciudadanos, planes de desarrollo comunitario, presupuestos participativos, consultas vinculantes... Estrategias de autonomía convergente de grupos y colectivos sociales
Impulsores de los procesos participativos	Son deseables procesos de irrupción social con protagonismo ciudadano si bien los más probables son aquellos de invitación institucional.
Protagonistas y contenidos	Sistemas de participación mixtos (a título individual y de organizaciones sociales) con contenidos generales aunque sin descartar procesos sectoriales y más focalizados
Impacto ciudadano y democrático	Procesos codecisorios

Fuente: Blas e Ibarra (2006). Elaboración propia

Esta propuesta opta decididamente por una concepción de la participación como herramienta de acción social contra las desigualdades pues, entendiendo la política como “relación”, añaden:

“La política es conflicto en las desiguales relaciones que mantienen diferentes grupos sociales y políticos en el ejercicio del poder. Y así, la participación será un instrumento para eliminar o paliar esas desiguales relaciones” (Blas e Ibarra, 2006:23).

La participación debe tener un sentido estratégico inequívoco: la transformación social, más allá de su relación con una mayor eficiencia en la gestión administrativa e incluso de la cogestión de determinados asuntos públicos. Y quienes sostienen tal posición se manifiestan decididamente críticos hacia propuestas participativas institucionales ideadas para legitimar las decisiones de los dirigentes políticos o para debilitar la movilización social.

Desde posiciones próximas, aunque más orientadas hacia la intervención social comunitaria, otros sectores que también influyeron sobre los Presupuestos Participativos de Sevilla, toman igualmente distancia respecto de las propuestas institucionales. La formulación de Tarso Genro, “democratizar radicalmente la democracia”, es esgrimida para conceptualizar la participación como un mecanismo de redistribución de poderes, propiciatoria de “verdaderas transformaciones hacia formas de vida menos excluyentes”; más factibles en el espacio local en tanto que “escala más humana” (Encina y Rosa, 2004).

Frente al modelo “burocrático y gerencial” de las administraciones, los procesos sociales autónomos generarían espacios de decisión comunitarios, movilizaciones insertas en lo que Max-Neef ha caracterizado como “democracia de la cotidianidad”, a través de procesos de construcción social de la realidad orientados, en palabras de Santos (1998), a la “reinención democrática y participativa del Estado”.

Cuadro 5.- Hacia la reinención democrática y participativa del Estado

Cuestiones centrales
Planificación participativa: debate democrático sobre proyectos y escenarios de futuro, impactos y alternativas
Generación de “relaciones horizontales de interdependencia” para fomentar la participación en las decisiones, la creatividad social, la autonomía política, la redistribución de la riqueza y la tolerancia
Articulación de niveles organizativos e institucionales para introducir “conocimiento y decibilidad”
Fomento del encuentro entre "la cultura profesional especializada" y "las culturas de la ciudadanía"

Fuente: Encina y Rosa (2004). Elaboración propia

Esta estrategia debe partir de “lo vivencial”, con “un modelo que busca transformar estructuras de relación entre personas y grupos humanos” (Malagón, 2003)³³. Y el nivel de la cotidianeidad requiere para la intervención social recursos tales como conciencia social, creatividad popular, autosuficiencia, solidaridad... Valores subjetivos de los contextos socio-relacionales y de estrategias colectivas de vida vinculadas a las propias tradiciones culturales, reinventando y poniendo en valor la vida cotidiana. Esta concepción de la democracia participativa requiere, tanto para conocer las necesidades sociales como para actuar sobre ellas, de “procesos participativos conversacionales” con intervención desde las redes sociales:

“En definitiva, no pertenecemos tanto a grupos como a redes sociales. Es en las redes sociales en donde cada persona fragua sus necesidades y prioriza sus intereses. Redes en que quedan incluidas las propias organizaciones y grupos sociales, estén o no formalmente constituidos” (Montañés, 2004:73).

Sería en el seno de estas redes donde se produciría un salto cualitativo hacia lo grupal pues, a través de la negociación-conversación característica de la “democracia participativa conversacional”, se construiría “un objeto-opción-propuesta perteneciente a todos y cada uno de los que conforman el todo grupal” (Montañés, 2004). En definitiva, el objetivo es

“... que la ciudadanía, de manera participada, produzca conocimiento, formule propuestas, adopte decisiones, planifique, ejecute acciones, gestione y evalúe lo realizado” (Montañés, 2004:77 y 78).

Cuadro 6.- Democracia participativa conversacional (Montañés, 2004)

Fases	Caracterización
Conversación inicial	Actores: representantes institucionales, técnicos, tejido asociativo, profesionales externos, población. Fijar tiempos, recursos y presupuesto. Creación de comisión de seguimiento para evaluación periódica. Suscitar interés de la población. Concreción del diseño del proceso por técnicos externos
Conversaciones en las redes	Conocer las redes sociales. Conocer los discursos presentes en la localidad. Elaboración de sociograma de relaciones sociales
Dialógica informativa	Impulso de la discusión y la reflexión colectiva. Consolidación de nuevas redes sociales
Conversación proyectiva	Consensuar propuestas para Plan de Acción. Agregación de discursos para proyectar nuevos escenarios posibles

Fuente: Montañés (2004). Elaboración propia

³³ Malagón, 2003. Citado por Encina y Rosa, 2004.

Estas apreciaciones han tenido, aunque de manera controvertida en su desarrollo práctico, una influencia de primer orden en el diseño metodológico de los Presupuestos Participativos de Sevilla, particularmente en su primera etapa. Se trata de propuestas metodológicas que enfatizan el carácter del proceso participativo en sí mismo como un objetivo tan importante como pudieran serlo las propias decisiones adoptadas, pues se parte de la máxima de que el propio hecho de participar propicia la transformación de quienes participan.

Este último bloque de autores puede caracterizarse por su adscripción a una estrategia, Investigación-Acción Participativa, que Tomás Rodríguez Villasante define como:

“... un método de estudio y acción que busca obtener resultados fiables y útiles para mejorar situaciones colectivas, basando la investigación en la participación de los propios sujetos a investigar. Que así pasan de ser ‘objeto’ de estudio a sujeto protagonista de la investigación, controlando e interactuando a lo largo del proceso investigador (diseño, fases, devolución, acciones, propuestas...) y necesitando una implicación y convivencia del investigador externo en la comunidad a estudiar” (Rodríguez Villasante, 2000:70).

Como expresa Egg (1990), “investigación” como proceso reflexivo y crítico que estudia algún aspecto de la realidad con finalidad práctica, “acción” como orientadora de la forma en que se realiza el estudio, y “participación” tanto de los investigadores como de los destinatarios del proceso considerados como sujetos activos. Esta óptica se proclama propia de una perspectiva “dialéctica, sociocrítica y sistémica” que dirige la investigación “hacia la transformación social en un sentido democrático” (Rodríguez Villasante, 2000); perspectiva que, antropólogos como Greenwood (2000) han aplicado a la etnografía al filo de diversos estudios de caso de otros tantos procesos participativos.

Para Rubio y Varas (1997) el “verdadero hallazgo” de Lewin, fundador del término “investigación-acción” en 1946 y antecedente directo de las propuestas de IAP surgidas a fines de los años setenta, habría sido comprobar cómo las actitudes de los grupos sociales cambian en la medida en que sus miembros se implican en los procesos de investigación y toma de decisiones, liberando saberes transformadores que autores como Fais Borda (1980) han caracterizado como “ciencia popular” coadyuvante a la generación de cambios radicales en la sociedad.

De estos dos enfoques, el dominante en la política local andaluza se corresponde con los discursos más reformistas e institucionales. Los discursos más críticos hacia la democracia representativa y más proclives a vincular los presupuestos participativos con la radicalización democrática y el combate de las desigualdades sociales, han sido sostenidos desde algunos

sectores de la coalición Izquierda Unida y, aunque constituían expresiones más localizadas y desde la contabilidad electoral minoritarias en el conjunto del mapa municipal andaluz, tuvieron innegable relevancia en el debate que nos ocupa. Un debate en el que los sectores más decididamente partidarios de la democracia participativa relacionaron ésta, de manera recurrente, prácticamente en exclusiva, con el desarrollo de los presupuestos participativos.

Al margen de estos debates teóricos y políticos y de las distintas posiciones expuestas, observamos un punto que suscita amplio acuerdo. Ya sea reparando en la “escala más humana” de la ciudad o en las potencialidades de las “resistencias locales” con objetivos transformadores del sistema representativo frente a los efectos antidemocráticos y uniformadores de la globalización, o desde la aceptación de este marco y considerando la revitalización sociopolítica de un “mundo de ciudades” reforzado por factores estructurales (urbanización, postfordismo, fragmentación social...), es generalizado tomar los espacios locales -los contextos urbanos- como ámbitos más receptivos a la participación de la ciudadanía, ya sea para el ensayo de experiencias de innovación democrática o, desde planteamientos más críticos y rupturistas, para la construcción desde “lo local” de democracias participativas. De hecho, el debate político esbozado sobre las limitaciones de la democracia representativa y las nuevas propuestas deliberativas, sobre la democracia y los presupuestos participativos, se ha desarrollado paralelo a una centralidad de “lo urbano” y del pensamiento sobre la ciudad, consecuente a una extensión sin precedentes del fenómeno urbanizador, que igualmente ha sido relacionado con la extensión de la democracia local (Castells, 1996, 2001; Susser, 2001; Sassen, 2001; Ascher, 2004; Martín, 2004; Borja, 2005).

1.5.4.- Democracia local, “modelo de ciudad” y planificación estratégica urbana

En las últimas décadas han influenciado entre autoridades locales y teóricos y estudiosos urbanistas discursos en favor de “plataformas urbanas” más autónomas -“ciudades globales” (Sassen, 2001), “ciudades creativas” (Florida, 2002)- para la ubicación competitiva de los territorios locales en las redes mundiales de la “sociedad de la información” (Castells, 1996). Se trata de postulados de pretensiones “posibilistas” que, desde una lectura “optimista” de la globalización en clave de “retos y posibilidades”, abogan por “ciudades integrales”, más comprometidas con el desarrollo económico y tecnológico, socialmente más cohesionadas y medioambientalmente más sostenibles, lideradas por los gobiernos locales bajo nuevos modelos de gobernabilidad democrática (Castells, 1996, 2001; Ascher, 2004).

El núcleo de este discurso, muy presente en la estrategia del PSOE, mayoría del gobierno local de Sevilla hasta 2011, remite a unos estudios urbanos donde convergen los debates sociológicos y urbanísticos de fines del siglo XX con nuevas preocupaciones; fundamentalmente económicas pero, también, en un lugar discursivo destacado, la cuestión de la democracia local (Castells 2001). La crisis del modelo fordista y la nueva mundialización económica, la extensión de las TICs y la descentralización de los procesos productivos, se sostiene, han redefinido los roles económicos de unas ciudades en las que se intensifican los procesos de urbanización. Para Ascher (2004), una “economía cognitiva”, “más urbana”, revitaliza las ciudades y territorios como espacios productivos, priorizando su desarrollo económico e incluso la recreación y difusión de renovadas imágenes de sí mismos orientadas por una lógica capitalista de la competencia y la acumulación en todos los sectores económicos, modificando el rol de las ciudades en favor de regiones o plataformas de intervención global.

El espacio urbano concentra flujos, dinámicas y contradicciones donde convergen muy diversos actores, estrategias e intereses en un doble sentido: la presión del mercado y de la homogeneización cultural “globalista” y, al mismo tiempo, la gestación de estrategias locales de competencia y cooperación por la ubicación en muy diversas redes mundiales (Borja y Castells, 2004; Muñoz, 2005); estrategias que también pueden manifestarse a modo de resistencias y alternativas frente a aquellas presiones (Moreno, 1998; Comas, 2002). Junto al retroceso del papel regulador del Estado-nación y la expansión hegemónica de los agentes económicos y financieros, se constata un mayor protagonismo mundial de las ciudades y regiones urbanas que se desarrolla sobre tensiones encontradas; entre otras, las expectativas de negocio y nuevas plusvalías, mayor conciencia de la diversidad sociocultural y un nuevo escenario neoliberal que presiona sobre las políticas públicas y sociales.

En este marco se viene planteando el debate sobre el “modelo de ciudad”, sobre la proyección de estrategias urbanas a medio plazo. Para Borja y Castells (2004) los retos del “plan de ciudad” -económicos, infraestructurales, de sostenibilidad y calidad de vida, integración social y gobernabilidad- requieren “una reforma política radical”. El gobierno local, apuntan, debe liderar un proceso sinérgico con otras administraciones y entes privados que debe aumentar su consenso social sobre la base de una innovación democrática que implica participación ciudadana, cooperación social y aplicación de políticas integrales, marco en el que el gobierno de la ciudad debe asumir nuevas competencias. Una contradicción con este planteamiento, señalan, surge entre la asunción de nuevas funciones y la disponibilidad de recursos, lo que

requiere mayor financiación pero, también, capacidades no estrictamente financieras sino políticas: “más poder, más libertad, más autonomía”.

El documento “La gestión de la ciudad en la globalización” sintetiza la trama central de esta propuesta³⁴. Dado que el Estado-nación ya no es el espacio económico más significativo, las sinergias para la productividad y capacidad de innovación se circunscriben al “sistema urbano regional”; ámbito en el que también deben ser abordadas la cohesión social, la identidad cultural o la gobernabilidad. En este sentido, los años noventa conocieron en Europa el retorno a una ordenación del territorio que, más que por planes acotados, optó por estrategias territoriales más abiertas –urbanas y regionales- de desarrollo integral en base a objetivos y proyectos consensuados (Belil, 2005; De Forn, 2005). Esta proyección pretende superar la mera organización de usos del suelo, optando por una visión estratégica y una organización interna del espacio para la competitividad económica, la mejora de la calidad de vida y la sostenibilidad, la movilidad y accesibilidad... integrando políticas sectoriales, escalas territoriales y diversas formas de gobernabilidad. La gestión del territorio urbano pasa a concebirse de manera más participativa y abierta a aspectos intangibles -identitarios, cognitivos, culturales...-, estrategia que requiere, concluye Belil, capacidad, competencias y democracia; este último requerimiento, insiste De Forn³⁵, “un objetivo aún más necesario en la etapa de la globalización”. En palabras de Borja, “No a un urbanismo oportunista. El urbanismo estratégico define escenarios deseables y objetivos coherentes, expresa valores de interés general”, demandando actuaciones rápidas y flexibles concertadas con una gran diversidad de actores y crítica con la desregulación y privatización que supone la dimisión ante el mercado:

“... un proyecto integral de ciudad o de región, concertado socialmente, liderado democráticamente y validado culturalmente” [con el objetivo de] “hacer ciudad sobre la región metropolitana difusa y/o policéntrica y hacer ciudad sobre la ciudad, cohesionándola con su periferia inmediata incluida” (Borja, 2005).

Ferrer y Borja (2006) atribuyen tres virtudes al planeamiento estratégico: diseña un escenario futuro; contempla muy diversos proyectos y programas –planes integrales, equipamientos estructurantes, nuevas centralidades, infraestructuras metropolitanas...- que implican a actores públicos y privados; y son participativos, aunque advierten del “riesgo de crear un consenso

³⁴ Borja, J. Master en Gestión de la Ciudad. UOC. Barcelona, 2005. Jordi Borja aporta una síntesis de sus obras “La ciudad conquistada” (Alianza Editorial. Madrid, 2003) y “Espacio público y ciudadanía” (Electa. Barcelona, 2003). Cuenta con colaboraciones de Mireia Belil, Albert Serra y Manuel de Forn.

³⁵ En varias ocasiones nos refiriremos a Manuel De Forn. A la relevancia de su obra como estrategia urbano se en su condición de directivo de Estrategias de Calidad Urbana S.L., consultora que elabora varios proyectos estratégicos, entre ellos el Plan Sevilla 2010 y el Plan Sevilla 2020.

pasivo entre las élites”. Ferrer y Barnada (2006) califican el proyecto urbano como “herramienta de intervención esencial” y “modelo que forzosamente debe ser participativo y democrático”. Asimismo, el plan estratégico urbano debe estimular el dinamismo de la sociedad civil, articulando la participación social legitimadora y el liderazgo de las autoridades locales; una combinación “donde no se imponga ni una actuación unidireccional del gobierno ni de los intereses de determinados grupos sociales”.

Cuadro 7.- Elementos definitorios del proceso de planificación urbana

Pilares fundamentales
Diagnóstico urbano compartido
Consenso de diversidad de actores locales
Participación de la sociedad civil
Liderazgo del gobierno local

Fuente: Brugué y Jarque (2002). Elaboración propia

Autores como Brugué y Jarque (2002) matizan estas potencialidades, considerando la planificación estratégica como una traslación de argumentos y metodologías del ámbito de la empresa a la proyección del modelo de ciudad fundamentada en dos pilares principales: un diagnóstico comprensible de la realidad sobre la que se pretende actuar y el consenso de distintos actores políticos, económicos y sociales del territorio. El resultado del plan, sostienen, será “más tecnocrático o más politizado” en función del peso de cada uno de estos elementos, según el equilibrio entre el diagnóstico y el consenso.

Por su parte, Lungo (2007), aun rechazando posicionamientos “de principio” de corte maximalista y aceptando las potencialidades de las propuestas sobre estrategia urbana, advierte de la inexistencia de suficientes referencias empíricas y, en cualquier caso, insiste en que formulaciones del tipo “colaboración público-privada”, muy presentes en las propuestas urbanas que nos ocupan, podrían conllevar, a determinadas escalas, grandes inversiones públicas para un mejor posicionamiento del capital privado en el mercado urbano del suelo, la construcción residencial o de infraestructuras u otros. En este sentido, son reveladoras las conclusiones de Arantxa Rodríguez (2002) en su detallado análisis de los “milagros y espejismos” a propósito de la revitalización urbana de Bilbao:

“... lejos del mito de la autofinanciación, el modelo de regeneración de Bilbao se apoya decisivamente en la financiación y el liderazgo del sector público; el eslabón débil de la

estrategia es, precisamente, la ausencia de un compromiso inversor por parte del sector privado” (Rodríguez, 2002).

Vienen también al caso las consideraciones de Horacio Capel (2006) sobre el distrito barcelonés 22@bcn: “han acabado dando lugar a actuaciones equivocadas e incluso perjudiciales para la ciudad”, con “errores importantes de concepción” que denotan la inexistencia de un verdadero proyecto urbanístico. La ausencia de debate público, la pobre diversificación del espacio, la eliminación de actividades tradicionales y la falta de sensibilidad por el patrimonio cultural se unen a la inquietud vecinal por el encarecimiento del suelo, la falta de viviendas sociales y la tardanza de los equipamientos prometidos. Capel refiere el estudio de la geógrafa Mercè Tatjer y los posicionamientos del antropólogo Manuel Delgado cuestionando “la Barcelona que los políticos y los técnicos quieren vender a los ciudadanos”. Recurre textualmente a Delgado cuando afirma que la ciudad se está convirtiendo en “un parque temático donde se trata a los ciudadanos como turistas de los que sólo se espera que admiren, consuman y callen”, y descalifica las políticas urbanísticas por “su bulimia destructora y amnésica que ha acabado con parte del patrimonio social”.

Estas perspectivas más críticas, aunque sin modelos alternativos acabados, acentúan el carácter estructural de la “crisis urbana” (Naredo, 2004) y su rechazo a “la ciudad del neoliberalismo y el mercado” o “de los políticos” enfatizando la reivindicación del “derecho a la ciudad” para todos sus habitantes (Moreno *et al*, 2001; Rodríguez, 2002; Bohigas, 2004; Capel, 2006; Benavides, 2009). Tales planteamientos encontraron en Sevilla cierto eco en sectores de la minoría gobernante, en el grupo municipal de Izquierda Unida. Aunque hubo coincidencia en el conjunto del gobierno local en proclamar, así fuera de manera formal y desde supuestos no del todo idénticos, aspectos como “la revalorización social del espacio público” y la “innovación democrática local” a través de la participación de la sociedad civil y de la ciudadanía.

Las posiciones críticas que conceden prioridad al espacio público e impugnan el modelo de “crecimiento” ideado por los especialistas bajo la concepción neocapitalista de la ciudad, consideran que las propuestas modernistas no sólo no resolvieron los principales problemas de las ciudades sino que generaron formas de antiurbanidad ligadas a la dispersión funcional y la zonificación del territorio urbano (Bohigas, 2004). Naredo (2004) observa la “actual crisis urbana” en términos de crisis civilizatoria:

“La crisis del modelo de ordenación del territorio que se ha extendido por el mundo está llamada a resolverse con la crisis de la civilización que la engendró” (Naredo, 2004: 135),

Y subraya que su insostenibilidad, el ensanchamiento de la brecha Norte-Sur y el crecimiento de conurbaciones y cinturones de miseria en las antiguas metrópolis generan problemas más complejos aún que la crisis de algunas ciudades europeas en los orígenes de la industrialización capitalista. “Es necesario –concluye Naredo- reconstruir el cuerpo social de la ciudad” abordando el funcionamiento urbano en su conjunto y tomando la ciudad como proyecto participativo en favor de la cohesión social.

El modelo de ciudad compacta, funcional y legible es puesto en relación con el ejercicio democrático de la ciudadanía en el espacio público pues, la dispersión urbana, además de agravar otras contradicciones, contribuye a la atomización y restringe los ámbitos de sociabilidad a aquellos orientados al consumo: “la ausencia expresiva del espacio colectivo es el fin de la ciudadanía política” (Bohigas 2004).

En realidad, el análisis y las propuestas son indisociables de las posiciones ideológicas desde las que se aborden. Al menos en dos cuestiones esenciales: por un lado, la aceptación o impugnación de la consideración capitalista de la ciudad como espacio para la rentabilidad económica, como ámbito para el desarrollo de actividades empresariales y la generación de plusvalías; por otro, la posición ante el sistema democrático formal representativo y sobre el alcance de las reformas o transformaciones a introducir en la democracia local. Es preciso considerar, además, que la planificación estratégica urbana está impregnada de un gerencialismo tecnocrático sostenido sobre conceptos empresariales y que tiene asimismo una componente definitoria de marketing político-urbano; de construcción discursiva que, al tiempo que idealiza determinadas potencialidades (“sinergias”, “consensos”, “visión de futuro”...), desatiende contradicciones socioeconómicas estructurales que condicionan la gestión de la ciudad y la concreción de la democracia local. Y todo ello bajo una concepción dominante en que la óptica urbanística sigue siendo la mirada privilegiada.

Desde los sectores más críticos, partidarios de la radicalización democrática y la cohesión social, es preciso retomar una visión integral que distinga los conceptos “urbanismo” e “urbanística” (Benavides, 2009) La urbanística no refiere sino a una parte del urbanismo, a una parte de la ciudad: la *urbs*, su soporte físico. Los debates públicos sobre urbanismo, cuando se producen, son parciales, esencialmente urbanísticos y unidireccionales, de presentación por parte de

políticos y especialistas de “soluciones” cerradas a la ciudadanía. Pero para una gestión democrática de la ciudad, el urbanismo debería ser contemplado como una disciplina integral que aborde la actuación planificada sobre su espacio físico desde la óptica del ejercicio de la ciudadanía (*civitas*) y a través de la participación política (*polis*). La planificación y gestión democrática de la ciudad demandaría, pues, mecanismos efectivos de participación de la ciudadanía, prescindiendo de adherencias ideológicas presentadas como máximas neutrales, observando críticamente tópicos y tecnicismos hueros y abordando la ciudad como una “casa de todos” que sólo puede ser construida en el seno de un proceso de construcción de civilidad (Benavides, 2009).

Capítulo II

Presupuestos Participativos en Sevilla: antecedentes y marco institucional y político

Tras la exposición de los aspectos metodológicos de la investigación y tras la aproximación a los debates políticos reseñados en el capítulo anterior, comenzaremos a introducirnos en la descripción y análisis de los Presupuestos Participativos de Sevilla. En el presente capítulo exponemos, en primer lugar, los principales antecedentes y referentes generales esgrimidos por sus impulsores. Posteriormente, contextualizamos este proceso participativo en el ámbito local de Sevilla en el que surgía, atendiendo a dos espacios políticos municipales: las políticas y estructuras para la participación ciudadana y los espacios para la participación en los planes estratégicos urbanos, principal proyecto urbano del gobierno local durante la última década.

II.1.- “Pero... ¿qué cosa es eso de los presupuestos participativos?” Antecedentes y referentes de los Presupuestos Participativos de Sevilla

Durante las primeras ediciones de los Presupuestos Participativos de Sevilla se sucedían, alrededor de sus actos y documentos, referencias de gran familiaridad a determinadas posiciones políticas y metodologías, a ciudades y foros del mundo y a líderes –políticos y académicos- de publicitada resonancia internacional. Hasta el punto que la atención a los discursos de sus impulsores, que ejercían como auténticos expertos en la materia, podía colocar a quienes no manejaran con soltura tales claves en una posición ciertamente marginal.

“El retorno de las carabelas”, llegaría a afirmar, refiriéndose al reflejo que los presupuestos participativos latinoamericanos comenzaban a tener en varias ciudades europeas, el urbanista e investigador social italiano afincado en Portugal, Giovanni Allegretti, uno de los intelectuales más reconocidos y citados en el proceso de Sevilla. ¿Cómo era posible que hasta entonces fuera tan desconocida esa batería conceptual y metodológica y esos referentes que, a decir de los expertos, configuraban toda una respuesta sociopolítica a la crisis de la democracia representativa, a los nuevos retos planteados por la gestión de las ciudades, en definitiva al neoliberalismo...? ¿Cómo no nos habíamos percatado aún de que los presupuestos

participativos venían a constituirse como pieza esencial para la articulación de “una nueva izquierda global”?...

Se hacía preciso aparcarse la perplejidad e intentar arrojar algo de luz entre todas estas enigmáticas “evidencias”. En realidad, no eran pocas las personas que íbamos conociendo en los primeros actos a los que acudíamos que no terminaban de entender casi nada. “Pero... ¿qué cosa es eso de los presupuestos participativos?”, nos preguntó una señora de edad avanzada justo a la salida de una asamblea del Autorreglamento, pensando que formábamos parte de la organización, tras haber resistido a una plomiza e interminable reunión.

Antes de abordar la descripción de los Presupuestos Participativos de Sevilla, creemos pertinente aportar una aproximación de carácter general a este tipo de iniciativas y un resumen de algunas de sus diferentes concreciones. Y lo hacemos poniendo especial énfasis en aquellos casos que eran más referidos desde los círculos comprometidos con estos procesos y que ejercieron una gran influencia en los orígenes del caso de Sevilla. Para ello, en su día, revisamos la producción de diversos autores sobre los casos latinoamericanos más significativos así como de otros casos europeos de los que íbamos comenzando a tener noticias. Con este ejercicio, pretendimos también perfilar mejor las claves políticas y metodológicas para encarar nuestro objeto de estudio. Y, desde luego, atender a algo que, ya entonces, desde el comienzo mismo de la investigación, llamó nuestra atención: el riesgo de transposición mecánica de una iniciativa que, se nos antojaba, debería adaptarse de modos muy diversos a situaciones locales extraordinariamente dispares³⁶.

II.1.1.- Los presupuestos participativos

Los presupuestos participativos son procesos regulados por las autoridades políticas locales, en estrecha colaboración con consultores profesionales, a través de los cuales grupos de ciudadanas y ciudadanos de un municipio o comunidad pueden participar, con mayor o menor capacidad de decisión, en la elaboración de una parte del presupuesto municipal. Esta participación puede articularse de diferentes maneras: directamente, mediante asambleas, talleres u otros medios; a través de asociaciones ciudadanas; mediante fórmulas mixtas en las

³⁶ En relación con las experiencias latinoamericanas estudiamos preferentemente obras y documentos referidos a los casos de Villa El Salvador, en Lima (Perú), y de Porto Alegre, en Rio Grande do Sul (Brasil). El primero de ellos en tanto que significativo antecedente y el segundo por su trascendencia a nivel internacional. Además, ambos casos fueron, de una u otra forma, referentes del proceso originario de Presupuestos Participativos de Sevilla.

que participan personas a título individual y asociaciones; o por otros procedimientos en los que, con diferentes criterios, son invitados a participar agentes sociales u otros grupos de personas. Las personas –y, en su caso, las entidades ciudadanas- participantes contribuyen a la detección de necesidades urbanas y proponen a las autoridades actuaciones específicas. La práctica totalidad de casos que hemos conocido sólo se han implementado en el ámbito local, pero teóricamente, al menos técnica y metodológicamente, podría no ser inviable llevarlos a efecto en ámbitos regionales o estatales con sólidas infraestructuras públicas y de telecomunicaciones.

Los orígenes de este tipo de procesos los encontramos en pequeñas municipalidades y comunidades latinoamericanas y se extendieron, en los años noventa del siglo pasado, por numerosas ciudades, contabilizando más de ciento cuarenta sólo en el caso de Brasil. En el momento en que se comenzaban a implantar en Sevilla, ciudades como Rosario (Argentina) o Montevideo (Uruguay) desarrollaban ya iniciativas similares, así como la norteamericana Toronto (Canadá) o los estados de Kerala y Bengala Occidental en la India. La Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales, celebrada en Estambul en 1996 en el marco del Encuentro Internacional Hábitat II de la ONU, había calificado los presupuestos participativos como “buena práctica de gestión urbana” y recomendaba su extensión, e instituciones como el Banco Mundial, la OCDE o la Unión Europea habían mostrado interés por algunos de estos proyectos. Una primera aproximación dejaba entrever dos grandes concepciones acerca de los presupuestos participativos: una, más institucional, los entendía como herramienta técnica inserta en los discursos sobre gobernabilidad en el marco de las políticas de desarrollo; otra, defendida por intelectuales críticos y círculos políticos latinoamericanos de izquierda, abogaba por su extensión como ariete para el empoderamiento ciudadano y el cambio social.

En el tránsito al siglo XXI, diferentes modalidades de presupuestos participativos comenzaron a ser conocidas y puestas en práctica en algunas pequeñas y medianas ciudades europeas. En Andalucía y otras comunidades del Estado español surgían los primeros casos pioneros (Las Cabezas de San Juan, Puente Genil, Córdoba, Albacete, Rubí...), hoy casi todos desaparecidos. Y, desde distintas ópticas, la participación ciudadana en el diseño del presupuesto municipal empezó a introducirse en los programas electorales de algunos partidos políticos, especialmente de los partidos de izquierda, y en la agenda de sectores del municipalismo andaluz y español³⁷.

³⁷ Ya en Andalucía, desde principios de los años noventa del siglo XX, se venía dando un caso singular de participación popular asamblearia en la toma de decisiones municipales, también en algunas de carácter presupuestario, en el municipio sevillano de Marinaleda (Talego, 1996). Pero este caso no era tenido en cuenta en los debates sobre presupuestos participativos.

En sus planteamientos iniciales, los Presupuestos Participativos de Sevilla se encuadraban, bajo influencias del proceso de Porto Alegre y de otros casos latinoamericanos, entre aquellos modelos formalmente más ambiciosos en cuanto a su autorregulación social y su autonomía de las instituciones, su fundamentación asamblearia, el carácter vinculante de sus decisiones, su ámbito territorial y sectorial dirigido a toda la ciudad o su orientación estratégica desde una concepción de la democracia participativa entendida como alternativa para la transformación sociopolítica frente al avance de las políticas neoliberales.

II.1.2.- Latinoamérica como punto de partida. El caso de Villa El Salvador

En los últimos años noventa, diversos estudios sobre la relación del “capital social” con el desarrollo endógeno tomaron sus referencias empíricas en varias experiencias locales latinoamericanas. El caso de los pobladores de los arenales de Villa El Salvador, en Lima, y sus logros sociales plantearon algunos interrogantes sobre las causas que habían posibilitado tal proceso en un mísero y despoblado enclave que llegaría a acoger a una población superior a las trescientas cincuenta mil personas. Kliksberg (1999) subrayó la trascendencia de “un modelo organizativo basado en la participación activa” que, a través de la CUAVES³⁸, representaba a toda la comunidad y había alcanzado “un peso decisivo en su desarrollo”. Villa El Salvador había sido premiada por la UNESCO como proceso ejemplar de educación popular, en 1987 fue designada Ciudad Mensajera de la Paz por Naciones Unidas y, ese mismo año, recibió el Premio Príncipe de Asturias a la Concordia. Poco tiempo antes, el papa Juan Pablo II la había visitado en su gira por América Latina.

Villa El Salvador, cuyo distrito fue creado oficialmente en 1984, había emprendido “una nueva manera de gestionar la ciudad” sobre la base del cogobierno entre la municipalidad y la CUAVES. El diseño del presupuesto y de los tributos fue sometido a un proceso deliberativo de asambleas populares y comisiones mixtas, sentando un antecedente de posteriores procesos de presupuestos participativos. Es pertinente reparar en el contexto político del gobierno Fujimori, “caracterizado por un estilo centralista, autoritario y efectista”, por un proceso de recentralización administrativa y de recorte de recursos y competencias a unas municipalidades comprometidas, casi en solitario, con las luchas en favor de la democratización (Chambi y Ventura, 2003).

³⁸ Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador.

Pobladores, entidades sociales, representantes institucionales y organizaciones no gubernamentales habían confluído en un comité promotor y en varias direcciones específicas vinculadas al presupuesto, el desarrollo, la comunicación y difusión del proceso o a cuestiones administrativas. El presupuesto participativo dividió el distrito en unidades territoriales, estableció criterios consensuados para la asignación de recursos (ejecución de obras comunales, priorización de la limpieza pública, atención a necesidades básicas...) e instauró un calendario anual de actividades que comprendía desde el lanzamiento público del proceso a la realización de asambleas vecinales y la constitución de órganos de gestión y seguimiento representativos. El Cónclave o asamblea distrital aprobaba el presupuesto y sus prioridades y, en él, el alcalde informaba y rendía cuentas de la ejecución del ejercicio anterior. Por último, un consejo municipal recibía las nuevas propuestas del Cónclave y las ratificaba en sesión pública.

Chambi y Ventura (2003), en su balance de los tres primeros años de la iniciativa, entre 1999 y 2001, destacaron importantes logros en cuanto a la dinamización de las organizaciones sociales y de sus relaciones con el gobierno municipal, así como en la implicación de otros actores (ONGs e instancias descentralizadas del gobierno local), el surgimiento de nuevos líderes y la socialización de conocimientos relativos a la gestión comunitaria. En el capítulo de dificultades refirieron, entre otros, los intentos manipuladores de algunos dirigentes, la deficiente articulación con la planificación integral del desarrollo y las diferencias de ritmos y lenguajes entre la administración pública y el proceso participativo ciudadano.

Dos décadas después de su constitución como municipalidad, en 2004, el que fuera alcalde de Villa El Salvador, Michel Azcueta, destacaba en las II Jornadas Internacionales de los Presupuestos Participativos de Sevilla, aludiendo también al Orçamento Participativo de Porto Alegre y a otras experiencias latinoamericanas, el valor de estos procesos como fórmulas de profundización democrática y de construcción de ciudadanía, “en momentos en que el neoliberalismo y la globalización económico-financiera no dejan mucho espacio para la participación ciudadana”. En su opinión, los presupuestos participativos deberían tener mayores ambiciones que su mera calificación como “práctica interesante” por el Banco Mundial, el FMI o el Banco Interamericano de Desarrollo; siendo necesario “acabar con los mitos”, superar su encorsetamiento como herramienta de empoderamiento ciudadano en pequeños niveles y vincularlo al mensaje alternativo del Foro Social de Porto Alegre, “Otro Mundo es posible”. En resumen, para Azcueta, el presupuesto participativo no debería ser una fórmula de gestión de la pobreza “de los pobres y para los pobres”- sino un compromiso por construir nuevos modelos

sociales, más democráticos y participativos, en los que “absolutamente todos los seres humanos podamos vivir con dignidad” (Azcueta, 2004)³⁹.

II.1.3.- El Orçamento Participativo de Porto Alegre como principal referente

El Orçamento Participativo de Porto Alegre fue, sobre todo durante sus primeros años, el caso de mayor relevancia internacional y actuó como referente de primer orden en los orígenes del proceso de Sevilla y ha sido descrito en detalle, entre otros autores, por Boaventura de Sousa Santos (1998, 2004). Atender en particular a la obra de Santos sobre este caso proporciona varios elementos de interés: además de aportar un detallado conocimiento del proceso de Porto Alegre, subraya algunas claves del mismo que fueron muy consideradas por los impulsores del caso de Sevilla, así como un conjunto de reflexiones críticas que fueron bastante menos tenidas en cuenta en esta parte del mundo.

Imagen 14.- Boaventura de Sousa Santos: claves y reflexiones críticas acerca del Orçamento Participativo de Porto Alegre



Boaventura de Sousa Santos, director del Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, estudió en profundidad el Orçamento Participativo de Porto Alegre. Sus escritos tuvieron notable incidencia en los orígenes de los Presupuestos Participativos de Sevilla, aunque no así sus reflexiones críticas. En la foto, el profesor Santos antes de pronunciar una conferencia sobre el Orçamento Participativo en los locales de la entidad municipalista CEFA de Portugal. Coimbra, 2007. Fotografía: JMMR.

Porto Alegre, capital del Estado de Rio Grande do Sul, contaba a fines de los años ochenta con una población superior al millón trescientos mil habitantes y una importante tradición como centro industrial, administrativo y político. Aunque con unos indicadores sociales de relativa ventaja sobre otras zonas del país, presentaba profundas desigualdades sociales, altas cifras de desempleo e infravivienda y una fuerte concentración de la titularidad del suelo urbano en apenas medio centenar de propietarios. Numerosos autores (entre otros, Oliveira *et. ali.*, 1995; Fedozzi, 1997; Genro, 1997; Santos, 1998; Blanco, 2002; Kunrath y Sacco, 2004) coinciden en referir la emergencia de un amplio movimiento democrático comprometido con el debate sobre la

³⁹ Comunicación de Michel Azcueta, ex alcalde de Villa El Salvador y posteriormente presidente de la Escuela Mayor de Gestión Municipal, a las II Jornadas Internacionales sobre Presupuestos Participativos, celebradas en Sevilla, en noviembre de 2004.

participación política popular, de modo que en estrecha relación con este proceso, en 1988, varias fuerzas políticas de izquierda encabezadas por el Partido do Trabalho y coaligadas en el Frente Popular, alcanzarían la alcaldía e inaugurarían un nuevo escenario político⁴⁰. Los autores citados describen la hasta entonces tradición institucional brasileña como fuertemente autoritaria y patrimonialista, regida por pesados criterios tecnoburocráticos que coexistían con una distribución marcadamente clientelista de los recursos⁴¹. En este contexto, es una afirmación generalizada que el Orçamento Participativo de Porto Alegre surgió arropado por una amplia movilización social y política, con la esperanza de responder a acuciantes necesidades sociales mediante una gestión pública más democrática y transparente.

El Orçamento Participativo se erigió sobre tres principios centrales: derecho universal a la participación, combinación de fórmulas representativas con prácticas de democracia directa, y distribución de las inversiones públicas según criterios consensuados de interés social y de requerimientos estrictamente técnicos ajenos a las extendidas prácticas clientelares. El proceso impulsó un nuevo marco institucional creando dos estructuras: una, para la relación con la sociedad civil, la CRC (Coordinadora de Relaciones con las Comunidades); y, otra, el GAPLAN o Gabinete de Planeamiento, un órgano de carácter técnico-administrativo. Por su parte, las organizaciones sociales comunitarias se agruparon en consejos populares y uniones de barriadas y distritos. Y la participación básica de la población se dispuso mediante distintas rondas de asambleas y reuniones para definir propuestas y prioridades territoriales o temáticas, elegir delegados y consejeros al máximo órgano participativo –el Consejo del Orçamento Participativo- y evaluar la actuación del ejecutivo.

Tras más de una década, cuando comenzábamos nuestra investigación, el proceso que había servido como referente político y simbólico a la generalidad de casos en el mundo, el de Sevilla entre ellos, había conocido diferentes fases y transformaciones y había encontrado obstáculos muy dispares: unos, relacionados con el estado inicial de bancarrota de las arcas municipales y la imposibilidad material de acometer las propuestas populares; otros, con la dificultad para definir prioridades y criterios para seleccionar las inversiones; y, otros más, con la necesidad de superar la estrecha visión territorial, de barrio o distrito, del proceso en favor de un planeamiento integral de toda la ciudad extendiendo la participación a nuevos sectores sociales.

⁴⁰ El Frente Popular controlaría la alcaldía aunque no la mayoría legislativa municipal: la Cámara de Vereadores.

⁴¹ Una Comisión parlamentaria de investigación de la Asamblea Nacional llegó a señalar que, en 1993, un 64% de los gastos sociales fueron incorrectamente distribuidos (Fedozzi; citado por Santos, 2004).

Pero, para Santos se estaba incubando, a través de la participación, una nueva “democracia redistributiva” que

“ha transformado la cultura política de las organizaciones comunitarias, la cual ha pasado de una cultura de la protesta y del enfrentamiento a una cultura política del conflicto y de la negociación” (Santos, 2004:82),

aunque reconocía un aumento en la complejidad del proceso, directamente relacionada con la profundización de la praxis democrática y de la justicia distributiva. Asimismo, Santos destacaba el logro de resultados “impresionantes” en temas tales como las redes de saneamiento urbano, el asfaltado de calles, la actuación sobre la propiedad de los terrenos, la urbanización de los barrios populares o la escolarización en distintos niveles de enseñanza. Y en cuanto a la relevancia de sus apoyos sociales, subrayaba cómo el número de participantes había ido en aumento: alrededor de cuarenta y cinco mil personas cada año, con un número similar de hombres y mujeres, si bien con una participación general más activa por parte de los primeros, con predominio de población de los estratos sociales más humildes, edades medias aproximadas a los cuarenta años y niveles de instrucción mayoritariamente básicos.

El caso de Porto Alegre llegó a contar con un amplio reconocimiento internacional pero, como advertía Santos, éste pudo estar más atento a “sus virtudes técnicas que democráticas”. Atendiendo a estas últimas, Santos valoraba dos características. La primera, su carácter de proceso sociopolítico muy rico y dinámico y, en consecuencia, su potencialidad para el avance del conocimiento y de su socialización. En segundo lugar, la que él consideraba “probada” trascendencia de la participación de la ciudadanía en el desarrollo de prácticas de justicia redistributiva, eficacia decisoria y control de responsabilidades del Ejecutivo y de los delegados electos. Y añadía que el futuro del Orçamento Participativo podría depender de la ampliación de sus partidas presupuestarias y del número de áreas institucionales implicadas, así como del mantenimiento de la autonomía del proceso en ruptura con “el viejo sistema clientelista-patrimonialista”. No obstante, advertía de un doble riesgo: la “movilización de la rutina” tras las primeras ediciones y el “pesimismo estructural” hacia las capacidades sociales participativas, hechos cuya prevención exigía una permanente radicalización de la conciencia política.

En relación con sus perspectivas futuras, Santos aventuraba varios puntos críticos. El primero remitía a la complejidad del proceso, a la densificación de sus instancias participativas y a los conflictos de competencias entre diferentes estructuras y actores políticos, sociales y técnico-

administrativos. Otro aludía a la relación entre la democracia representativa y la democracia participativa y, más concretamente, a la calidad de una participación muy vinculada al acceso a una información independiente y a la efectiva constatación de los resultados y logros de tal participación. En cualquier caso, sentenciaba:

“la cultura de la participación y de la solidaridad es una cultura a contracorriente en donde domina el individualismo posesivo y mercantilista, un individualismo que el neoliberalismo ha llevado al paroxismo” (Santos, 2004:136).

Ante tal situación, apostaba por la diversificación de las formas de participación en un ambicioso proyecto de pedagogía social. En tercer lugar, proponía abordar la ciudad como un todo y la participación como una pieza clave del planeamiento estratégico urbano. Por último, el “desafío más complicado”, guardaría relación con la democratización efectiva del Estado pues, tras más de una década, “el orçamento participativo democratizó el Estado político pero no el Estado administrativo-jurídico”. Sea como fuere, iniciativas populares como la que nos ocupan, concluía Santos, estarían sujetas a

“un dilema cruel: o fallan en una situación concreta y se las acusa de estar destinadas a fallar y son, por ello, descartadas como utopías insensatas de participación, o tienen éxito en una situación concreta y son transformadas en una receta general de institucionalidad participativa” (Santos, 2004:127).

Huyendo precisamente de esta mitificación, viene al caso la reflexión crítica aportada por los profesores de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul Marcelo Kunrath y Flávio Sacco (2004) quienes, aun avalando las potencialidades del Orçamento Participativo de Porto Alegre, atendían a sus conflictos, límites y contradicciones para huir de copias miméticas en otras ciudades del país. Un primer condicionante aludía a la relación de “los éxitos de Porto Alegre” con su singular tradición de organización y movilización social y con la solidez de sus tejidos asociativos y sus líderes comunitarios. Asimismo, consideraban decisivo que los presupuestos participativos hubieran sido una conquista de la población y no simplemente el fruto de la eventual voluntad política del alcalde de turno. Y, en este sentido, advertían de las diferentes circunstancias de otras ciudades con tejidos sociales frágiles, fuerte implantación de los partidos conservadores en las asociaciones populares o inexistencia de actores sociales suficientemente maduros. En estas últimas circunstancias, apuntaban, la proximidad entre los actores sociales y el gobierno municipal podría reforzar la tradicional sumisión de las organizaciones civiles a los intereses y estrategias de los grupos políticos; máxime, teniendo en cuenta la debilidad de los principios democráticos en el interior del Estado brasileño.

A propósito de la inclusión del presupuesto participativo en las recomendaciones de la Asamblea Mundial de Ciudades Hábitat II de Naciones Unidas, en 1996, Kunrath y Sacco ya habían apuntado, sin duda también como alerta ante la desmesura de algunas expectativas generadas, que el presupuesto participativo, a pesar de sus potencialidades, no podía ser tomado como solución al cuadro “absolutamente perverso y explosivo” que caracteriza a buena parte de las metrópolis y centros urbanos del siglo XXI. Acaso podría contribuir a responder, señalaron, a otros desafíos de la modernidad, en particular a “la crisis de legitimidad de los estados contemporáneos y el descrédito general del valor de la democracia” (Kunrath y Sacco, 2004).

Distintas informaciones advertirían, ya en 2004 y sobre todo 2005, que el Orçamento Participativo de Porto Alegre atravesaba momentos de inestabilidad e incertidumbre. Tras la pérdida del gobierno municipal por el PT-Frente Popular, en 2004, el proceso sufriría un retroceso relacionado con la crisis de las formaciones políticas de la izquierda brasileña que lo impulsaron⁴². En su comunicación a las III Jornadas Internacionales sobre Presupuestos Participativos, celebradas en Sevilla en noviembre de 2005, Daniel Chavez, investigador del Transnational Institute⁴³, recurría a la ONG CIDADE y a miembros del Consejo del Orçamento Participativo para señalar que, aunque formalmente estaba siendo respetado, el proceso atravesaba un vaciamiento cualitativo: “Formality maintained, without the effective contents of direct participation”⁴⁴. Pocos años después, en 2008, el propio Chavez certificaría esta apreciación en un artículo significativamente titulado “Hacia la participación pasteurizada: transición del presupuesto participativo a la gobernanza solidaria local en Porto Alegre, Brasil”⁴⁵; artículo sobre el que tendremos ocasión de volver más adelante.

II.1.4.- De América a Europa... ¿“el retorno de las carabelas”?

A fines de 2003, cuando la Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla comenzaba a impulsar los Presupuestos Participativos, varios municipios europeos venían

⁴² En las elecciones municipales celebradas en 2004 alcanzó la alcaldía José Fogaça, miembro del Partido Popular Socialista, derrotando al candidato *petista* Raúl Pont.

⁴³ El Transnational Institute (TNI), con sede en Amsterdam, fue creado en 1974 y se define “como una red internacional de activistas-investigadores dedicada al análisis crítico de problemas mundiales, tanto presentes como futuros, con vistas a proporcionar apoyo intelectual a los movimientos que luchan por un mundo más democrático, igualitario y sostenible”. Daniel Chavez, antropólogo de origen uruguayo especializado en movimientos sociales y políticos latinoamericanos, fue uno de los referentes intelectuales de los Presupuestos Participativos de Sevilla, sobre todo durante su primera etapa, hasta 2008.

⁴⁴ Artículo “Olho no Orçamento”, publicado en el boletín de la ONG CIDADE (citado por Chavez, 2005)

⁴⁵ Publicado en Recio, J. y Falck, A. (cdres.) “Presupuestos Participativos: nuevos territorios”. Atrapasueños y Diputación de Málaga. 2008.

ensayando nuevas fórmulas de participación ciudadana a nivel local, algunas de ellas inspiradas en el proceso de Porto Alegre y, en ocasiones, subvencionadas en el marco de programas de la Unión Europea⁴⁶. Allegretti y Herzberg (2004) calificaron este fenómeno como “el retorno de las carabelas: arraigo en ciudades europeas de innovaciones creativas que vieron la luz en ciudades del Sur Global”.

No obstante, estas iniciativas europeas eran muy escasas, dispersas y, en su mayoría, afectaban a pequeños –a lo sumo, medianos- municipios o a algún distrito concreto de ciudades más pobladas. Junto a declaraciones políticas en favor de una mayor participación ciudadana y junto a la generación de nuevos espacios participativos institucionales -ciertamente periféricos en el conjunto de la actividad política local-, las decisiones importantes sobre políticas públicas raramente eran compartidas con la sociedad civil. Los propios Allegretti y Herzberg, criticaban que las autoridades europeas hacían una lectura demasiado “instrumental y reduccionista” de los mecanismos participativos: de un lado, para sumar complicidad ciudadana al objetivo de la sostenibilidad urbana; de otro, para reforzar la reforma de la gestión pública e incluso generar consentimiento social hacia los recortes de gasto, persiguiendo asimismo devolver a los ciudadanos “la confianza en la política”. Desde tales posiciones, no se buscaría sino establecer

“un consenso indispensable para compensar la cada vez más frágil legitimidad electoral, para templar las protestas y los conflictos (...) y para encubrir el fracaso del Estado y del mercado a la hora de responder a las necesidades vitales” (Allegretti y Herzberg, 2004:4).

Imagen 15.- Presupuestos participativos en Europa: ¿el retorno de las carabelas?



Giovanni Allegretti fue uno de los estudiosos más destacados entre los referentes intelectuales de los Presupuestos Participativos de Sevilla. A la derecha, junto a Paula Garvín, en el Curso de Formação Avançada “Os Orçamentos Participativos na Europa”, celebrado en Coimbra, en junio de 2007. Fotografía: JMMR.

En estas circunstancias, para los autores, ampliar la participación ciudadana en la deliberación presupuestaria sería “casi una necesidad fruto de la crisis del pensamiento y de la racionalidad

⁴⁶ La red nº 9 del programa de cooperación URB-AL, impulsada por la Unión Europea, estuvo exclusivamente dedicada a la cuestión de los presupuestos participativos.

única” para reconstruir el concepto de “bien común” en espacios autogestionados por la sociedad civil y para reforzar el desarrollo ético institucional y el sentido cívico de los habitantes. Esta virtuosa deliberación presupuestaria contribuiría, según Allegretti y Herzberg, al reequilibrio de las distorsiones generadas por el mercado y ampliaría el derecho a la ciudad y la solidaridad negociada como vía para una más justa redistribución de los recursos.

A pesar de las dificultades para conocer qué estaba realmente ocurriendo en Europa en relación con el supuesto “retorno de las carabelas”, las pretensiones y expectativas expresadas por Allegretti y Herzberg, que –hay que recordarlo- eran ampliamente compartidas entre los impulsores de los Presupuestos Participativos de Sevilla, guardaban escasa correspondencia con la dimensión de estos procesos europeos, con su implantación, con los compromisos de las principales fuerzas políticas, con su resonancia pública... Incluso, si atendíamos a lo que indicaban los propios datos que estos mismos autores presentaban para, paradójicamente, sostener lo contrario. Es algo que unos años después pudimos corroborar de manera independiente con nuestro conocimiento directo de los presupuestos participativos en Portugal y el Estado Español, particularmente en Andalucía. Pero que ya entonces nos parecía vislumbrar en los textos de estos autores tan renombrados entre los impulsores de los Presupuestos Participativos de Sevilla.

Así, por ejemplo, sobre Francia, Allegretti y Herzberg, señalaban cómo, tomando de referente el caso de Porto Alegre, algunos de los partidos de la izquierda habían incluido los presupuestos participativos en sus proyectos políticos⁴⁷. La mejora de la Administración Pública, la atención a los grupos sociales más desfavorecidos, el uso constructivo del conflicto y la superación de la simple política de proximidad mediante fórmulas de democracia participativa, constituirían los ejes de estas iniciativas que, según los datos aportados por los propios autores, se venían entonces implementando tan sólo en Saint Denis (85.000 habitantes), Bobigny (45.000 habitantes) o Morzang-sur-Orge (19.500 habitantes). Incluso ellos mismos caracterizaban estos procesos como “confusos” en el tratamiento y selección de propuestas ciudadanas y subrayaban su reducido seguimiento social.

En Alemania, en un contexto que Allegretti y Herzberg describían como de progresiva desafección hacia los partidos políticos y de aumento del abstencionismo electoral, se

⁴⁷ Algunas propuestas encontraban eco en diversos movimientos y asociaciones, especialmente en la red internacional DRD (Démocratiser Radicalement la Démocratie).

contabilizaba una veintena de experiencias muy centradas, a decir de estos autores, en la optimización de los recursos públicos ante la crítica situación financiera de los gobiernos locales. Estos casos alemanes entendían los presupuestos participativos, más que como procesos decisorios y socialmente transformadores, como un aval ciudadano a las decisiones de las autoridades; de hecho, entre sus principales promotores figuraban fundaciones particularmente comprometidas con la “modernización” de las administraciones públicas⁴⁸. La gira informativa de un representante de la Cámara de Porto Alegre por varias ciudades alemanas habría introducido algunos debates y ligeros cambios, lo que llevaba a Allegretti y Herzberg a concluir que “el modelo alemán estaría aún por construirse”. Pero, en cualquier caso, ellos mismos advertían que “la democracia directa no es nada fácil”, pues, de un lado, las autoridades observaban recelosas sus riesgos; de otro, la ciudadanía “tiene serias dudas sobre el impacto real de sus propuestas”.

Los casos italianos se insertaban en una situación de retroceso general de la participación popular y en un contexto político conservador muy marcado por la subcontratación sistemática de servicios públicos con el sector privado. Tras el Foro Social Mundial de Porto Alegre de 2001, algunas asociaciones y organizaciones no gubernamentales y, más concretamente el partido Rifondazione Comunista, introdujeron el debate sobre los presupuestos participativos. Tras las elecciones municipales celebradas ese mismo año, algunos municipios -entre ellos Nápoles, Venecia y Roma- habrían mostrado cierto interés por estas iniciativas. Pero, como apuntan Allegretti y Herzberg, no iban más allá de introducir vagas innovaciones que, “tal vez en el futuro”, podrían alumbrar procesos de presupuestos participativos.

Así, los casos italianos eran descritos como muy distintos entre sí, muchos de ellos “de carácter blando” aunque, en el área de Milán, medianos y pequeños municipios como Vimercate (25.020 habitantes), Trezzo d’Ádda (11.600 habitantes) e Inzago (8.920 habitantes) habían comenzado a otorgar cierto papel decisorio a las asambleas ciudadanas. El distrito XI de Roma, con casi ciento cuarenta mil habitantes, comenzaba a aplicar una experiencia similar. Pero, por lo general, apuntaban los propios Allegretti y Herzberg, estos casos italianos se habrían quedado en la esfera de “las proclamaciones”, con escasa incidencia en la gestión municipal, basados en propuestas ciudadanas dispersas y fragmentadas, a través de procesos que dejaban “intacta la mera delegación de poder”, y con una participación de la población que “en raras ocasiones” había superado “el umbral del 1 a 2% de los ciudadanos”.

⁴⁸ Entre ellas destacaban la Fundación Bertelsmann, la Fundación Hans Böckler de la Confederación de Sindicatos y el Instituto de Investigación de la Asociación de Municipios KGSt.

Imagen 16.- Representantes de presupuestos participativos europeos en la constitución de la Red Estatal por los Presupuestos Participativos

En los actos de constitución de la Red Estatal de los Presupuestos Participativos (Antequera, julio de 2008) fueron invitados a intervenir representantes de procesos de presupuestos participativos de Italia y Portugal. A la derecha, en primer plano, Nelson Dias, sociólogo, miembro de la asociación algarveña In Loco y principal promotor de la Red OP de Portugal. Fotografía: JMMR.



Esta aproximación a los casos europeos de presupuestos participativos arrojaba un saldo muy contradictorio. De un lado, las rotundas afirmaciones y expectativas de los estudiosos de estos procesos, la mayor parte de los cuales comenzaban a constituir redes académicas –o político-académicas- al calor de proyectos de investigación o asesoramiento con financiación de diversas instancias públicas y que perfilaban como uno de sus nodos fuertes el Centro de Estudos Sociais (Universidade de Coimbra)⁴⁹. Pero, de otro lado, la escasa relevancia política y social de los presupuestos participativos. Insistimos en que esta contradictoria valoración la concluíamos sobre todo de los datos aportados por los propios estudiosos de estos procesos, a la sazón convertidos en sus principales defensores. Esta apreciación, cuando ya nos pareció pertinente comenzamos a hacerla pública. Y encontré respuestas muy poco receptivas en el interior de estas redes. Se nos solía contestar que estábamos no más en los comienzos de unos procesos que tendrían efectos multiplicadores aunque, al mismo tiempo, compartiendo la evidencia de algunas de nuestras consideraciones, se nos reprochaba lo inadecuado de formular críticas que pudieran contribuir a deslegitimar y debilitar unas iniciativas que se encontraban aún en gestación.

En este panorama, en el que políticos e investigadores variaban sensiblemente su valoración según trataran entre ellos o se dirigieran a sectores a los que pretendían convencer de las “bondades” de los presupuestos participativos, sumar el caso de Sevilla a “la red” tenía una gran significación. Tanto por las dimensiones demográficas y sociopolíticas de la capital andaluza como por el efecto simbólico de su proyección internacional, por el hecho de que implicara a un

⁴⁹ De esta red comenzaban a formar parte los líderes políticos de los Presupuestos Participativos de Sevilla y, a través de ellos, algunos investigadores de la Universidad Pablo de Olavide próximos a estos dirigentes.

ayuntamiento mayoritariamente gobernado por el PSOE o por los importantes recursos que podía aportar un municipio de tales dimensiones.

II.1.5.- Dos diferentes tipos de propuestas en Catalunya: Rubí y Sabadell

Los impulsores iniciales de los Presupuestos Participativos de Sevilla recurrieron también como referente a la experiencia del ayuntamiento catalán de Rubí. Ismael Blanco (2002 y 2003) había analizado este y otros casos, catalogando el de Rubí como una de las experiencias pioneras de presupuestos participativos en Cataluña, caracterizándola como “proceso” frente a otros casos que, como el de Sabadell, ejemplificarían una experiencia “puntual y de síntesis”. En efecto, el Ayuntamiento de Sabadell⁵⁰, ciudad catalana de tamaño medio, había desarrollado a lo largo del año 2000, con la colaboración de un equipo de investigadores de la Universidad Autónoma de Barcelona, un diagnóstico participativo que contribuyera a orientar la intervención municipal. A través de diversos talleres, diseñados por el equipo técnico siguiendo la metodología EASW⁵¹, participaron un total de cuarenta personas seleccionadas entre representantes de entidades ciudadanas, profesionales, agentes sociales, responsables políticos e institucionales y un grupo de ciudadanos a título individual. Como resultado, se establecieron prioridades de inversión que el Ayuntamiento admitió con el “compromiso de tener en consideración” (Blanco, 2002). Blanco cuestiona que realmente se tratara de un proceso de presupuestos participativos pues no volvió a repetirse y, además, en Sabadell, no fue discutida la viabilidad técnica de las propuestas, ni evaluados sus costes ni diseñados mecanismos de control o seguimiento de su ejecución: en realidad, “no hubo ningún tipo de discusión sobre los presupuestos” (Blanco, 2003).

Por el contrario, frente a esta iniciativa impulsada por el PSC, el caso de Rubí ejemplificaba otra opción protagonizada primero por el PSUC y, después, por ICV, tradiciones políticas éstas claramente más próximas al grupo de dirigentes políticos que, unos años más tarde, impulsarían los Presupuestos Participativos de Sevilla.

Desde la constitución del primer Ayuntamiento democrático, Rubí, ciudad del área metropolitana de Barcelona con unos sesenta mil habitantes y fuerte tradición industrial ligada a los flujos

⁵⁰ Las elecciones municipales de 1999 dieron la victoria al Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC), que impulsó una coalición con Convergència i Unió (CiU) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), tras dos décadas de gobierno municipal del Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC) e Iniciativa per Catalunya (IC).

⁵¹ European Awareness Scenario Workshops. La técnica tiene un primer ejercicio de diseño, mediante talleres participativos, de escenarios futuros del municipio (positivos y negativos) para, posteriormente, proponer, debatir y priorizar intervenciones concretas dirigidas a alcanzar o evitar unos u otros escenarios.

migratorios de los años sesenta, había conocido diversas iniciativas de participación ciudadana (jurados ciudadanos, proceso de planificación estratégica, consejo infantil...); sobre todo desde mediados de la década de los noventa, impulsadas por una alcaldía gobernada por Iniciativa per Catalunya⁵². Tras un período de fuertes convulsiones políticas locales, vinculadas al elevado endeudamiento del consistorio y a controvertidas decisiones sobre la planificación urbanística, el ayuntamiento procedió a poner en marcha un proceso de presupuestos participativos tomando como referente el Orçamento Participativo de Porto Alegre, para lo cual concertó la colaboración de un equipo de investigadores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona (Blanco, 2002).

La metodología utilizada en Rubí constituía un precedente de la que unos años después se adoptaría en Sevilla. Se basaba en asambleas territoriales abiertas aunque la participación ciudadana se limitaba a formular y votar en asambleas propuestas al capítulo presupuestario de inversiones para, finalmente, seleccionar cinco propuestas por territorio. En las asambleas eran también elegidos delegados territoriales a varios consejos temáticos y a un Consejo de Ciudad. Los consejos temáticos se crearon en cuatro áreas: sociocultural, sociosanitaria, territorial-ambiental y de desarrollo económico. En ellos confluían representantes electos de las asambleas, miembros de entidades ciudadanas y concejales y técnicos de la Oficina del Presupuesto Participativo. Analizaban cada una de las propuestas aprobadas y emitían sendos informes de viabilidad según criterios técnicos, jurídicos, económicos y financieros, alcance social, impacto ambiental, aportación al equilibrio territorial, implicación del resto de niveles de gobierno y posibilidades de su temporización en fases. Cada consejo territorial elegía entre sus miembros tres representantes para el Consejo de Ciudad: un ciudadano, un técnico municipal y un concejal. El Consejo de Ciudad, por su parte, hacía una valoración final y elaboraba una lista priorizada de actuaciones definitivas a incorporar a los presupuestos municipales (Blanco, 2002).

En resumen, frente al caso de Sabadell, el presupuesto participativo de Rubí había adoptado una metodología participativa “de proceso”, donde se abordaban discusiones y propuestas relativas al capítulo de inversiones, aunque sin contemplar otros capítulos del presupuesto municipal, y combinaba la participación ciudadana directa y la representativa. Se articulaba en base al

⁵² Antes de la constitución de IC, formación de izquierdas independiente aunque próxima a la coalición española Izquierda Unida, el Ayuntamiento de Rubí había sido gobernado, por mayoría absoluta, por alcaldes y concejales del PSUC. A partir de las elecciones municipales de 1995, IC continuó gobernando pero en coalición: primero con el PSC y, posteriormente, junto a CiU y ERC. Tras las elecciones de 2007, Rubí tuvo una alcaldesa del PSC y un gobierno local de este partido coaligado con ERC. Los presupuestos participativos hacía años que habían dejado de realizarse.

territorio, formulándose las propuestas en asambleas ciudadanas abiertas y previendo espacios para debatir sobre los aspectos técnicos y financieros de estas propuestas (Blanco, 2003).

II.1.6.- Los casos de Córdoba y Las Cabezas de San Juan: dos experiencias andaluzas impulsadas desde ayuntamientos gobernados por Izquierda Unida

Los casos de Córdoba y Las Cabezas de San Juan constituían, en los orígenes del proceso de Sevilla, los dos los principales referentes andaluces de presupuestos participativos, ambos impulsados por gobiernos locales de Izquierda Unida⁵³.

El municipio de Córdoba, con una población superior a las trescientas mil personas, ha tenido una larga tradición de ayuntamientos gobernados por partidos políticos de izquierda⁵⁴ y figura entre las primeras capitales españolas en institucionalizar y regular mecanismos municipales de participación ciudadana y en establecer una red de centros cívicos en los distritos de la ciudad. De hecho, el Consejo del Movimiento Ciudadano, del que forman parte las asociaciones vecinales, está incluido en el organigrama municipal.

En enero de 2001, tras conocer el Orçamento Participativo de Porto Alegre y unos meses después de que la Federación de Asociaciones de Vecinos analizara esta experiencia, el ayuntamiento, desde su delegación de Participación Ciudadana, inició un proceso de presupuestos participativos. Fue impulsada una mesa técnica interáreas y una estructura en la que vecinas y vecinos, a título individual, podían participar directamente en asambleas de barrio y emitir propuestas sectoriales (en materia de infraestructuras, relaciones ciudadanas, cooperación y solidaridad, educación...). Posteriormente, se celebraron reuniones entre ciudadanos elegidos en estas asambleas, representantes de las entidades vecinales y técnicos municipales, constituyendo una mesa de apoyo y seguimiento que recibía las propuestas, las valoraba y supervisaba su ejecución. Así, el modelo de presupuestos participativos en Córdoba contemplaba una primera fase de asambleas informativas de distrito en las que se rendía cuentas de la ejecución del ejercicio anterior y se elegían representantes (*agentes*) que acudirían a actividades de capacitación y elaborarían el autorreglamento anual. En una segunda fase se

⁵³ Las prácticas asamblearias de Marinaleda (Sevilla) no eran tenidas en cuenta dadas sus particularidades, no compartidas entonces por la mayor parte de Izquierda Unida, coalición en que la posición hegemónica en la capital sevillana y en el conjunto de Andalucía recae en el Partido Comunista de Andalucía.

⁵⁴ Salvo el período 1995-99 en que el municipio contó con un alcalde del Partido Popular, el consistorio cordobés ha estado, hasta 2011, encabezado por alcaldes del Partido Comunista de Andalucía primero, y de Izquierda Unida LV-CA después. En el último período, entre 2007 y 2011, esta formación ocupó la alcaldía en base a un pacto de gobierno con el PSOE. En mayo de 2011 el Partido Popular ganó las elecciones locales por mayoría absoluta y tanto IU como PSOE sufrieron un importante retroceso electoral.

realizaban asambleas para la votación de propuestas y se constituían los órganos representativos con participación de las entidades vecinales. Por último, en la tercera fase, se celebraba la asamblea de ciudad, se presentaban y seleccionaban propuestas generales para todo el municipio, se emitían los correspondientes informes técnicos y se entregaban al ayuntamiento. La participación “universal y directa”, abierta a toda la población, introdujo una modificación en los tradicionales cauces reglamentados de participación ciudadana, hasta entonces limitados a entidades asociativas, que originó tensiones con las asociaciones de vecinos (Ganuza, 2003).

Más allá de este conflicto y de la virtual instrumentación del proceso por parte de algunos actores o de las dudas y reticencias entre la ciudadanía, las asociaciones o entre algunos concejales del equipo de gobierno, pertenecientes al PSOE e incluso al PCA, sobre la validez de esta vía participativa, Ernesto Ganuza, investigador del IESA-CSIC, subrayaba, en un texto de 2003, el valor de los presupuestos participativos como inicio de una experiencia de transparencia política que generaba nuevas redes ciudadanas y abría nuevas posibilidades para la pedagogía social. Y ello, insistía Ganuza, con independencia de que, al menos durante sus dos primeros años, el grado de incidencia del proceso sobre el volumen total del presupuesto municipal había sido “relativamente pequeño”, pues, en su opinión, el avance en nuevas prácticas democráticas debía primar sobre su relevancia cuantitativa.

Por su parte, en el municipio sevillano de Las Cabezas de San Juan⁵⁵ se había introducido el debate sobre los presupuestos participativos en la campaña electoral de los comicios municipales de 1995 y, desde 1996, se habían multiplicado las asambleas vecinales u otros encuentros del ayuntamiento con organizaciones sociales como mecanismos habituales de participación y consulta. En 1999 el ayuntamiento encargó a un equipo de investigadores sociales un trabajo de diagnóstico y diseño de un proyecto de presupuestos participativos para el municipio. Este trabajo, inspirado en principios de acción social comunitaria y proyectado en el marco teórico-metodológico de la Investigación-Acción Participativa, se implementó durante un año en dos sentidos: de un lado, se procedió a analizar variables socioeconómicas y sociodemográficas, estudiar las estructuras administrativas municipales, buscar analizadores

⁵⁵ Las Cabezas de San Juan, municipio situado a cincuenta kilómetros de la capital, tiene cerca de dieciséis mil habitantes y su estructura social, tradicionalmente condicionada por la posesión latifundista de la tierra y por un importante componente de población jornalera, viene modificándose por el impacto de las nuevas políticas agrarias. Su ayuntamiento era gobernado, al comienzo de la investigación, por Izquierda Unida LV-CA, que perdería la alcaldía en las siguientes elecciones (2007), cuando ya hacía años que se había disuelto la experiencia de El Reparto.

históricos del municipio e interpretar datos y líneas discursivas locales; de otro, se mantuvieron reuniones con actores sociales relevantes (colectivos sociales, voluntariado, dirigentes políticos y vecinales...). En esta segunda fase se impulsaron cuatro estructuras denominadas “mesas”: una política, una técnica, una de representantes vecinales y otra de asociaciones y colectivos. En noviembre de 2001, tras la celebración de asambleas vecinales en barrios y poblados y tras diversas reuniones de las diferentes mesas, se organizaron unas jornadas con dos ámbitos temáticos: obras e infraestructuras y actuaciones de carácter social. De esas jornadas saldría la propuesta definitiva de presupuesto que pasaría a su aprobación por el Pleno Municipal (Encina y Rosa, 2002).

Lo hasta aquí expuesto constituía lo fundamental de los referentes sobre presupuestos participativos que se conocían y difundían en los círculos iniciales más comprometidos con el proceso de Sevilla. En realidad, suscitaban más simpatías y circulaba más información sobre los procesos más alejados –geográficamente y desde el punto de vista de los contextos sociopolíticos- que sobre otros mucho más próximos. De manera que los casos de Córdoba o Las Cabezas eran poco tenidos en cuenta, ya fuera por diferencias políticas con las otras corrientes políticas de Izquierda Unida que los habían impulsado, por desacuerdos metodológicos con sus técnicos o por ambas razones. Los Presupuestos Participativos de Sevilla se pretendían constituir, ante sectores de izquierda, como una punta de lanza de posiciones ideológico-políticas y metodológicas de mayor radicalidad, obviando otras posibilidades y alternativas y presentándose a sí mismos como modelo “genuino” y “auténtico”, alrededor de determinados principios y fundamentos.

Tal planteamiento se correspondía con el giro que se pretendía imprimir a la política de la nueva Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla que había pasado a ser dirigida, tras las elecciones locales de 2003, por el grupo municipal de Izquierda Unida.

II.2.- Presupuestos Participativos de Sevilla: impulsar la democracia participativa desde la Delegación de Participación Ciudadana

La Delegación de Participación Ciudadana fue, con diferencia, el ámbito de toda la organización municipal más comprometido con el impulso de los Presupuestos Participativos, tanto en lo concerniente a su dirección política como a su diseño en el plano metodológico y su desarrollo.

También en lo relativo a la dedicación de recursos financieros, técnicos y administrativos. Comenzaremos por describir esta delegación y, a continuación, destacaremos la centralidad que el proceso llegó a alcanzar, no sin contradicciones, entre sus prioridades políticas, presupuestarias y técnicas.

Los distintos enfoques sobre la participación reseñados en el capítulo I se han ido viendo reflejados a lo largo de los últimos veinticinco años en los discursos políticos del Ayuntamiento de Sevilla y en algunas de sus prácticas concretas. Los comienzos de la institucionalización de la participación ciudadana, impulsada por un gobierno local del PSOE en la segunda mitad de los años ochenta; la extensión de equipamientos cívicos de proximidad y la introducción de nuevos mecanismos participativos durante los años noventa, bajo una delegación dirigida por el Partido Andalucista en sucesivos gobiernos locales de coalición; o el desarrollo de la nueva legislación sobre grandes municipios y, sobre todo, la centralidad del debate sobre la democracia participativa y los presupuestos participativos, a partir de 2003, con el acceso de Izquierda Unida a la dirección política de la delegación, ilustran estos enfoques.

Una cuestión previa a tener en cuenta es la necesaria distinción entre, por un lado, la generalidad de cauces, programas y proyectos del Ayuntamiento de Sevilla, más o menos abiertos a diferentes formas de participación de la ciudadanía, y, por otro, las estructuras, programas y proyectos específicamente impulsados desde la Delegación de Participación Ciudadana. En la medida en que esta delegación ha estado dirigida durante sucesivos períodos por partidos políticos distintos –distintos entre sí y distintos a los que han presidido la alcaldía y la mayor parte de las áreas y distritos municipales-, los discursos y prácticas participativas no han sido coincidentes.

Las diferencias observadas durante nuestro trabajo continuaron presentes hasta las elecciones de 2011. No sólo por la coexistencia de experiencias participativas que obedecían a estrategias distintas en cuanto a grados de integración institucional o autonomía social, pretensión consultiva o decisoria, perspectiva territorial o sectorial y general, actores participantes u otras variables, - diversidad que se nos antoja comprensible dadas las magnitudes y complejidad que alcanzan las políticas locales en una ciudad de las dimensiones de Sevilla-, sino también, y sobre todo, por lo que conllevaba de desiguales posicionamientos y apoyos ante unas u otras iniciativas según la estructura político-administrativa que las impulsara estuviera bajo dirección de uno u otro grupo partidista municipal.

Tal fue el caso de los diferentes apoyos suscitados, por ejemplo, por los procesos de debate sobre los dos planes estratégicos –Sevilla 2010 y Sevilla 2020- o por los planes de barrio, entre los diferentes partidos de la coalición de gobierno. Ambas iniciativas se caracterizaron por su relevancia política y presupuestaria, por el relativo protagonismo de agentes sociales y otras entidades civiles y, en relación con sus cauces participativos, por su carácter fundamentalmente consultivo. Y ambas fueron piezas privilegiadas en la acción política de la alcaldía y del grupo municipal del PSOE mientras ni el Partido Andalucista en su día, ni posteriormente Izquierda Unida, participaron de manera notoria en ellas. Como tampoco lo hizo, ni tan siquiera formalmente, desde un punto de vista institucional, la Delegación de Participación Ciudadana. Por el contrario, la apuesta participativa de IU durante el período 2003/2007, en menor medida entre 2007 y 2011, los Presupuestos Participativos, nunca llegó a figurar entre las principales preocupaciones del PSOE. En este sentido, algunos sectores críticos de la prensa conservadora bautizaron significativamente el proceso como “el Plan de Barrios de Izquierda Unida”, aludiendo a la gestión por parte de su grupo municipal, a través de la Delegación de Participación Ciudadana, de una cuota presupuestaria dirigida a “su” acción en los barrios.

II.2.1.- Origen de la política de Participación Ciudadana en el Ayuntamiento de Sevilla: institucionalización de la participación vecinal y cierta descentralización administrativa

La Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla remonta su origen al inicio del periodo 1987-1991, cuando fue impulsada desde una corporación del PSOE presidida por el alcalde Manuel del Valle Arévalo. Hasta entonces, la incipiente política de participación se había canalizado a través de los distritos, donde ya existían juntas municipales con representación asociativa vecinal, reguladas por normas específicas aprobadas en Pleno Municipal. Según informaciones recabadas entre los funcionarios con más antigüedad en el área, en el proceso de gestación de la delegación se contó con el asesoramiento de técnicos del Ayuntamiento de Barcelona, especialistas en participación, quienes coordinaron acciones formativas dirigidas a los funcionarios de Sevilla que pasarían a formar parte de esta nueva estructura administrativa. Las bases normativas y funcionales se desarrollarían en esos años, diseñándose el marco institucional, los mecanismos de participación y los principales programas de intervención en términos similares a otros ayuntamientos andaluces y españoles que comenzaban igualmente a diseñar políticas y estructuras en esta materia.

“En 1987, de acuerdo con las directrices del PGOU entonces vigente, se procedió a la reorganización territorial de la ciudad en seis distritos; dos años más tarde, en sesión

celebrada el día 29 de marzo de 1989, fue aprobado por el Pleno del Ayuntamiento el Reglamento de los Órganos de los Distritos, así como la propuesta del área de Participación Ciudadana de creación de una Red de Centros Cívicos; y el 26 de octubre de 1990 fue ratificado, también en sesión plenaria, el primer Reglamento de Participación Ciudadana” (Moreno *et. al.*, 2006: 53).

Desde entonces, uno de los principales objetivos políticos de los sucesivos dirigentes de Participación Ciudadana fue extender, bajo un discurso que destacaba el fomento de la proximidad a la ciudadanía y la descentralización administrativa, la dotación de centros cívicos como espacios para la promoción del asociacionismo y la organización de actividades socioculturales. Como recogería el Reglamento de Participación Ciudadana aprobado en 1999:

“El ayuntamiento creará Centros Cívicos que serán centros municipales dependientes del Área de Participación Ciudadana para la prestación de Servicios Públicos de Bienestar Social y para el impulso de actividades que tengan por objeto el desarrollo sociocultural, la promoción de la vida asociativa y, en general, la participación de los ciudadanos en las labores de la comunidad” (Reglamento de Participación Ciudadana de 1999. Artículo 46, Título Tercero “De las entidades ciudadanas”).

Adelantándose a estas consideraciones, entre 1991 y 1995, en parte como consecuencia de la concentración de inversiones públicas generada por la celebración de la Exposición Universal de 1992, ya se habían puesto en funcionamiento los centros cívicos de El Esqueleto y San Jerónimo (1991), Las Columnas (1993) y Los Carteros (1993), y se habían iniciado las gestiones y obras para la apertura de otros tantos. Este avance en la promoción descentralizada de espacios y actividades socioculturales en barrios se vería reforzado con la aprobación del Plan Director de Centros Cívicos 1997-2004.

El Plan Director se propuso alcanzar un total de veintidós centros en sus siete años de vigencia, objetivo que constituyó uno de los principales empeños de las delegaciones presididas por los concejales de Participación Ciudadana, del Partido Andalucista, entre 1995 y 2003; aunque la dotación proyectada no fue plenamente cubierta, ya que hasta comienzos de 2006 estaban concluidos sólo diecisiete de los veintidós centros cívicos previstos. En 2006, estando la delegación bajo dirección del grupo municipal de Izquierda Unida, se inauguraría el centro cívico de Su Eminencia.

Junto a la puesta en funcionamiento de estos equipamientos y a su dotación de recursos y contenidos, entre 1987 y 2003 se fueron habilitando o mejorando otros servicios de carácter informativo o de registro de asociaciones (Atención e Información Telefónica al Ciudadano 010 y Registro de Asociaciones) y se estableció un sistema de subvenciones a entidades ciudadanas.

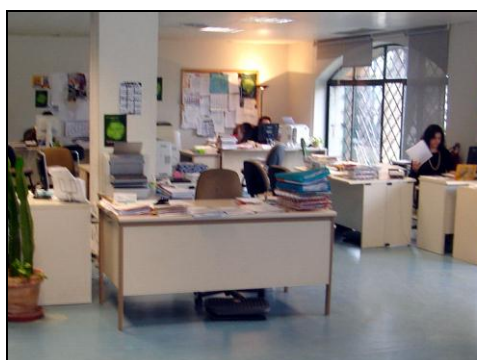
En octubre de 1999, el Boletín Oficial de la Provincia publicó el Reglamento de Participación Ciudadana, un nuevo marco normativo igualmente orientado a la información y la descentralización y a la relación con el asociacionismo, pero que también reflejó, formalmente al menos, nuevas sensibilidades políticas y sociales sobre la participación tal y como recoge su declaración de objetivos.

Cuadro 8.- Reglamento de Participación Ciudadana. Objetivos

Objetivos
1.- Facilitar la más amplia información sobre actividades, obras y servicios, así como sobre el funcionamiento de los órganos y servicios dependientes del Ayuntamiento.
2.- Facilitar y promover la participación de los vecinos y entidades en la gestión municipal, sin perjuicio de las facultades de decisión correspondiente a los Organismos Municipales representativos.
3.- Hacer efectivos los derechos de los vecinos regulados en la legislación específica y demás normativa de aplicación.
4.- Fomentar la vida asociativa en la ciudad y sus distritos.
5.- Aproximar la gestión municipal a los vecinos, mejorando su eficacia.
6.- Garantizar la solidaridad y equilibrio entre los distintos distritos del término municipal y dentro de éstos.

Fuente: Reglamento de Participación Ciudadana de 1999. Ayuntamiento de Sevilla. Elaboración propia

Imagen 17,18.- Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla



Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla. Participación Ciudadana fue el área municipal impulsora de los Presupuestos Participativos y, con diferencia, el ámbito institucional más implicado en el proceso. A la izquierda, acceso principal a las dependencias de la delegación. A la derecha, una de sus unidades administrativas. Fotografía: JMMR.

De esta forma, las declaraciones de intenciones sobre participación del Ayuntamiento de Sevilla han ido evolucionando, a la par que en otros lugares de Andalucía y el Estado Español, de las claves de “proximidad y descentralización” a discursos sobre la mejora de la información a la

ciudadanía y de la gestión de los servicios, al fomento de la participación o el apoyo al asociacionismo –a una parte de él, más precisamente- en un marco normativo y organizacional más institucionalizado. Incluso, a comienzos de la década del dos mil, la concejalía de Participación Ciudadana, gobernada por el Partido Andalucista, ya acudía a algunos foros estatales y europeos sobre políticas locales de participación y, a tenor de la información aportada por dirigentes del PA y por algunos funcionarios, valoraba la posibilidad de impulsar mecanismos participativos “más directos” para deliberar sobre los presupuestos de gasto de los distritos.

“En las aspiraciones del Partido Andalucista ha estado siempre presente la idea de modificar los cauces de participación directa. Nosotros lo llevábamos en nuestro programa electoral: la elaboración de unos presupuestos participativos... Nosotros, desde el Área de Participación Ciudadana, de forma no reglada, ya habíamos iniciado esa participación de los vecinos en parte de los presupuestos... el presupuesto de las juntas municipales de distrito correspondiente a obras, intervenciones en los colegios, actividades...” (Informante: Agustín Villar, portavoz adjunto del grupo municipal del Partido Andalucista entre 2003 y 2007)

“Hace años se presentó un proyecto europeo sobre participación... URBAL... que al final no cuajó. Era una iniciativa surgida en la Universidad de Bonn, mucho antes de que se conociera todo esto de los presupuestos participativos. Básicamente, planteaba la selección de equipos de ciudadanos con los que, durante varias semanas, se mantendrían reuniones como forma de conocer mejor la realidad y las principales demandas de la ciudadanía... Sin mediaciones. Estos ciudadanos, seleccionados garantizando su independencia y pluralidad, recibirían una asignación económica y elevarían propuestas no vinculantes” (Informante: jefe del Servicio de Participación Ciudadana hasta 2007)

No obstante, estas iniciativas continuaban siendo propuestas desde una visión periférica de la participación ciudadana en la política local, acaso enfocada hacia el establecimiento de mecanismos en barrios a través de los cuales determinadas asociaciones pudieran deliberar sobre “los asuntos de sus barrios”. Además, los resultados prácticos de estas intenciones políticas no conseguían suscitar demasiada satisfacción ni tan siquiera dentro de la propia institución, existiendo una percepción muy extendida sobre la “crisis de la participación”:

“La participación de los ciudadanos está en crisis por tantos desengaños ante los comportamientos partidistas, manipulaciones e injerencias en las asociaciones. Las asociaciones están muy politizadas y, muchas veces, son utilizadas como armas arrojadas entre unos partidos y otros. Existe un verdadero conflicto entre políticos y ciudadanos” (Informante: funcionario de la Delegación de Participación Ciudadana)

II.2.2.- Estructura de la Delegación de Participación Ciudadana

A principios de 2005, el núcleo de la Delegación de Participación Ciudadana lo constituían sus Servicios Centrales con una sección centralizada (Sección de Gestión Administrativa), común a

toda la delegación, y otra sección de programas y actividades públicas articulada a través de los centros cívicos (Sección de Gestión de Centros Cívicos, Infraestructuras y Programas). Completaban esta estructura seis unidades territoriales descentralizadas –distritos- abiertas, con desiguales resultados, a la participación de las asociaciones de barrio en las juntas municipales y los consejos de Participación Ciudadana. Aunque los distritos y su personal figuraban adscritos a la Delegación de Participación Ciudadana, a su Sección de Gestión Administrativa, gozaban de bastante autonomía pues al frente de cada uno de ellos ejercía un concejal delegado, un secretario de libre designación y un equipo de colaboradores circunstanciales del mismo partido político que éstos que imprimían orientaciones y dinámicas particulares.

En enero de 2006, el número de distritos fue ampliado a once siguiendo el nuevo PGOU y fueron ampliadas sus competencias y su dotación de personal, en una nueva estructura por la que dejaron de ser negociados de la Delegación de Participación Ciudadana, pasando a funcionar como secciones, asumiendo mayor autonomía política y un papel más propio de “concejalías de proximidad”. Con la salvedad de estos cambios en los distritos, la delegación ha seguido teniendo durante estos años un servicio centralizado, denominado Servicio de Participación Ciudadana, bajo dirección política de una concejalía y, como cargo de confianza de ésta, de una dirección de área⁵⁶. El servicio contaba con dos grandes secciones: Sección de Gestión Administrativa y Sección de Gestión de Centros Cívicos, Infraestructuras y Programas; estructura que ha sido caracterizada en detalle en varios trabajos sobre las potencialidades y deficiencias de la organización municipal ante los Presupuestos Participativos (Hernández y Manjavacas, 2005; Moreno, Hernández y Manjavacas, 2005; Moreno *et. al.*, 2006).

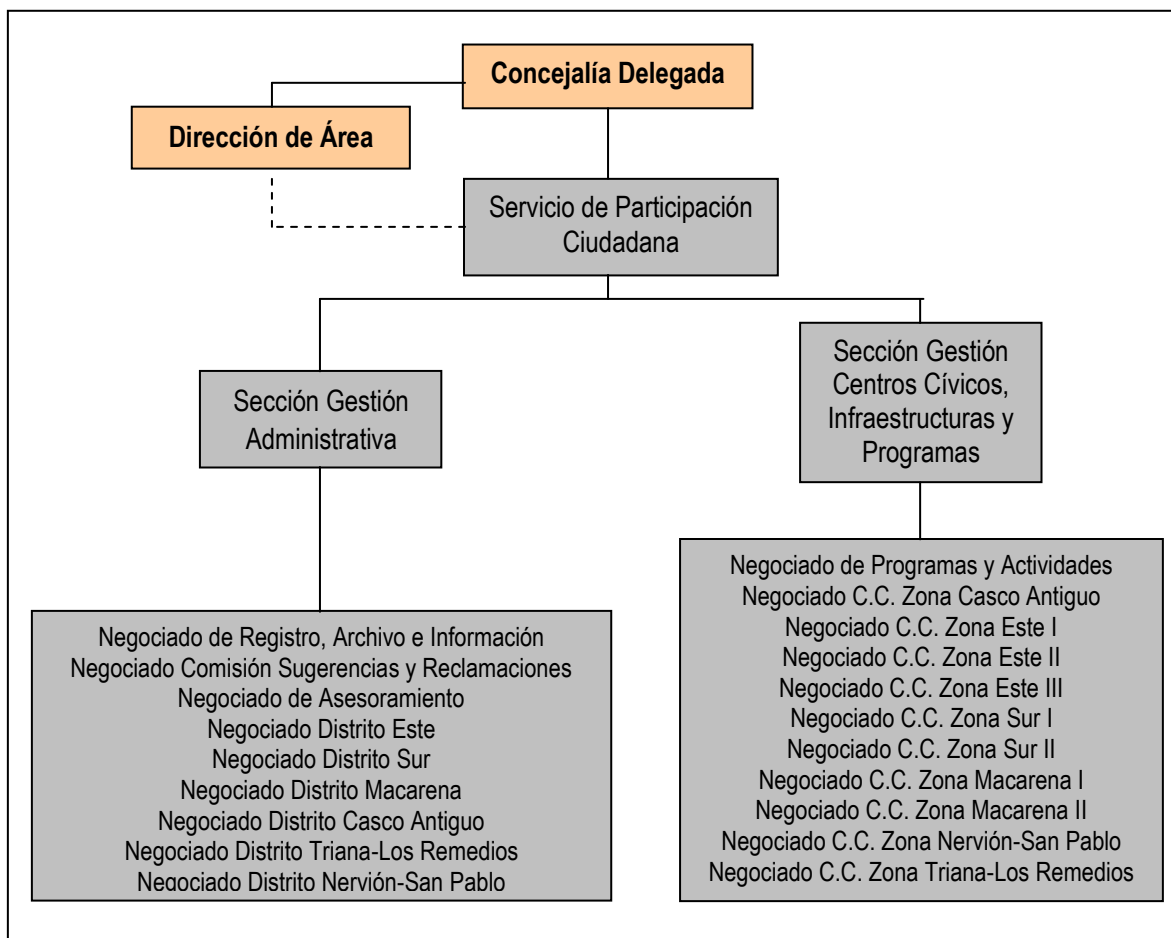
La Sección de Gestión Administrativa despachaba, desde uno de sus departamentos, asuntos técnico-administrativos internos –jurídicos, fiscales y contables-, mientras los temas orientados al tejido asociativo o a la ciudadanía en general los desarrollaba a través de ocho negociados: Registro, Archivo e Información; Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones y, durante la primera fase de nuestro trabajo de campo, los seis negociados correspondientes a cada uno de los entonces seis distritos municipales.

Del Negociado de Registro, Archivo e Información dependían las subvenciones a entidades vecinales y otros colectivos sociales, así como la gestión de dos censos: el Registro Municipal de Entidades Ciudadanas y el de Parejas de Hecho. El primero, una de las tareas más antiguas de

⁵⁶ En 2007, en aplicación de la nueva legislación de grandes municipios, pasó a denominarse Dirección General.

la delegación, constituía el cauce elemental de relación del ayuntamiento con las asociaciones. Al amparo del Real Decreto 2.568/86, de 28 de noviembre, y del Reglamento de Participación Ciudadana (1999), podían inscribirse en el Registro las organizaciones sin ánimo de lucro, que tuvieran por objeto “la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos de Sevilla” y cuyos fines no fueran exclusivamente de carácter político, sindical, mercantil o religioso. La inscripción era condición imprescindible para poder solicitar subvenciones, participar en los órganos de los distritos (Consejo de Participación Ciudadana y Junta Municipal de Distrito) y acceder a espacios municipales para el desarrollo de sus actividades. Otro de los servicios prestado desde este negociado era el de Atención e Información al Ciudadano 010; una línea telefónica que suministraba información sobre ayudas, subvenciones o premios municipales, actividades y eventos y otros trámites y gestiones relacionadas con la administración local e incluso con otras administraciones del Estado.

**Cuadro 9.- Delegación de Participación Ciudadana.
Dirección política, servicio, secciones y negociados**



Fuente: Elaboración propia

En diciembre de 2004 fue creado otro negociado, adscrito a la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones. De esta comisión formaban parte miembros de las fuerzas políticas presentes en el ayuntamiento y su primer presidente, hasta 2007, fue el ya entonces ex concejal de Izquierda Unida, Luis Pizarro, quien después se incorporaría como asesor adjunto de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz a propuesta de Izquierda Unida. La función de esta Comisión Especial era atender sugerencias y reclamaciones ciudadanas dirigidas hacia la administración municipal, así como facilitar los trámites de subsanación de errores administrativos y carencias en los servicios públicos locales.

El otro pilar de la delegación, el que más directamente intervino en los Presupuestos Participativos, lo constituía la Sección de Gestión de Centros Cívicos, Infraestructuras y Programas, de la que dependían once negociados: uno, centralizado, de Programas y Actividades, y los otros diez de Centros Cívicos. El Negociado de Programas y Actividades gestionaba los programas de mayor entidad, la contratación con agentes externos (escenografía, mantenimiento, publicidad, cursos y talleres...) y la cesión de los centros cívicos y otros recursos para actividades impulsadas por entidades ciudadanas o por los distritos municipales.

**Cuadro 10.- Delegación de Participación Ciudadana.
Negociados de Centros Cívicos**

Negociados	Centros Cívicos	Año de creación
Casco Antiguo	Las Sirenas	1998
	San Julián	1997
Este I	Alcosa	2000
	Blas Infante	1997
Este II	Cerro del Águila	1997
Este III	Torreblanca	2005
Sur I	Torre del Agua	2004
	El Esqueleto	1991
Sur II	Bellavista	1999
Macarena I	Los Carteros	1993
	San Jerónimo	1991
Macarena II	Entreparques	1997
Nervión-San Pablo	La Buhaira	1998
	San Pablo	2001
Triana/ Los Remedios	Tejar del Mellizo	2004
	Hispano Aviación	1999
	Las Columnas	1993

Fuente: Moreno et. al. (2006)

Por su parte, los negociados de Centros Cívicos obedecían a una división de la ciudad en diez zonas⁵⁷ y cada uno de ellos era responsable de entre uno y tres centros. Se dedicaban, sobre todo, al mantenimiento de los propios espacios y al fomento de actividades (formativas, culturales, lúdicas, etc.), aportando medios y dando cierta cobertura a la vida sociocultural de sus barrios mediante el apoyo a actividades del asociacionismo vecinal o de otros colectivos y redes sociales. Existían diecisiete centros cívicos y, en los servicios centrales de la propia delegación, se encontraba la Sala Guadalquivir: espacio para la realización de exposiciones u otros actos públicos.

II.2.3.- Presupuestos Participativos: impulsar la democracia participativa

La Delegación de Participación Ciudadana constituida tras las elecciones locales de mayo de 2003 pasó a ser gobernada por Izquierda Unida a través de la concejala y portavoz de su grupo municipal Paula Garvín. Garvín ya había sido concejala en la oposición y poseía, como representante local y como militante política, conocimientos sobre los tejidos asociativos, tanto vecinales como de otros colectivos, así como de algunas iniciativas participativas, como fue el caso de “La Alameda que te gusta”⁵⁸, en las que había tomado parte activamente. E intentaría introducir, junto a sus colaboradores, significativos cambios en la política de participación de la delegación.

La concejalía de Garvín acometió la continuación del Plan Director de Centros Cívicos con la proyección de nuevas instalaciones y de su dotación de personal y recursos materiales y, entre otras actuaciones derivadas de la aplicación de la nueva legislación sobre grandes municipios, constituyó la Oficina del Defensor del Ciudadano y dirigió el proceso de reestructuración territorial de la ciudad en once distritos a partir de enero de 2006. En línea de continuidad con programas anteriores, aunque bajo la pretensión de introducir “un estilo distinto”, ajeno a las “tradiciones clientelares” en las relaciones con asociaciones, se promovieron nuevas actividades en los centros cívicos; unas diseñadas y financiadas desde el área y coordinadas por las propias direcciones de los centros, otras organizadas directamente por entidades vecinales u otros colectivos a los que se cedían espacios y medios. Conferencias, cursos, representaciones

⁵⁷ Se trataba de una división de excesiva obediencia físico-territorial, poco coherente si atendemos a otros aspectos socioculturales urbanos o al hecho de que en Sevilla se hayan distinguido hasta ciento siete barrios en función de distintos referentes socioterritoriales y simbólicos (Moreno *et. al.*, 2001).

⁵⁸ “La Alameda que te gusta” fue un proceso participativo desarrollado en parte del casco antiguo de la ciudad de Sevilla, del que la ex concejala Garvín es vecina, en el que ciudadanos y técnicos debatieron sobre la remodelación urbanística de la Alameda de Hércules, emblemático paseo histórico.

teatrales, asambleas... También se continuaron llevando a cabo actividades programadas por otros ámbitos municipales como talleres y cursos organizados por los distritos en el marco del Plan Sociocultural de Ocupación del Tiempo Libre. Asimismo, en varios centros cívicos, sus bibliotecas, gestionadas por la Delegación de Cultura, continuaron su funcionamiento y ampliaron sus fondos, horarios y actividades.

Las memorias del Presupuesto Municipal correspondientes a los ejercicios de 2005 y 2006 reflejaron en su apartado de Participación Ciudadana estas prioridades de gasto y registraron un aumento presupuestario. Junto a partidas que ya venían figurando con anterioridad (mantenimiento de las infraestructuras, financiación de actividades planificadas, nuevos centros cívicos, subvenciones y ayudas a entidades...), destacaban, entre otras, el incremento de plantillas en centros y distritos, la dotación de una unidad administrativa para la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones o mejoras tecnológicas en el servicio de atención al ciudadano 010.

Pero, si bien estas actuaciones, aun no siendo irrelevantes, no iban mucho más allá de cambios administrativos para reforzar la descentralización o de cambios de estilo en las relaciones con asociaciones y colectivos sociales, de cambios en algunos procedimientos de trabajo o de una pretensión política inicial de que las distintas delegaciones municipales actuaran desde un gobierno local más integrado, las modificaciones de mayor calado se vincularían a la introducción del debate sobre la democracia participativa con la puesta en marcha de los Presupuestos Participativos, auténtico “proyecto estrella” de la delegación presidida por Garvín.

Con el proceso de Presupuestos Participativos se pretendían introducir importantes cambios en el funcionamiento de la delegación, tanto en su relación con los ciudadanos como en algunos aspectos de su estructura administrativa y de las tareas de su personal técnico. El objetivo discursivo de buena parte del área pasaría a ser promover, a través del proceso, que los propios ciudadanos ocuparan un lugar central y formularan propuestas concretas al Presupuesto Municipal, interviniendo directamente en la toma de decisiones y en el control y supervisión de la ejecución de las actuaciones acordadas.

De esta forma, entre 2003 y 2007, el impulso y consolidación de los Presupuestos Participativos pasó a convertirse en la estrategia fundamental de los dirigentes de la Delegación de Participación Ciudadana y, en cierto modo, por extensión, del sector del grupo municipal y de

otros miembros de Izquierda Unida más próximos a estos dirigentes. Para ellos, “el proceso”, como comenzó a denominarse coloquialmente entre las personas más implicadas, pasaría a ser el instrumento privilegiado para ampliar y profundizar la participación de la ciudadanía en la política local. Y lejos de considerar tal posición como una simple continuación de las políticas de participación llevadas a cabo hasta entonces, la voluntad manifestada por sus impulsores era inequívoca: construir una nueva herramienta de dinamización de la participación para promover la intervención directa de la ciudadanía en la toma de las decisiones públicas. Hasta tal punto que, en opinión de algunos técnicos de la delegación, la centralidad del “proyecto estrella” llegaba a eclipsar otros programas y actividades, que quedaban “subordinados a los ritmos e intereses del proceso”. Así, programas con cierta tradición que venían ejecutándose desde varios periodos de gobierno anteriores, seguían desarrollándose pero no sin incertidumbres derivadas de la introducción de los Presupuestos Participativos. En palabras de un técnico municipal, responsable de una unidad de la delegación:

“...no hay ni una reunión en la que se vean las cuestiones del área... nosotros, en los últimos años, no es que nos hayamos reunido poco, sino que los motivos de reunión han sido fundamentalmente los presupuestos participativos”. (Informante: funcionario municipal de la Delegación de Participación Ciudadana).

Hasta la implantación de los Presupuestos Participativos, la participación ciudadana reglamentada se realizaba sobre todo a través de los órganos de los distritos y de determinadas asociaciones y entidades o de los consejos sectoriales u otras iniciativas puntuales de carácter básicamente consultivo. Paula Garvín y su equipo perseguían un ambicioso cambio de orientación en un doble sentido: por una parte, se pretendió que fueran los ciudadanos, directamente en asambleas, quienes ejercieran el derecho a “la participación para decidir” sin la intermediación de asociaciones; por otra, las propuestas ciudadanas votadas y seleccionadas deberían tener carácter vinculante para el gobierno local. Además, estas decisiones ciudadanas no se limitarían a actuaciones exclusivamente territoriales de cada barrio sino que deberían tener también dimensiones políticas sectoriales o temáticas dirigidas a toda la ciudad.

El objetivo aspiraba, pues, a una transformación de calado en las relaciones entre autoridades políticas, gestores y ciudadanía. Para los responsables políticos de la delegación y para otros sectores profesionales y ciudadanos próximos, esta forma de “dar la palabra a la gente” contribuiría a frenar las prácticas de clientelismo político generadas en unos cauces de interlocución que, hasta entonces, se habían dirigido preferentemente a líderes de asociaciones; sobre todo, de aquellas asociaciones y entidades más próximas a los partidos y concejales que

habían constituido los distintos gobiernos locales. Pero, para otros sectores amplios y diversos que incluían a un buen número de militantes y dirigentes políticos del PSOE o, en menor medida, de la propia IU, a líderes vecinales o de otras entidades de la sociedad civil, urbanistas, técnicos municipales... el cambio era observado de manera más crítica en tanto que podría resentir, se señalaba, los cauces institucionalizados y la comunicación y el apoyo del Ayuntamiento hacia el tejido asociativo local.

“Se ha dejado de lado a las juntas municipales de distrito. Estos órganos hay que respetarlos porque, además, el Ayuntamiento de Sevilla había decidido, en un Pleno, que sería el cauce de la participación ciudadana. Esto es un incumplimiento de la propia administración local. Por otra parte, creo de dudosa legalidad lo del carácter vinculante de las decisiones asamblearias, algo que contradice no sólo las decisiones previas sobre las juntas municipales de distrito sino que, también, contradice el poder decisorio exclusivo de los órganos de gobierno según la Ley de Bases de Régimen Local” (Informante: funcionario municipal de la Delegación de Participación Ciudadana)

En realidad, la filosofía de los Presupuestos Participativos, al privilegiar la participación de los ciudadanos “a título individual”, con independencia de su pertenencia o no a entidades vecinales o de otro tipo, venía a modificar por la vía de los hechos el modelo de participación dispuesto por el Reglamento de Participación Ciudadana de 1999 que continuaba vigente. Este Reglamento optaba por la participación de sectores organizados, limitando la participación individual a la posibilidad de asistencia a las sesiones plenarias municipales, a las juntas de distritos y a la formulación de peticiones por escrito⁵⁹. Incluso en este último aspecto, primaba la iniciativa colectiva como la vía para instar al ayuntamiento a aceptar propuestas ciudadanas⁶⁰.

Por otro lado, al menos en su formalidad declarada, la Delegación de Participación Ciudadana intentaría integrar en el conjunto del ayuntamiento un proceso de pretensiones instituyentes basado en mecanismos de democracia directa (asambleas, foros temáticos o territoriales, consejos ciudadanos, grupos motores...), en un nuevo marco normativo (Autorreglamento) y en la intervención de nuevos equipos de profesionales y asesores externos “de confianza”. En este sentido, la propia delegación establecería negociaciones bilaterales con otras áreas municipales con el objetivo de liderar la implicación del conjunto del ayuntamiento y obtener el compromiso político, presupuestario y técnico de cada delegación con los Presupuestos Participativos.

⁵⁹ De hecho, de los cuatro títulos de que consta el documento se dedica uno completo, el más amplio de todos, a las entidades ciudadanas.

⁶⁰ Para que la iniciativa colectiva pueda ser tramitada debe suscribirse por, al menos, el 1% de los vecinos de un Distrito o el 2% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral de Sevilla (artículo 18, título 2º del Reglamento de Participación Ciudadana).

Este modelo de presupuestos participativos, propuesto desde la Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla durante el primer gobierno local de coalición PSOE-IU bajo liderazgo de Paula Garvín, ejemplificó un proyecto inspirado, por una parte, en los discursos institucionales más actualizados del municipalismo andaluz sobre gobernabilidad democrática y gestión urbana y, por otra y sobre todo, en renovadas posiciones de izquierda críticas hacia las limitaciones de la democracia representativa y en favor de la democracia participativa acorde con postulados difundidos desde el movimiento altermundista. En el terreno metodológico, sin que éste deba ser radicalmente separado del plano político, pretendió orientar la participación, aunque con numerosos críticos y detractores entre sectores especializados, bajo principios de intervención social comunitaria y estrategias de Investigación-Acción Participativa.

Este modelo de pretensiones transformadoras encontraría respuestas entusiastas en algunos sectores políticos y ciudadanos próximos a Izquierda Unida o a los miembros de esta formación impulsores del proceso.

“Yo pienso que es un proceso muy interesante... ¿quién mejor que los propios vecinos saben lo que falta en cada barrio? Yo lo veo una cosa muy importante para toda la ciudad pero es verdad que también... eso, que como todo lo que se empieza, hay que ir mejorando con la experiencia” (Informante: miembro de grupo motor, activamente comprometido con los Presupuestos Participativos)

“El presupuesto participativo es que profundiza la democracia porque hace más transparente el funcionamiento del ayuntamiento. Porque, por ejemplo, los distritos: la información... qué presupuesto tiene el distrito y cómo se reparte el dinero es mucho más transparente. Luego, de positivo, también tiene que las decisiones las toma la gente, en la asamblea; no la toma el político y los técnicos sino que parte del presupuesto es decidido por la gente con lo que, aunque sean decisiones de gasto ya planteadas por un área, las propuestas de la gente van haciendo también política, van haciendo pequeños cambios en lo que es la estructura de los presupuestos...” (Informante: técnico externo de CIMAS-IEPALA)

“Esto ha cambiado. Ahora se hacen los programas que deciden los ciudadanos. Esto es un cambio totalmente... Antes había demandas, solicitudes y demandas aparte de algún programa que ejecutaba el área, por propia iniciativa. Pero la mayoría eran demandas ciudadanas que, previa solicitud, se aprobaba la actividad. Ahora son demandas ciudadanas pero que se han hecho en los Presupuestos Participativos. Antes eran sobre todo de asociaciones, ahora las actividades son muy diferentes. Esto ha cambiado muchísimo” (Informante: funcionario municipal de la Delegación de Participación Ciudadana, ex delegado sindical de CC.OO.)

Pero también suscitaba débiles apoyos, cuando no abiertas críticas, entre otros cuadros y militantes de esta misma organización, entre sectores asociativos vecinales y entre miembros del

Partido Socialista Obrero Español, grupo municipal mayoritario en la coalición de gobierno y que presidía la alcaldía.

“Paula se ha equivocado con los presupuestos participativos porque ha puesto todos los huevos en la misma cesta, sin atender a los cauces de participación y contribuyendo a crear una nueva élite de participantes” (Informante: cuadro municipal de IU, directivo de libre designación, en la Delegación de Empleo, entre 2003 y 2007)

“El proceso ha demostrado muchos déficits: la marginación de las entidades vecinales y el tema de las asociaciones, ha sido muy proceloso, el procedimiento es muy complejo... Y esto es un drama. Y, además, el PSOE nunca se lo ha creído” (Informante: Antonio Rodrigo Torrijos, concejal de IU; portavoz de su grupo municipal desde 2007 hasta 2011)

“Creo que aquí hay que buscar formas de participación distintas a las tradicionales de la asamblea, que estamos en una época en la que existen otro tipo de recursos que se han ignorado completamente: medios telemáticos e historias que no están ahí. El procedimiento que se está utilizando es demasiado clásico: una asamblea por la tarde y tal...” (Informante: cuadro municipal del PSOE, directivo de libre designación hasta 2007)

“Bueno, no está mal [los presupuestos participativos]... pero no contar con las asociaciones de vecinos y con los distritos es inadmisibles” (Informante: dirigente del movimiento ciudadano, ex directivo de la federación de AA.VV. Unidad y ex militante del PCE)

“¿Los presupuestos participativos?... Esto es un montaje de la gente esta de Izquierda Unida y del PC” (Informante: miembro destacado de Ecologistas en Acción y del Foro Social de Sevilla)

“El tejido asociativo ya tenía una vía de participación, al menos parte de él, a través del distrito. A través de las juntas municipales y de otro órgano que se olvida siempre, que son los consejos de participación ciudadana: un órgano previsto en el reglamento y con reuniones además obligatorias cada tres meses, que no se están cumpliendo. En el que están inscritas todas las asociaciones del distrito, tanto vecinales, culturales, hermandades, como AMPAs... Pero eso no aparece en ningún lado” (Informante: jefe de negociado de un distrito)

“Esto no es fácil... es una propuesta interesante en determinados entornos... No lo tenía yo tan claro que en España, en el siglo XXI, tuvieran tanto sentido los presupuestos participativos. Son las primeras dudas que tenía; sí es verdad que en Brasil fue un éxito y en el contexto de Porto Alegre y alguna experiencia más que hay en Méjico, pero en una ciudad española que, además, es la tercera ciudad del país... Bueno, pues cuando hay necesidades básicas es más fácil organizarse y movilizarse y eso; pero, eso, unido a un Estado de Bienestar pues, bueno, eso es lo que se nota, complica mucho las decisiones...” (Informante: secretario de un distrito, miembro del PSOE)

“Los Presupuestos Participativos serían más beneficiosos si los ciudadanos pudieran decidir dentro de unos marcos más establecidos. Porque hay propuestas fantásticas pero otras se han puesto en marcha obligados y es tirar dinero público; bien porque supone duplicar cosas que ya existen, bien porque los proponentes se están buscando la vida o bien porque son cosas peregrinas... Además, ha habido mucho dirigismo político, que yo he visto aquí [se refiere a las reuniones de dirigentes políticos y técnicos de CIMAS-IEPALA] cómo

hablaban de canalizar una propuesta a través de la madre de uno” (Informante: funcionario municipal de la Delegación de Participación Ciudadana)

II.2.4.- El “Estado Mayor” de los Presupuestos Participativos y los centros cívicos

En el Paseo Marqués del Contadero, al pie de la Torre del Oro y ante una soberbia panorámica del río Guadalquivir, se encontraban las dependencias de los Servicios Centrales de la Delegación de Participación Ciudadana bajo un amplio espacio peatonal en altura, justo encima de otro paseo, al pie de la ribera, donde atracan barcazas que realizan circuitos turísticos fluviales o se erige algún negocio hostelero sobre plataformas ancladas. En un extremo de estas dependencias, en el lado opuesto a la entrada principal y a la parte del inmueble ocupado por las salas y despachos políticos y administrativos, la Delegación poseía un amplio salón de extensión superior a los cien metros cuadrados. Todo diáfano y con entrada independiente, en este local que aparentaba haber estado antes semiabandonado, tal vez destinado a tareas de almacenaje o trastero, se habilitaron unas oficinas que coloquialmente dimos en llamar “el Estado Mayor de los Presupuestos Participativos”. Desde ellos, además de desde el domicilio de Paula Garvín, una céntrica casa en la que parecía que nunca paraban de sonar los teléfonos, se centralizaba la dirección y organización del proceso durante sus primeras etapas, hasta 2007.

Los Servicios Centrales de Participación Ciudadana, la estructura regular de la delegación, ocupaban la mayor extensión del inmueble y acogían los despachos políticos y directivos y las mesas de trabajo de las unidades técnico-administrativas. El mobiliario era actualizado y funcional, acorde con criterios estandarizados de ergonomía. Al traspasar la puerta de entrada, tras una cristalera con una ventanita, se veían varias mesas y, junto a ellas, alineadas y en orden, varias filas de archivadores metálicos. De las paredes colgaban algún cuadro, almanques y varios tablones de anuncios. En los testeros de las dependencias municipales eran frecuentes tablones con llamativas combinaciones de notificaciones oficiales, informaciones sindicales e improntas personales (fotografías de jugadores del Sevilla FC o del Betis Balompié, de imaginería religiosa, de hijos e hijas de algún funcionario...) A través de un pasillo se accedía, por su izquierda, a otro espacio, algo menor, donde, entre un número más reducido de mesas, se encontraba la Jefatura de Sección de Centros Cívicos y Programas, unidad que llegaría a ser de primer orden en la programación y ejecución de las propuestas vecinales dirigidas al área. Poco a poco, el “laberinto” iba escalando posiciones jerárquicas y, junto a la jefatura de Sección, se encontraba el primer despacho unipersonal: el de la jefatura de Servicio. Profundizando un

poco más el pasillo, se alcanzaban el de la dirección de Área y el de la concejala y, algo más al fondo, una sala de reuniones con una mesa alargada en el centro flanqueada por un juego de asientos y las banderas de Andalucía y España. Un retrato de Juan Carlos I presidía esta salita de reuniones en la que podían observarse dos puertas más: una, comunicada con el despacho de la entonces recién estrenada Comisión de Sugerencias y Reclamaciones; la otra, daba paso a un oscuro pasillo con algunos trastos orillados y comunicaba con la sala orientada al extremo noroeste: con el “Estado Mayor” de los Presupuestos Participativos. Si no fuera porque esta sala tenía también un acceso desde la calle, desde el paseo de la ribera, la primera impresión sobre este espacio hubiera apuntado a su marginalidad institucional o, de haber sido en otro tiempo, a la actividad política semiclandestina.

Las dependencias funcionariales mostraban una aparente armonía en la que se desenvolvían unas personas que casi no hablaban, rodeadas de microordenadores, teléfonos, grapadoras, lapiceros, papeles y carpetas. Sobre todo, papeles y carpetas perfectamente ordenadas: “expedientes”, en la jerga al uso. Por el contrario, la sala del “Estado Mayor”, al ser diáfana, no tenía laberintos ni presentaba tan acusada jerarquización espacial. Acaso unas ligeras mamparas conferían cierta discreción ante quienes accedían desde el exterior o delimitaban, en una esquina, una salita de reuniones que hacía las veces de “santuario” del proceso. Varias mesas, algunos microordenadores y teléfonos no demasiado bien tratados y unas estanterías metálicas que albergaban carpetas mucho más desordenadas que las de las dependencias administrativas... Las paredes no lucían fotografías infantiles, ni futbolistas locales ni referencias cofrades. Alojaban anotaciones sobre algún plano de Sevilla, calendarios de asambleas y reuniones rotulados a mano en grandes papeles, algún cartel alusivo a una protesta social o a alguna reivindicación política... En una de las paredes de la salita de reuniones, la única de mampostería pues las otras se erigían por medio de mamparas y ventanales, colgaba una pequeña pizarra en la que no era extraño leer, según el día, palabras tales como “proceso”, “diagnóstico”, “sociograma”, “DAFO”, “asamblea”, “conclusiones”... a veces insertas en diagramas de flujo o en otros gráficos con llaves y piezas rectangulares unidas por líneas y flechas. Si tuviéramos que seleccionar el término más veces leído en esta pizarra, sería, tal vez, “propuesta”.

La dinámica de funcionamiento de esta segunda sala, la del “Estado Mayor”, era bien diferente. En ella trabajaban, al alimón, sin puesto de trabajo fijo, los técnicos de los Presupuestos Participativos contratados a través del convenio con CIMAS-IEPALA. Una licenciada en Filosofía

y Letras, contratada en un principio a través de un convenio con la Escuela de Ingeniería, hacía las funciones de auxiliar administrativa desde un puesto sensiblemente peor equipado que los del personal funcionario de la delegación. Y un grupo de jóvenes, pedagogos miembros de Laboraforo o estudiantes en prácticas del módulo profesional de Animación Sociocultural bajo las instrucciones de aquéllos, solía ocupar varias mesas manteniendo reuniones, confeccionando escritos y carteles, llamando por teléfono.... En el suelo se amontonaban cajas procedentes de la última asamblea, montañas de cajas y carpetas, incluso una carretilla de mano para transportar paquetes... Las dependencias del “Estado Mayor” de los Presupuestos Participativos no parecían unas oficinas municipales al uso; en realidad, no lo eran. Se asemejaban a un local partidista en tiempos de campaña.

Imagen 19,20.- Oficinas del “Estado Mayor” de los Presupuestos Participativos



Dependencias del “Estado Mayor” de los Presupuestos Participativos en los locales de la Delegación de Participación Ciudadana. Estas dependencias albergaban a grupos de investigadores y técnicos externos en una dinámica más próxima al activismo político que al funcionamiento habitual de las unidades técnico-administrativas. Fotografía: JMMR.

Particular relevancia tenía su salita de reuniones, donde se diseñaban estrategias, se analizaban propuestas, se evaluaban las actividades... Es ahí donde la concejala Garvín se reunía, con frecuencia, con los miembros del equipo técnico. También donde se citaba a los grupos de investigadores o a los técnicos municipales más implicados en el proceso. Y donde el profesor Rodríguez Villasante presidía, muy de cuando en cuando, alguna reunión con pretensiones de dirección metodológica.

Los centros cívicos constituyeron otro de los escenarios más destacados de los Presupuestos Participativos. A ellos podían dirigirse los vecinos y vecinas para cursar formalmente sus propuestas y acogían la celebración de reuniones y foros, cursos de formación y, en algunos casos, de las asambleas de zona.

Imagen 21.- La salita de reuniones: el “santuario” del proceso



En una esquina de las dependencias de los Presupuestos Participativos, la salita de reuniones hacía las veces de “santuario” del proceso. En ella se celebraban reuniones como la de la fotografía, en la que la concejala Paula Garvín aparece despachando con técnicos del equipo externo de CIMAS-IEPALA. Fotografía: JMMR.

Por lo general, los centros cívicos tienen un punto de atención e información, un despacho de dirección y administración y diversas salas o aulas en las que se celebran talleres, exposiciones u otras actividades. Varios de ellos disponen de salón de actos o de salones multiusos ampliables, así como de bibliotecas cuyos fondos, red telemática y personal dependen de la Sección de Bibliotecas de la Delegación municipal de Cultura.

Imagen 22, 23, 24, 25.- Los centros cívicos y su personal



Los centros cívicos tuvieron un papel muy importante, acogiendo todo tipo de actos de los Presupuestos Participativos. Y su personal, en mayor medida que el de los distritos, participó activamente en muy diversas tareas del proceso. Fotografía: JMMR.

Además de un jefe de negociado que ejerce la dirección –en algún caso varios centros dependen del mismo negociado- y del técnico de animación sociocultural, la dotación de

personal de cada centro suele incluir a uno o dos auxiliares de información y a un equipo de entre cuatro y seis ayudantes de vigilancia, mantenimiento e información.

Los centros cívicos se convirtieron en referentes de los Presupuestos Participativos lo que, además de contribuir a reforzar su presencia, tuvo otras consecuencias significativas: potenció la asistencia de algunos vecinos y vecinas a centros de otros barrios con motivo de reuniones y foros al tiempo que el intercambio de experiencias entre directores y animadores de distintos centros y, a su vez, entre ellos y otros funcionarios municipales que mantuvieron alguna vinculación a los Presupuestos Participativos. También contribuyeron a una mayor presencia de dirigentes políticos municipales “sobre el terreno”, acogiendo a concejales y autoridades de los distritos en asambleas u otro tipo de reuniones ciudadanas. La arrolladora actividad del proceso eclipsaba, en determinados períodos, otras actividades de los centros ocupando, a veces casi en exclusiva, la agenda de sus profesionales.

“Que bajen [la concejala y otros dirigentes políticos] a los centros cívicos, al nivel de los técnicos, a discutir cómo han salido las cosas es de agradecer. Porque eso no ha pasado antes; yo no lo he visto nunca...” (Informante: funcionario municipal de la Delegación de Participación Ciudadana. Jefe de negociado-director de un centro cívico).

II.2.5.- Distritos municipales, descentralización, participación y partidismo: una contradictoria combinación

La relación formalizada del ayuntamiento con el asociacionismo vecinal se había venido canalizando tradicionalmente a través de los distritos municipales, en unas juntas municipales con representación del asociacionismo ciudadano pero, sobre todo, de miembros de partidos políticos o de personas próximas a ellos, particularmente del PSOE y del PP y, en menor medida, del Partido Andalucista.

Aunque la primera organización de la ciudad en distritos se remonta a 1863, esta división territorial no llegaría a ser relevante hasta más de un siglo después cuando, en 1970, en aplicación de una decisión del Pleno Municipal de 28 de febrero de 1968, se acometió la reforma de la organización distrital de la ciudad. Los distritos se ampliaron a diez, aunque con modificaciones territoriales poco significativas y, entre otras novedades, con algunas tímidas medidas orientadas a la promoción de la participación de los vecinos: concejalías de distrito, juntas de colaboradores o alcaldías de barrio. Sin embargo y dado el contexto político no democrático, el alcance reformista fue muy limitado si bien, en algunos barrios, caso entre otros

del Cerro del Águila, contribuiría aun sin pretenderlo al impulso del movimiento asociativo vecinal (Hernández, 1999).

Esta organización territorial comenzó a ser cuestionada tras las primeras elecciones municipales democráticas, celebradas en abril de 1979, pero no se revisaría hasta 1987 con la entrada en vigor de un nuevo Plan General de Ordenación Urbana que volvió a establecer seis distritos en base a “circunscripciones muy extensas y pobladas que, además, reunían a un vecindario cuyos perfiles eran muy heterogéneos” (Moreno *et. al.*, 2006). Ya no sería hasta enero de 2006 cuando se aprobara la división en once distritos⁶¹, número que Moreno *et. al.* (2001) hacía años habían considerado insuficiente. Cuando se comenzaron a impulsar los Presupuestos Participativos, los distritos estaban formalmente adscritos como negociados a la Sección de Gestión Administrativa de la Delegación de Participación Ciudadana aunque, poco después, reforzarían sus dotaciones humanas y financieras y su autonomía política y administrativa.

La filosofía que orientó la división en distritos, ya desde los ayuntamientos democráticos, se fundamentó básicamente en discursos de proximidad y descentralización: acercamiento del gobierno local y de algunos servicios, actuación sobre determinadas desigualdades socioterritoriales, mejora de los procesos administrativos y cierta consideración de las opiniones vecinales en la toma de algunas decisiones sobre los barrios. En relación con este último objetivo, los distritos han ido formalmente vinculados al fomento de la participación ciudadana institucionalizada aunque, en la práctica, han ido muy poco más allá de un deficiente papel informativo y de la organización de algunas actividades culturales. El ayuntamiento impulsó las juntas municipales de distrito con relativa representación del asociacionismo vecinal, así como diversos cauces informativos sobre actividades y acuerdos municipales pero, de hecho, estas juntas distritales han estado ajenas a la toma de decisiones locales relevantes y han tenido un alcance muy limitado en tanto que órganos para la participación política de la ciudadanía.

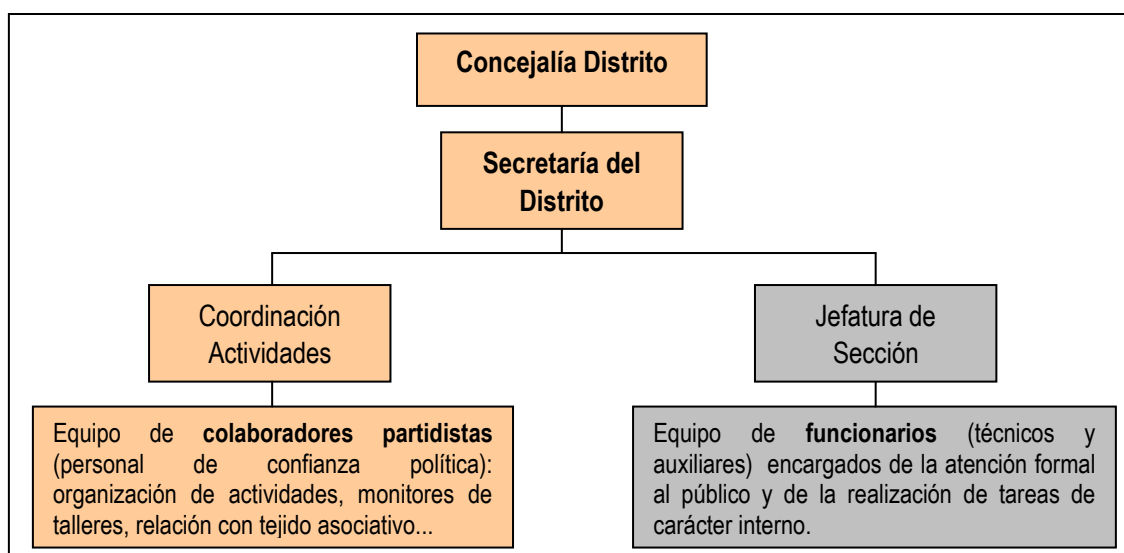
La capacidad de gestión descentralizada de los distritos municipales ha pivotado en torno a tres bloques de actuaciones: pequeñas obras en la vía pública, talleres socioculturales y otras actividades demandadas por instituciones o por determinadas asociaciones de los barrios. A ello había que sumar la negociación con el resto de delegaciones y organismos municipales de algunas intervenciones en su demarcación territorial. Si bien las obras acometidas desde los

⁶¹ Bellavista-Palmera, Casco Antiguo, Cerro-Amate, Este-Alcosa-Torreblanca, Los Remedios, Macarena, Macarena Norte, San Pablo-Santa Justa, Sur, Nervión y Triana. En 2010 se constituiría el Distrito nº 12, en la Isla de la Cartuja.

distritos eran de segundo orden, por importes no superiores a los treinta mil euros (mantenimiento, reparaciones...), los talleres socioculturales y otras actividades, conformaban un frente de intervención relativamente importante, constituyendo una vía tradicional de cierta participación vecinal, aunque muy condicionada por las relaciones clientelares de asociaciones y personas concretas con el ayuntamiento y los partidos políticos.

En estas actividades desarrollaban un papel muy activo los “colaboradores”: personas “voluntarias”, de confianza político-partidista del concejal delegado y su secretario, que trabajaban en su organización e incluso en tareas formativas como monitores; dedicación por la que recibían unas retribuciones informales conocidas como “nominillas”. La presencia de estos “colaboradores”, en ocasiones con posiciones y actitudes muy resolutivas en la cotidianeidad del distrito, reforzaba su sesgo partidista y generaba roces y conflictos con miembros de algunas asociaciones o con el personal funcionario municipal entre quienes los había que, irónicamente, los denominaban como “la nube”. La primera concejalía de Participación Ciudadana dirigida por Paula Garvín pretendió, en su reforma de los distritos, la resolución de estas anómalas situaciones.

Cuadro 10.- Distritos municipales.
Dirección política, colaboradores partidistas y equipo funcional



Fuente: Trabajo de campo. Elaboración propia

Y es que, en realidad, la organización y funcionamiento de los distritos presentaba demasiadas indefiniciones y limitaciones: a medio camino entre el organigrama técnico-administrativo y la intervención de los colaboradores partidistas, entre la dependencia jerárquica formal de la Delegación de Participación Ciudadana y su autonomía funcional, entre la orientación política del

grupo municipal al que pertenecía su delegado y las propuestas de la Junta Municipal con representación vecinal o las directrices de una Delegación de Participación Ciudadana que bien podría estar bajo dirección de otro partido distinto... A ello había que unir unas escasas dotaciones de personal y deficientes recursos materiales.

Los delegados o delegadas de los distritos eran nombrados, por designación directa del alcalde, entre los concejales afines al equipo de gobierno. Esta designación, así como la del secretario, un cargo de libre designación y confianza política, obedecía al reparto de cuotas de poder pactado entre los partidos coaligados en el gobierno e incluso, en el interior de un mismo partido, a equilibrios entre distintas sensibilidades ideológicas o “familias” y grupos con intereses compartidos.

En teoría, el secretario del distrito, que más adelante pasó a denominarse director, ejercía de puente con el aparato funcional y dirigía el equipo de colaboradores partidistas, auténticas “caras visibles” en los talleres y otras actividades y, en gran parte, vehículo para la relación con el tejido asociativo y portador de la información “de primera mano” que solía circular por cauces políticos. Por su parte, el grupo de funcionarios, entonces bajo dirección de una jefatura de negociado, posteriormente de una jefatura de sección, constituía un equipo de técnicos y auxiliares muy centrado en la atención formal al público (“ventanilla” y registro) y en la tramitación de expedientes internos. Junto a este personal podía haber otros empleados, funcionarios locales o, en su mayoría, contratados externos de diversos programas, vinculados a proyectos específicos no exactamente dirigidos desde el distrito como, por ejemplo, agentes de promoción de empleo contratados desde el Área de Economía.

En el referido Informe sobre la organización municipal elaborado en 2006 bajo la dirección de Isidoro Moreno nos hacíamos eco de la inestabilidad del personal funcionario adscrito a los distritos, en buena parte interino o pendiente de cambio voluntario de puesto, así como del malestar derivado de la conflictiva coexistencia de las dos estructuras: la “nube” político-partidista y el aparato administrativo funcional. Si la generalidad de funcionarios percibía a “la nube” como “intrusos que hacen y deshacen”, incluso “al margen de la legalidad”, éstos observaban a aquellos como “burócratas inoperantes: a cada solución ponen un problema”.

“La situación aún se complica más con los ‘colaboradores’, personas en situación irregular -cobraban una nominilla- y se les ha obligado a darse de alta como autónomos y se les contrata como si fueran monitores de talleres y así. Para colmo, la actitud de muchos de

ellos es como si fueran funcionarios pero sin serlo y esto indigna a los funcionarios. Les llaman 'la nube'. Realmente son liberados de los partidos que controlan el distrito. El Ayuntamiento de Sevilla tiene una estructura catastrófica empeorada por la mala tradición municipal. La solución es que los negociados se desgajen de Participación Ciudadana y pasen a depender de los distritos" (Informante: Javier Navascués, dirigente de los Presupuestos Participativos, miembro de IU y dirigente del PCE)

"Se denominan coordinadores de docentes y su función es fundamentalmente la coordinación y todo lo relacionado con la preparación de esas actividades a las que me refería que se denominan talleres. Y su acceso es exclusivamente por confianza política. Tan sólo tienen designación por resolución del alcalde el secretario y el coordinador de actividades y lo que se denominan "funcionarios de empleo" pero que es personal eventual. Las personas de mayor responsabilidad sobre ese último grupo ahora se denominan coordinadores de docentes. Este personal tiene una preparación muy escasa; prima muy claramente la adscripción política. Salvo una persona que tiene una carrera universitaria el resto no, no tiene estudios, no tiene preparación ninguna. Yo sé que aquí... Bueno, cuando toma posesión el nuevo concejal, pues viene acompañado del secretario y del coordinador y luego, posteriormente, los siguientes meses, se incorpora el resto de colaboradores" (Informante: funcionario municipal adscrito a un distrito)

"En el distrito... hay... ¡una red clientelar!. Es mantener durante cuatro años una campaña electoral, con asociaciones afines, de cara a las próximas elecciones. Hay mucho clientelismo..." (Informante: funcionario municipal, jefe de negociado de un distrito)

A esto hay que unir la propia composición inicial de las juntas municipales de distrito, donde, por un lado, la representación partidista era ampliamente mayoritaria con relación a la presencia asociativa y, por otro, la presión de los distintos partidos hacia esta última perseguía la consecución de correlaciones de fuerza favorables hacia el gobierno local:

Cuadro 11.- Junta Municipal de Distrito. Composición

Junta Municipal de Distrito
Concejal del Distrito (por delegación del Alcalde)
Partidos políticos con representación municipal (11 vocales) [proporcional al número de votos]
Asociaciones de Vecinos (3 vocales)
AMPAS (madres y padres de alumnos) (1 vocal)
Otras entidades ciudadanas registradas (3 vocales)

Fuente: Reglamento de los Órganos de los Distritos⁶². Elaboración propia

Un nuevo reglamento –el Reglamento Orgánico de las Juntas Municipales de Distrito-, aprobado durante el primer período del Gobierno de coalición PSOE-IU, aumentó la representación de las entidades ciudadanas: 4 representantes de asociaciones vecinales, 2 representantes de AMPAS, 1 representante de asociaciones de mujeres y 4 representantes del resto de asociaciones

⁶² Aprobado en Pleno Municipal de 29 de marzo de 1989. BOP, nº 140, de 20 de junio de 1989.

ciudadanas. Pero, en última instancia, continuó siendo significativa la posición dominante de representantes de los partidos políticos frente a las asociaciones vecinales y otras entidades sociales. De modo que el peso de los partidos en estos órganos y en la propia organización de los distritos y en sus actividades condicionaba significativamente el carácter participativo y de interlocución social que potencialmente pudieran tener estas estructuras descentralizadas.

“Dicen que viene poca gente al centro cívico a las asambleas del presupuesto participativo... Vale... Vamos a una reunión del distrito [de la junta municipal del distrito] y los contamos. Contamos cuántos hay y quiénes son” (Informante: participante destacado en los Presupuestos Participativos)

La receptividad hacia los Presupuestos Participativos en los distritos municipales fue bien distinta a la observada en algunos centros cívicos. Aunque formalmente los distritos dependían de Participación Ciudadana la tradición impuesta por años de gobiernos locales de coalición venía a ser que, en el “reparto de poder”, el partido que no gobernaba esta delegación aspirara a “controlar” algunos distritos. Al fin y a la postre, terminaban desarrollando dinámicas políticas propias y su vinculación a Participación Ciudadana y sus proyectos se limitaba a la dependencia jerárquica de su reducido número de funcionarios⁶³.

A pesar de los cambios introducidos en 2006, los distritos presentaban varias contradicciones para su incorporación a los Presupuestos Participativos. De un lado, la fuerza impulsora del proceso, Izquierda Unida, tenía poca incidencia no ya en la dirección de los distritos –que también- sino en la propia correlación de fuerzas de sus juntas municipales.

“Hombre, aquí, en el Distrito Casco Antiguo, hay una mayoría de votantes del Partido Popular. La Junta Municipal ya en dos ocasiones ha adoptado acuerdos en los que se pide que se suspenda el proceso de Presupuestos Participativos. Pasa que, como las decisiones y los acuerdos de la Junta Municipal no son vinculantes, pues no tienen ninguna relevancia. Aquí está el PSOE y el PP, que es fuerte, y tiene consignas por parte del partido de que no se participe” (Informante: participante en las primeras asambleas de Casco Antiguo de los Presupuestos Participativos. Simpatizante del Partido Popular)

Esta situación se complicaba en la medida en que, entre la mayoría de los directores de distrito y sus colaboradores, miembros del Partido Socialista Obrero Español, los dirigentes vecinales y no

⁶³ El 10 de enero de 2006, la Junta de Gobierno de la ciudad, en aplicación de los cambios introducidos en la Ley de Bases de Régimen Local por la Ley 57/2003, acordó delegar en los Capitulares Presidentes de las Juntas Municipales de Distrito –los concejales delegados- diversas competencias hasta entonces reservadas a las diferentes delegaciones; entre ellas, la dirección del personal funcionario adscrito. De esta manera, los distritos dejaron de ser apéndices “díscolos” de Participación Ciudadana para ganar en autonomía desde una concepción más descentralizada de la gestión municipal. Al mismo tiempo, desde enero de 2006, la dirección técnico-administrativa pasó a recaer en una jefatura de sección.

pocos funcionarios intermedios de estos distritos, estaba muy extendida la opinión de que los Presupuestos Participativos no hacían sino restar protagonismo a un órgano ya reglamentado para la participación ciudadana: las juntas distritales. Así, los Presupuestos Participativos fueron acogidos con escepticismo, cuando no con abierta oposición, por una amplia mayoría de actores. Además, la información desde los dirigentes del proceso a los distritos fue, por lo general, tanto hacia los profesionales como hacia los propios miembros de “la nube”, muy deficiente.

“Los presupuestos participativos los hemos sufrido en nuestras carnes... La idea llegó, por lo menos en este distrito, como entra un elefante en una cacharrería. Porque fue algo que se sabía, que formaba parte de las propuestas electorales y todo eso pero que... nadie sabía cómo funcionaba aquello. Y se ha convertido en una patata caliente. (...) ¡Dios mío, Dios mío...! ¿Qué hago con esto? A nivel de expectativas parecía bastante prometedor. Lo que ocurre es que, evidentemente, los presupuestos participativos son participativos si participa todo el mundo, valga la redundancia. Eso quiere decir que participan todos los grupos políticos, vecinales, asociaciones... Y requieren una capacidad de diálogo, de consenso que, si la tienes, genial... Pero, si no...” (Informante: “colaborador” de un distrito, miembro del PSOE)

“Bueno... yo ya también te lo diré, en relación a los presupuestos participativos... Hay una falta de información, la información que le llega a ellos, a los colaboradores, a mí no me la trasladan. Del presupuesto, lo que son los auxiliares, cero. Cero; que no se ha convocado ningún tipo de curso, de reuniones de formación... Nada para ellos, para los auxiliares administrativos de la gestión municipal. Yo tengo algo más de conocimiento, pero a mí me llega la información de tarde en tarde y tres semanas antes de la asamblea” (Informante: funcionario municipal, jefe de negociado de un distrito)

“El año pasado fueron más numerosas las reuniones. Este año no hemos tenido ninguna. Eso está mal. Mal porque ten en cuenta que yo tengo que ejecutar luego, a través de los contratos, todas las propuestas que se aprueban en las asambleas de presupuestos participativos. En general, estamos mal informados de todo” (Informante: funcionario municipal, jefe de negociado de un distrito)

No, ellos están al margen totalmente del proceso. El equipo político [se refiere a la dirección política de su distrito, gobernado por el PSOE] es totalmente consciente de eso: ellos piensan que eso es una cosa del otro grupo político. Ellos participan, pero... Es la lucha política, la lucha del poder” (Informante: funcionario municipal adscrito a un distrito)

“Con nosotros no se está contando para nada. Para nada; solamente cuentan con el distrito para que ponga su presupuesto a debate. Es ni contigo ni sin ti. Sí, te necesito para tus presupuestos, para el resto nada” (Informante: funcionario municipal, jefe de negociado de un distrito)

De ahí que los distritos, piezas tradicionalmente relevantes, teóricamente al menos, en la interlocución ciudadana institucionalizada con el gobierno municipal constituyeran un escenario muy contradictorio para el desarrollo del proceso: de un lado, no lo apoyaban abiertamente pero,

de otro, paradójicamente, debían canalizar parte de sus inversiones a través de las decisiones asamblearias tomadas en los Presupuestos Participativos.

Como señaló en su día Javier Navascués:

“Puesto que tradicionalmente el reparto de los presupuestos en los distritos ha sido el mecanismo a través del cual se ha articulado la red de influencias y relaciones mutuas entre el movimiento vecinal y los partidos políticos, este autorreglamento [se refiere al Autorreglamento de los Presupuestos Participativos] cuestionaba la práctica tradicional. Por otra parte, dejaba al descubierto la indefinición reglamentaria de las Juntas Municipales que formalmente carecen de competencias a la hora de distribuir el presupuesto del distrito pero que en la práctica son el lugar donde se legitimaba el reparto de fondos en función de la correlación de fuerzas existente. Todo esto provocó una fortísima resistencia por parte de un sector del PSOE a aceptar el procedimiento. (...) La crisis se convirtió en un pulso político que al final se resolvió mediante un acuerdo en que se permitía a las Juntas Municipales reservar una parte de su presupuesto como gasto ineludible que no podía discutirse”⁶⁴.

Pero el acuerdo al que alude Navascués no llegaría a desarrollarse de manera del todo satisfactoria y las “resistencias de los distritos” y sus juntas serían una constante, acaso con la salvedad del Distrito Sur, entonces dirigido por IU, y, más circunstancialmente, por algún otro dirigido por el PSOE, de entre los que cabría destacar el antiguo Distrito Nervión-San Pablo⁶⁵.

Además, durante el período 2003 a 2007, la gestión financiera de los distritos municipales fue motivo de fuertes controversias públicas al filo del “escándalo de las facturas” del Distrito Macarena⁶⁶. La prensa local, particularmente ABC y Diario de Sevilla, dedicó una batería de informaciones y artículos de denuncia sobre unas irregularidades que afectaban a la contabilidad del Distrito Macarena de los ejercicios 2002 y 2003, ambos anteriores al período municipal entonces corriente. Las denuncias tenían fundamento: fueron admitidas a trámite, provocaron

⁶⁴ Navascués, J. (2005). “Vas, propones y votas... ¿Así de fácil?. Un año de Presupuestos Participativos en Sevilla”. En *El Viejo Topo*, nº 207. Mayo de 2005.

⁶⁵ Creemos que hay dos causas que contribuyeron al compromiso del Distrito Sur, gobernado por IU, con los Presupuestos Participativos. Por un lado, su concejal responsable, entonces Rodrigo Torrijos, de IU, entendía el proceso como más circunscrito a los distritos y sus asociaciones que a las delegaciones sectoriales; por otro, las simpatías, aún con algunas críticas, hacia el proceso de su secretario, también de IU, Miguel Carbajo, quien a partir de 2007 pasaría a desempeñar el cargo de Director General de Participación Ciudadana. Es pertinente retener que, de modo general, la disposición personal de concejales y secretarios o directores de distrito hacia los Presupuestos Participativos –de apoyo formal o más entusiasta, de desinterés, de bloqueo...- podía llegar a ser decisiva en el ámbito institucional bajo su responsabilidad.

⁶⁶ A principios de 2005 se redobló la difusión pública de la existencia de irregularidades contables en el Distrito Macarena tras unas denuncias políticas y judiciales efectuadas por los partidos de oposición, PP y PA. Estas irregularidades incluían la aparición de facturas duplicadas por un mismo gasto o, en otros casos, de facturas correspondientes a obras que no fueron efectivamente ejecutadas. Se trató de una suma de pequeñas partidas de gasto, correspondientes a los años 2002 y 2003, que no quedaron debidamente justificadas.

dimisiones de cuadros políticos que en su día habían tenido responsabilidades y motivaron la constitución de una comisión de investigación. Unos años después, se saldarían con varias condenas en firme. Aunque en 2006 el tema se encontraba inmerso en un proceso judicial, los periódicos conservadores insistieron en “el caso de las facturas falsas”, incluso, reiterando cíclicamente informaciones idénticas, lo que no podía ser interpretado sino como contribución a las fuerzas opositoras en su tarea de desgaste del gobierno local de coalición. Sea como fuere, la debilidad del aparato funcional de los distritos no parecía estar en condiciones de ejercer las garantías administrativas y de fiscalización de un gasto que algunos responsables políticos ejecutaban, en el mejor de los casos, con dudoso pragmatismo frente a las “rémoras” impuestas por el procedimiento administrativo. Y es que, frente a una escasa dotación de efectivos con débil rango jerárquico y caótica dependencia funcional, durante años, el funcionamiento cotidiano de los distritos había recaído, en gran parte, en los equipos de colaboradores liberados por el partido político de turno. Este enrarecido ambiente se sumaba a las resistencias ya existentes ante los Presupuestos Participativos.

“La opinión general entre nosotros hacia los funcionarios del distrito... Uff... Que sólo sirven para poner pegas; que sólo sirven para poner a cada solución un problema, que sólo sirven para... De hecho, si te fijas, es que son dos lógicas tan absolutamente imposibles de reconciliar. Porque son totalmente distintas. Es decir: esta gente, el grupo de colaboradores, funciona con objetivos. Y los funcionarios como burócratas profesionales” (Informante: “colaborador” de un distrito, militante del PSOE)

“Cuando tú tomas una decisión –léase firmar un convenio con alguien que tú decides el alguien, el cómo y el por qué...-, el proceso para llevar ese convenio debe ser el mismo que en otras áreas, eh. Y como te lo saltes o cometes una infracción o no tengas en cuenta determinados requisitos... se te vuelve un problema... Fíjate lo que pasa con Macarena. Vamos, lo que pasa con Macarena... y porque ha interesado que salga Macarena, que no es aleatorio ni casual: muertos de esos los puedes encontrar en cualquier otro sitio. Pero es algo que hay que plantearse: si lo juzgamos sólo desde un punto de vista político y tú te quieres asegurar los votos de un determinado sector de población asociado a una entidad concreta, tienes que tener mucho cuidado con que a esa entidad no se le causen problemas. Eso ha pasado mucho con entidades de las llamadas afines. Es dinero público, que está intervenido, que se debe de gastar de una determinada manera... Y la venta política que tú puedas hacer de eso, que debe ser algo que tú puedas vender...” (Informante: “colaborador” de un distrito, militante del PSOE)

“El vecino también está acostumbrado a que pide las cosas de hoy para mañana. Yo voy hacer un acto el sábado y me voy el jueves y pido escenario, pido luces, pido que me pongan unas sillas... Y el sábado lo quiero montado. Entonces, también hay una falta de educación, en ese sentido, de lo que... Son asociaciones que han estado siempre... Como se funcionaba antes: con libramientos. Se libraban a través de cheques los fondos; la mecánica era muy rápida. Eso se ha suprimido y ahora es todo a través de lo que son contratos. Entonces, el proceso se alarga bastante. La percepción de los vecinos hacia esas personas [se refiere a los “colaboradores”] es que ellos son personal del Ayuntamiento... Es que mandan. La percepción que tiene el vecino es que los que mandan

son ellos. Además los papeles es que se los dejan a ellos; aunque yo estoy harta de repetirles que quiero los papeles en el Registro para tener su control, su sello de entrada... Los papeles se los llevan a los políticos. Lo que pasa ya es que te acostumbras a que eso funciona así. Además, las asociaciones no cambian. Ellos tienen las charlas con sus colaboradores, con el secretario y, cuando ya ha dado el visto bueno, el personal político nos lo pasa a nosotros" (Informante: funcionario municipal, jefe de negociado de un distrito)

Antes, los presupuestos de los distritos se gestionaban a través de lo que se denomina "libramiento". Una cantidad que se le libraba al concejal de Distrito, que se ingresaba la cantidad en una cuenta a la que sólo tenía acceso el concejal a través del cheque nominativo. Entonces no se hacían contratos, salvo los que superaban una cantidad, que sí que había que pedir presupuesto y seguir lo que es el procedimiento de contratación. Entonces, todo se pagaba a través de cheques, cheques extendidos a la empresa tal (...) Yo no quiero libramientos ni en pintura. Los libramientos los mandábamos solamente con la firma del concejal, pero en otros distritos se exigía la firma del jefe del Negociado. Y ahí, ha habido un mal entendido, no sé cómo denominarlo, por parte de Intervención. Intervención exigía la firma conjunta del concejal y del jefe de Negociado en cuatro distritos. El caso lo tenemos en Macarena: la jefa del Negociado que estuvo en el famoso libramiento de los millones tuvo que declarar ante la Fiscalía. Un regalito" (Informante: funcionario municipal, adscrito a un distrito)

Los cambios introducidos en enero de 2006 en la organización de los distritos fueron, a juicio de los dirigentes políticos de los Presupuestos Participativos, la mejor solución a su "descontrol". Pero, en cualquier caso, los Presupuestos Participativos no encontrarían ni en el "descontrol" de los distritos ni en estos intentos de racionalización el mejor terreno para su implantación. Objetivamente, los distritos, casi en su totalidad dirigidos por concejales y otros afiliados del PSOE, no tenían excesivo interés en alterar un *status quo* caracterizado por una capacidad de actuación de "manos libres", políticas y presupuestarias, acaso matizada por concesiones a asociaciones y personas afines. Y debe retenerse de lo expuesto que, en última instancia, eran las juntas municipales de distrito los órganos que debían fijar el porcentaje del presupuesto de cada Distrito a disposición de las asambleas de zona de los Presupuestos Participativos.

Así las cosas, desde algunos distritos se diseñaría una doble estrategia para "sortear" los Presupuestos Participativos: de un lado, "amarrar cosas importantes" al margen del porcentaje presupuestario cedido al proceso; de otro, garantizar, a través de la movilización de cuadros, colaboradores y otros afiliados y personas afines un número suficiente de votos en las asambleas para que fueran seleccionadas las propuestas previamente acordadas. Y, en cualquier caso, lo que evidenciaba la falta de colaboración de la mayoría de los distritos era una distinta disposición entre el gobierno local y los partidos de oposición pero, muy especialmente, entre el PSOE e IU, socios de gobierno, hacia los Presupuestos Participativos. Algo que, además, guardaba relación con distintas concepciones sobre la democracia participativa y la innovación democrática en lo referente a la participación ciudadana institucionalizada.

II.3.- El debate sobre la democracia participativa y los Presupuestos Participativos de Sevilla. Posicionamientos de los diferentes partidos políticos

Considerando los diferentes casos de presupuestos participativos que se han dado hasta 2010 en Andalucía y las políticas de Participación Ciudadana en que se han insertado, concluimos que, a diferencia de las posiciones políticas de los impulsores del proceso de Sevilla, los discursos más posibilistas y reformistas sobre la democracia participativa local eran dominantes en la política municipal sevillana y andaluza pues los observamos, aunque de un modo desigual y que admite matices, en gobiernos locales que, regidos por las fuerzas políticas más votadas, desarrollaban procesos de presupuestos participativos. Por ejemplo, en la propia ciudad de Sevilla (PSOE-IU), o en las de Málaga (PP) o Córdoba (IU-PSOE).

Los discursos más críticos hacia la democracia representativa y más proclives a vincular los presupuestos participativos con la radicalización democrática y el combate de las desigualdades sociales acentuadas por las políticas neoliberales, eran sostenidos desde algunos sectores de la formación Izquierda Unida y, aunque constituían expresiones más localizadas y desde la contabilidad electoral minoritarias en el mapa municipal andaluz, tuvieron innegable relevancia en los debates sobre presupuestos participativos en Andalucía.

En el Gobierno local de Sevilla registramos la coexistencia, aun con pesos distintos, de estas dos posiciones. Por un lado, la posición mayoritaria del grupo municipal del Partido Socialista Obrero Español cuyos líderes la expresaban en términos más o menos laxos como “gobernar con los ciudadanos” o en formulaciones más técnicas -“óptica P2G” o “Perspectiva Doble G” (Carrillo, 2007)- vinculadas al concepto de gobernanza⁶⁷.

El programa electoral presentado por el PSOE de Sevilla a las Elecciones Municipales de 2007, aunque en un breve párrafo calificaba los Presupuestos Participativos como “la gran apuesta participativa del programa socialista de 2003”, no relacionaba expresamente este proceso con el debate sobre la democracia local sino con los planes estratégicos de barrio y distrito; estos

⁶⁷ Emilio Carrillo, hasta el verano de 2008 Vicealcalde y Delegado de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de Sevilla y uno de los “hombres fuertes” de la política local del PSOE, distinguía una doble gestión local: del ayuntamiento y de la ciudad, reclamando para esta última el concurso activo de la sociedad civil. Carrillo abandonó definitivamente el gobierno local en abril de 2009. Por su parte, aludir a “gobernar con los ciudadanos” fue un recurso habitual del Alcalde de Sevilla, Alfredo Sánchez-Monteseirín, también miembro del PSOE, en sus intervenciones públicas.

planes sí, se sostenía, “son un excelente ejercicio de conocimiento mutuo, de reconocimiento de los intereses ajenos, de cohesión social, de democracia aplicada”⁶⁸.

La diferencia no es secundaria. En varias ocasiones insistiremos, al filo de la narración etnográfica, en los contradictorios posicionamientos desde el PSOE hacia los Presupuestos Participativos de Sevilla frente a una consideración privilegiada de otras iniciativas políticas dirigidas a los barrios y distritos. Valga de momento reseñar que, en lo relativo al debate general sobre los presupuestos participativos y las limitaciones de la democracia representativa, la literalidad de los textos del PSOE es, cuando menos, matizada y comedida. Así lo hemos contrastado en tres documentos relevantes que traemos a colación. Las negritas son nuestras.

En el XXXVI Congreso Federal del PSOE, en una de sus resoluciones políticas, se afirmaba:

“asistimos al desarrollo de la exigencia de una democracia participativa que pretende implicar a toda la sociedad en la construcción diaria de la vida pública y **dotar a las decisiones políticas de mayor legitimidad**, con experiencias como los presupuestos participativos que ya se están desarrollando en ciudades gobernadas por los socialistas”⁶⁹.

La cuestión volvió a ser abordada en el XXXVII Congreso Federal, en julio de 2008. En la Resolución “Nuevas políticas e instituciones para una sociedad en igualdad” podemos leer:

“Los socialistas creemos que el ‘ágora’ o plaza pública es el espacio propio del ejercicio de la democracia deliberativa. Por esta razón creemos que el Partido puede tomar el ‘ágora’ como modelo y hacer del **diálogo con los ciudadanos**, con los movimientos sociales, con la sociedad civil, un verdadero **punto de encuentro**, un instrumento que facilita el debate y el entendimiento. Se trata ahora de profundizar en los instrumentos de **una democracia más participativa**, mediante la apertura de espacios de deliberación y participación con influencia real sobre los procesos de toma de decisiones públicas, **sin deslegitimar la democracia representativa como el principal ejercicio de la democracia y de la voluntad popular**” (pág. 98).

La concreción –atendiendo a los posicionamientos escritos- de esta tensión discursiva en el PSOE obliga a contemplar significativas matizaciones. En noviembre de 2007, la Secretaría de Política Municipal del PSOE de Andalucía promovió, a través de sus cargos locales, una Resolución a la VII Asamblea General de la FAMP que incluyó el epígrafe “Más ciudadanía, más participación”. El epígrafe ocupó una carilla de un total de sesenta y siete páginas. En el breve texto puede leerse en dos ocasiones la formulación “profundización democrática” seguida de

⁶⁸ Los textos entrecomillados están extraídos de PSOE-A Sevilla. Programa Electoral Elecciones Municipales 2007. Págs. 60 y 61.

⁶⁹ XXXVI Congreso Federal de PSOE. Comisión Resolución 2: Estrategia y Proyecto Político. Pág. 20. Julio de 2004.

“desde el respeto a la democracia representativa”, y observarse algo tan expresivo como la ausencia de alusiones a la “democracia participativa” o a los “presupuestos participativos”, así como la demanda por parte de la FAMP de estar presente en determinados foros. Esto último tiene su importancia, dada la proliferación de iniciativas locales en favor de la democracia participativa impulsadas al margen de la FAMP y la FEMP y, en no pocos casos, protagonizadas por autoridades locales de Izquierda Unida o de sectores minoritarios del PSOE⁷⁰.

Cuadro 12.- “Más ciudadanía, más democracia”.
Epígrafe incluido en la Propuesta de Resolución de Política Local,
promovida por el PSOE-A, a la VII Asamblea General de la FAMP

Principales ideas fuerza
"La participación no puede reducirse a las elecciones"
"Profundización democrática desde el respeto a la democracia representativa"
"Participación ciudadana, profundización democrática"
"Transparencia y corresponsabilización ciudadana"
"Agenda Local para la participación ciudadana" ⁷¹
"La FAMP demandará su participación en los foros de decisión que nos afecten"

Fuente: Secretaría de Política Municipal. PSOE-A. Los entrecomillados son literales. Elaboración propia

En el socio minoritario del equipo de gobierno, Izquierda Unida, esta misma posición ha venido apareciendo, si bien formulada de un modo diferenciado que enfatizaba las referencias a la “democracia participativa”, a la “Sevilla social”, o a frases del tipo “gobernar con la gente” para corregir “una democracia de bajo voltaje”⁷², junto a otras, con pretensiones de mayor radicalidad, que relacionaban los presupuestos participativos con “una nueva cultura política” (Gutiérrez, 2007), con el “empoderamiento popular” y la respuesta democrática a la globalización neoliberal para la “intrusión de la sociedad en el Estado” y la transformación social... “La otra gobernanza posible: la democrática” (Navascués, 2007). Esta última posición destacó especialmente, a pesar de su retroceso en el discurso del grupo municipal de IU surgido tras las elecciones de 2007, entre los impulsores iniciales de los Presupuestos Participativos de Sevilla.

⁷⁰ El Foro de Autoridades Locales (FAL), la Red de Ayuntamientos por la República o la Red Estatal por los Presupuestos Participativos son algunos ejemplos.

⁷¹ La Agenda Local para la participación ciudadana se refiere a un acuerdo consensuado en la FEMP y por parte de ésta con algunas entidades ciudadanas para promover la participación en el ámbito local. El PSOE ocupaba la presidencia de la Comisión de Participación de la FEMP a través del Alcalde de Donosti, Odón Elorza, y el Partido Popular la Vicepresidencia a través del Concejal Delegado de Participación del Ayuntamiento de Málaga, Julio Andrade.

⁷² Josefa Medrano, delegada de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla desde 2007 y miembro del grupo municipal de Izquierda Unida. Diario Público, 11-XII-2008.

El programa electoral de Izquierda Unida presentado a las elecciones municipales de 2007 en la ciudad de Sevilla dedicaba uno de sus cuatro ejes centrales a la democracia participativa: “Hay que superar los estrechos umbrales de la democracia representativa y profundizar en fórmulas que garanticen la participación directa de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos públicos” (pág 3). En el mismo documento puede leerse:

“Aplicar la democracia participativa en nuestra ciudad significa crear espacios para la participación directa, respetando la organización de la ciudadanía independiente de la administración y dotarlos de la capacidad no sólo de la elección de sus representantes, sino de su control, así como de la capacidad de decisión sobre la gestión de los proyectos que les afecta. Esto es sólo posible si tenemos una comunidad bien informada y si se establecen organismos permanentes de participación, con competencias y capacidad decisoria real” (págs. 141 y 142).

Para Izquierda Unida, la concreción de la democracia participativa en la ciudad de Sevilla era inseparable de la extensión de los Presupuestos Participativos si bien es preciso advertir que la elaboración del programa en este aspecto no estuvo exenta de diferencias entre los impulsores del proceso y quienes se perfilaban como nuevos componentes del grupo municipal. Bajo esta clave debe ser interpretada la introducción de frases como “pero el Presupuesto Participativo no agota las líneas de actuación para avanzar en la democracia participativa” (pág. 141).

Una atención más precisa a la ubicación política del momento fundacional de los Presupuestos Participativos de Sevilla en estos debates nos remite a los textos de quien varios actores apuntaron como su principal ideólogo: Javier Navascués, profesor de la Universidad de Sevilla y entonces miembro de la Comisión Permanente del Comité Federal del Partido Comunista de España desde donde dirigía la Secretaría de Formación y Debate Teórico y la Fundación de Investigaciones Marxistas. Estos textos, así como las aportaciones del profesor Joaquín Herrera, tuvieron una importancia muy relevante en la elaboración de la “Declaración de Málaga”, manifiesto promovido por el Foro de Autoridades Locales (FAL) con dirigentes políticos y técnicos de los Presupuestos Participativos de Sevilla junto a algunos otros miembros del Partido Comunista de Andalucía y un grupo de líderes e intelectuales de diversos países encuadrados en lo que podríamos calificar como “la izquierda de los presupuestos participativos”.

La Declaración de Málaga otorgaba a los presupuestos participativos, de manera inequívoca, un lugar central en la lucha por una democracia participativa de claro contenido social, donde se desarrollaran mecanismos participativos directos y autorregulados por la ciudadanía, como alternativa a la globalización neoliberal.

**Cuadro 13.- Declaración de Málaga promovida desde la Red FAL
(Foro de Autoridades Locales). Málaga, marzo de 2007**

Síntesis de los fundamentos políticos de los presupuestos participativos
Democracia participativa como "camino alternativo a la globalización neoliberal"
Los presupuestos participativos "deben ser un instrumento articulador de los otros mecanismos de planificación participativa"
Elección de "delegados de los presupuestos participativos con mandato expreso"
Carácter "vinculante" de las decisiones ciudadanas
Proceso "autorreglamentado", de "democracia directa", "asambleario", con "sistemas de seguimiento" y "control social"
"Encaminado a la inclusión social y la superación de desigualdades"

Fuente: RED FAL. Los entrecomillados son literales. Elaboración propia

En la Declaración también se afirmaba:

"Ante la multiplicación de experiencias de presupuestos participativos nos preocupa que el desarrollo de esta metodología no se enmarque en un proceso de movilización ciudadana y transformación social"⁷³.

Así las cosas, el Pacto por la Mayoría Social de Sevilla, reedición en junio de 2007 del Pacto de Progreso PSOE-IU de 2003 para la constitución del Gobierno local de coalición, parecía dar una salida "de consenso" a la pluralidad observada en ambos partidos. En él se afirmaba que "La democracia participativa en Sevilla es un modelo a seguir" para construir una ciudad "cultura, informada y con espíritu crítico", añadiendo:

"La experiencia desarrollada en este mandato con el presupuesto participativo y la inercia propiciada a partir de dicho instrumento es una muy interesante vía para profundizar en este ejercicio democrático, superando las dificultades y las resistencias de su puesta en marcha. En esta materia, por tanto, es preciso consolidar y mejorar los presupuestos participativos, ampliando la capacidad de decisión ciudadana al conjunto de las Delegaciones Municipales" (Pacto por la Mayoría Social de Sevilla. PSOE-IU. Junio de 2007. Pág. 52).

Atendiendo a otros procesos andaluces observamos que, por ejemplo en Málaga, esta diversidad de posicionamientos políticos se acusaba entre el gobierno local de la capital (PP) y el de la Diputación provincial (PSOE-IU). Si desde los Presupuestos Participativos de la ciudad de Málaga se aludía a "abrir un nuevo cauce para ir profundizando la democracia local"⁷⁴, la Oficina

⁷³ La "Declaración de Málaga" ha sido difundida por diversos medios en redes y encuentros y puede consultarse en las página web del Foro de Autoridades Locales (redfal.org).

⁷⁴ Documento público "Presupuestos Participativos. Decide la Málaga que tú quieres". Ayuntamiento de Málaga. Área de Participación y Relaciones Ciudadanas. 2008.

de Presupuestos Participativos de la Diputación (IU) refería formulaciones como “dotar de más poder en los asuntos públicos a la ciudadanía”, “una nueva forma de gestionar los recursos públicos”, “un espacio de democracia directa”, u objetivos de “justicia social y superación de las desigualdades”⁷⁵... en clara sintonía con la referida Declaración de Málaga.

Procede señalar que la Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga fue impulsada desde el Área de Medio Ambiente y Articulación Territorial, dirigida por Izquierda Unida, y no desde la de Participación Ciudadana, gobernada por el PSOE. Ambas estructuras sostenían discursos, estrategias políticas y proyectos no coincidentes.

En otras ciudades andaluzas que impulsaron procesos de presupuestos participativos y que, o bien estaban gobernadas en solitario por IU, caso de Puerto Real, o bien por gobiernos de coalición en los que esta formación presidía su alcaldía, caso de Córdoba, observamos, desde luego con singularidades y algunas modificaciones a lo largo del tiempo, cierta presencia de enunciados más próximos a las posiciones que podríamos adjetivar como “mayoritarias”⁷⁶. La ex alcaldesa de Córdoba, Rosa Aguilar, relacionó en su día los presupuestos participativos con la “voluntad política del Gobierno Municipal conjuntamente con el tejido asociativo” de promover “la participación de la población en la toma de decisiones sobre los gastos y recursos” bajo supuestos de “democracia participativa local”. La acción política más allá del ámbito electoral, la promoción de la pedagogía ciudadana, de la información y las habilidades deliberativas fueron algunas de sus ideas fuerza. Asimismo, la implicación de “todas las organizaciones sociales” y la vinculación de la iniciativa al debate sobre el modelo de ciudad y a otros proyectos urbanos concretos para “promover un proceso ciudadano que consiga un gobierno mejor y más democrático de la ciudad”⁷⁷.

⁷⁵ Documento público “Presupuestos Participativos. Tod@s podemos”. Oficina de Presupuestos Participativos. Área de Medio Ambiente y Articulación Territorial. Diputación de Málaga. 2007.

⁷⁶ Los Presupuestos Participativos de Córdoba fueron impulsados desde una Delegación de Participación Ciudadana gobernada por Izquierda Unida, partido que regentaba la alcaldía en coalición con el PSOE. Tras las Elecciones Locales de 2007 se produjeron algunos cambios significativos. Así, la Delegación de Participación Ciudadana pasó a ser dirigida por el PSOE y, algo después, las fracturas internas de Izquierda Unida se ahondaron con el abandono de la alcaldía y de la coalición por parte de Rosa Aguilar para su nombramiento como consejera del Gobierno de la Junta de Andalucía y, posteriormente, como ministra del último gobierno presidido por José Luis Rodríguez Zapatero. También en el Ayuntamiento de Puerto Real, que tras 2007 era gobernado en minoría por Izquierda Unida, esta coalición pactó, en 2009, la entrada del PSOE en el Gobierno local, asumiendo este último partido la dirección, entre otras, de la Delegación de Participación Ciudadana y, por extensión, de un proceso de presupuestos participativos que, ya entonces, se encontraba prácticamente paralizado.

⁷⁷ Rosa Aguilar. Prólogo al libro “La trayectoria del presupuesto participativo en Córdoba (2001-2006)”. Ayuntamiento de Córdoba, 2007.

Como hemos apuntado y los últimos pasajes evidencian, la diversidad de discursos encontrada alrededor de los presupuestos participativos en Andalucía oscilaba entre, de un lado, discursos pragmáticos y reformistas más institucionales y, de otro, postulados sociopolíticos más críticos y transformadores; posición esta última que, en gran medida, orientaba las declaraciones iniciales de quienes pusieron en marcha de los Presupuestos Participativos de Sevilla.

En realidad, en la práctica, en lo concerniente al debate sobre la democracia y los Presupuestos Participativos de Sevilla, nos pareció observar la coexistencia de tres construcciones discursivas: una, “de baja intensidad” y en cierto modo restrictiva, enunciada públicamente en contadas ocasiones por el alcalde Sánchez-Monteseirín o por otros destacados miembros del PSOE en el gobierno local, que circunscribía los Presupuestos Participativos a una contribución democrática de participación de los ciudadanos en asuntos locales de “segundo orden”⁷⁸; otra, de carácter formal, recogida en los textos publicados del proceso que declaraba perseguir la institucionalización en el ámbito local de la democracia participativa; y una tercera, de mayor contenido sociopolítico transformador, expresada en textos de los ideólogos iniciales del proceso, de las plataformas y redes que contribuían a extender o en intervenciones públicas de sus responsables políticos. Ilustramos esta apreciación con varios ejemplos.

En el verano de 2009, seis años después de comenzado el proceso, fue entrevistada en un programa de Radio Sevilla la entonces delegada de Hacienda del Ayuntamiento de Sevilla Nieves Hernández, a su vez delegada del Distrito Macarena y miembro destacado del grupo municipal del PSOE hasta 2011. La entrevista, centrada en la participación infantil en determinadas actividades del distrito, derivó hacia los Presupuestos Participativos; algo inusual, pues la Cadena SER -en realidad, la práctica generalidad de los medios locales de comunicación- prestó muy escasa atención al proceso. La locutora, Belí García, interrogó a la concejala: “¿qué suelen demandar los ciudadanos?”. Nieves Hernández pareció titubear... y, tras un breve silencio, contestó tangencialmente que “el ayuntamiento está comprometido con grandes obras y proyectos”, limitándose a relacionar las demandas ciudadanas a los Presupuestos Participativos con “aquellas pequeñas cosas que nos hacen la vida más

⁷⁸ Valga, a modo de ejemplo, citar que durante la Conferencia Estratégica Sevilla 2020, celebrada el 29 de junio de 2009 en el Hotel Alfonso XIII, tanto en el discurso inaugural del alcalde como desde un audiovisual producido expresamente para la ocasión, hubo diversas alusiones a la participación de la ciudadanía en la construcción democrática del modelo de ciudad pero absolutamente ninguna referencia a los Presupuestos Participativos.

cómoda”⁷⁹. La respuesta contrasta abiertamente con la literalidad de la Declaración de Principios del Autorreglamento de los Presupuestos Participativos de Sevilla, donde se afirmaba:

“Los Presupuestos Participativos de Sevilla suponen una apuesta innovadora de cogestión pública ciudadana que propugna como principio básico la Democracia Directa para la planificación comunitaria de los recursos públicos municipales” (Autorreglamento. Título Primero. De los Principios Básicos. Declaración de Principios).

Contrasta también con otra respuesta de la en ese momento delegada de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, miembro de IU quien, en una entrevista dedicada a los Presupuestos Participativos difundida por el diario Público, había afirmado unos meses antes:

“En Sevilla, sin embargo, el impulso de esta democracia participativa conectando con el deseo de la gente se nos está quedando pequeña. Gobernamos con la gente” (Josefa Medrano a Olivia Carballar. Diario Público, 11/12/2008. Página 26. Sección Actualidad).

Pero más aún contrasta con la exposición de esta misma concejala, Josefa Medrano, en la inauguración del Seminario “Democracia, ciudad y participación ciudadana”, el 26 de febrero de 2009, en la que la delegada de Participación Ciudadana definió los Presupuestos Participativos de Sevilla como una “alternativa revolucionaria”⁸⁰. Por su parte, el director general de esta misma delegación, Miguel Carbajo, también miembro de IU, expuso en su ponencia sobre los Presupuestos Participativos de Sevilla al referido Seminario:

“La participación ciudadana es ya una demanda y una necesidad social, un claro instrumento para profundizar y radicalizar la democracia. Se trata de establecer mecanismos que complementen la democracia representativa, que la enriquezcan, que la hagan eficaz. La democracia no puede significar sólo escuchar y después decidir; ello no puede implicar sino individualismo, egoísmo y egocentrismo, que en la traducción más habitual es lo que se ha dado en llamar clientelismo”⁸¹.

⁷⁹ Programa “Hoy por hoy Sevilla”. Cadena Ser. 13 de agosto de 2009, 12:40 horas. En reiteradas ocasiones solicitamos a la dirección de Radio Sevilla la grabación de este programa, haciéndole saber que tal petición se realizaba desde una investigación universitaria. La emisora no accedió a esta petición.

⁸⁰ Acto de inauguración del Seminario “Democracia, ciudad y participación ciudadana”. Centro de Estudios Andaluces. Hotel NH Plaza de Armas. Sevilla, 26 de febrero de 2009. La misma afirmación sobre los Presupuestos Participativos de Sevilla –“una alternativa revolucionaria”- la oímos a la concejala Medrano en, al menos, otras dos ocasiones: el 27 de octubre de 2007 en una asamblea informativa de los Presupuestos Participativos de Sevilla (Centro Cívico Los Carteros) y el 29 de marzo de 2008 en las Jornadas Sectoriales de los Presupuestos Participativos de Sevilla (Centro Cívico La Buhaira).

⁸¹ Miguel Carbajo, Director General de la Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, entre 2007 y 2011. Ponencia “Democracia real y participativa en Sevilla: Presupuestos Participativos como instrumento de transformación social”. Seminario “Democracia, ciudad y participación ciudadana”. Centro de Estudios Andaluces. Hotel NH Plaza de Armas. Sevilla, 27 de febrero de 2009. Es oportuno señalar que el Director General Carbajo compartía mesa con otros representantes políticos del PSOE (ayuntamientos de Córdoba y Jerez) y del PP (Ayuntamiento de Málaga).

En resumen, lo que pretendemos ilustrar es que el debate sobre democracia local y presupuestos participativos en Sevilla -y por lo general, en Andalucía- acogía expresiones diversas entre las distintas fuerzas políticas; entre distintos niveles orgánicos, sectores y personas del interior de estas organizaciones que, procede señalarlo, variaban también en función de la posición y grado de responsabilidad institucional de quienes impulsaran los presupuestos participativos –mayoría o minoría- en los gobiernos locales.

Tampoco debe ignorarse que estos posicionamientos –discursivos o prácticos- no eran en absoluto ajenos al juego partidista gobierno-oposición; de modo que miembros de un mismo partido político podían, en ciudades distintas, apoyar, ignorar u oponerse abiertamente a un determinado proceso de presupuestos participativos según el color del partido que lo impulsara y según se encontrara el suyo propio –o su corriente- en el gobierno o en la oposición.

El debate estuvo muy mediatizado por las estrategias e intereses de las distintas fuerzas partidistas. Hemos de referir cómo el Partido Popular se opuso frontalmente a los Presupuestos Participativos de Sevilla desde sus comienzos. El entonces portavoz del PP en el ayuntamiento, Jaime Raynaud, definió a Europa Press el proceso, el 22 de agosto de 2004, como “una forma de hacer demagogia política” con la que “se pretende hurtar una responsabilidad muy importante a los políticos que gobiernan”, añadiendo que

“nuestro sistema democrático se basa en la política de partidos y la responsabilidad de los políticos que el ciudadano designa” (...) “la responsabilidad es de los políticos, que hemos sido elegidos para ello y cada cuatro años pasamos un examen; si lo hemos hecho bien, el ciudadano nos premiará renovándonos su confianza y, si lo hemos hecho mal, nos mandará a casa” (Jaime Raynaud a Europa Press. Publicado en ABC de Sevilla el 23 de agosto de 2004).

El Partido Popular, embutido durante el período 2004-2007 en la “batalla de Sevilla” y, particularmente durante 2006, en el tan elegante como soterrado debate sucesorio que cuestionó el liderazgo de Jaime Raynaud, alimentó la radicalización opositora de este último con estertóreas críticas hacia “los comunistas” y con amenazas de denunciar los Presupuestos Participativos por “su carácter anticonstitucional”... Pero, poco tiempo después, como venimos apuntando, el gobierno local de Málaga, regido por el PP, desarrollaría una iniciativa similar – cierto que sólo relativamente similar- a la que, a su vez, la oposición, en este caso representada por PSOE e IU, se opuso calificándola de “mero buzón de sugerencias”.

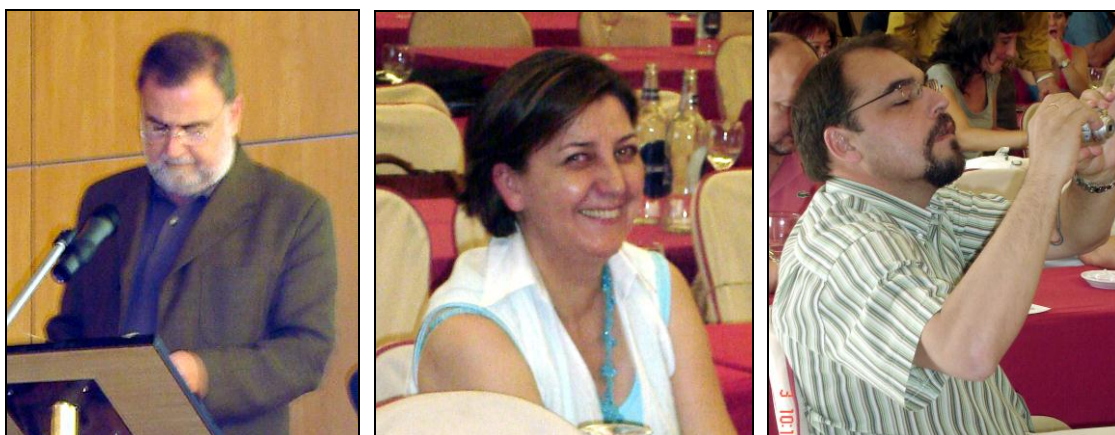
Por su parte, los miembros del Partido Andalucista, que durante doce años habían dirigido la política local de Participación Ciudadana y desde 2003 habían pasado a la oposición, nos manifestaban su voluntad de profundizar la participación ciudadana en un sentido progresista, con mecanismos de democracia directa e incluso para participar en la elaboración del Presupuesto Municipal. Pero, al mismo tiempo, nos expresaban sus recelos hacia las “maniobras y manipulaciones” de “quienes ya conocemos”; formulación recurrente de algunos de estos informantes para referirse a “los comunistas” o al “partido comunista”. Particularmente, desde el PA se acusaba a los Presupuestos Participativos de intentar impulsar “una estructura de participación paralela, bajo control”, al margen de los cauces institucionalizados a través de las juntas municipales de distrito que ellos habían contribuido a impulsar.

Estas contradicciones se observaban también en el interior de los propios partidos políticos, entre dirigentes, corrientes y sensibilidades en pugna por el control de las organizaciones y/o de las esferas de poder institucional de las que participaban, y alcanzaban tales dimensiones que, en el caso que nos ocupa, deben ser tenidas en consideración. Así, era público el desencuentro político entre el alcalde, Alfredo Sánchez Monteseirín, y la dirección de la organización provincial y andaluza del PSOE, lo que se trasladaba en cascada hacia unas agrupaciones de distrito divididas. En el caso de IU, las diferencias entre sus dirigentes llegaron a condicionar el nivel de identificación o pasividad de distintos sectores de la organización con los Presupuestos Participativos en función de quién estuviera al frente de la delegación de Participación Ciudadana y del grupo municipal: Paula Garvín hasta 2007 o Josefa Medrano y Antonio Rodrigo Torrijos a partir de entonces y hasta 2011.

En función de lo expuesto constatamos la relación de los presupuestos participativos con el debate sobre las limitaciones de la democracia representativa, con las iniciativas en favor de la democracia participativa o con otras propuestas más moderadas e institucionalistas para la innovación democrática local. Pero creemos insoslayable atender a otras dos cuestiones sobre las que volveremos a insistir y que no fueron nunca expuestas de manera abierta por dirigentes políticos ni estudiosos vinculados a los Presupuestos Participativos de Sevilla: una, la existencia, sobre el terreno, de posicionamientos políticos diversos que a su vez presentaban desiguales pesos y entre los que el discurso más radical, dominante entre los impulsores del proceso de Sevilla, era minoritario; otra, la obligada consideración de que esta diversidad no obedecía únicamente a diferencias de corte ideológico-político sino también –y en gran medida- a estrategias e intereses partidistas o de otros grupos organizados ajenos a las bases ciudadanas

llamadas a participar. Y estas estrategias e intereses alcanzaron a tener una posición determinante en la dirección de los procesos, en su orientación político-ideológica, en su organización y desarrollo, en su difusión pública y en su relación con otros casos y redes, locales y mundiales.

Imagen 26, 27, 28.- Los nuevos dirigentes políticos de los Presupuestos Participativos de Sevilla tras las Elecciones Municipales de 2007



Tras las Elecciones de 2007, los Presupuestos Participativos de Sevilla pasarían a ser políticamente dirigidos por el nuevo grupo municipal de Izquierda Unida. De izquierda a derecha, Antonio Rodrigo Torrijos, Teniente de Alcalde y portavoz del grupo en el Ayuntamiento; Josefa Medrano, Delegada de Participación Ciudadana; y Miguel Carbaño, Director General de la Delegación de Participación Ciudadana. Estos nuevos dirigentes introdujeron cambios en el proceso; entre otros, reducir su nivel de autonomía, aumentar su control institucional y su vinculación a las Juntas Municipales de Distrito, derivar algunas actuaciones relacionadas con los Presupuestos Participativos a nuevos programas directamente bajo control de la organización del partido o reducir el papel de los equipos de asesores e investigadores universitarios. Fotografías: JMMR.

Así, nuestra ronda de contactos y entrevistas con los nuevos cuadros municipales y concejales de IU tras las elecciones de 2007, nos hizo reafirmarnos en que los Presupuestos Participativos de Sevilla habían sido impulsados desde una corriente minoritaria no ya en el gobierno de coalición PSOE-IU, sino en el interior de la propia Izquierda Unida. El desapego de los nuevos dirigentes y representantes al proceso era evidente, hasta el punto que sus impulsores, una vez desplazados de la dirección orgánica y del grupo municipal, se apresuraron a difundir en el interior de la organización y en otros círculos próximos, dentro y fuera de Sevilla, que los Presupuestos Participativos iban a ser desmantelados –o, cuando menos, “descafeinados”- por los nuevos concejales izquierdistas.

Estas tensiones no fueron ajenas a otro tipo de decisiones adoptadas desde el nuevo grupo municipal, entre las que creemos de interés destacar, por su significación, la de no renovar un convenio de colaboración con el grupo de pedagogos, vinculado a la Universidad de Sevilla, de Laboraforo; equipo que venía actuando como dinamizador del proceso entre población infantil.

Esta decisión obedecía a varias motivaciones y, sin duda, una de ellas tenía que ver con un cambio de estrategia metodológica en los Presupuestos Participativos. Pero el conflicto suscitado, que a través de las redes alcanzó desmesurada trascendencia en diversos sectores implicados en varios casos de presupuestos participativos en el mundo, escondía también un trasfondo de “reivindicación laboral” por parte de algunos investigadores jóvenes que, en la práctica, tenían su puesto de trabajo, aunque inestable y precario, alrededor de los Presupuestos Participativos⁸².

La posibilidad de dismantelar el proceso fue seriamente sopesada desde el nuevo grupo municipal de Izquierda Unida constituido tras las Elecciones de mayo de 2007. Y, posiblemente, ante los riesgos que tal decisión pudiera acarrear en términos de conflictos internos, también desde luego ante la observación de cerca de las potencialidades para la acción política que presentaba el control del proceso, se optó por modificarlo desde dentro: reducir su nivel de autonomía, aumentar su control institucional y su vinculación a las juntas municipales de distrito, derivar algunas actuaciones relacionadas con los Presupuestos Participativos a nuevos programas directamente bajo control de la organización del partido (alfabetización de adultos, foro de inmigración, carriles bici, participación de la infancia, instalaciones deportivas en barrios...)... Y, desde luego, seguir manteniendo una actitud y posición destacadas en los foros, locales e internacionales, sobre presupuestos participativos. En palabras de un técnico externo, entonces desplazado del proceso: “Van a ir por ahí apareciendo como los más defensores de los presupuestos participativos pero sin creerse nada... Lo que van es a cargárselo sin que la gente se dé cuenta...”.

Al margen de todo este debate, ante el que siempre intentamos tomar distancia, una cosa nos parece incontestable: una vez más, las decisiones estratégicas del proceso se tomaban realmente desde la dirigencia política partidista, absolutamente al margen de los órganos

⁸² Durante los últimos meses de 2007 circularon en las redes virtuales mundiales de militantes y académicos entonces próximos a los Presupuestos Participativos de Sevilla, numerosos correos electrónicos que pretendían dar cuenta de lo sucedido con el convenio de Laboraforo bajo títulos como “Importante conflicto social en Sevilla”. A finales de ese mismo año, en la clausura de las Jornadas Internacionales anuales de los Presupuestos Participativos de Sevilla, el nuevo portavoz municipal de IU, Antonio Rodrigo Torrijos, asistió tras su intervención a una auténtica “encerrona” orquestada por los anteriores responsables del proceso. De un modo que entendimos muy inapropiado, el propio Yves Cabannes, que había venido a Sevilla invitado a dar la conferencia inaugural de las Jornadas, solicitó la palabra para interpelar al Teniente de Alcalde sobre la no renovación del convenio a Laboraforo. Otras intervenciones ahondaron en lo mismo, incluida la protagonizada por un familiar directo de uno de los jóvenes cesados, quien lo hizo en términos sindicales, denunciando las consecuencias de desempleo de la decisión adoptada para algunas personas. Al margen de otras consideraciones, estos acontecimientos venían a refrendar un extremo que hacía algún tiempo veníamos observando: los Presupuestos Participativos de Sevilla venían adoptando una suerte de deriva de tintes endogámicos entre unos círculos de personas muy restringidos y poco permeables.

autorreglamentados y de los sectores ciudadanos participantes. Y, una vez más, casi nadie, de ninguno de los sectores del Partido Comunista, decía nada al respecto: parecía opinión general la disciplinada consideración de que la toma de decisiones estratégicas sobre los Presupuestos Participativos eran competencia, en última instancia, de los dirigentes del grupo municipal y de la dirección partidista.

A esas alturas, tras las Elecciones Locales de 2007, en la medida en que distintos proyectos de presupuestos participativos se iban poniendo en marcha en Andalucía y otros puntos del Estado Español, -si bien de manera muy limitada y contradictoria, al tiempo que otros existentes se iban paralizando y disolviendo-, el debate entre los partidarios de diferentes modelos de presupuestos participativos se fue recreando en torno a diversas corrientes. Una de ellas, encarnada en los defensores del “modelo original de Sevilla”, encontró cierto eco en el Área de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Diputación de Málaga, gobernada por Izquierda Unida e impulsora de algunos procesos en varios pueblos de esta provincia. También, aunque con extensión y relevancia menores, en la Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Algeciras, donde trabajaron técnicos contratados a través de un convenio con el instituto IEPALA en su día desplazados de los Presupuestos Participativos de Sevilla. Esta corriente defensora del “modelo original de Sevilla” tuvo un papel muy destacado en la creación de la Red Estatal por los Presupuestos Participativos.

II.4.- Democracia local, participación y estrategia urbana del PSOE: “Sevilla, la ciudad de las personas”

Además de profundizar en el conocimiento de las diferencias de la mayoría del gobierno municipal hacia la nueva política de participación y los Presupuestos Participativos como expresión de la democracia participativa local, otro de nuestros objetivos consistía en valorar la incidencia real del proceso en la planificación y gestión democrática de los “grandes temas” urbanos. La atención a estos “grandes temas” nos remite a un discurso que, aunque a grandes podía parecer compartido por la coalición de gobierno, se correspondía esencialmente con el del grupo municipal del Partido Socialista Obrero Español; discurso que a su vez nos conduce a una herramienta central en el planeamiento físico-territorial –el Plan General de Ordenación Urbana de 2006- y, particularmente, a un proceso de planificación estratégica plasmado en los planes Sevilla 2010 y, hasta 2011, Sevilla 2020. Significativamente, este relevante proceso de

proyección estratégica urbana, piedra angular de la “planificación participativa del modelo de ciudad”, quedó fuera del alcance de los Presupuestos Participativos.

II.4.1.- La construcción “participativa” de “la Sevilla del futuro”

El relato más extendido en el PSOE local y entre los sectores políticos, ciudadanos y profesionales más próximos a la alcaldía, caracterizaba la segunda mitad de los años ochenta y los primeros noventa, coincidiendo con las importantes inversiones que acompañaron a la celebración de la Exposición Universal de 1992, como de profunda regeneración urbana tras décadas de especulación y desordenado crecimiento. Concluida *la Expo*, durante los gobiernos locales del PP y PA, se habría producido un “estancamiento” en el que, en un contexto de crisis económica, había cobrado notoriedad el denominado “urbanismo bajo sospecha”⁸³ y nuevas iniciativas que habían sido propuestas como revulsivos urbanos –la fallida candidatura olímpica, entre otras-, no prosperaron. El caserío histórico venía sufriendo un acusado proceso de *gentrificación*, la promoción de vivienda pública había quedado ralentizada, avanzaba la conurbación metropolitana *en mancha de aceite* mediante un insostenible modelo de expansión residencial horizontal y las infraestructuras acometidas años atrás iban quedando obsoletas. Para el discurso dominante entre los estrategas urbanos del PSOE, a partir de 1999, con el retorno del PSOE a la alcaldía, Sevilla volvería a tener un “proyecto urbano” orientado a un “modelo de ciudad”. Y, en este contexto, cobrarían peso, durante la década siguiente, los “nuevos postulados urbanistas”: innovación económica y tecnológica, cohesión e integración social, sostenibilidad medioambiental, nuevos derechos ciudadanos, proyección global de una nueva “imagen de marca” de la ciudad... bajo renovados discursos sobre la participación de la ciudadanía insertos en el marco de “una nueva gobernabilidad democrática local”.

En un término municipal de 142,44 kilómetros cuadrados, la población de la ciudad de Sevilla fluctuaba alrededor de los setecientos mil habitantes. Demográficamente, Sevilla era –y continúa siendo- la cuarta ciudad española, y por su dimensión política y funcional constituye la más

⁸³ Entre 1995-1999 Sevilla tuvo un gobierno de coalición Partido Popular-Partido Andalucista. La oposición de izquierdas, particularmente Izquierda Unida, articuló un discurso de denuncia centrado en la corrupción urbanística. La negociación desde la Gerencia Municipal de Urbanismo de varios convenios urbanísticos – Uralitas, Landis-Siemens, Induyco y Prensa Española- pudieron generar plusvalías inferiores a las que ofrecía el mercado en un proceso de recalificaciones estimado desfavorable para el municipio. En el mismo sentido, la renuncia municipal a su intervención preferencial en la adquisición al Ministerio de Defensa de la Dehesa de Tablada (356,8 hectáreas rústicas) desencadenó una cadena especulativa aún no concluida en la que participaron las cajas de ahorros sevillanas y una corporación de empresas constructoras (Benavides, 2006).

importante de su espacio meridional, contando con sólidos referentes socioculturales que refuerzan su proyección simbólica estatal e internacional.

Cuadro 14.- Sevilla (ciudad central): evolución demográfica

1986	1991	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
651.084	683.028	702.520	704.114	709.975	704.203	704.154	704.414	699.145

Fuente: Padrón Municipal de habitantes y Fundación BBVA. Elaboración propia

Tras la crisis de los noventa y coincidiendo con el primer y segundo períodos en la alcaldía de Alfredo Sánchez Monteseirín, entre 1999 y 2007, la evolución económica local era presentada con tendencia al “crecimiento” con cierta irrupción de sectores emergentes (CES, 2005). El retroceso industrial –naval y PYMES siderometalúrgicas, tabacos, químicas...- se vio en cierto modo contrastado por la recuperación del sector turístico, portuario, logístico o comercial, por la actividad constructora y por las expectativas del sector aeronáutico, así como por nuevas actividades vinculadas a “servicios avanzados”⁸⁴. Aunque los indicadores coyunturales apuntaban al “dinamismo empresarial” y la “generación de empleo”, con aumento de la población activa y del número de contrataciones (PGOU, 2006), el repunte acontecía tras procesos traumáticos de reconversión industrial, junto a la cronificación de bolsas de exclusión social y parejo a una desregulación generalizada de las relaciones laborales que provocó en medios sindicales afirmaciones como “la precariedad es una de las señas de identidad del mercado laboral sevillano”⁸⁵.

Los datos apuntaban una distribución de la población activa propia de la “sociedad postindustrial”, con importante trasvase de la ocupación al sector servicios, acentuado por el carácter de capitalidad provincial y autonómica. Esta nueva configuración matizaba históricas dualizaciones socio-espaciales (clase obrera–burguesía, centro urbano–periferia...) con expresiones más complejas propias de estructuras sociales cuando menos tripartitas atendiendo

⁸⁴ Hay que considerar la posición geográfica en el extremo peninsular de Sevilla o su pertenencia a una región tradicionalmente dependiente y periférica, hechos que explican su desconexión del sistema urbano europeo. No obstante, desde el ayuntamiento se insistía en las potencialidades derivadas de “su posición estratégica entre la Unión Europea y el Norte de África, su vinculación con Hispanoamérica o su alta calidad de vida” (PGOU, 2006).

⁸⁵ Comunicación pública de UGT Sevilla, 5 de abril de 2005. Por otra parte, Administración Pública y construcción, dos sectores centrales en la ocupación de la población activa de Sevilla, sumaban el 63% del empleo temporal en datos globales de todo el territorio español (Informe de la Secretaría Confederal de Empleo de Comisiones Obreras, marzo de 2005). Un estudio de la Universidad de Sevilla reveló que el 92,97% de las contrataciones a jóvenes menores de 30 años durante 2006 fueron temporales, el 70% de ellas por una duración inferior a un mes. (“Empleo juvenil en la ciudad de Sevilla”. Dirección Dr. Antonio Ojeda. Delegación de Juventud del Ayuntamiento de Sevilla, 2006).

a niveles de integración social, de estabilidad o precariedad laboral o de capacidad de endeudamiento y consumo; variedad y cierta permeabilidad social que, observada en perspectiva histórica, se traducía en una relativa mixtura social constatable en algunas áreas urbanas y en nuevas construcciones y percepciones sobre la diversidad de identidades e identificaciones socioculturales, colectivas e individuales.

Cuadro 15.- Aportación de las actividades productivas al PIB del área metropolitana de Sevilla. 2000

Actividad	Sevilla	Área metropolitana	Cuota Sevilla ciudad
Agricultura y ganadería	2,4	4,6	37,8%
Industria	16,5	17,7	65,5%
Construcción	12,2	10,9	78,4%
Tecnología I+D	9,3	6,9	95,5%
Comercio	11,2	12,1	65,6%
Turismo	13,2	10,9	85,1%
Servicios financieros	6,1	5,8	73,8%
Servicios a las empresas	5,1	5,3	69,3%
Servicios públicos	20,0	20,0	67,6%
Otros servicios	3,9	5,7	45,8%
Total	100,0	100,0	70,3%

Fuente: Plan Estratégico Sevilla 2010.

Cuadro 16.- Evolución del porcentaje de altas a la Seguridad Social en Sevilla y las principales localidades del área metropolitana. Junio 2003 a junio 2004

Municipio	Industria	Construcción	Servicios
Sevilla	0,00%	11,30%	3,80%
Dos Hermanas	3,30%	10,20%	15,50%
Alcalá de Guadaíra	6,00%	21,60%	10,3%
Mairena del Aljarafe	-9,00%	17,60%	16,00%
La Rinconada	-3,30%	25,80%	12,00%
Área metropolitana	1,00%	12,40%	3,20%

Fuente: Barómetro de Economía Urbana, 6. Sevilla Global. Ayuntamiento de Sevilla. Elaboración propia.

Cuadro 17.- Distribución del empleo por sectores en Sevilla y su área metropolitana. 2004

Ámbito territorial	Servicios	Construcción	Industria	Agricultura
Sevilla (ciudad)	82,80%	7,60%	7,90%	1,70%
Área metropolitana	75,90%	9,90%	10,60%	3,60%

Fuente: Barómetro de Economía Urbana, 6. Sevilla Global. Ayuntamiento de Sevilla. Elaboración propia.

En este sentido, aunque persistían manifestaciones -o aparecían otras nuevas- de abierta desigualdad, pobreza y exclusión social, que se acentuaron al final de la década con los efectos de la crisis económica y financiera, la "Sevilla eterna", dividida en "ricos y pobres", en un centro pujante y un caserío histórico deteriorado o barriadas periféricas receptoras de inmigrantes

rurales y vecinos expulsados de los barrios populosos centrales, dominada en casi todos los órdenes por poderosas corporaciones cerradas e inmovilistas, hacía tiempo que era salpicada por una nueva sociedad civil dotada de referentes más democráticos, plurales y críticos. A las transformaciones socioeconómicas se unía la relevancia de nuevos interlocutores ciudadanos, la extensión de mayores niveles generales de instrucción y renta, de sectores intelectuales y profesionales más dinámicos, vanguardistas y emprendedores e incluso de círculos urbanos críticos y alternativos con cierta presencia y capacidad de incidencia en el debate y el espacio público.

Estos cambios, sin duda controvertidos pues cursaron acompañados de muestras de descontento entre amplios sectores ciudadanos, tienen explicaciones socioeconómicas y culturales estructurales pero también una doble dimensión de causa y efecto en algunas iniciativas políticas locales, auspiciadas desde círculos “progresistas” que, con desigual suerte, privilegiaron construcciones discursivas sobre la “otra Sevilla”: “la Sevilla de los ciudadanos”, “la Sevilla social”, “la Sevilla de los barrios”, “la Sevilla de la cultura y el conocimiento”, “la Sevilla abierta”... acordes con un imaginario de “modernidad” y “vanguardismo” urbano que se pretendía contraponer a la “Sevilla de siempre” o la “Sevilla eterna”.

Desde 1995 y hasta 2011, la representación municipal sevillana se venía caracterizando por la ausencia de mayorías absolutas y por el recurso a sucesivos gobiernos de coalición. Tras un período de gobierno “conservador” (PP-PA), en 1999 alcanzó la alcaldía una coalición “moderada” (PSOE-PA) que, posteriormente, en 2003 y 2007, fue reemplazada por un pacto “de progreso” PSOE-IU. Esta circunstancia restó liderazgo a las alcaldías, sobre todo en períodos de acentuada bicefalia en el gobierno local (1995-1999 y 1999-2003) pero, al mismo tiempo, fue también reflejo de pluralidad y contribuyó parcialmente a matizar la concentración de poder municipal en la densa organización provincial del PSOE de Sevilla⁸⁶. Y ello en un contexto muy marcado por la dicotómica dinámica “izquierda-derecha”, con una aritmética electoral dividida en dos bloques –“conservador” y “progresista”- muy igualados en número de votos y otros apoyos sociales lo que reforzaba un enquistado enfrentamiento “gobierno-oposición” con reflejos en tejidos asociativos, medios de comunicación o círculos intelectuales, muchos de los cuales se posicionaban al amparo de una acentuada lealtad –o dependencia- institucional y partidista. Tal

⁸⁶ El Partido Socialista Obrero Español de Andalucía ha ostentado holgadas mayorías de larga duración en la Junta de Andalucía, la Diputación provincial y numerosas localidades de Sevilla. Este fenómeno favoreció la aparición de entramados político-institucionales no ajenos a prácticas de clientelismo político; contexto en el que distintas sensibilidades o facciones del PSOE protagonizaron enfrentamientos internos que, además de en Sevilla ciudad, se manifestaron entre la capital y su corona metropolitana.

equilibrio se quebró, tras las elecciones locales de 2011, al alcanzar el Partido Popular mayoría absoluta y hacerse con la alcaldía de Sevilla y de otros municipios importantes próximos.

Cuadro 18.- Resultados electorales. Comparación votos y concejales 2007 y 2003

Candidatura	2007			2003		
	Votos	Concejales	%	Votos	Concejales	%
PP	128.776	15	41,84	119.177	12	35,16
PSOE	124.534	15	40,46	130.958	14	38,63
IU	25.772	3	8,37	30.408	3	8,97
PA	13.839		4,5	41.805	4	12,33

Fuente: Ministerio del Interior

Durante el período de nuestro estudio, la tendencia apuntaba a un inestable mantenimiento del gobierno local “de izquierdas”, debilitado por las críticas suscitadas por algunas actuaciones urbanísticas así como por contradicciones entre las dos fuerzas políticas que los sustentaban y por el aislamiento del alcalde Sánchez Monteseirín y de otros dirigentes locales del PSOE ante sus direcciones provincial y andaluza. Al mismo tiempo, por una ofensiva política desde los sectores “conservadores”, reagrupados en torno al Partido Popular, que conectó con un creciente hartazgo ciudadano local y con el descontento general derivado de los efectos de la crisis y de su gestión por parte del último gobierno central de Rodríguez Zapatero.

En este contexto, el discurso estratégico municipal para Sevilla, en línea con los postulados urbanistas dominantes, “optimistas” y “posibilistas” dentro de la retórica “progresista” aunque en el marco ideológico neoliberal y, desde luego, con señaladas contradicciones (Benavides, 2003, 2005, 2006), se publicitó a través de expresiones como “urbanismo de rostro humano” (Carrillo, 2007), “la construcción de un sueño” o “Sevilla, la ciudad de las personas”⁸⁷, privilegiando la planificación estratégica “a futuro” en la política local. En palabras de Emilio Carrillo, el proyecto estratégico para Sevilla y su área metropolitana debía enmarcarse en la “revolución de la sociedad de la información” y en la superación del modelo de ocupación territorial propio de la sociedad industrial para, teniendo como eje central la competitividad económica, insertarse en “la red global de flujos de información, de tecnologías, de capitales y también, aunque en menor medida, de personas” (Carrillo, 2007).

⁸⁷ Emilio Carrillo. Conferencia “Proyectos Estratégicos: Sevilla”. Seminario “Las grandes áreas metropolitanas en una perspectiva comparada”. Centro de Estudios Andaluces. Abril de 2007. El discurso de Carrillo, *hombre fuerte* del PSOE en el gobierno local hasta el verano de 2008, se vio ampliamente reflejado en el Programa Electoral del PSOE; de ahí que, en adelante, nos refiramos indistintamente al ex concejal Carrillo o su partido. Por otra parte, “Sevilla, la construcción de un sueño” o “Sevilla, la ciudad de las personas” fueron expresiones del marketing urbano municipal.

Cuadro 19.- Ideas fuerza del proyecto urbano estratégico para la ciudad de Sevilla

Contexto	Principios rectores	Objetivos	Instrumentos
Sociedad de la Información. Globalización. Redes de ciudades y "ciudades globales" en red.	Importancia de la Economía de la Información y del conocimiento. Oportunidad y competitividad: ciudades polivalentes e integradoras. Integración ciudadana. Gobernabilidad democrática.	Desarrollo, generación de renta y empleo. Mayor sostenibilidad y mejora de la calidad de vida.	Planificación estratégica: - Socioeconómica - Físico-territorial

Fuente: Carrillo, E. (2007). Elaboración propia

La que Carrillo denominaba "ciudad del mañana" debía abordar, a su juicio, cuatro temas clave: los desafíos de una economía cada vez más basada en la información y el conocimiento, el impulso de infraestructuras urbanas para la articulación regional de ciudades polivalentes, la integración ciudadana en términos socio-espaciales y culturales, y la gobernabilidad democrática. Esta propuesta estratégica, concluía Carrillo, debe responder, a través de "un amplio proceso de participación ciudadana", a "tres cómo": "cómo somos, cómo queremos ser y cómo gestionamos el cambio". Y demanda una planificación dual: socioeconómica -productiva, tecnológica y empresarial- "orientada al desarrollo y la generación de renta y empleo sobre la base de la colaboración público-privada" y, al mismo tiempo, físico-territorial con el objetivo de "la mejora de la calidad de vida mediante una planificación sostenible, integral y equilibradora del territorio y el medio ambiente que atienda a la cultura local, las tecnologías, la esfera social y la economía". En realidad, el entonces concejal del PSOE, no reclamaba un "amplio proceso de participación ciudadana" sino para legitimar un conjunto de proyectos ya diseñados e incluso, en algún caso, en vías de ejecución. Tal era básicamente la concepción del concurso ciudadano, de la participación ciudadana, en la construcción estratégica de "la ciudad de las personas". Una concepción, por un lado, destinada al tratamiento "participativo" de los "grandes temas" de la ciudad que, por otro, no contemplaba la convergencia con los Presupuestos Participativos, con sus fundamentos políticos ni con sus metodologías.

II.4.2.- Planes estratégicos y participación de la ciudadanía. La dimensión participativa de los planes Sevilla 2010 y Sevilla 2020

El proyecto estratégico urbano para Sevilla dominante durante los tres últimos períodos de gobierno en que el PSOE estuvo en la alcaldía, se ha condensado en dos instrumentos

centrales: el Plan Estratégico Sevilla 2010 -y su reedición actualizada, Sevilla 2020- y el Plan General de Ordenación Urbana de 2006. Ambos, según Emilio Carrillo, se habrían basado en “el consenso y la participación ciudadana”. El alcalde, Alfredo Sánchez, Monteseirín afirmó en 2005 que, en estos procesos, “se volcaron la práctica totalidad de los sectores ciudadanos”⁸⁸.

Cuadro 20.- Discurso sobre la planificación estratégica de Sevilla

Prioridades de la agenda urbana
1.- "Las personas". Actuaciones sobre espacios de convivencia y por la cohesión social
2.- Los barrios como sostén de una Sevilla articulada, equilibrada y solidaria
3.- Transporte público: único medio capaz de satisfacer las necesidades de accesibilidad y movilidad
4.- Vivienda, dotación de equipamientos y fortalecimiento de los servicios públicos
5.- Calidad de vida, sostenibilidad y medio ambiente urbano
6.- Cultura, patrimonio histórico-artístico y memoria local. Mantenimiento de rasgos diferenciales
7.- Empleo, promoción socioeconómica y empresarial, innovación y desarrollo tecnológico y de las comunicaciones. Liderazgo como capital andaluz y gran ciudad española y europea.

Fuente: Plan Estratégico Sevilla 2010, PGOU 2006, Carrillo, E. (2007). Elaboración propia

A pesar de la autocomplacencia de estas afirmaciones, el grueso de los debates siguió un modelo de participación excesivamente formal y elitista, protagonizado por directivos y expertos; acaso con cierta interlocución con líderes de entidades cívicas consideradas “representativas” y, sobre todo, con negociaciones con sectores empresariales atentos a un espacio de generación de nuevos negocios. La participación social más amplia y directa, por el contrario, tuvo un carácter informativo y débilmente deliberativo y se limitó, en el caso del PES Sevilla 2010, a la elaboración de una encuesta con una muestra de ochocientos participantes y a varios actos divulgativos descentralizados. Se trata de una deficiencia intrínseca al modelo mismo de “planificación estratégica” pues, en línea con lo señalado por Brugué y Jarque (2002), “la capacidad de los planes estratégicos para favorecer la participación ciudadana se ha mostrado limitada”, al ser excesivamente “tecnocráticos” y demostrar “muchas dificultades para llegar al conjunto de los ciudadanos”.

Esta apreciación crítica de carácter general la hemos podido constatar en el trabajo de campo. Entre dirigentes vecinales registramos quejas por su complejidad o por la dificultad para

⁸⁸ Alfredo Sánchez Monteseirín. “Prólogo al documento Plan Estratégico Sevilla 2010 Año II. Informe y seguimiento de actuaciones”. Ayuntamiento de Sevilla, 2005.

establecer una evaluación fidedigna de sus niveles de ejecución. Particularmente, un veterano militante del movimiento ciudadano, próximo al PSOE y colaborador del equipo de gobierno, con destacada participación en consejos sectoriales y otros órganos municipales de participación, nos transmitía la impotencia de las asociaciones de vecinos y la suya propia para algo tan elemental como "entender los papeles":

"Eso necesita la ayuda de técnicos y de gente que sabe y que hace muchos años que ya no las tenemos en las asociaciones de vecinos... [refiere varios nombres de profesionales vinculados a las asociaciones de vecinos de Sevilla en los primeros años de la Transición] Se fueron a los partidos o al ayuntamiento..." (Informante: veterano dirigente del movimiento vecinal de Sevilla. Entrevista realizada en noviembre de 2007)

Otros informantes, representantes de CC.OO. en el proceso del PES 2010, nos referían que, si bien el plan en sus inicios "suscitó algunas expectativas entre sectores más o menos amplios", su posterior desarrollo fue adoptando un estilo "gerencial" cada vez más alejado no sólo de las entidades y asociaciones sociales sino incluso del "órgano participativo" del que el propio plan se había dotado, el Consejo General.

Nuestro conocimiento del Plan Estratégico Sevilla 2010 y nuestra información sobre su proceso de elaboración procede de documentos difundidos desde el propio Plan o de la reconstrucción que pudimos elaborar en base a entrevistas con sus responsables o con representantes de agentes sociales y otras entidades, pues su gestación se remonta a fines de la década de los noventa. Sí pudimos participar y desarrollar trabajo de campo en el proceso para su reedición: el PES 2020. Concretamente, fuimos invitados como ponentes en el Panel de Ciudadanía y Participación de la I Conferencia Estratégica Sevilla 2020, en junio de 2009, en el posterior Laboratorio de Ideas Urbanas y en varios grupos de trabajo sectoriales. Asimismo, mantuvimos entrevistas y reuniones con varias personas destacadas en este proceso.

La descripción de ambos planes y, particularmente, el análisis de su dimensión participativa, nos ilustra sobre cómo entendían la alcaldía y el grupo municipal del PSOE el concurso ciudadano en el diseño y gestión de los grandes ejes de la política urbana. Se trata de un modelo puntualmente abierto a la convergencia participativa de diversos actores pero ampliamente criticado por la oposición conservadora y por Izquierda Unida por sus incumplimientos y, sobre todo por parte de esta segunda fuerza política, por la que consideraban irrelevancia de sus mecanismos participativos. De hecho, Izquierda Unida, que se mantuvo al margen de los debates y documentos impulsados desde el Plan Estratégico, consideraba los Presupuestos

Participativos como un modelo alternativo para una planificación y gestión más democrática de la ciudad de Sevilla.

Durante el año 2000, a iniciativa del gobierno local, entonces constituido por PSOE y PA, se fijaron “temas críticos” del desarrollo urbano y se esbozaron propuestas estratégicas económicas y territoriales. Se constituyó un órgano rector -Comisión Ejecutiva- con representación de administraciones públicas, agentes económicos y sociales y universidades; así como un órgano “de participación ciudadana” -Consejo General- del que llegaron a formar parte más de ciento cuarenta entidades profesionales, cívicas, financieras, políticas, medios de comunicación... Se celebraron unas jornadas sobre la planificación estratégica urbana en España y se creó la Oficina del Plan como estructura de dirección política y técnica dependiente de la alcaldía⁸⁹.

A comienzos de 2001, medio millar de personas de distintos colectivos sociales participaron en la Conferencia Estratégica Urbana, ejercicio de pre-diagnóstico en torno a cuatro mesas de trabajo: economía, territorio y medio ambiente, sociedad y ciudadanía. Durante los meses siguientes se distribuyó una encuesta DAFO⁹⁰ entre miembros del Consejo General y se confeccionó una Encuesta de Percepción Ciudadana en base a una muestra de ochocientas personas. En junio de ese mismo año la Comisión Ejecutiva aprobó el Diagnóstico Inicial de la Ciudad y, con el fin de alcanzar un Diagnóstico Definitivo, se constituyeron doce grupos de trabajo, cada uno con un relator experto. El Plan fue difundido a través de un programa de actos descentralizados -“El Plan a pie de barrio”-, se mantuvieron encuentros sectoriales, se elaboró una encuesta sobre Calidad del Medio Urbano con personal repartidor de Correos y se recabaron observaciones, entre otras entidades, de las asociaciones de vecinos. Posteriormente, fue presentado a la Junta de Andalucía.

Fijados los objetivos y diseñado a grandes rasgos el “modelo de ciudad”, se definieron cinco líneas estratégicas:

⁸⁹ La Comisión Ejecutiva del Plan estaba constituida por representantes de máximo nivel de las administraciones y entidades: Autoridad Portuaria de Sevilla, Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación, Cartuja 93 S.A., Unión Provincial de Comisiones Obreras, Confederación Empresarial Sevillana, Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, Diputación Provincial de Sevilla, Unión Provincial de la Unión General de Trabajadores, Universidad Pablo de Olavide y Universidad de Sevilla. Formalmente, se trataba de un órgano supervisor del proceso coordinado desde la Oficina del Plan con marcada presencia institucional y, aunque con pretensiones de pluralidad social, con una presencia mayoritaria de directivos vinculados o próximos al Partido Socialista Obrero Español.

⁹⁰ DAFO: Técnica de discusión grupal para el diagnóstico urbano en base a cuatro grandes ejes, Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades.

Cuadro 21.- Plan Estratégico Sevilla 2010. Líneas estratégicas

Líneas estratégicas
1.- "Sevilla, nodo para promover el progreso humano"
2.- "Modernización de la base productiva y Empleo"
3.- "Ciudad de la convivencia y el desarrollo social equitativo"
4.- "Ciudad sostenible y de alta calidad ambiental"
5.- "Ciudad metropolitana policéntrica que se expresa en los barrios"

Fuente: Plan Estratégico Sevilla 2010

**Cuadro 22.- Plan Estratégico Sevilla 2010.
Fase de Diagnóstico: Grupos de Trabajo y temáticas abordadas**

Grupos de Trabajo	Temáticas
La Ciudad y el Territorio	Ámbito supra regional y regional, la ciudad metropolitana, movilidad e intermodalidad, nuevas centralidades, nuevos espacios públicos, vivienda.
La Ciudad Educadora	Formación Profesional, relación entre educación y mercado de trabajo, enseñanza de valores, ciudad y ciudadanía.
La Ciudad Sostenible	Residuos sólidos urbanos, contaminación acústica y atmosférica, espacios verdes y libres, generación y consumo de energía, desarrollo urbano sostenible.
La Ciudad de la Información	Acceso generalizado a las TIC, apoyo a sectores emergentes, introducción de nuevas tecnologías en sectores preferentes.
La Ciudad Compartida	Perspectiva de género, mayor corresponsabilidad de hombres y mujeres, participación de las mujeres.
La Ciudad Solidaria	Fomento de la participación, derecho a la ciudad, apoyo al tejido asociativo, cooperación interinstitucional, cualificación del empleo y concienciación empresarial.
La Ciudad Innovadora	Perspectiva metropolitana, innovación en nuevos sectores, tecnologías intangibles.
La Ciudad Emprendedora	Rol de la Administración pública en la promoción económica de la ciudad, relaciones Universidad-Empresa, desarrollo tecnológico, imagen de "Producto Sevillano".
La Ciudad Cultural	Accesibilidad a la cultura y calidad de vida, consumo cultural, patrimonio cultural y urbano. Inicio del Plan Estratégico de la Cultura de Sevilla.
La Ciudad Visitada y Vivida	Definición del "Producto Sevilla", capacidad de atracción de la ciudad, cambios en la demanda y oferta, promoción de la ciudad.
La Ciudad Gobernable	Reorganización de las entidades públicas que inciden en el gobierno de la ciudad, ciudadanía, cooperación público-privada, rol de la Administración y otros actores.
La Ciudad Global	Política de City Marketing, Sevilla en el marco europeo y español, Arco Atlántico y Mediterráneo, redes de ciudades, grandes eventos deportivos.

Fuente: Plan Estratégico Sevilla 2010

El III Consejo General del Plan Estratégico, celebrado en julio de 2002, seleccionó 27 proyectos y programas y, el 23 de abril de 2003, el Plan fue presentado públicamente en un acto que contó con la participación del ex presidente del gobierno Felipe González. Destacados proyectos desarrollados o propuestos durante la década –reforma portuaria y complejo aeroespacial, Plan de Barrios, Pacto por el Turismo de Sevilla, ampliación de FIBES, fusión de las cajas de ahorro sevillanas...- tuvieron su origen o fueron abordados en el marco de los debates del PES 2010.

Para sus promotores directos, el PES 2010, a diferencia de otras planificaciones “clásicas”, habría desarrollado una suerte de “autoridad compartida” entre el ayuntamiento y la sociedad civil que, más que fijar objetivos cerrados, proponía líneas futuras de actuación “a gestionar por redes de gobernabilidad”; en un ejercicio de “corresponsabilidad urbana” con una “visión consensuada sobre la opción de ciudad”, “concretando responsabilidades y generando sinergias de capacidades y recursos públicos y privados”⁹¹.

El siguiente cuadro resume los objetivos declarados, la estructura organizativa formal y las diferentes fases técnicas del PES2010:

Cuadro 23.- Plan Estratégico Sevilla 2010. Resumen general

Objetivos	1.- Seleccionar una opción para el modelo de ciudad 2.- Generar más participación de la ciudadanía 3.- Promover la gestión de la innovación y el conocimiento 4.- Difundir la imagen de Sevilla en el exterior
Organización	1.- Comisión Ejecutiva 2.- Consejo General 3.- Oficina del PES 2010
Fases	1.- Diagnóstico y organización del proceso 2.- Fijación de metas y objetivos 3.- Selección de estrategias y objetivos 4.- Impulso y seguimiento

Fuente: Plan Estratégico Sevilla 2010. Elaboración propia

⁹¹ Los entrecomillados pretenden reflejar una jerga tecnocrática muy extendida entre los especialistas de la planificación estratégica urbana. Constituye un conjunto de *lugares comunes*, muy presentes en el discurso de técnicos y políticos locales, que asocian innovación y uso abusivo de una batería conceptual tan pretenciosa como vacua, pues articula un conjunto de afirmaciones tan estructuradas como desmedidas, incapaces de resistir un mínimo análisis crítico.

Imagen 29.- “Las setas”, remodelación “vanguardista” de la Plaza de la Encarnación



Detalle de Metropol Parasol, “las setas”, en la Plaza de la Encarnación de Sevilla. Se trata de una controvertida remodelación “vanguardista” de un espacio situado en el centro de la ciudad, de 150 por 70 metros de extensión y una altura de 26 metros, diseñada por el arquitecto alemán Jürgen Mayer. Ejemplifica un símbolo de la “modernización” de la ciudad de Sevilla ideada por los estrategas urbanos en la primera década del Siglo XXI. Los retrasos e inconvenientes durante su construcción y la elevación de su costo inicialmente previsto, de 50 a 86 millones de euros, unido a consideraciones estéticas, fueron los argumentos esgrimidos por sus detractores. Fotografía: JMMR.

Es cierto que el PES 2010 posibilitó, por primera vez en las amplias dimensiones que lo caracterizan, la confluencia de actores diversos en un debate sobre los “grandes temas” socioeconómicos y físico-territoriales que marcarían la agenda para el futuro de la ciudad de Sevilla. Algo que, en palabras de su director, el geógrafo Enrique Hernández, debía tener “conexión con la transformación real de la ciudad”.

De hecho, para Hernández, el PES 2010 habría tenido una clara influencia en grandes proyectos urbanos como la peatonalización de zonas céntricas o las actuaciones para la mejora de la movilidad urbana, así como en el PGOU de 2006⁹².

El nuevo Plan General de Ordenación Urbana, aprobado en 2006, fue elaborado por la Oficina del Plan Sevilla y contó con la participación, negociación o asesoramiento de agentes socioeconómicos y equipos profesionales. Según el documento del Plan, sus referencias metodológicas combinan tres perspectivas –orgánica, sistémica y dialéctica- con el objetivo de explicitar

“un nuevo modelo de ciudad en el que la planificación física y la promoción de la cohesión social sean el referente de la calidad de vida para todos los sevillanos, y el ámbito territorial simbólico –Sevilla- en el que puedan tomar carta de naturaleza los nuevos derechos republicanos” (OPS, 2006).

⁹² Enrique Hernández fue director de la Oficina del Plan Estratégico hasta 2011. Con él hemos coincidido en varias entrevistas, reuniones y otros actos y durante el curso 2007/2008 acudió invitado a exponer el PES 2010 a alumnas y alumnos de la Licenciatura de Antropología Social de la Universidad de Sevilla. En esta exposición intervino también la técnico de la Oficina del PES, Amelia López, socióloga y profesora de la Universidad Pablo de Olavide.

Cuadro 24.- Prioridades e intervenciones del Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla. 2006

Prioridades	Intervenciones previstas (o en ejecución)
Barrios	4.000.000 m2 SIPS / 200 actuaciones: 268 millones de euros Fórmula de barrio ciudad: 28 55 centros sociales, 5 comisarías, 12 centros de salud, 32 equipamientos culturales, 58 deportivos, 3.600.000 m2 usos educativos, equip. igualdad Áreas de actuación integral: Casco Histórico Norte, La Bachillera, Polígono Sur, Santa Teresa - Amate, Torreblanca Regeneración urbana: 1.119 viviendas (57% protegidas) Plan de Barrios 2005-2007: 100 millones de euros adelanto PGOU
Empleo	Inversión PGOU: 64.000 empleos 13.000.000 m2 para actividades productivas, tecnológicas y empresariales en diversos puntos de la ciudad Regeneración de polígonos industriales existentes Ciudad del Empleo Centros de formación para el empleo en barrios-ciudad: 50.000 m2 Servicios terciarios: reserva del 12% de edificabilidad
Vivienda	58.724 viviendas; 24.219 de ellas protegidas Impacto PIB: 2.500 millones de euros y 8.000 empleos de media anual 76% en SUSO: más de 33.000 viviendas protegidas hasta 2010
Medio ambiente	Salto de calidad: de 7,69 a 21,79 m2/hab. De 5.000.000 a 15.000.000 m2 Zonas verdes repartidas en diversas áreas de la ciudad 1 árbol/20m2 edificados. Límite del 60% nuevas vías para anchura calzada
Accesibilidad	77 grandes actuaciones: 1.300 millones de euros Paso territorial Norte, paso territorial Sur, nuevos accesos A92, cambios SE30, nueva prolongación La Raza, soterramiento cercanías Virgen del Rocío, 7 nuevos puentes y pasarelas sobre río Guadalquivir Ronda del Centro urbano y Ronda del Centro Histórico Peatonalización centro Metro, Metrocentro y transporte público Carriles-bici Aparcamientos y pasos subterráneos
Proyectos estratégicos	Traslado de la Feria al Charco de la Pava Ciudad de la Justicia Definitiva integración del río en la ciudad Plena incorporación urbana de la Isla de la Cartuja

Fuente: PGOU 2006, Carrillo, E. (2007). Elaboración propia

El PGOU plantea intervenciones sobre la ciudad consolidada con la nueva urbanización de 38.000 kilómetros cuadrados, el 27% de la superficie total del municipio, estableciendo un modelo de asignación de usos diversificado (zonas verdes, equipamientos y espacios públicos; actividades tecnológicas, productivas y empresariales; viarios e infraestructuras; nuevas viviendas...) de baja densidad urbana⁹³. Contempla importantes inversiones orientadas a cuatro prioridades: reurbanización de barriadas; suelo y mejoras urbanas; nuevas infraestructuras de comunicaciones y transportes, viarios y mejora de la accesibilidad; y construcción de

⁹³ Se prevé un horizonte de 156m² por habitante, tres veces superior a urbes como Barcelona (Carrillo, 2007).

equipamientos, espacios libres y zonas verdes. Asimismo, la preservación del casco histórico, el desarrollo de espacios económicos y otros proyectos estratégicos. En cuanto a la financiación prevista para su desarrollo, el entonces concejal de Urbanismo, Emilio Carrillo, señaló en marzo de 2007 que el ayuntamiento destinaría una aportación del 35%, en gran parte procedente de convenios urbanísticos previos con cargo al Plan; el aporte privado ascendería al 25% y el resto se correspondería con inversiones negociadas con las administraciones autonómica y central (Carrillo, 2007).

La escala territorial del PGOU sigue una lógica de círculos concéntricos: el más reducido y central, refiere actuaciones sobre la ciudad consolidada; a continuación, un círculo más amplio incluye nuevos suelos a urbanizar; otro, más amplio aún, representa la región metropolitana; y, como círculo externo y de mayor amplitud, figura el definido por el “sistema de ciudades de Andalucía” en el que Sevilla, se sostiene, desempeña la capitalidad. Nos interesa subrayar dos extremos sobre estas intervenciones urbanísticas: uno, su relación cierta con los debates y proyectos del PES2010; otro, la constatación de cómo los grandes ejes políticos del soporte urbano –la urbanística de Sevilla- fueron decididos, proyectados y ejecutados en el marco del PGOU.

Atender a las intervenciones previstas o en ejecución reseñadas en el cuadro anterior es de extraordinaria importancia. De un lado, confirma el verdadero origen de los “grandes proyectos” urbanos de Sevilla; de otro, entre estos proyectos –insistimos, ya decididos o incluso, en algunos casos, en ejecución de su fase administrativa durante el desarrollo de los “debates estratégicos participativos”- figuran actuaciones que serían más tarde presentadas como “grandes logros” de los Presupuestos Participativos por los miembros de IU impulsores del proceso, supuestamente “conquistados” a través de las decisiones ciudadanas asamblearias: actuaciones urbanísticas en barrios, equipamientos y, muy especialmente, el carril bici.

La participación pública en la elaboración del PGOU fue esgrimida por sus responsables (PSOE) como uno de sus valores. No obstante, sectores críticos de profesionales del urbanismo, grupos ecologistas y miembros de varios colectivos de acción ciudadana se manifestaron, en septiembre de 2005, bajo el eslogan “Así no hay Plan”. La protesta, entre otros desacuerdos, incidía en un aspecto bien significativo: la exposición pública del PGOU y el plazo de alegaciones se había limitado a tres semanas, justo después del mes de agosto y sin que mediaran actos de difusión

de importancia. En tales circunstancias, personas y entidades habían tenido serias limitaciones para formular sus alegaciones.

En una declaración institucional del Ayuntamiento, difundida en mayo de 2006, se afirmaba:

“nuestro modelo: la ciudad de las personas (...) ha sido cumplidamente redactado a través de un modelo impecable de participación, que destila redistribución y favorece equilibrios sociales”⁹⁴.

El nuevo PGOU, continuaba el texto, “defiende y promueve el interés general”, “favorece el empleo y el desarrollo productivo”, “humaniza los barrios”, “facilita la movilidad y promueve el transporte público”, “aumenta el equipamiento y los espacios libres y reivindica una Sevilla con valores medioambientales”.

“Hemos hecho realidad un diseño de ciudad policéntrica, diversa, sostenible, nueva y al tiempo, respetuosa con su historia y con su patrimonio, al que tanto valor universal reconocemos”.

Considerando el PGOU como elemento central pero reseñando otros procesos urbanos, la declaración política aludía también a la promoción de vivienda pública y la dinamización de EMVISESA⁹⁵, la construcción de nuevos equipamientos, la conservación del patrimonio, la peatonalización de espacios centrales, el Plan de Barrios o la defensa medioambiental frente a la especulación. Y concluía,

“Este es, sin ningún género de dudas, el mandato de las personas, el que cuenta con ellas para lo que les afecta, facilita sus vidas, defiende sus derechos e incrementa su corresponsabilidad, posibilitando mecanismos democráticos que superan los clásicos y separados procesos electorales”.

La grandilocuencia retórica de esta declaración política, compartida formalmente por el grupo municipal de IU, coexistía con otras valoraciones de destacados miembros de Izquierda Unida, internas o en privado, mucho más críticas; particularmente, entre los sectores de esta organización que impulsaron los Presupuestos Participativos. En este sentido, compartimos con estos sectores críticos que la proyección urbanística estratégica que comentamos era en gran parte un proceso, relativamente abierto, de elaboración del programa electoral del PSOE, legitimado con las aportaciones difusas de algunos sectores sociales a través de unos mecanismos vagamente consultivos, sin capacidad de decisión, control y seguimiento de los

⁹⁴ Ayuntamiento de Sevilla. “Tres años de Gobierno de Progreso”. 25 de mayo de 2006.

⁹⁵ Empresa Municipal de la Vivienda de Sevilla S.A.

acuerdos y de su gestión y evaluación, donde las decisiones serían tomadas –o ya estaban previamente tomadas- al margen de esos mecanismos.

Imagen 30.- Peatonalización de espacios públicos como parte de la estrategia urbana

Detalle de la Avenida de la Constitución tras su peatonalización. Cuestiones de primer orden en la ordenación de la ciudad como la política de movilidad, que incluía la extensión de carriles bici y del uso de la bicicleta, o la recuperación de espacios públicos fueron abordadas en el PGOU y el Plan Estratégico. Fotografía: JMMR.



No debemos dejar de señalar, en relación con las previsiones de financiación y materialización de estos proyectos avanzados por el concejal Carrillo en 2007, al menos tres extremos: uno, que el propio Emilio Carrillo dejó de ser concejal poco después tras un episodio de sonoras discrepancias en el interior del grupo municipal del PSOE; otro, el abultado endeudamiento del ayuntamiento y sus ineludibles consecuencias a efectos de ejecución de los proyectos; y, otro más, referido al impacto de la crisis económica y financiera en la estructura socioeconómica local, lo que se ha traducido en descapitalización y recesión de la actividad empresarial, aumento del desempleo y revisión de prioridades en las inversiones públicas.

Otro elemento de crítica planteado desde los sectores de Izquierda Unida impulsores de los Presupuestos Participativos hacia la planificación estratégica urbana de Sevilla guardaba relación precisamente con la valoración del nivel de ejecución de sus proyectos. De esta forma ironizaba en privado un cuadro municipal de la coalición con motivo de la apertura del proceso de un nuevo plan estratégico, el PES Sevilla 2020, en junio de 2009:

“No, está bien, está bien... Así que no han cumplido el 2010 y empiezan a hablar del 2020... No, desde luego, este es el modelo de participación del PSOE” (Informante: cuadro municipal de Izquierda Unida).

Esta misma apreciación era ampliamente compartida entre los asistentes al Panel de Ciudadanía y Participación de la I Conferencia Estratégica Sevilla 2020, celebrada en el Hotel Alfonso XIII el 29 de junio de 2009. Esta Conferencia suponía el punto de arranque del PES 2020 y fue inaugurada con una intervención del alcalde, Alfredo Sánchez Monteseirín, en una cuidada puesta en escena ante unas cuatrocientas personas que abarrotaban la sala. En una comedia

intervención en la que aseguró estar “orgulloso aunque no del todo satisfecho”, Sánchez Monteseirín, no eludió, a propósito del PES 2010, algunas autocríticas. Sobre todo en lo relativo a la escasa materialización de su dimensión metropolitana, pero enfatizó los aspectos positivos de un supuesto “objetivo general cubierto”: “construir un modelo de ciudad entre todos”. Su desmedida evaluación de conjunto incluyó frases como “Sevilla ha hecho suyo el Plan”, “los hechos han venido a darnos la razón”, “la ciudad debe sentirse orgullosa de sí misma”... Y cuantificó el nivel de ejecución de los objetivos prioritarios del PES 2010 en un 78%: “basta abrir los ojos”, afirmó, tras enumerar algunos de los logros alcanzados.

Esta optimista retórica no era compartida, hora y media después, en otro de los salones del mismo hotel donde medio centenar de personas, vinculadas a entidades comprometidas con el Plan o a otras asociaciones ciudadanas, discutían sobre Ciudadanía y Participación. Varias de estas personas insistían con opiniones muy críticas: “No ha existido una evaluación real del PES 2010”, “aquí no están presentes las asociaciones de vecinos”, “hay excesivo triunfalismo”, “no me aclaro con la metodología de todo esto, aquí no sabemos a qué hemos venido ni qué estamos haciendo ni cómo vamos a seguir trabajando”, “la política de Participación Ciudadana es una política menor”, “hay que posibilitar la participación ciudadana en el seguimiento y evaluación”, “aquí faltan personas relevantes del mundo del deporte”, “esta metodología es un desconcierto”, “el movimiento ciudadano está siendo marginado de la participación, en esta conferencia no está el ciudadano de a pie, de los barrios”... fueron algunas de las frases que nutrieron la que, en el transcurso de la reunión, se tornaba en tromba crítica. Hemos de añadir, desde nuestro conocimiento de los sectores participantes en este panel, un dato significativo: la mayor parte de las intervenciones correspondían a personas próximas al Partido Socialista Obrero Español pues, así como la presencia de miembros de IU, PP o PA era inexistente o prácticamente testimonial, el PSOE había movilizado con motivo de la Conferencia a sus agrupaciones de distrito y a líderes sociales y especialistas próximos.

Por su parte, para la Oficina del Plan, el proceso PES 2020 ha continuado adelante con una “destacada participación ciudadana que ha desbordado las previsiones”. Así lo ha manifestado su director, el ya citado Enrique Hernández, en varias de las reuniones de trabajo en las que hemos estado presentes. Es innegable que el PES 2020 formalizó un espacio de encuentro de las administraciones públicas y de algunos agentes socioeconómicos relevantes de la ciudad que incluyó a buena parte de las *fuerzas vivas* más próximas al ámbito político institucional. Asimismo, movilizó a las bases del PSOE local y a sectores independientes más o menos

próximos a este partido, lo que sumó a algunos líderes sociales; y dio la palabra, aunque en espacios ciertamente reducidos y dispersos, en distintos foros y con metodologías diversas que incluyeron la participación a través de internet, a personas y grupos cualificados de la ciudad. Y, desde luego, constituyó un ámbito de reflexión sobre los principales temas que ocupaban la agenda urbana. Pero también es cierto que el proceso discurrió alejado del conjunto de la ciudadanía y de gran parte del asociacionismo ciudadano; de forma más palpable, del asociacionismo más crítico. Y, sobre todo, entendemos que se fundamentó en dos pilares fundamentales: uno, la búsqueda de legitimación social hacia una política del gobierno local básicamente diseñada con anterioridad; otro, la realización de una tarea de acopio de ideas, opiniones y propuestas que, si bien fueron libremente emitidas desde sectores ciudadanos diversos, posteriormente eran procesadas por actores políticos institucionales, los cuales las contemplaban e incorporaban o no a los documentos estratégicos finales de manera discrecional, en función de consideraciones políticas y técnicas ajenas a los foros de debate y discusión y a quienes las emitían.

Imagen 31.- PES 2020: un modelo gerencial y corporativo con escaso control ciudadano



El Plan Estratégico Sevilla 2020, la gran apuesta sobre el “modelo de ciudad” de la Alcaldía de Sánchez Monteseirín, dispuso de metodologías participativas de carácter deliberativo y consultivo, orientadas a la generación de ideas y propuestas cuya estimación y gestión definitiva sería unilateralmente asumida o no por la Oficina del Plan. En la foto, el Laboratorio de Ideas Urbanas. Fotografía: PES 2020.

Consideramos, en definitiva, que el debate estratégico urbano sobre la ciudad de Sevilla ejemplificó un modelo de movilización social participativa defendido por el Partido Socialista Obrero Español. Un modelo básicamente deliberativo, de debate difuso sobre “grandes temas” urbanos ya prefijados, para la detección de fuentes de creatividad e innovación social pero en el que la participación ciudadana se articuló a través de mecanismos “débiles” en lo que a información, capacidad de decisión y seguimiento se refiere. Un modelo inspirado en las nuevas concepciones de gobernabilidad democrática y orientado a la mayor legitimación de las políticas públicas, a la complicidad de la ciudadanía con las decisiones y actuaciones, políticas y técnicas, emanadas de los órganos y autoridades representativas y de sus asesores técnicos.

En el debate estratégico, el PSOE contemplaba para Sevilla una propuesta gerencial y tecnocrática; observando la ciudad como un conjunto de sectores económicos que debían evaluar la situación de partida y elevar proyectos futuros, a desarrollar a través de cauces y vías de interlocución específicas, sectoriales y corporativas. Una propuesta, por lo demás, que aun presentada bajo la retórica discursiva de la participación ciudadana, prescindía de los mecanismos participativos territoriales dispuestos por el propio ayuntamiento; demostrando, de manera inapelable, el carácter de dispositivo menor y periférico de estos mecanismos, acaso ideados para tratar algunos “asuntos de los barrios” pero del todo ajenos a unos “debates importantes” sobre la ciudad reservados, en última instancia, a los poderes políticos y socioeconómicos urbanos.

Frente a este modelo, sectores de Izquierda Unida que accedieron al gobierno local en 2003, en virtud de los pactos de gobierno con el PSOE, antepusieron los Presupuestos Participativos como proceso alternativo para ensayar la democracia participativa, “desde la izquierda”, en la planificación y gestión de la ciudad.

Capítulo III

Presupuestos Participativos de Sevilla: fundamentos ideológico-políticos, propuesta metodológica y principales actores

En el presente capítulo desarrollamos sus fundamentos ideológico-políticos y metodológicos. Sus impulsores lo concibieron, sobre todo en sus inicios y durante sus primeras ediciones, como un proceso participativo “transformador” y “de izquierdas” con pretensión de ser difundido como “modelo” en otros lugares de Andalucía y del Estado. Aportamos asimismo las principales claves de su ciclo anual, para concluir con una descripción de sus actores más relevantes: dirigentes políticos, técnicos y otros expertos, y ciudadanos más comprometidos.

Previamente y a título aclaratorio, introducimos una breve distinción de las fases más significativas del proceso en sus seis años de recorrido.

III.1.- Principales fases: de la primera edición a su disolución por el Partido Popular

El carácter a fin de cuentas institucional de la iniciativa no tuvo buena acogida entre los colectivos sociales más críticos, entre aquellos círculos de jóvenes o de veteranos militantes sociales que se mostraban más activos y a los que, desde el objetivo estratégico de imprimir al proceso un sello “alternativo”, se pretendía agrupar en torno a la propuesta. Por otro lado, su excesiva identificación política con el grupo municipal de IU y la apuesta por primar la participación individualizada en el proceso, al margen de las asociaciones, provocó resistencias entre sectores asociativos vecinales. Por otra parte, las prisas por poner en marcha el proceso y algunos de sus planteamientos metodológicos, muy supeditados a estrategias e incluso a consignas partidistas, suscitaron críticas entre otros especialistas en IAP -vinculados a la Universidad Pablo de Olavide, al Plan Integral del Polígono Sur o al “Reparto” de Las Cabezas de San Juan- y entre sectores de funcionarios municipales; acentuadas, en este último caso, por la disconformidad con que el proyecto fuera desarrollado por técnicos externos, políticamente afines al grupo municipal de IU y ajenos a los equipos de profesionales municipales entre quienes había funcionarios con dilatada experiencia en el área de Participación Ciudadana.

Aportamos algunas expresiones de este desapego hacia el proceso desde sectores muy diferentes:

“La que no se ha implicado nada es la gente alternativa sevillana (...) Los *progres* de la Alameda, por ejemplo, no se están implicando: tienen una gran incapacidad para situarse al nivel de los problemas concretos y de la gente concreta” (Informante: miembro de IU y dirigente del PCE y de los Presupuestos Participativos de Sevilla hasta 2007).

“Los colectivos y entidades tienen que canalizar la participación de los vecinos, tienen que ser el canal entre los vecinos y el Ayuntamiento” (Informante: directivo de la Asociación de Vecinos Tablada).

“Esto de los presupuestos participativos... no está para nada bien; no está bien que no cuenten con las asociaciones de vecinos” (Informante: veterano dirigente vecinal, miembro fundador de la Federación de AA.VV. Unidad)

“Con la gente del Polígono Sur [se refiere a los técnicos del Plan Integral] hay un problema: no quieren ver aparecer a Villasante por allí” (Informante: miembro del equipo técnico de los Presupuestos Participativos de Sevilla).

“En el Ayuntamiento hay muy buenos profesionales y en el Área también. Ha habido problemas organizativos que se podrían haber evitado si se hubiera montado un equipo con personal de Participación Ciudadana... porque el equipo CIMAS conoce la teoría, el proceso en otras ciudades... pero no mucho las estructuras municipales. Y al principio daban palos de ciego...” (Informante: funcionario municipal, directivo de la Delegación de Participación Ciudadana).

A pesar de que estas circunstancias tuvieron innegables consecuencias en los inicios y posterior desarrollo del proceso, éste suscitó expectación y entusiasmo en personas vinculadas a algunos círculos asociativos y académicos más o menos próximos a la coalición Izquierda Unida. Y, aunque con más reservas, entre otras personas de algunas asociaciones y entidades sociales, incluso próximas a otros partidos políticos, sobre todo en su primera edición.

Entre 2003 y 2011 los Presupuestos Participativos de Sevilla discurrieron por cuatro etapas o fases. En un primer momento, en los últimos meses de 2003 y durante el año 2004, se centró en su diseño, sus preparativos y su puesta en marcha, suscitando entusiasmo entre miembros y simpatizantes de Izquierda Unida y, en menor medida, en los contradictorios términos expuestos, entre otros sectores sociales, aunque reducidos, algo más diversos. Una segunda etapa, durante los años 2005 y 2006, se caracterizó por su consolidación organizativa y por una mayor proyección pública, si bien cobraron fuerza las diferencias sobre el proceso con el grupo municipal del PSOE e incluso en el interior del propio grupo municipal de Izquierda Unida. Las asambleas de propuestas registraron una importante, aunque desigual, asistencia pero otros encuentros ciudadanos fueron muy minoritarios, escasamente operativos y política y socialmente poco plurales y relevantes. Asimismo, se comenzaron a evidenciar las severas dificultades para plasmar las acciones decididas y presupuestadas en años anteriores, se produjeron abandonos

entre delegados ciudadanos y entre personas vinculadas a asociaciones y colectivos sociales y, entre estos mismos sectores, aumentó el desencanto y las críticas hacia el proceso.

El año 2007, mediatizado por la campaña de las elecciones locales de mayo y por la constitución de un nuevo grupo municipal de Izquierda Unida, marcó un punto de inflexión. Los impulsores iniciales del proceso fueron desplazados del grupo municipal, de la Delegación de Participación Ciudadana y de la dirección de los Presupuestos Participativos por sus propios compañeros de partido. En adelante, los nuevos dirigentes revisarían la metodología del proceso, cuestionarían algunos de sus fundamentos sociopolíticos iniciales y, sobre todo, le restarían centralidad en su acción municipal. Los Presupuestos Participativos de Sevilla pasaron a ser más controlados desde el Partido Comunista, concretamente desde el sector más alineado con sus tesis oficiales, ahora claramente hegemónico en el grupo municipal de IU. El discurso público continuó apostando por los Presupuestos Participativos como concreción local de la democracia participativa pero se matizaría su pretendida “autonomía social” inicial y se desvincularían definitivamente de algunas iniciativas que pasaron a ser aún más clara y directamente dirigidas desde el ámbito partidista, como la política de promoción de la bicicleta, la inmigración o las actividades dirigidas a la participación infantil, entre otras. Los nuevos dirigentes, aun aumentando la dotación presupuestaria y el número de áreas municipales formalmente vinculadas al proceso, lo ubicaron en una posición aún más periférica de la política local, más ceñida a la Delegación de Participación Ciudadana y los distritos municipales. El apoyo social a los Presupuestos Participativos no registró un aumento significativo y, desde el grupo municipal del PSOE, se “dejó hacer” a IU, una vez acotada la dimensión del proceso y una vez que los cuadros del PSOE mejoraron su conocimiento y posición en el proceso; lo que posibilitó, también, una mayor intervención de este partido desde los distritos en que gobernaban.

**Cuadro 26.- Resultados de las Elecciones Locales de 2007 en el municipio de Sevilla.
Candidaturas con mayor número de votos**

Candidatura		Votos	%	Concejales
PP	Partido Popular	128.776	41,84%	15
PSOE-A	Partido Socialista Obrero Español de Andalucía	124.534	40,46%	15
IU-LV-CA	Izquierda Unida-LVCA	25.772	8,37%	3
PA	Partido Andalucista	13.839	4,50%	0

Fuente: Ministerio del Interior. Dirección General de Política Interior

Por último, la fase de disolución de los Presupuestos Participativos de Sevilla se dejó entrever durante la campaña de las elecciones locales de mayo de 2011. De hecho, las asambleas

ciudadanas previstas para esa primavera no se llegarían a realizar. El debate electoral no hizo prácticamente mención alguna al proceso y la victoria de la lista del Partido Popular por mayoría absoluta y el acceso de su candidato, Juan Ignacio Zoido, a la alcaldía, determinaría la paralización de los Presupuestos Participativos de Sevilla.

**Cuadro 27.- Resultados de las Elecciones Locales de 2011 en el municipio de Sevilla.
Candidaturas con mayor número de votos**

Candidatura		Votos	%	Concejales
PP	Partido Popular	166.040	49,31%	20
PSOE-A	Partido Socialista Obrero Español de Andalucía	99.168	29,45%	11
IU-LV-CA	Izquierda Unida-LVCA	24.066	7,15%	2
PA	Partido Andalucista – Espacio Plural Andaluz	16.097	4,78%	0

Fuente: Ministerio del Interior. Dirección General de Política Interior

Ya en 2010 había experimentado un significativo recorte financiero en sus fondos como consecuencia de la política de austeridad presupuestaria. Este recorte no había originado ninguna crítica relevante; como tampoco generó protesta alguna su definitiva paralización, ni por parte del PSOE en la oposición, ni del tejido asociativo o de los reducidos sectores sociales que, por entonces, aún permanecían expectantes ante el proceso. Tan solo un reducido grupo de personas, auspiciado desde Izquierda Unida, continuó negociando con el nuevo gobierno local retomar la celebración de unas asambleas de 2011 que no se llegaron a realizar.

Nuestra investigación comenzó a principios del año 2005, cuando concluía su primera edición. Al tiempo que íbamos reconstruyendo su origen, intentábamos conocer y analizar los fundamentos ideológicos y políticos que lo habían inspirado. Asimismo, pretendíamos su ubicación en los debates políticos y académicos y en las redes sobre presupuestos participativos, entre las posiciones de los diferentes casos que íbamos conociendo.

III.2.- Principios políticos y fundamentos metodológicos

III.2.1.- Democracia participativa en “una Sevilla avanzada y progresista”. Un proceso impulsado desde un sector de Izquierda Unida

El documento programático de la coalición Izquierda Unida LV CA de Sevilla, editado en 2003, había dedicado dos de sus sesenta y tres páginas a esbozar una propuesta de presupuestos participativos para la ciudad. En ellas se destacaba el valor estratégico de la participación

ciudadana para la cogestión de los recursos públicos con procedimientos de democracia directa y se aludía a la experiencia del Orçamento Participativo de Porto Alegre. Asimismo, se abogaba por desarrollar una campaña informativa previa y se perfilaba un proceso en tres fases dentro de un ciclo anual: en primer lugar, una fase de asambleas territoriales donde los ciudadanos y ciudadanas emitieran sus propuestas al Presupuesto Municipal del siguiente ejercicio; a continuación, otra de reuniones temáticas o sectoriales para el análisis de estas demandas; y, por último, una tercera fase en la que un consejo ciudadano debatiera las propuestas y las entregara al ayuntamiento para su inclusión definitiva en el Presupuesto.

Unos meses después, el texto del Pacto de Progreso por Sevilla, firmado tras las elecciones por PSOE e IU, incluiría que “la democracia entendida desde una perspectiva ambiciosa no consiste ni puede consistir solamente en ejercer el derecho a voto cada cuatro años”, fijaría como objetivo promover la implicación participativa de “todos los hombres y mujeres de Sevilla” y, considerando que “Sevilla es una ciudad avanzada y progresista”, perseguía su conversión “en el referente español de políticas de participación ciudadana profunda”⁹⁶.

Paula Garvín y Virginia Gutiérrez⁹⁷ escribieron poco después:

“desde el Ayuntamiento de Sevilla hemos optado por ampliar el concepto de Democracia Representativa para llegar a ensayar la fórmula de la Democracia Participativa; [una democracia] pedagógica, solidaria, operativa, creativa e instituyente” (Garvín y Gutiérrez, 2004:22).

Los fundamentos de los Presupuestos Participativos de Sevilla se plasmaron formalmente en su primer Autorreglamento, documento en el que se establecieron sus objetivos y los principios que lo regían: planificación comunitaria en un espacio ciudadano abierto para la toma de decisiones vinculantes en la confección del Presupuesto Municipal, desde la defensa de la Justicia social.

“Los presupuestos participativos de Sevilla suponen una apuesta innovadora de cogestión pública ciudadana que propugna como principio básico la Democracia Directa para la planificación comunitaria de los recursos públicos municipales. Tienen como objetivo principal generar un espacio ciudadano de debate y decisión, donde el órgano base es la Asamblea de Zona”. (Autorreglamento de los Presupuestos Participativos de Sevilla. Declaración de Principios. Título Primero: De los Principios Básicos)

⁹⁶ Pacto de Progreso por Sevilla PSOE-IU. 2003.

⁹⁷ Paula Garvín fue durante el período 2003-2007 Tercera Teniente de Alcalde y Concejala Delegada de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla. Virginia Gutiérrez fue coordinadora del equipo de técnicos externos (CIMAS-IEPALA) de los Presupuestos Participativos de Sevilla hasta 2011.

Hasta 2007, el Autorreglamento era elaborado cada año por una comisión y sus modificaciones eran sometidas a la aprobación de asambleas ciudadanas de zona. Su texto incluye, además, la estructura organizativa y las normas de funcionamiento. El siguiente cuadro sintetiza la propuesta de sus promotores.

**Cuadro 28.- Presupuestos Participativos de Sevilla.
Fundamentos**

Principios constituyentes	Metodología	Práctica democrática	Actores
Democracia Participativa Cogestión Planificación Comunitaria Justicia Social	Abierta Dinámica Sinérgica	Pedagógica Solidaria Operativa Creativa Instituyente	Ciudadanía Representantes políticos Profesionales locales

Fuente: Autorreglamento y Garvín y Gutiérrez, 2004. Elaboración propia

Para cuando comenzaron los Presupuestos Participativos de Sevilla, algunas otras ciudades y pueblos de Andalucía venían desarrollando procesos similares o se disponían a impulsarlos. En Córdoba habían comenzado en 2001 con fuerte protagonismo, no sin contradicciones, del movimiento vecinal organizado. Por su parte, “el Reparto” de las Cabezas de San Juan, proceso que se extinguió una vez que IU perdió la alcaldía, había comenzado su andadura en 1999 con los primeros estudios encargados a un grupo de profesionales de la intervención social. Asimismo, comenzarían a implementarse procesos parecidos en Puente Genil (Córdoba) y, en la provincia de Cádiz, destacaba el caso de Jerez y, algo después, los comienzos, nunca con demasiada relevancia, del de Puerto Real.

Más allá de los enunciados formales del proceso, ya de por sí críticos hacia la democracia representativa y partidarios de prácticas de democracia directa, los impulsores de los Presupuestos Participativos de Sevilla mantenían distancias hacia estos otros procesos andaluces, ya fuera porque habían sido impulsados por ayuntamientos gobernados por otros partidos políticos (el PSA en Jerez), por otros sectores de Izquierda Unida (casos de Córdoba y Puente Genil) o, como ocurría con el de Las Cabezas de San Juan, por diferencias también de corte metodológico con su equipo técnico.

El proceso de Sevilla surgía en un contexto singular y era impulsado por un sector muy concreto de dirigentes y militantes de Izquierda Unida y del Partido Comunista de Andalucía que, algo

alejado de la posición dominante en la dirección del partido, tomaba como referentes a sectores y líderes políticos e intelectuales de izquierda que, tras su participación en los debates del Foro Social Mundial de Porto Alegre, comenzaban a tejer redes para impulsar diversos proyectos políticos y académicos. Entre otros, postulaban la extensión de un modelo concreto de presupuestos participativos en Europa⁹⁸.

Así, por ejemplo, mientras los Presupuestos Participativos de Córdoba tenían una clara componente institucional a través de las estructuras participativas municipales ya existentes (Consejo del Movimiento Ciudadano), un mayor protagonismo del tejido asociativo vecinal, una relación declarada con los proyectos estratégicos urbanos (Plan Estratégico de Córdoba) y un ámbito de confluencia internacional en redes municipalistas auspiciadas desde la Unión Europea (programa Urbal), en “el interno” del proceso de Sevilla, las personas más comprometidas enfatizaban su dimensión de “contrapoder” ciudadano, su supuesta autonomía no sólo de las instituciones sino también de las entidades asociativas “tradicionales” y su vinculación a las redes mundiales más críticas con las limitaciones de la democracia representativa. Más allá de los documentos, “el ambiente” en estos círculos centrales de los Presupuestos Participativos de Sevilla destilaba la convicción de estar implantando un modelo “auténtico” inspirado en la experiencia de Porto Alegre.

“¿Los Presupuestos Participativos de Córdoba...? Eso ni son presupuestos participativos ni son nada” (Informante: cuadro municipal de Izquierda Unida, directivo de la Delegación de Participación Ciudadana y dirigente de los Presupuestos Participativos de Sevilla hasta 2007).

Una de las claves que explicaba estas diferencias nos ayudaría a entender otras tantas: aunque ambos ayuntamientos –Córdoba y Sevilla- eran gobernados por una coalición entre PSOE e IU, en el primero de ellos IU ocupaba la alcaldía y las principales responsabilidades de gobierno, mientras en Sevilla IU no era sino una minoría, relativamente frágil e inestable, en un gobierno local dominado por el PSOE. Mientras en Córdoba los presupuestos participativos constituían una acción “de gobierno”, -otra cuestión sería el análisis de su relevancia real-, en Sevilla eran, sobre todo, una iniciativa de un sector concreto del partido minoritario de la coalición gobernante.

⁹⁸ En el Llamamiento de los Movimientos Sociales del FSM de Porto Alegre de 2003 puede leerse “Somos movimientos sociales que luchamos en todo el mundo contra el neoliberalismo, la globalización, la guerra, el racismo, las castas, la pobreza, el patriarcado y todas las formas de discriminación ya sean económicas, sociales, políticas, sexuales o de género. Luchamos en todo el mundo por una justicia global, derechos ciudadanos, democracia participativa, derechos universales y por el derecho de los pueblos a decidir su propio futuro”. Los impulsores iniciales de los Presupuestos Participativos de Sevilla esgrimían entre sus referentes ideológicos a intelectuales críticos como Tomás Rodríguez Villasante, Giovanni Allegretti, Michael Azcueta o Boaventura de Sousa Santos, junto a otros tantos igualmente no vinculados a la tradición política del Partido Comunista.

Esta diferencia podría explicar el carácter más o menos institucional y los distintos niveles de moderación o radicalidad discursiva de cada uno de ellos.

No fue casual que los primeros textos de análisis sobre los Presupuestos Participativos de Sevilla elaborados por sus dirigentes se publicaran en la revista “Papeles de la Fundación de Investigaciones Marxistas”⁹⁹, entidad vinculada al Partido Comunista de España –a un sector de él, más exactamente-, de la que era director un miembro de su Comisión Permanente, Javier Navascués, profesor de Ingeniería en la Universidad de Sevilla y secretario de Formación y Debate Teórico del PCE. Navascués fue, a su vez, uno de los principales ideólogos de los Presupuestos Participativos de Sevilla entre los años 2003 y 2007. También, durante estos años, fue uno de los dirigentes comunistas estatales comprometidos con los intentos de renovación del PCE e IU desde unas posiciones alternativas de izquierda algo distanciadas de la ortodoxia dominante entre sus dirigentes¹⁰⁰.

No obstante esta última apreciación, no sería acertado afirmar que el origen y los fundamentos de los Presupuestos Participativos de Sevilla obedecieran a una estrategia diseñada mecánicamente desde el interior del PCA. Y no sólo porque los ideólogos y dirigentes del proceso miembros de este partido fueran considerados un tanto heterodoxos por parte de sus compañeros de filas, particularmente por la mayoría de dirigentes comunistas; también porque entre sus impulsores figuraban, cierto que en minoría, otros miembros de Izquierda Unida no afiliados al PCA, en algún caso ex militantes de partidos de izquierda radical ya extinguidos, y porque, de cualquier manera, ambos grupos aspiraban a converger con otros sectores políticos y sociales, particularmente con colectivos y personas vinculadas a “nuevos movimientos sociales” y a corrientes “alternativas”. Convergencia, es pertinente subrayarlo, que se pretendía desde una posición hegemónica en el seno de la dirección política de los Presupuestos Participativos.

Hay que tener en cuenta que, a comienzos de la década, el Partido Comunista de Andalucía en Sevilla y, sobre todo, Izquierda Unida, tenían, al igual que a nivel andaluz y estatal, una notoria disensión interna atravesada de diferencias y enfrentamientos, algunos ciertamente enconados, entre distintos sectores y personas. De hecho, algunos ex dirigentes locales de la coalición nos

⁹⁹ “Presupuestos Participativos: construyendo democracias participativas”. Papeles de la FIM. Nº 23, 2ª Época. Madrid, 2º Semestre de 2004.

¹⁰⁰ Es relevante incluir aquí un pasaje de un informante, técnico externo de los PP.PP. de Sevilla cuando, describiendo la estructura interna del proceso se refiere al Gabinete de Planificación (GAPLAN): “El GAPLAN es el equipo formado por... [risas]... es el equipo que no es equipo porque es una sola persona, que es Javier Navascués...” (Entrevista realizada en mayo de 2005).

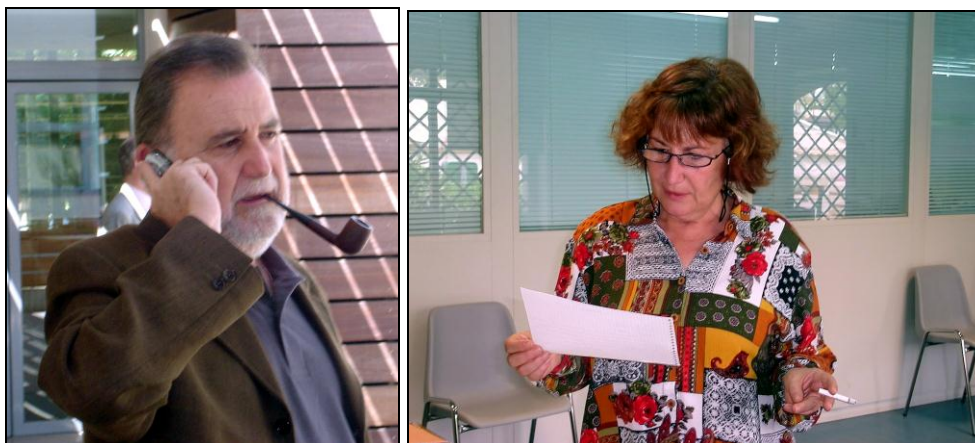
refirieron mucho después, en 2009, que la decisión de la Delegación de Participación Ciudadana de impulsar los Presupuestos Participativos ni siquiera había sido convenientemente tratada en los órganos de dirección y en las agrupaciones de la organización. En este mismo sentido de controversias y enfrentamientos internos, supimos de peticiones de los impulsores del proceso a dirigentes provinciales de Izquierda Unida para que persuadieran a los dirigentes locales de Sevilla, miembros del PCA, para que apoyaran un proceso al que prestaban muy escasa atención. Estas diferencias internas, más allá de distintas valoraciones sobre los presupuestos participativos y su relevancia, referían temas de mayor calado: papel del partido y de su posición en la coalición electoral, acción partidista en la gestión institucional o atención al movimiento sindical u otros movimientos sociales, entre otras. Y se trasladaban a la pugna por el posicionamiento y control en diferentes ámbitos internos de la organización.

Entre 2003 y 2007, la formación Izquierda Unida y el Partido Comunista de Andalucía experimentaron en la ciudad de Sevilla algunos cambios de importancia y uno de estos cambios alteró progresivamente de manera sustancial la correlación de fuerzas entre sus sensibilidades internas. De hecho, el proceso de elaboración de la lista de candidatos para las elecciones locales de 2007 evidenció cómo, a lo largo de estos años, en sintonía con la evolución de los acontecimientos a nivel andaluz y federal, y además en Sevilla al calor de la participación en la gestión de una parte relevante del poder local, el sector más disciplinado del Partido Comunista había fortalecido su presencia en la dirección y, auxiliado por miembros de las Juventudes Comunistas, su capacidad de intervención y control sobre Izquierda Unida de Sevilla ciudad.

Ya en 2006, la organización local de Izquierda Unida era muchos más sólida y contaba con más recursos que unos años atrás. Y sus nuevos líderes, a su vez indiscutidos dirigentes del grupo municipal tras el anuncio de retirada de Paula Garvín, que anunció su vuelta a su trabajo como enseñante cuando finalizara el período de gobierno, coparon los puestos de la candidatura electoral. Todos ellos eran miembros de la para entonces corriente mayoritaria del PCA, donde confluyeron personas de veterana filiación formal marxista-leninista con otras de posiciones ideológicas menos definidas pero con extraordinaria habilidad para mantenerse al frente de las mayorías partidistas aunque fuera bajo posiciones políticas no del todo coincidentes. También con círculos de jóvenes comunistas muy activos y disciplinados. Estos dirigentes consideraban el partido como pieza central de su actividad política, tanto en su tarea institucional como en su acción en el seno de las organizaciones y movimientos sociales y, por supuesto, en el interior de

Izquierda Unida, formación que muchos de sus ex dirigentes consideraban había quedado reducida a una “marca electoral” del Partido Comunista.

Imagen 33, 34.- Pérdida de influencia de los impulsores de los Presupuestos Participativos dentro del propio grupo municipal de Izquierda Unida



Antonio Rodrigo Torrijos, a la izquierda, se fue perfilando como “hombre fuerte” de Izquierda Unida en el Ayuntamiento de Sevilla, una vez que, en 2006, Paula Garvín manifestó su intención de no volver a presentarse a las Elecciones. Estos hechos se correspondían con un arrinconamiento de los impulsores iniciales de los Presupuestos Participativos en el seno del grupo municipal de IU y con la consolidación como hegemónica de la corriente encabezada por los dirigentes “más ortodoxos” del Partido Comunista de Andalucía en Sevilla. Estos dirigentes no compartían la valoración sobre el proceso esgrimida por sus impulsores. A la derecha, Paula Garvín Salazar, Delegada de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla y portavoz del grupo municipal de IU durante el periodo 2003-2007. Garvín fue la artífice institucional de los Presupuestos Participativos de Sevilla, proceso que había sido presentado en las negociaciones de 2003 con el PSOE como una “cuestión irrenunciable”. Fotografías: JMMR.

Este sector de Izquierda Unida, que algunos de sus compañeros destacaba como el “más ortodoxo” o “zorrocotroco” dentro del PCA recurriendo a calificativos un tanto gruesos, nunca observó con demasiadas simpatías el proceso de presupuestos participativos impulsado por sus compañeros Paula Garvín, Javier Navascués y otros colaboradores. No ya sólo por complejas razones relacionadas con enfrentamientos entre facciones muy presentes en la vida interna de las organizaciones partidistas y que incluye desconfianzas y recelos largamente asentados entre personas adscritas a sensibilidades distintas; también por diferencias en la forma de entender la propia Izquierda Unida, el papel en su interior del Partido Comunista y de los “compañeros de viaje”, o sobre la articulación de su acción política y su política de alianzas con otros sectores de la izquierda política y social.

A diferencia de este sector comunista, desde entonces hasta hoy dominante en el PCA e IU de la ciudad de Sevilla, los impulsores iniciales de los Presupuestos Participativos, aún en los casos en que pertenecían al PCA, decían apostar por una Izquierda Unida más plural y algo más abierta a personas y sectores de izquierda no afiliados a partidos. Mantenían un ideario más

próximo a movimientos sociales como el ecologista o el feminista y de liberación sexual y a los sectores más críticos del movimiento sindical; discursos relativamente más reflexivos y unitarios dirigidos a diferentes actores urbanos lo que incluía a círculos más contestatarios y autogestionarios o a activistas anti-globalización... frente a la disciplinada formalidad orgánica, el obrerismo, la propaganda partidista o la centralidad de la acción política institucional de quienes, en privado, criticaban y descalificaban abiertamente al profesor Rodríguez Villasante, (“un chiquicanca postmoderno”), a Javier Navascués (“ese que va de jefe de la democracia participativa en Sevilla”), o a la coordinadora del equipo técnico de los Presupuestos Participativos (“la canija esa que está todo el día con Navascués”). Frente a quienes mostraban cierto nerviosismo ante una política municipal –los presupuestos participativos- que entendían próxima a la dejación de funciones institucionales a la suerte de lo que consideraban un proceso “peligroso” por “populista y pseudorevolucionario”.

Pero había también diferencias de estilos y de “formas de estar” en la actividad política. Los dirigentes políticos que impulsaron inicialmente los Presupuestos Participativos tenían, por lo general, carreras profesionales y trabajos estables, socialmente considerados y remunerados al margen de la actividad política, débiles tareas y responsabilidades orgánicas partidistas, cierto liderazgo fundamentado en relaciones de proximidad y en la participación directa en muy diversas movilizaciones sociopolíticas... Y ello sin menoscabo de que compartieran con los dirigentes comunistas que les sucederían unos años después importantes lugares ideológicos comunes; entre otros, una intensa relación con “lo político” y “lo partidista” muy anclada a la vida personal.

III.2.2.- Las bases ideológico-políticas del proceso: un discurso para la difusión amplia y una estrategia de consumo más restringido

En mayo de 2004 los impulsores de los Presupuestos Participativos de Sevilla promovieron un encuentro de profesores e investigadores universitarios que concluyó con un documento en cuya elaboración tuvo un papel destacado el ya fallecido profesor de Derecho de la Universidad Pablo de Olavide, Joaquín Herrera: “20 líneas de trabajo surgidas tras las Jornadas universitarias con los presupuestos participativos”, documento sin publicar. La atención a este texto aporta algunas claves que, a modo de Declaración de principios, contribuyeron a fundamentar las bases ideológico-políticas del proceso, particularmente su vinculación a determinada corriente mundial en favor de la democracia participativa.

El documento, como puede observarse en el siguiente cuadro, entendía los presupuestos participativos como expresión de una democracia participativa superadora de la democracia representativa, de ámbito local y global que, apoyándose en la ciudadanía y la sociedad civil, otorgara a éstas poder decisorio para incidir sobre el entorno urbano y, de modo más general, para la transformación social. El discurso sobre los presupuestos participativos, así planteado y a diferencia de otras iniciativas similares que comenzaban a surgir en otras ciudades, aparecía como un instrumento vertebrador de reivindicaciones y propuestas progresistas y transformadoras recabadas entre sectores de la izquierda política y los movimientos sociales.

**Cuadro 29.- Presupuestos Participativos de Sevilla.
Propuestas de las Jornadas Universitarias con los Presupuestos Participativos¹⁰¹**

Síntesis de las propuestas de trabajo	
1 ^a	Las iniciativas democráticas deben considerar la conexión de los contextos globales y locales
2 ^a	Los PP.PP. se identifican con la democracia participativa
3 ^a	La democracia participativa incluye como elemento definidor el concepto "participar para decidir"
4 ^a	La democracia participativa incluye la democracia representativa
5 ^a	La democracia participativa es más amplia que la democracia representativa: incluye participación y decisión
6 ^a	La democracia participativa no es antagónica a la democracia representativa
7 ^a	Los mecanismos democráticos tradicionales deben reorientarse en sentido creativo, solidario operativo e instituyente
8 ^a	La democracia participativa supone pasar del ciudadano consumidor al ciudadano-ciudadano
9 ^a	Deben ser reorganizados y contextualizados los tiempos y espacios de la democracia representativa a nivel local
10 ^a	Esto demanda una nueva interrelación de los vecinos con sus problemas diarios y la coordinación de las políticas públicas
11 ^a	Los PP.PP. suponen la recuperación ciudadana de "lo político", la dinamización e inclusión del tejido local asociativo
12 ^a	Asimismo la creación de una dinámica antipatriarcal y a favor de la igualdad de género, raza, etnia, opción sexual, etc.
13 ^a	Con los PP.PP. la ciudad de Sevilla se medirá no sólo con criterios de mercado, sino por su participación decisoria
14 ^a	La participación no puede ser impuesta desde arriba: debe surgir desde abajo como una necesidad social
15 ^a	Se exige mecanismos de interacción entre técnicos, políticos y ciudadanos
16 ^a	La participación no surge del vacío: requiere información relevante sobre la historia y la realidad de los barrios y sobre los problemas básicos para la creación de tejido social participativo
17 ^a	Son necesarios programas de comunicación que potencien el cambio social en el entorno urbano, la creación de espacios de ciudadanía y espacios de expresión alternativos a los tradicionales medios de comunicación
18 ^a	La creación de tejido social participativo requiere de nuevas figuras de "traductores sociales y culturales"
19 ^a	Se trata de superar la mera reivindicación con la auto-imposición activa de deberes y compromisos
20 ^a	Máximo cuidado con la integración de mayorías y minorías, la cooperación estrecha con las redes sociales, y considerar como punto de partida el mandato constitucional de participación en los asuntos públicos directa y representativamente

Fuente: "20 líneas de trabajo surgidas tras las Jornadas universitarias con los presupuestos participativos".
Mayo de 2004. Documento no publicado. Elaboración propia

¹⁰¹ La síntesis aportada mantiene palabras textuales del documento referido.

No obstante, desde sus orígenes, entre los círculos políticos y académicos más comprometidos con los Presupuestos Participativos de Sevilla coexistieron dos estilos discursivos sobre la caracterización y objetivos del proceso. De un lado, los materiales e intervenciones para la difusión “amplia”, dirigidos a la generalidad de personas que se aproximaban a las asambleas u otros actos públicos, contenían afirmaciones simplistas y rotundas relacionadas con ideas fuerza muy elementales; de otro, en un ámbito más interno y restringido –entre dirigentes y militantes políticos, técnicos e investigadores universitarios- circulaban referencias a estrategias políticas más elaboradas y otras reflexiones de corte político y político-académico.

Imagen 35.- Un grupo de profesores e investigadores tuvo un papel decisivo en la elaboración de los principios fundacionales de los Presupuestos Participativos de Sevilla



El acto de constitución de la Red Estatal por los Presupuestos Participativos, celebrado en Antequera, en 2008, se convertiría, en parte, en una reivindicación de los principios fundacionales del proceso de Sevilla. De izquierda a derecha, en una de las mesas, sus más destacados ideólogos: Joaquín Herrera (UPO), Virginia Gutiérrez (IEPALA), a continuación, tras la presentadora del acto, Javier Navascués (FIM) y Tomás Rodríguez Villasante. Fotografía: JMMR.

En un documento fotocopiado y repartido en algunos actos públicos, dirigido a la base social del proceso para animarla a participar, podía leerse “¿Qué son los presupuestos participativos?” A continuación, la respuesta:

“Se trata de decidir entre tod@s en qué y cómo se gasta el dinero público. Que las vecin@s que conocen las necesidades cotidianas en los barrios y en la ciudad decidan cómo se gasta el dinero que hay. Por tanto, se pretende con esta nueva forma que cualquier vecin@ pueda conocer e implicarse en el funcionamiento de su ayuntamiento, con el objetivo de plantear directamente y elegir cuales son las necesidades y propuestas más importantes que demanda para su barrio, para su distrito o para la ciudad” (Documento “Cuaderno informativo sobre los presupuestos participativos para leer, compartir, difundir y sobre todo... participar”. No publicado; editado en fotocopias, sin firma y repartido por técnicos externos de CIMAS-IEPALA).

Pero otros textos de circulación más restringida, orientados a actores políticos más comprometidos, ahondaban en otras claves. Fue el caso de un interesante artículo firmado por

Javier Navascués, publicado a principios de 2005 en *El Viejo Topo*¹⁰². Tras aludir al origen del caso de Sevilla, Navascués desgranaba una serie de decisiones adoptadas y de consideraciones estratégicas “tanto de método como políticas”; decisiones y consideraciones que, en cualquier caso, no refiere por quiénes fueron tomadas y realizadas –“se optó por...”, “otra decisión fue...”, “el dilema se establecía...”-, y que se fraguaron en el reducido círculo de dirigentes del proceso. Algunas de estas “decisiones estratégicas” remarcaban las que serían esgrimidas en numerosos foros como señas distintivas del “modelo de Sevilla”, frente a otros procesos considerados “más institucionales” o “más reformistas”: pretendido carácter autónomo –del ayuntamiento y el asociacionismo vecinal- y autorreglamentado, combinación de la democracia directa asamblearia con la acción de grupos de carácter militante, orientación hacia la izquierda más crítica y alternativa, carácter decisorio y opción por la redistribución social.

**Cuadro 30.- Presupuestos Participativos de Sevilla.
Claves políticas del proceso**

Algunas “decisiones estratégicas”
Autonomía respecto a las estructuras participativas institucionalizadas y del movimiento vecinal "tradicional"
Combinación de asambleas abiertas (universales) y de grupos autónomos de dinamización ("grupos motores")
Esfuerzo por sumar al proceso a los colectivos más críticos y grupos alternativos
Autorregulación del proceso a través de un Autorreglamento
Complementación de la democracia representativa con prácticas de democracia directa
Elección de representantes ciudadanos con sistema paritario, mandato imperativo y sin posibilidad de reelección
Introducción de criterios socioterritoriales de redistribución para favorecer a los sectores y barrios más desfavorecidos
Seguimiento de la ejecución de las decisiones ciudadanas como clave para la continuidad del proyecto

Fuente: Navascués (2005). Elaboración propia

En el mismo artículo, Navascués constataba cómo estas “decisiones estratégicas” habían originado importantes conflictos políticos: unos, con la indefinición de las Juntas Municipales de Distrito y las prácticas tradicionales “de corte clientelar”; otros, con la “fortísima resistencia” de un sector del PSOE ante la dinámica asamblearia o con la oposición de la derecha municipal y la prensa conservadora. Y concluía: “la crisis se convirtió en un pulso político que al final se resolvió con un acuerdo”. Queda sin especificar quiénes y qué negociaron y acordaron en nombre de los Presupuestos Participativos de Sevilla.

Por otra parte, en el apartado de conclusiones, Navascués subrayaba determinadas potencialidades de los Presupuestos Participativos de Sevilla en base a la experiencia del primer

¹⁰² “Vas, propones y votas... ¿Así de fácil?”. Javier Navascués. *El Viejo Topo* nº 207. Mayo de 2005.

año: participación mayoritaria de “personas de las clases populares”, papel de contrapeso frente a “las redes de clientelismo y subordinación del movimiento ciudadano” o posibilidad de “apropiación por la gente del espacio público estatal”.

La orientación estratégica que sus impulsores pretendían imprimir a los Presupuestos Participativos de Sevilla se resume en una de sus afirmaciones finales:

“un terreno para la lucha política e ideológica contra el ‘sentido común’ neoliberal empezando por el mero hecho de afirmar que es posible otra forma de administrar lo público diferente a la burocracia o la privatización” (Navascués, 2005:68).

Esta orientación ideológica contribuyó, en la medida en que comenzaba a tener trascendencia, no sólo a alimentar las reservas o el abierto rechazo de algunos sectores asociativos vecinales, de otras organizaciones sociales, de empleados públicos locales o de otras personas y grupos próximos a los demás partidos políticos. También en el interior de la propia Izquierda Unida y de su grupo municipal, algunos de cuyos dirigentes y cuadros criticaban los Presupuestos Participativos por su desconsideración hacia el tejido asociativo y por entender que estaba generando “una nueva élite de participantes”.

Por su parte, los impulsores del proceso encajaban estas críticas asimilándolas a resistencias de sus compañeros de grupo “a ceder a la ciudadanía el poder institucional que les ha tocado” y manifestaban su descontento por la escasa receptividad que la iniciativa estaba encontrando entre otros concejales y dirigentes de IU ajenos a la Delegación de Participación Ciudadana. Particularmente, las críticas se cebaban con el concejal de Juventud y Deportes, el joven dirigente de las Juventudes Comunistas, “Lolo” Silva, cuyo bloqueo a los Presupuestos Participativos en el área de Deportes desesperaba a la concejala Garvín y sus colaboradores.

En resumen, los Presupuestos Participativos de Sevilla, más allá de sus textos y declaraciones públicas, parecían formar parte de una estrategia política que perseguía, al calor del estímulo de la participación de la ciudadanía en la gestión de una parte del Presupuesto Municipal, la generación de un “nuevo movimiento ciudadano” pretendidamente autónomo de las instituciones y crítico hacia el neoliberalismo y la formalidad democrática representativa. Para ello se buscaba generar una base social popular con presencia destacada de sectores de orientación ideológica alternativa (feminista, multicultural, ecologista...), conectado a determinadas redes mundiales defensoras de la democracia participativa, bajo el liderazgo de una corriente ideológico-política alojada en un sector del PCA-PCE e Izquierda Unida.

No fue casual que esta orientación se diera en Sevilla, donde los impulsores del proceso se ubicaban en una posición minoritaria dentro de la coalición de gobierno, a diferencia de otros procesos más “moderados” o “realistas”, también impulsados por representantes de IU pero que, como en el caso de Córdoba, lo hacían desde una posición de responsabilidad mayoritaria en el gobierno local. No estamos relacionando de manera simplista “radicalidad” y “marginalidad” en el ámbito político; lo que pretendemos es constatar cómo, en una misma fuerza política, la relevancia de su posición institucional puede condicionar diferentes posicionamientos políticos según se enfrente a la “responsabilidad de gobernar” o, desde posiciones menos comprometidas con el gobierno, opte por estrategias “de minoría” presentadas como más “ambiciosas”.

Pero estas diferencias internas en la coalición Izquierda Unida y entre dirigentes del Partido Comunista de Andalucía sobre los presupuestos participativos, con ser importantes, no representaban sino una pequeña parte de las contradicciones políticas entre el ideario del proceso y las posiciones dominantes en el municipalismo sevillano y andaluz; de las contradicciones entre un reducido núcleo de militantes de IU coyunturalmente aupados a la periferia institucional y el grueso de la dirigencia de la política local perteneciente al PSOE, quienes comenzaban a observar con recelos cómo el modelo de presupuestos participativos que se abría paso en Sevilla era presentado por sus impulsores y seguidores como ejemplo de proceso impugnador de la formalidad representativa y de las consecuencias sociopolíticas del neoliberalismo.

A continuación exponemos este modelo y sus aspectos organizativos. Básicamente, el ciclo anual de los Presupuestos Participativos de Sevilla se resumía en promover y atender la presentación de propuestas ciudadanas para incluir al Presupuesto Municipal del ejercicio siguiente. Estas propuestas atravesaban un primer filtro de carácter técnico, siendo posteriormente seleccionadas las que obtenían más votos en las asambleas de barrio tras su ponderación con criterios de equidad socioterritorial. A lo largo del año, se sucedían otros actos orientados a la información, la deliberación y el seguimiento de la ejecución de las propuestas.

III.2.3.- Un Autorreglamento “debatido y votado por la ciudadanía”. Asambleas de zona y delegados representativos

Los Presupuestos Participativos de Sevilla se presentaban como “autorregulados” a través de un autorreglamento, formulación que pretendía reforzar su autonomía social. Este autorreglamento, además de fijar los principios políticos que inspiraban el proceso, establecía en detalle su

metodología, incluyendo su estructura organizativa y sus normas de funcionamiento. En un principio, era elaborado cada año, según su literalidad, por una denominada “comisión ciudadana” y, posteriormente, era sometido a la aprobación de asambleas de zona.

El nuevo equipo de dirección de Participación Ciudadana, constituido tras las elecciones locales de 2007, decidió prorrogar la vigencia del Autorreglamento por períodos de dos años. Tal decisión obedecía, a decir de los nuevos dirigentes, a un intento por “aligerar” un funcionamiento que consideraban, al igual que algunos otros actores, “complicado y farragoso”. Pero, para los impulsores iniciales del proceso, la prórroga formaba parte de una estrategia encaminada a “descafeinarlo”, a menguar el control ciudadano que, sostenían, lo había caracterizado en sus primeras ediciones.

Según establecía el Autorreglamento, los Presupuestos Participativos dividían la ciudad, territorialmente organizada en distritos, en zonas con un número variable de barrios próximos y que suelen tener un centro cívico de referencia¹⁰³. En cada una de estas zonas se celebraban distintas rondas de asambleas: una, en el primer trimestre del año, con carácter bianual desde 2007, para debatir y votar el propio Autorreglamento; y otra, antes del comienzo del verano, para la votación de propuestas al Presupuesto Municipal del siguiente ejercicio y para la elección de delegadas y delegados de distrito y de ciudad. Podían celebrarse otras asambleas o foros, ya fuera con objetivos sectoriales –de inmigrantes, de mujeres, de jóvenes...- o, de carácter general, para debatir sobre la viabilidad de las propuestas antes de someterlas a votación en las asambleas de zona. También, en los últimos meses del año, para informar sobre el estado de ejecución de las propuestas ciudadanas seleccionadas.

La estructura organizativa, inspirada en el principio de cogestión, pivotaba formalmente sobre dos tipos de órganos: órganos ciudadanos y órganos municipales. Entre los primeros, la asamblea de zona era considerada “el órgano decisorio principal que interviene en todos los

¹⁰³ Desde enero de 2006 el municipio de Sevilla pasó a dividirse en once distritos: Casco Antiguo, Macarena, Macarena-Norte, Nervión, San Pablo-Santa Justa, Este, Cerro Amate, Bellavista-Palmera, Sur, Triana y Los Remedios. Hasta entonces, todos ellos se venían agrupando en seis distritos municipales. El número de zonas de los presupuestos participativos en sus distintas ediciones fue variable. En 2006 fue aprobada una división, operativa para el ejercicio 2007, en veintiuna zonas. Así, por ejemplo, el nuevo Distrito Municipal Macarena Norte agrupó a tres zonas: Zona San Jerónimo (centro cívico San Jerónimo), Zona Entreparkes-Pino Montano (centro cívico Entreparkes) y Zona Los Carteros-Parque de Miraflores (centro cívico Los Carteros). En 2008 el número de zonas se amplió a veintidós: Sevilla Este, Nervión, Triana, Alcosa, San Pablo, Bellavista, Torre del Agua, Entreparkes-Pino Montano, Macarena, Cerro del Águila, Los Carteros-Miraflores, Entreparkes, Casco Antiguo, Virgen de los Reyes, Tres Barrios, Los Remedios, Torreblanca, Santa Justa, Polígono Sur, Palmera-Bermejales, San Jerónimo y Su Eminencia.

aspectos del proceso” y en ella estaban llamados a participar todos los habitantes del municipio, teniendo derecho a voto todos los vecinos y vecinas mayores de dieciséis años empadronados en la zona.

En esta ronda de asambleas de propuestas, eran también elegidas delegadas y delegados que configuraban los otros dos órganos ciudadanos: los consejos de distrito y el consejo de ciudad. Esta representación debía ser paritaria (igual número de hombres que de mujeres), anual y revocable. Los consejos recogían y ordenaban, en su ámbito, las propuestas vecinales de acuerdo con los criterios socioterritoriales establecidos en el Autorreglamento y las entregaban a las autoridades del distrito o delegación municipal a que iban dirigidas. Transcurrido el período de un año, eran elegidos nuevos consejos de distrito y de ciudad y las anteriores delegadas y delegados pasaban a constituir comisiones de seguimiento –por distritos y delegaciones o grupo de delegaciones municipales- encargadas de supervisar la ejecución de las propuestas. Además de las comisiones de seguimiento, existían otros dos grupos de trabajo ciudadanos: la comisión de Autorreglamento, constituida por delegadas y delegados y por técnicos del presupuesto participativo para elaborar el texto a debatir y votar en las asambleas, y los grupos motores.

Los grupos motores reunían, por barrios o temáticas específicas, a personas voluntarias que colaboraban en la difusión y desarrollo del proceso en sus territorios o sectores. El número de sus miembros fue variable, generalmente muy reducido; mantenían reuniones periódicas y se fundamentaban en distintos compromisos que oscilaban de la curiosidad circunstancial a la militancia activa. Realizaban su trabajo –difundir el proceso, preparar y coordinar las asambleas, convocar otros actos...- en estrecho contacto con los técnicos municipales de animación sociocultural, la dirección de sus centros cívicos de referencia y los técnicos externos de los presupuestos participativos. La letra del Autorreglamento, aunque esto en la práctica no llegara a plasmarse según lo estipulado, consideraba también como órganos y grupos de trabajo municipales, las juntas municipales de distrito, sus grupos de trabajo, el Pleno del Ayuntamiento y los consejos sectoriales municipales.

III.2.4.- Propuestas y proponentes

Las propuestas ciudadanas constituían una de las claves centrales del proceso. Cualquier persona, siempre a título individual aunque actuara como portavoz de un grupo o de varios, podía elevar propuestas a los Presupuestos Participativos. Cada ciclo anual, entre los meses de

febrero y abril, se habilitaba un procedimiento para que las ciudadanas y ciudadanos que lo desearan presentaran sus propuestas, para lo cual los servicios centrales de Participación Ciudadana y los centros cívicos ponían a su disposición un formulario. Estos documentos contenían los datos de la persona proponente y el detalle de su propuesta concreta, así como la delegación, organismo o distrito municipal a que iba dirigida.

El nivel de información pública sobre la apertura de este período para la presentación de propuestas fue desigual. Principalmente, se difundía entre círculos más o menos próximos a los Presupuestos Participativos, a los centros cívicos y las juntas municipales de distrito y entre sectores de afiliados de los partidos políticos de la coalición de gobierno. En alguna edición, esta difusión fue sensiblemente mayor, pretendiendo llegar efectivamente a sectores más amplios de la población. Particularmente, en 2006, año en el que el proceso contó con mayor información pública, las concejalías delegadas de Participación Ciudadana y de Hacienda llegaron a enviar a todos los domicilios de la ciudad una comunicación en la que informaban:

“entre el 3 de febrero y el 21 de abril puede presentar sus propuestas sobre las necesidades que crea que son importantes para su barrio o para la ciudad, de cara a incluirlas en el Presupuesto Municipal de 2007”.¹⁰⁴

Las propuestas a los distritos municipales podían dirigirse a su capítulo presupuestario de inversiones y mantenimiento o al de actividades y programas. Mientras las primeras solían solicitar arreglos y reparaciones en calles y plazas –acerados, alumbrados, bolardos, bancos u otro mobiliario urbano menor...- de bajo o medio coste, las segundas solían contener peticiones de talleres comunitarios, fiestas u otros programas y actividades socioculturales.

Otras propuestas iban dirigidas a distintos capítulos –inversiones y mantenimiento o programas y actividades- según se tratara de una u otra delegación de entre las que destinaban parte de su disponibilidad presupuestaria a los Presupuestos Participativos o del Instituto Municipal de Deportes, así como al capítulo de inversiones de la Gerencia Municipal de Urbanismo.

Las propuestas eran registradas y clasificadas según el distrito, delegación u organismo municipal competente y según el capítulo presupuestario en que podían tener cabida. Posteriormente, los técnicos municipales las analizaban y emitían un informe sobre su viabilidad técnica y financiera. En ocasiones, eran remitidas propuestas de actuaciones que el

¹⁰⁴ Comunicación dirigida a todos los domicilios, junto al recibo de EMASESA (Empresa Municipal de Aguas de Sevilla), en 2006. La carta incluye el ruego de su difusión entre los vecinos de cada comunidad.

ayuntamiento ya venía realizando o tenía programado realizar, en cuyo caso –al igual que si la propuesta era considerada técnicamente inviable- se comunicaba a la persona interesada. Además, el proceso preveía reuniones a las que convocaba a técnicos municipales y proponentes para que los primeros informaran de la viabilidad o no de las propuestas e incluso, en caso desfavorable, intentarían reconducirlas hacia actuaciones alternativas que pudieran adaptarse mejor a los proyectos, normativas o previsión financiera del ayuntamiento. Por último, una vez concluido este proceso, las propuestas eran presentadas ante las asambleas de zona. Sus proponentes –o, en su defecto, cualquier otra persona- las defendía públicamente ante el resto de asistentes mediante un procedimiento de intervenciones breves. Si una propuesta no era defendida ante la asamblea, “se caía”; o sea, era desestimada sin ni siquiera ser votada.

Además de peticiones a distritos y organismos autónomos municipales, el bloque más numeroso de propuestas solía ir dirigido a Corporación: resto de delegaciones y servicios municipales que intervenían en los Presupuestos Participativos. En la primera edición, en 2004, sólo lo hizo la Delegación de Participación Ciudadana, además de los organismos autónomos Gerencia Municipal de Urbanismo e Instituto Municipal de Deportes. De estas áreas municipales, tanto Participación Ciudadana como Deportes estaban bajo dirección de Izquierda Unida y, asimismo, el ámbito de Urbanismo implicado, el Área de Observatorio y Control de Procesos, constituía la cuota de participación de Izquierda Unida en el núcleo directivo de la Gerencia Municipal de Urbanismo. En años sucesivos se fueron incorporando diferentes unidades o servicios adscritos a otras áreas y delegaciones tal y como se expresa en el siguiente cuadro.

**Cuadro 31.- Presupuestos participativos de Sevilla.
Áreas municipales participantes. Evolución 2004-2010.**

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Part. Ciudadana G.M.Urbanismo I.M. Deportes	Part. Ciudadana G.M.Urbanismo I.M. Deportes Empleo Igualdad Juventud Educación Cultura	Part. Ciudadana G.M.Urbanismo I.M. Deportes Empleo Igualdad Juventud Educación Cultura Medio Ambiente Salud y Consumo	Part. Ciudadana G.M.Urbanismo I.M. Deportes Empleo Igualdad Juventud Educación Cultura Medio Ambiente Salud y Consumo	Part. Ciudadana G.M.Urbanismo I.M. Deportes Empleo Mujer Juventud Educación Cultura Medio Ambiente Salud y Consumo Inf. Sostenibilidad Movilidad Parques Jardines	Part. Ciudadana G.M.Urbanismo I.M. Deportes Empleo Mujer Juventud Educación Cultura Medio Ambiente Salud y Consumo Inf. Sostenibilidad Movilidad Parques Jardines Edificios Mpales.	Part. Ciudadana G.M.Urbanismo I.M. Deportes Empleo Mujer Juventud Educación Cultura Medio Ambiente Salud y Consumo Inf. Sostenibilidad Movilidad Parques Jardines Edificios Mpales.

Elaboración propia

**Cuadro 32.- Presupuestos Participativos de Sevilla.
Ejemplo de propuestas ciudadanas dirigidas al capítulo de inversiones de la
Gerencia Municipal de Urbanismo. Asamblea de Zona de Casco Antiguo. Mayo de 2006**

Propuesta	Descripción
"Más carriles bici"	Más carriles bici en la ciudad. Contemplar la conexión entre Macarena y Casco Antiguo, y dentro del casco antiguo
"Rehabilitar C/ Eduardo Cano"	Acera de nºs impares está a dos niveles. Acera de nºs pares está sin bordillo, La calzada está en mal estado.
"Adoquinado C/ Nicolás Antonio"	Pavimento lleno de socavones
"Remodelación de la Plaza de Armas"	Remodelación, reaprovechamiento y adecentamiento de esta zona degradada. Poner zona de arbolado, de recreo para los niños, ambigú, y rediseño funcional del escenario

Fuente: Documentación de la Asamblea de Zona de Casco Antiguo 2006. Contenido textual

Las propuestas seleccionadas que eran competencia de áreas municipales no vinculadas a los Presupuestos Participativos o que interesaban a otras administraciones públicas, eran cursadas al ámbito institucional correspondiente a título de "sugerencias". Una vez votadas en las asambleas, las propuestas eran ordenadas, según el número de votos obtenido por cada una de ellas, por delegaciones, distritos y organismos y, a continuación, técnicos de los presupuestos participativos y delegados ciudadanos procedían a una corrección que, según la baremación establecida en el Autorreglamento, perseguía la introducción de criterios que contribuyeran a la cohesión social y territorial. A cada delegación, organismo o distrito se le asignaban propuestas, valoradas y ordenadas por puntos, hasta agotar la financiación que cada estructura municipal destinaba a los Presupuestos Participativos.

En realidad, las asambleas ciudadanas no decidían sobre prioridades presupuestarias –o sea, políticas- del Ayuntamiento; tal decisión venía ya prefijada por las direcciones políticas de las distintas instancias municipales. El proceso se limitaba a enunciar y votar propuestas sobre cómo gastar las partidas asignadas por cada dirección municipal.

**Cuadro 33.- Presupuestos Participativos de Sevilla.
Criterios socio-territoriales para puntuar las propuestas votadas en asambleas**

Tipo de propuesta	Criterios aplicables		Puntuación
Todas	Porcentaje relativo de población afectada		Hasta 15 pts.
	Situación socioeconómica relativa de población afectada		Hasta 15 pts.
Inversiones y mantenimiento	Naturaleza de la propuesta (hasta 20 puntos)	Necesidades prioritarias no cubiertas en infraestructuras y equipamientos según la planificación municipal	Entre 20 y 40 pts.
		Mejoras en la calidad de vida: problemas de mal estado, peligrosidad o inaccesibilidad	Entre 10 y 20 pts.
		Mejoras de la sostenibilidad ambiental y/o utilidad social de bienes y espacios públicos	Hasta 10 pts.
	Contribución a paliar abandono o deterioro de la zona, facilitar la comunicación con otras zonas, mejorar su fisonomía urbana, su identidad y personalidad		Hasta 30 pts.
Actividades y programas	Características de los beneficiarios (hasta 25 puntos)	Género	5 pts.
		Edad (infancia, juventud, mayores)	5 pts.
		Colectivos desfavorecidos (inmigrantes, parados, minorías étnicas)	5 pts.
		Colectivo LGTB (Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales)	5 pts.
		Discapacitados psíquicos o físicos	5 pts.
	Contenido de los programas (hasta 15 pts)	Facilitar la comunicación entre diferentes zonas y grupos sociales	Repartir 15 pts.
		Promover valores de integración, diversidad, tolerancia, interculturalidad e identidad andaluza	
		Fomentar nuevas formas de cultura	
		Favorecer la creación de un tejido ciudadano autónomo, participativo y comprometido	

Fuente: Autorreglamento de los presupuestos participativos 2006-2007. Elaboración propia

En el año 2008, última edición analizada en profundidad, fueron presentadas 2.778 propuestas ciudadanas a los Presupuestos Participativos. 238 fueron consideradas inviables, 88 se correspondían con actuaciones ya previstas y fueron desestimadas, 326 se trasladaron a diversas administraciones como “sugerencias” y 511 fueron, por su similitud, agrupadas. En total,

fueron sometidas a votación en las asambleas de zona 1.615 propuestas, el 58% del total de las presentadas. Finalizado el ciclo, las propuestas más votadas y corregidas con los criterios establecidos en el Autorreglamento eran entregadas en un acto solemne, en el Salón Colón del Ayuntamiento, al gobierno local. Las autoridades locales las recepcionaban, ante representantes de los Presupuestos Participativos y otros ciudadanos y ciudadanas, bajo la aceptación pública de su carácter vinculante y, hasta agotar las partidas destinadas al proceso, eran incorporadas al Presupuesto Municipal del siguiente ejercicio.

Imagen 36.- Presupuestos Participativos de Sevilla. Estructura organizativa y ciclo anual.



Fuente: Autorreglamento y trabajo de campo. Elaboración propia

La exposición precedente evidencia una acabada pulcritud metodológica formal. En este sentido, Giovanni Allegretti, en el acto público de entrega al Alcalde de la documentación de los Presupuestos Participativos, el 4 de noviembre de 2004, afirmó que “la arquitectura del proceso [de Sevilla] es una de las más cuidadosas que conozco en Europa”¹⁰⁵.

Imagen 37, 38.- Acto de entrega de propuestas ciudadanas a las autoridades



Acto solemne de entrega de las propuestas ciudadanas definitivamente seleccionadas a las autoridades municipales para su incorporación al Presupuesto Municipal del ejercicio 2008. Salón Colón del Ayuntamiento de Sevilla. Noviembre de 2007. Fotografías: JMMR.

III.2.5.- El “modelo de Sevilla” y la constitución de la Red estatal por los Presupuestos Participativos

El 4 de julio de 2008 fue constituida en el Salón de Plenos del Ayuntamiento de Antequera la Red Estatal por los Presupuestos Participativos. Representantes políticos de varios ayuntamientos españoles (Getafe o Santa Cristina d’Aro), sobre todo andaluces (Sevilla, Córdoba, Algeciras, Puerto Real, Antequera, Puente Genil, Diputación de Málaga...), confluyeron con el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), el Foro de Autoridades Locales (FAL), diversos cuadros políticos y técnicos locales en su gran mayoría pertenecientes a ayuntamientos gobernados por Izquierda Unida y representantes invitados de redes impulsoras de presupuestos participativos en otros países¹⁰⁶. El acto, financiado desde el Área de Medio Ambiente y Articulación Territorial de la Diputación de Málaga, que gobernaba un diputado provincial de IU, culminaba un proceso iniciado meses atrás por varios concejales y dirigentes políticos de izquierda y por círculos de especialistas y académicos comprometidos con procesos de presupuestos participativos.

¹⁰⁵ Giovanni Allegretti es investigador del Centro de Estudos Sociais (Universidade de Coimbra) y uno de los autores de mayor renombre en los foros europeos vinculados a los presupuestos participativos.

¹⁰⁶ Rede Nuovo Municipio de la provincia de Milán, Red Portuguesa de Orçamentos Participativos, Red Brasileira OP y Federación de Municipios de la República Dominicana.

El acto de constitución de esta red española, que contó con una participación algo inferior al centenar de personas, vino precedido en la jornada anterior de un encuentro de empleados públicos locales, en su mayoría de ayuntamientos andaluces, que desarrollaban o proyectaban impulsar los presupuestos participativos. En este foro, coordinado por técnicos del instituto IEPALA vinculados a los Presupuestos Participativos de Sevilla, se sucedieron diversas intervenciones descriptivas sobre varios casos de presupuestos participativos: materias a debate, tratamiento de las propuestas ciudadanas, criterios de priorización de estas propuestas, espacios de participación abiertos a la ciudadanía, seguimiento y ejecución de las decisiones...

Imagen 39.- Red Estatal por los Presupuestos Participativos



En julio de 2008, la Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación provincial de Málaga, organizó en la localidad de Antequera la constitución de la Red Estatal por los Presupuestos Participativos. Los puntos rojos del cartel indican los procesos en ese momento existentes (o en estado de proyecto) en el Estado Español. Fotografía: JMMR

Las intervenciones pusieron de manifiesto varios aspectos para la reflexión. De un lado, el escaso número de ayuntamientos presentes entre los cuales una buena parte se encontraba aún proyectando o iniciando los presupuestos participativos (Algeciras y Antequera, por ejemplo). Otros –Jerez, como caso más significativo- manifestaron sus reservas sobre la continuidad de sus procesos y, aquellos que mostraron un mayor recorrido y desarrollo (Sevilla, Málaga, Puente Genil, Getafe, Puerto Real), denotaron funcionamientos “internos” muy diversos que incluían reflexiones muy críticas sobre sus propias experiencias. El Ayuntamiento de Córdoba, impulsor de uno de los procesos con mayor recorrido histórico y entidad en Andalucía entonces aún activo, aunque participaba del impulso de la Red y estuvo presente en su acto constituyente, no acudió a esta “sesión metodológica”; como tampoco lo hicieron representantes de otros ayuntamientos (Benalmádena, Torrox, Conil...) que los organizadores habían publicitado en la sala como “presentes”. Asimismo, no hubo representación de ningún municipio de las comarcas más orientales de Andalucía ni, salvo las ya citadas, del resto de capitales u otras principales

ciudades andaluzas. Esta pobre representación se acentuaba en el caso de otros municipios españoles no andaluces.

De otra parte, esta “sesión metodológica” se limitó a una fugaz sucesión de intervenciones, casi telegráficas, sin espacios para la discusión o el debate y sin concluir con la exposición de unas mínimas consideraciones finales, así como con un abordaje de las distintas experiencias muy centrado en sus aspectos más técnicos y formales sin que hubiera lugar para una reflexión crítica más amplia sobre el estado de la cuestión. Algunos técnicos del Ayuntamiento de Sevilla presentes en el acto no ocultaron su perplejidad, llegando a reconocernos, en privado, que “aquí nos han traído engañados”. Parecía que el objetivo fundamental de los organizadores directos, en su mayoría miembros del Partido Comunista de Andalucía, iba poco más allá de celebrar el acto en sí mismo, con un guión que contuviera determinadas cuestiones y palabras clave y bajo el indiscutible protagonismo de técnicos y especialistas “de confianza”.

Imagen 40.- Red Estatal por los Presupuestos Participativos. “Sesión metodológica”



La “sesión metodológica” de la jornada previa a la constitución de la Red reunió a empleados públicos locales de varios ayuntamientos, sobre todo andaluces. En la primera fila, técnicos municipales del Ayuntamiento de Sevilla. Tras ellos, el profesor Rodríguez Villasante, para entonces ya apartado de la dirección técnica de los Presupuestos Participativos de Sevilla. Fotografía: JMMR.

Procede reiterar otros dos hechos: la diversidad metodológica que se concluía de las distintas exposiciones sobre los diferentes procesos y, salvo algunos pocos casos, el aún muy incipiente desarrollo observado; en ocasiones, poco más que en estado de proyecto.

Si esta desacertada sesión, celebrada por la mañana, pudo ejemplificar una pobre discusión sobre el alcance, potencialidades y dificultades de estos procesos, la sesión de la tarde, titulada “Investigación y Formación en Presupuestos Participativos”, contó aún con menor asistencia y estuvo protagonizada por algunos estudiosos e investigadores que destacaban como actores

relevantes en diversas redes político-académicas, algunas de ellas internacionales, comprometidas con los presupuestos participativos, especialmente con las primeras ediciones del caso de Sevilla¹⁰⁷. La apreciación que nos transmitió una de las personas presentes, técnico de un ayuntamiento andaluz con dilatada experiencia en Participación Ciudadana, merece ser retenida: “esto es una feria: aquí viene a vender cada uno su moto”.

La debilidad política e institucional que observamos tenían los presupuestos participativos en Andalucía, en general en todo el Estado Español, la escasa pluralidad representada en el Salón de Plenos del Ayuntamiento de Antequera o el limitado seguimiento social de estos procesos, contrastaban con muchas de las intervenciones registradas en la etnografía sobre el acto constituyente celebrado al día siguiente. Junto a los saludos institucionales, entre los que no faltaron los de algunos cargos locales del PSOE, y la exposición de algunos objetivos políticos centrales –complementar la democracia representativa mediante prácticas de democracia directa, mejorar la gestión política local, reflexionar y actuar desde lo local y lo global...- no faltó, en algunas de las proclamas pronunciadas desde el entarimado presidencial del Salón de Plenos, un exceso de triunfalismo muy poco ajustado al estado y dimensión de los procesos de presupuestos participativos “representados”. Nos referimos a frases del tenor de “los presupuestos participativos contribuirán a lograr un nuevo tipo de hombre y un nuevo tipo de mujer”, “hoy es un día histórico para la democracia”, “estamos ante un acto muy importante para España, Europa y el resto del mundo”, “la Red tendrá larga vida, larga historia”...

En este acto, que no contaba con presencia relevante de agentes sociales u otras asociaciones ciudadanas y sí con un notorio y desigual protagonismo –incluso con una disposición marcadamente jerarquizada del espacio y del uso de la palabra- entre dirigentes políticos y otras personas asistentes, fueron aprobados los Estatutos de la Red Estatal y una declaración de principios que proclamaba perseguir la extensión de un modelo de presupuestos participativos

“autorreglamentado, vinculante, universal, socialmente controlado y deliberativo [para] una gestión participativa que supere las limitaciones de la democracia representativa, fortalezca

¹⁰⁷ En este foro intervinieron representantes de CIMAS (Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible), IEPALA (Instituto de Estudios para América Latina y África), FIM (Fundación de Investigaciones Marxistas, impulsora de la Red TRANSFORM) e investigadores de la Universidad de Málaga (Dpto. de Psicología Social, Antropología Social, Trabajo Social y Servicios Sociales) y de la Universidad Pablo de Olavide (Curso de Postgrado de Derecho a la Ciudad) que, a través de diferentes convenios, participaban en el asesoramiento o en la evaluación de algunos casos de presupuestos participativos. Entre estos representantes, figuraban un grupo de líderes ya habituales en este tipo de actos: Tomás Rodríguez Villasante, Javier Navascués, Joaquín Herrera y Virginia Gutiérrez.

a la ciudadanía y a las instituciones públicas y fomento redes internacionales para la gobernabilidad democrática que articulen lo local y lo global¹⁰⁸.

Los militantes del PCA, muy activos y coordinados entre ellos, consiguieron, bajo la dirección de Javier Navascués y de algún otro dirigente de su partido en Málaga, escorar el acto claramente hacia sus posiciones políticas y sus intereses. La situación no dejaba de ser paradójica: la mayor parte de la representación municipal que teóricamente promovía el acto correspondía –y con diferencia- al PSOE, pero la atención de este partido a los presupuestos participativos no dejaba de ser políticamente muy secundaria y de carácter casi protocolaria. Los militantes comunistas, en cambio, habían copado la organización del acto, las principales alianzas de la Red y el acto mismo. Y todo ello, en gran parte, bajo la cobertura de un hecho reiteradamente destacado: la importancia de Sevilla en el “universo” de los presupuestos participativos.

Imagen 41 a 44.- Acto de constitución de la Red Estatal por los Presupuestos Participativos



En el acto de constitución de la Red Estatal por los Presupuestos Participativos, en el Salón de Plenos del Ayuntamiento de Antequera, llamaba la atención el notorio y desigual protagonismo –incluso con una disposición marcadamente jerarquizada del espacio y del uso de la palabra- entre dirigentes políticos y otras personas asistentes. Asimismo, entre éstos, la destacada presencia de militantes y dirigentes de Izquierda Unida y el Partido Comunista de Andalucía. Fotografías: JMMR.

¹⁰⁸ Declaración de la Red Estatal. Antequera (Málaga), 4 de julio de 2008. En términos similares se pronunciaba un texto anterior que sirvió como borrador (Declaración de Málaga, abril de 2007). Estos principios estuvieron presentes en los sucesivos autorreglamentos de los Presupuestos Participativos de Sevilla.

En cualquier caso, se puso de manifiesto, una vez más, la recurrente asimetría entre algunos discursos y estrategias políticas y la relevancia de los procesos de presupuestos participativos andaluces “realmente existentes”; algo que ya se había hecho patente en la jornada inmediatamente anterior. Asimismo, la existencia de unas abrumadoras pretensiones político-metodológicas en exceso uniformizadoras y ambiciosas frente a la diversidad de metodologías existentes y ante los contextos sociopolíticos locales tan dispares que pudimos observar durante estos años de estudio.

III.3.- Actores clave para comprender un proceso: dirigentes políticos, expertos, técnicos y ciudadanos más comprometidos con los Presupuestos Participativos

En esta descripción creemos conveniente referir los principales actores de los Presupuestos Participativos de Sevilla. En muchos casos, sobre todo en lo concerniente a la dirección real del proceso, a la toma de sus decisiones “importantes”, estos actores ni siquiera estaban reseñados en el Autorreglamento. En otros casos, también referidos a personas con posiciones destacadas en la toma y ejecución de decisiones, aunque sus puestos eran citados, su papel real iba mucho más allá de la formalidad reglamentada.

III.3.1.- La dirección política de los presupuestos participativos: izquierda, militancia, estrategia y táctica

En los Presupuestos Participativos de Sevilla observamos una dirección política que, aunque no figuraba en su organigrama formal instituyente, constituía su núcleo central. Esta máxima dirección política, desde los orígenes del proceso y hasta 2007, estuvo básicamente formada por tres personas pertenecientes a Izquierda Unida, dos de ellas destacados militantes del PC. Al frente de este equipo de dirigentes figuraba, desde el punto de vista institucional, su responsable municipal: la entonces tercera teniente de alcalde, concejala delegada de Participación Ciudadana y portavoz del grupo municipal de Izquierda Unida en el Ayuntamiento de Sevilla, Paula Garvín. Garvín situó los Presupuestos Participativos como proyecto central del Área de Participación Ciudadana durante el período municipal 2003-2007 y buena parte de los servicios centrales de esta delegación, los negociados de sus centros cívicos, y casi la totalidad de su capítulo presupuestario de inversiones se dirigieron a esta iniciativa.

Paula Garvín, profesora de Enseñanza Secundaria, entonces en situación de excedencia por desempeño de cargo público, es una destacada militante que ingresó al Partido Comunista de España en su juventud universitaria, antes de la Transición postfranquista. Tenaz y combativa – también “algo díscola”, según sus camaradas más fieles a la ortodoxia marxista-leninista y según ella misma se nos definió-, había ejercido durante los dos periodos anteriores como opositora en el minoritario grupo municipal de Izquierda Unida en el ayuntamiento. Desde sus comienzos como concejala, en 1995, había volcado buena parte de su actividad hacia el estudio de temas políticos locales, contando con el apoyo de otros concejales de su grupo y de algunos asesores en temas urbanísticos, legales o financieros municipales. El estudio en profundidad de las haciendas locales y una relación continuada con asociaciones de vecinos y otras entidades y plataformas ciudadanas le había reportado un importante conocimiento sobre la política local, la institución municipal y, más específicamente, sobre algunas de las bases políticas y financieras en que, más tarde, se sustentaría el proceso de Presupuestos Participativos.

Imagen 45.- Paula Garvín, entre los actores políticos fundamentales



Paula Garvín es una destacada militante que ingresó al Partido Comunista durante su juventud universitaria. Aunque militante disciplinada, sus compañeros de partido la definían –y ella misma se reconocía- como “algo díscola”, con fuerte personalidad y “estilo propio” dentro de la organización. En la foto, reunida con miembros del equipo técnico de los Presupuestos Participativos de Sevilla, sobre quienes ejerció una clara tarea de dirección política. Fotografía: JMMR.

Paula Garvín ejercía un estimable liderazgo sobre algunos sectores de la izquierda local integrados o próximos a IU, y contaba con apoyos de importancia dentro de su aparato orgánico andaluz. Estos apoyos, no obstante, tenían matizaciones, en ocasiones eran incluso ampliamente contestados, por sectores locales y provinciales del Partido Comunista de Andalucía. Por ejemplo, entre cuadros vinculados a la acción sindical, sectores que podrían ser denominados como más “obreristas” y menos sensibles ante los nuevos movimientos sociales y los colectivos alternativos. Asimismo, corrientes más radicales de IU con presencia mayoritaria en varias localidades y comarcas de la provincia, particularmente las CUT, vinculadas al Sindicato de Obreros del Campo (SOC), habían manifestado su desacuerdo con el acercamiento institucional al Partido Socialista Obrero Español y con la generalización de los pactos locales de

gobierno con este partido. Dentro del espectro de sensibilidades políticas que durante esos años marcaron la vida interna de IU y del PCA, Paula Garvín podría ser incluida en el elenco de líderes que, aunque militantes comprometidos y hasta cierto punto disciplinados dentro del partido, hacían gala de una fuerte personalidad, de una suerte de respetado “estilo propio” dentro de la organización.

Cuando anunció, más de dos años antes de concluir su mandato, que no se presentaría a la reelección como concejala y que se incorporaría a su actividad docente al terminar el período, como finalmente hizo, comenzaron a circular en los alrededores de Izquierda Unida de Sevilla diversos rumores. Algunos, que en determinados momentos adquirieron eco, referían sus supuestas intenciones –o las intenciones de un sector del PCA próximo a ella- para postularse como candidata a las elecciones andaluzas como cabeza de lista por Sevilla; desplazando así, se decía, a quien ya todo indicaba había caído “en desgracia” en el aparato del PC andaluz, Concha Caballero. No faltaron entonces comentarios de quienes, incluso, apuntaron que la extraordinaria difusión propagandística y publicitaria de los Presupuestos Participativos de Sevilla, dentro y fuera de la ciudad, redoblada sobre todo durante el año 2006, guardaba relación con esta supuestamente premeditada promoción de “la candidata Paula”.

Con independencia de la coherencia o nivel de certeza que estos rumores pudieran conllevar, particularmente teniendo en cuenta la relevancia de algunos de los ámbitos en que circulaban, hemos de apuntar que nunca llegamos a conocer ningún pronunciamiento o movimiento, por parte de la principal interesada o de sus colaboradores más próximos, en semejante sentido. En cualquier caso, fuera cual fuese la intención de Garvín y sus seguidores al marcharse del ayuntamiento, que podrían no guardar relación sino con el escrupuloso respeto a los estatutos de Izquierda Unida y con motivaciones personales¹⁰⁹, lo cierto es que el anuncio de la concejala introdujo una fuerte incertidumbre sobre el futuro de los Presupuestos Participativos.

Estrechamente vinculado a ella política y orgánicamente, también en el plano personal pues es su pareja, debemos destacar al ya referido Javier Navascués. Se trata de un dirigente comunista un tanto singular, de origen ideológico ácrata en su juventud, especialmente relacionado con corrientes alternativas o tradicionalmente ubicadas a “la izquierda del PCE”, particularmente

¹⁰⁹ Los estatutos de Izquierda Unida impiden, salvo que se haga a través de un procedimiento extraordinario, la repetición por más de dos períodos de cargos públicos y candidatos principales. En la decisión de Paula Garvín pudieron pesar también razones particulares, pues pudimos conocer con cierta proximidad el extraordinario desgaste personal generado por la actividad municipal, por los conflictos internos partidistas y por su dedicación al cargo lo que, en gran parte, se correspondía con su entregada apuesta por los Presupuestos Participativos.

volcado en la actividad política intelectual... Como ya hemos apuntado, es un profesor universitario, miembro de la alta dirección del Partido Comunista de España, vinculado a círculos intelectuales marxistas internacionales, con extraordinaria soltura en la trama política y con capacidad para el diseño de estrategias de dirección “en la sombra”. En los debates que concluyeron con la elección de Cayo Lara como coordinador general de Izquierda Unida a nivel federal, Navascués apareció vinculado a sectores que, a modo de “tercera vía”, pretendían una alternativa intermedia entre los dirigentes más “duros” del aparato del PCE y los más decididamente partidarios de apostar por una Izquierda Unida más autónoma de este partido. Formalmente, en los orígenes del proceso, Javier Navascués era presentado como uno más de los investigadores que colaboraba con los Presupuestos Participativos, prestando soporte técnico informático, ya que es profesor de la Escuela de Ingeniería, y realizando análisis presupuestarios y logísticos. Pronto se nos revelaría su papel de “cerebro” e ideólogo del proceso; hecho que le costaría duras críticas desde la oposición municipal conservadora, sobre todo a través del diario ABC. Este periódico llegó a difundir diversas “informaciones” que no ahorraron en duros ataques personales¹¹⁰.

La concejala Garvín y su compañero Navascués constituyeron, en última instancia, la alta dirección política de los Presupuestos Participativos de Sevilla hasta 2007. Sobre ellos recaía la negociación dentro del ayuntamiento, con la alcaldía o con las distintas delegaciones u organismos, y con otros agentes externos. Ellos diseñaban, al margen de sus compañeros de grupo municipal, a decir de estos últimos, las principales orientaciones hacia los distintos ámbitos del proceso, centralizaban la información relevante e impartían instrucciones precisas a otros militantes de Izquierda Unida comprometidos con el proceso. Asimismo, dirigían su difusión hacia sectores próximos de organizaciones de Izquierda Unida de otras provincias y comunidades autónomas y hacia otras redes políticas internacionales de izquierda relacionadas con la “refundación” de organizaciones vinculadas a algunos partidos comunistas. En este último

¹¹⁰ Diversas “informaciones” difundidas por el diario ABC de Sevilla, durante el mes de mayo de 2005, se referían a Javier Navascués como “el compañero sentimental de Paula Garvín” y asociaban con esta relación la firma de un convenio entre la Delegación de Participación Ciudadana y un grupo de investigación de la ETSI, en la que Navascués es profesor. Desde ABC se insinuaba su participación en acciones formativas de los Presupuestos Participativos con unas retribuciones irregulares al profesor por parte de su compañera con recursos públicos. Estas informaciones contribuyeron a que, entre algunos sectores, en el interior del Ayuntamiento, Navascués fuera referido, no sin carga ácida, como “el novio de Paula”. En relación con los extremos difundidos por ABC, lo que nos pareció observar en Javier Navascués, al margen de nuestra valoración de sus posicionamientos y actuaciones políticas, fue una desprendida dedicación al proceso de connotaciones militantes. Sí es cierto que la presencia de Javier Navascués en todos los foros importantes del proceso y su papel dirigente, suscitó recelos y críticas en entornos muy dispares: miembros del PSOE o de su propio partido, empleados públicos e, incluso, entre investigadores del proceso que, aunque próximos a Izquierda Unida y al propio Navascués, advertían sobre los inconvenientes de su excesiva presencia y protagonismo.

ámbito, los Presupuestos Participativos de Sevilla eran seguidos muy de cerca como la mayor experiencia de este tipo de procesos en Europa. Y, en sus debates políticos, figuraba entre las referencias de este sector de la izquierda sobre la intervención política dentro de los aparatos del Estado en el contexto de la globalización neoliberal.

Imagen 46, 47.- Javier Navascués, principal ideólogo de los Presupuestos Participativos de Sevilla, en el disparadero de la oposición conservadora y del diario ABC

El compañero sentimental de Paula Garvín dará clases a los funcionarios sobre los presupuestos participativos

La contratación de la pareja de Garvín corresponde a la Delegación de Recursos Humanos a instancia de la de Participación Ciudadana, regida por la propia Garvín

SEVILLA. La Delegación municipal de Recursos Humanos, bajo la responsabilidad del PSOE, ha aprobado, a instancias de la Delegación de Participación Ciudadana, en manos de IU, adjudicar «la impartición de la acción formativa de investigación-acción aplicada la presupuesto participativo 1 edición» a Javier Navascués Fernández Victorio, entre otros profesores. Se da la circunstancia de que Navascués, que cobrará 800 euros por impartir dicho curso, es el compañero sentimental de Paula Garvín, delegada de Participación Ciudadana y coordinadora de todo el proceso de los presupuestos participativos.



Javier Navascués fue el principal ideólogo de los Presupuestos Participativos de Sevilla. La oposición conservadora, consciente de ello, cargó contra él desde las páginas del diario ABC de Sevilla. A la izquierda, una foto de Navascués; arriba, titular y entrada de ABC de Sevilla del día 8 de junio de 2005. Fotografía: JMMR.

El organigrama institucional del Ayuntamiento contempla la existencia, en cada delegación, de un cargo de libre designación que es ocupado de manera eventual por personas no necesariamente de la plantilla municipal aunque sí de confianza política del concejal de turno. Hasta 2007 este puesto se denominaba Dirección de Área y posteriormente, en aplicación de la legislación sobre grandes municipios, pasó a denominarse Dirección General, introduciendo algunos otros cambios formales. En la Delegación de Participación Ciudadana, entre 2005 y 2007, este puesto fue ocupado por una mujer, amiga personal de Paula Garvín y miembro “independiente” de Izquierda Unida, no vinculada al Partido Comunista de Andalucía. La

directora del Área de Participación Ciudadana, empleada pública de la Junta de Andalucía, es una veterana militante del asociacionismo feminista que formó parte de la izquierda radical y que fue durante años delegada del sindicato de empleados públicos de CC.OO., organización en la que desempeñó diversas responsabilidades. Esta directora de la Delegación, Soledad Granero, pasó a ocupar poco después de abandonar el ayuntamiento un puesto como asesora del extinto Ministerio de Igualdad. Granero participaba, aunque en un aparente segundo nivel, en la dirección política de los Presupuestos Participativos y, concretamente, en la conexión de esta dirección política con las estructuras técnico-administrativas de la Delegación de Participación Ciudadana. Y, en buena parte como persona de confianza de la delegada Garvín, a veces incluso sustituyéndola, su presencia era habitual en las asambleas, reuniones y otros actos.

Imagen 48.- Una “segunda línea” en la dirección política de los Presupuestos Participativos

Soledad Granero, Directora de Área de Participación Ciudadana hasta 2007, formó parte de una “segunda línea” en la dirección de los Presupuestos Participativos de Sevilla. Granero, perteneciente a Izquierda Unida aunque no al PCA, había sido delegada sindical de CC.OO. Veterana militante del movimiento feminista, se incorporó como asesora, algún tiempo después de cesar en su cargo en el ayuntamiento, al entonces recién creado Ministerio de Igualdad. Fotografía: JMMR.



A lo largo del año 2006 se incorporó a este segundo nivel de dirección otra persona, una militante del PCA que había sido delegada sindical de CC.OO. de Enseñanza, con la tarea expresa de reforzar la inserción del proceso en las estructuras municipales de las diferentes delegaciones. Esta cuarta persona tuvo un papel menos relevante.

Entre este equipo de dirigentes cabría señalar, además de sus coincidencias políticas, algunas otras características comunes con cierta trascendencia en el proceso sociopolítico que nos ocupa. Todos pertenecen a grupos generacionales que, en su juventud, conocieron –y, en algunos casos, participaron activamente en ellas– las movilizaciones políticas y sociales de los últimos años del franquismo o en los inicios de la Transición democrática. Asimismo, se ubican en sectores de la izquierda muy marcados por valores “fuertes”, tales como el compromiso social y la actitud militante ante la política. Además, estos dirigentes, en mayor o menor medida según cada caso, habían confluído, aún desde la “izquierda tradicional”, con los nuevos movimientos sociales y con sectores alternativos. Estas y otras características personales, que deben tener en

cuenta también consideraciones de índole profesional y laboral, nos hizo concluir que los máximos dirigentes de los Presupuestos Participativos de Sevilla no tenían entre sus principales motivaciones el desarrollo de carreras políticas profesionales alrededor del poder institucional. Este hecho, sin duda significativo, no excluye otras relaciones personales con la política, extraordinariamente intensas, que están muy presentes en las construcciones de sentido de algunos círculos de veteranos militantes de izquierda.

III.3.2.- Equipo de técnicos externos “expertos” en presupuestos participativos

Se trataba de un grupo dirigido por el profesor de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid Tomás Rodríguez Villasante que fue presentado –o se presentaba a sí mismo- con diferentes denominaciones: “técnicos de IEPALA” o “técnicos de CIMAS”¹¹¹, “técnicos de Participación Ciudadana”, “técnicos de los presupuestos participativos”... En algunos círculos de funcionarios municipales, disconformes con el recurso a técnicos externos al ayuntamiento, fueron llamados, sobre todo al principio, “los niños de Villasante” o, con mayor carga ácida, “la empresa de Villasante”. Entre estos profesionales municipales era extendida la opinión de que no eran tales “expertos”, que no estaba muy claro su papel...

Entre 2004 y 2007, el “equipo técnico” cambió en varias ocasiones su composición pero, por lo general, estaba constituido por jóvenes titulados universitarios que habían sido alumnos de una formación de postgrado en Investigación-Acción Participativa impartida en la Universidad Pablo de Olavide y que mantenían distintos grados de vinculación con Izquierda Unida y el PC. Los cambios de miembros en el equipo guardaron relación con abandonos de algunos de sus componentes, en varios casos, los menos politizados, motivados por diferencias tanto

¹¹¹ IEPALA: Instituto de Estudios para América Latina y África, entidad asociada a la Universidad Complutense de Madrid. CIMAS: Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible, organismo para la investigación, docencia y desarrollo de programas, antes vinculado a IEPALA, de cuyo órgano rector forma parte el profesor Rodríguez Villasante. Al comienzo de los Presupuestos Participativos de Sevilla, ambos organismos estaban corporativamente relacionados, de manera que los convenios de colaboración se firmaban con CIMAS. Pocos años después, ambas entidades se escindieron, tras un conflicto entre la dirección de CIMAS e IEPALA que en ámbitos internos fue relacionado con la excesiva autonomía de Rodríguez Villasante e incluso con problemas alusivos a “cuentas poco claras”. No dimos mucho crédito a esta cuestión financiera al tratarse de una acusación, por otra parte, muy frecuente en los conflictos internos de determinadas organizaciones y líderes; pero, en adelante, el profesor Rodríguez Villasante sería desplazado de la dirección de los Presupuestos Participativos de Sevilla y la relación contractual del ayuntamiento pasaría a canalizarse directamente hacia IEPALA, cuyo entonces recién nombrado secretario general, Enrique Santiago, comenzó a tener una discreta presencia en algunos actos de los Presupuestos Participativos. El abogado Enrique Santiago es un destacado dirigente del PCE e Izquierda Unida que fue dirigente juvenil de la izquierda comunista prosoviética y posteriormente estuvo relacionado con organizaciones no gubernamentales, llegando a ocupar la gerencia de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado.

metodológicas como de entendimiento con los dirigentes políticos del proceso o con los demás compañeros de equipo. Incluso, en algún caso en que lo fue principalmente por incorporación a otro trabajo más estable y mejor retribuido, la persona implicada vivió su marcha como “un alivio”. A fines de 2008, los nuevos dirigentes del proceso rescindieron los contratos de todos los técnicos menos de la coordinadora del equipo.

Es cierto que, aunque dependían de un convenio firmado por la Delegación de Participación Ciudadana, primero con CIMAS y más tarde directamente con IEPALA, nunca estuvo del todo claro a qué entidad pertenecían, cómo habían sido seleccionados o cuáles eran sus credenciales profesionales. En realidad, se trataba de un grupo formado atendiendo a razones de confianza política partidista y que, de manera muy clara en algunos casos, se comportaba como un equipo de “militantes liberados”. Particularmente, la persona que ejercía la coordinación de este equipo, Virginia Gutiérrez, expresamente desplazada desde Madrid para encargarse profesionalmente de esta tarea, era, por un lado, miembro destacado de CIMAS e IEPALA y militante del PCE y, por otro, gozaba de la confianza académica del profesor Rodríguez Villasante. Esta coordinadora actuaba como enlace entre la dirección política y el equipo técnico, e incluso, en alguna ocasión, participó en algún foro internacional como representante de los Presupuestos Participativos de Sevilla o acompañó a Paula Garvín en varias de las salidas que la concejala hacía fuera de Sevilla para difundir el proceso, la mayor parte de las veces, en actos partidistas.

Imagen 49.- El equipo técnico de CIMAS-IEPALA: expertos en presupuestos participativos



Miembros del equipo técnico en una de sus numerosas reuniones. A la derecha, de espaldas, su coordinadora: Virginia Gutiérrez. Fotografía: JMMR.

El profesor Rodríguez Villasante ejercía una precaria dirección metodológica “a distancia” pues, en el funcionamiento cotidiano, era la dirección política la que imponía lo fundamental de la actuación del equipo técnico a través del estrecho contacto entre la concejala Garvín y Navascués con su coordinadora. A veces, mediante enunciados muy parecidos a consignas u órdenes e incluso “broncas” de los dirigentes políticos, particularmente de la concejala, cuyo

nivel de estrés en algunos momentos críticos del proceso se multiplicaba. Actitudes y situaciones que, en más de una ocasión, provocaban que la ofuscada coordinadora y su equipo actuaran bajo una presión difícil de soportar que, además, difuminaba la línea divisoria entre la relación profesional y la política.

Otro de los miembros del equipo técnico, Joaquín Recio, uno de los más activos y de los que durante más tiempo pertenecieron al grupo, en esos años próximo al sector de Navascués en Izquierda Unida aunque también relacionado con círculos de las CUT-BAI¹¹² en la provincia de Sevilla, había sido un destacado miembro de las Juventudes Comunistas en Málaga y había abandonado la organización tras duros enfrentamientos con una facción encabezada por otro joven dirigente comunista de Sevilla, Carlos Vázquez, quien ejercía la dirección del grupo municipal de Izquierda Unida y que, posteriormente, ocupó el cargo de concejal de Economía y Empleo tras la polémica dimisión del anterior delegado, Jon Ander Sánchez¹¹³. Este técnico próximo a CUT-BAI tenía numerosos detractores dentro de Izquierda Unida, particularmente entre miembros del PCA y de las Juventudes Comunistas.

Otros miembros del equipo tuvieron papeles más de “segundo orden”, realizando, en la práctica, casi todo tipo de tareas: desde participar en reuniones para la planificación de distintas fases del proceso hasta fotocopias u otras actividades subalternas. En teoría –y, cada vez más, en la práctica- sus funciones “político-profesionales” se orientaban a la dinamización del proceso: relaciones con las redes sociales ciudadanas y con los profesionales municipales, detección de necesidades, diagnóstico e implementación de proyectos, supervisión técnica de las distintas

¹¹² CUT-BAI: Colectivo de Unidad de los Trabajadores – Bloque Andaluz de Izquierdas. Organización política que se define como “anticapitalista y revolucionaria de los trabajadores y trabajadoras de Andalucía que lucha por la consecución de los Derechos Nacionales de Andalucía (autodeterminación y soberanía nacional), la emancipación de la clase trabajadora andaluza, de una sociedad libre de toda opresión, en la búsqueda de un orden internacional superador del sistema capitalista y cuyo objetivo final es una sociedad sin clases”. Su máximo portavoz es Juan Manuel Sánchez Gordillo, alcalde de Marinaleda. CUT-BAI, estrechamente relacionada con el Sindicato de Obreros del Campo (SAT-SOC), constituye una de las corrientes más influyentes en Izquierda Unida de la provincia de Sevilla, aunque no así en la capital.

¹¹³ La dimisión como concejal delegado de Economía y Empleo de Jon Ander Sánchez, abogado laboralista de CC.OO. y hombre de “poca confianza” para el aparato del PCA de Sevilla, se produjo en septiembre de 2009 y, aunque del todo ajena a los Presupuestos Participativos, ilustra el calado de las disensiones internas dentro de Izquierda Unida. Sánchez, en la sorprendente rueda de prensa en que hizo pública su dimisión, llegó a acusar al portavoz de su propio grupo municipal, Antonio Rodrigo Torrijos, al que había estado muy unido política y personalmente, de “enfermo político” y “cáncer de la izquierda”. Tras este sonoro enfrentamiento, el grupo municipal cerró filas acusando al concejal dimitido de no someterse a las críticas y orientaciones del grupo, mientras Sánchez, que había coordinado la elaboración del programa electoral municipal de IU, argumentaba que estaba siendo sometido a toda una operación de control y arrinconamiento –“casi mobbing”- con la pretensión de allanar el camino de Torrijos para su reelección como cabeza de lista de IU en las próximas elecciones locales. Su sustitución por Carlos Vázquez vino a reforzar aún más las posiciones de la dirección local del PCA en el grupo municipal de IU.

actividades... Su presencia destacaba en la planificación y celebración de asambleas y otros foros ciudadanos, colaborando en el tratamiento y ordenación de las propuestas o en la comunicación con otros actores (técnicos municipales de animación sociocultural, miembros de grupos motores, delegados de los presupuestos participativos, investigadores...).

El equipo técnico fue ubicado en unas amplias dependencias de la Delegación de Participación Ciudadana que, aunque próximas, quedaban al margen de las salas que albergaban a sus servicios centrales y sus unidades de trabajo habituales: el “Estado Mayor”. Su inserción en el área no fue fácil. De un lado, ya hemos aludido a los recelos y desconfianzas suscitados entre no pocos funcionarios de la delegación; de otro, este recelo se veía incrementado por determinadas actitudes de algunos de sus miembros, los cuales, sobre todo al principio, no ahorraron en alardes de una supuesta superioridad técnica frente a unos funcionarios tomados por “trabajadores acomodados” e “incapaces” de diseñar “procesos participativos ciudadanos complejos”. Además, la dinámica de trabajo de los miembros de CIMAS-IEPALA contribuyó a alimentar estos roces, pues estaba caracterizada por un gran volumen de trabajo en contradicción con la escasez de sus efectivos. Asimismo, por unas condiciones laborales precarias; con retribuciones inferiores a los empleados públicos con los que podían coincidir en espacios y actividades, sin horarios precisos y sometidos a muy diversas demandas y presiones: desde la dirección política, desde sectores ciudadanos comprometidos con el proceso, desde algunos funcionarios... Y todo esto, en un contexto en el que los dirigentes políticos de la delegación y de los Presupuestos Participativos esgrimían la eficiencia de estos técnicos frente a la ineficiencia del personal estable municipal¹¹⁴.

En el equipo existente cuando se produjo la retirada del profesor Tomás Rodríguez Villasante, había tres mujeres y un hombre con edades próximas a los treinta años. De entre las tres mujeres, una de ellas, más joven, militante de las Juventudes Comunistas, había sustituido a otra, no afiliada a la organización, que había decidido marcharse a vivir fuera de Sevilla. La nueva incorporación era criticada por los demás miembros del equipo que recelaban de ella y la consideraban una imposición: “un topo” de los dirigentes del PCA críticos con los dirigentes de Participación Ciudadana. Aún así, con el paso del tiempo, el equipo técnico había avanzado en su cohesión interna, en su dominio del proceso y en su conocimiento de las personas y redes

¹¹⁴ La propia concejala delegada de Participación Ciudadana, Paula Garvín, llegó a afirmar, en un foro ciudadano, que “mis funcionarias son unas señoritas que no hacen ni el huevo, cobran un pastón y están todo el día deprimidas” (Consejo de Ciudad –reunión de técnicos municipales, proponentes y delegados ciudadanos– celebrado en el centro cívico Salvador Távora de Cerro del Águila, el 3 de abril de 2006).

sociales más próximas a los Presupuestos Participativos. Pero nunca llegaron a alcanzar un buen conocimiento del ayuntamiento, de las estructuras municipales y de las dinámicas, formales e informales, que rigen el funcionamiento de “la casa”. Tampoco parecían tenerlo de la realidad sociopolítica local sevillana en que su trabajo se insertaba. Su vinculación a los Presupuestos Participativos parecía tener dos motivaciones “fuertes”: una de ellas, de carácter político, explicaba la entrega militante, algunos comportamientos de tintes sectarios o la presencia en determinados escenarios con consignas partidistas bien definidas; la otra estaba relacionada con sus proyectos de inserción profesional: la experiencia en los Presupuestos Participativos de Sevilla y la especialización en procesos de democracia participativa, si bien tenía tintes coyunturales, podría ser antesala de una dedicación profesional más estable e incluso, en algún caso, facilitar el acceso a algún ámbito académico.

De cualquier manera, la inestabilidad laboral derivada de las incertidumbres del proceso conforme se aproximaban las elecciones locales de 2007, el estrés ante la acumulación de responsabilidades y tareas, los conflictos con actores muy diversos, los roces provocados por el talante excesivamente brusco de algunos dirigentes políticos, las desavenencias internas tanto en el PCA e Izquierda Unida como entre CIMAS e IEPALA... contribuyeron a mellar la moral de miembros clave del equipo que, ya desde el año 2006, comenzaron a sopesar en privado otros proyectos y alternativas profesionales.

III.3.3.- Empleados públicos locales, directores de centros cívicos y técnicos en animación sociocultural

Los dirigentes de los Presupuestos Participativos, conscientes del papel de los técnicos municipales para el desarrollo del proceso y conocedores de las críticas que éste suscitaba entre los empleados públicos locales, tomaron “la cuestión de los funcionarios” como una de sus preocupaciones importantes. Otra cosa es que lo hicieran de una manera poco considerada: los tomaron como una de las rémoras (“resistencias”) al proceso, no tuvieron debidamente en cuenta sus opiniones ni articularon su participación efectiva, no ahorraron en comentarios despectivos hacia su situación de trabajadores “privilegiados” y, como si de una operación política orgánica se tratara, desarrollaron hasta donde pudieron una labor selectiva en cada delegación de captación de funcionarios que entendían proclives para constituir un órgano técnico de seguimiento del proceso; particularmente, para el tratamiento de las propuestas ciudadanas, para analizar su viabilidad y garantizar su ejecución. En otros casos, la decisión fue

a la inversa: que determinados técnicos o directivos que no eran “de confianza” quedaran al margen del proceso con independencia de que su puesto estructural aconsejara otra consideración. La marginación del proceso de la propia jefa del Servicio de Participación Ciudadana fue una buena prueba de ello. Esta situación se vería modificada a partir de 2008, una vez que los nuevos dirigentes políticos de la delegación y del proceso revisaron esta estrategia y decidieron otorgar mayores responsabilidades a los funcionarios de carrera.

Porque el intento de constituir un “órgano técnico”, de funcionarios políticamente próximos, tuvo poco éxito durante los primeros años, hasta 2007. No faltaron algunos funcionarios entusiastas con los Presupuestos Participativos u otros que, aunque con menor entusiasmo, asumieron sus funciones con pulcritud profesional e institucional. Pero la dinámica del proceso, muy compleja y enrevesada, desordenada y estresante, un tanto endogámica y con excesiva carga política partidista, provocaba un elevado número de reuniones mal convocadas y peor organizadas en su desarrollo, que muchos de ellos vivían como una “auténtica pérdida de tiempo”. Además, entre este equipo de empleados locales perteneciente a diversas delegaciones y áreas, había profesionales muy conscientes de las limitaciones políticas de una iniciativa que contaba con apoyos muy magros dentro de la mayoría del gobierno local, pues percibían con nitidez el escaso, a veces nulo, interés de los políticos de sus delegaciones –ya fueran del PSOE o de la propia Izquierda Unida- por los Presupuestos Participativos.

Imagen 50 a 53.- Técnicos municipales en los Presupuestos Participativos





Los técnicos del Ayuntamiento de Sevilla constituyeron un grupo de actores de primer orden en el desarrollo del proceso. Aunque existieron recelos y una extendida conciencia de su debilidad política dentro del Ayuntamiento, participaron en numerosas actividades, desde la tramitación de expedientes relacionados con los Presupuestos Participativos hasta la implicación en sus actos públicos, en alguna ocasión, con plena identificación. Fotografía: JMMR.

Al margen de los técnicos municipales adscritos a la Delegación de Participación Ciudadana, - sobre los que trataremos más adelante-, entre 2005 y 2007 contabilizamos apenas siete u ocho funcionarios de otras delegaciones y organismos que participaran con un mínimo de regularidad, aún con reiteradas ausencias, en las reuniones técnicas u otros foros de los Presupuestos Participativos: un jefe de sección del Servicio de Educación, un jefe de sección del Instituto Municipal de Deportes (muy circunstancialmente, participaron otro jefe de sección, un jefe de servicio y un técnico de este organismo), dos técnicos de la Delegación de Cultura (un gestor cultural especializado en artes escénicas y, en menor medida, otro técnico de la Sección de Bibliotecas), un jefe de sección de la Delegación de Empleo (a algunas reuniones acudió también la jefa del servicio), un técnico de la Delegación de Igualdad, que dejó de acudir “muy rebotado” avanzado 2006 y, muy ocasionalmente, el jefe de servicio de la Delegación de Juventud.

Los técnicos de las delegaciones de Empleo y Educación asistían a estas convocatorias regularmente; con una frecuencia menor lo hacían los de Cultura, Igualdad y Juventud; en ocasiones contadas acudían técnicos del Instituto Municipal de Deportes... Y nunca asistieron técnicos de la Gerencia Municipal de Urbanismo. La representación de este organismo autónomo, clave para la ejecución de propuestas relacionadas con obras de cierta entidad, se materializaba en algunos foros a través del “hombre de confianza” del proceso en la dirección de la GMU en virtud de los pactos de gobierno con el PSOE: José García Cebrián, cuadro municipal de IU próximo a Paula Garvín que, en unas ocasiones era presentado por los técnicos de CIMAS-IEPALA como “técnico de urbanismo” y, en otras, como “Director de Área de Urbanismo”. Ambas denominaciones eran inexactas: García Cebrián no era sino un cargo político, de libre designación por Izquierda Unida dentro de la cuota pactada. La circunstancia ponía en evidencia

la desconexión de los técnicos de la GMU de los Presupuestos Participativos, más allá de la estricta actividad formal que generaban en el interior de la Gerencia las actuaciones técnico-administrativas derivadas de la tramitación de las propuestas ciudadanas y sus correspondientes expedientes.

Además de estos profesionales, otros empleados locales tenían una relación muy puntual con los Presupuestos Participativos, generalmente relacionada con tareas auxiliares en actos públicos. Llegamos a calcular alrededor de ochenta empleados, entre personal laboral y funcionarios, encargados de asistir a mesas de acreditación de las asambleas (auxiliares de información de Participación Ciudadana o de los distritos), levantar acta (jefes de sección de los distritos) o colaborar en la preparación de los salones para la celebración de diversos actos (personal de puerta de los centros cívicos). Por otra parte, un número indeterminado de profesionales adscritos a las unidades internas incorporaba a sus tareas habituales la tramitación de los expedientes y proyectos técnicos o la organización de las actividades asociadas a las propuestas ciudadanas; aunque, por lo general, lo hacían como correspondería con cualquier otra actuación de sus negociados o unidades básicas.

Bien distinta fue la implicación de un importante número de técnicos de la Delegación de Participación Ciudadana. Llegamos a contabilizar veinticinco profesionales, de diferentes escalas y niveles, con mayor dedicación: dos funcionarios de los Servicios Centrales (un jefe de sección y un jefe de negociado), diez directores de centros cívicos (jefes de negociado), y trece técnicos en animación sociocultural (TASOC), personal laboral eventual también adscrito a los centros cívicos.

Los directores y directoras de los centros cívicos son funcionarios, titulados universitarios adscritos al grupo A de Técnicos de Administración Especial (TAE), del Ayuntamiento de Sevilla. Ocupaban, de manera provisional pues aún muchos de estos puestos no habían salido a su cobertura definitiva, jefaturas de negociado. Cada centro cívico –dos en algún caso- constituía un negociado dependiente de la Sección de Centros Cívicos y Programas de la Delegación de Participación Ciudadana, la unidad central de esta delegación más implicada en los Presupuestos Participativos. Las funciones generales de estos directores combinan tareas internas, relativas al funcionamiento y mantenimiento del centro o a la gestión del personal a su cargo, con otras externas relacionadas con las actividades programadas y con la relación con el tejido asociativo de su zona de referencia.

Los Presupuestos Participativos introdujeron algunos cambios en sus tareas habituales, sobre todo por la centralidad que el proceso adquirió en esta delegación. La vinculación de estos profesionales al proceso fue, no obstante, desigual según los casos pero, por lo general, acudían a reuniones y acciones formativas, dirigían a los técnicos en animación sociocultural en sus tareas de dinamización e información a vecinas y vecinos interesados por el proceso, colaboraban en los preparativos de las asambleas de sus zonas y, en ocasiones, asistían a ellas desempeñando papeles de apoyo logístico. Algunos de los directores y directoras de centros cívicos participaban activamente en las asambleas de sus barrios y, en casos concretos, llegaron a defender propuestas e incluso a presentarse su candidatura a delegado de los Presupuestos Participativos.

Se trata de profesionales que suelen conocer las entidades y redes asociativas de sus zonas y que, si bien con diferentes opiniones y actitudes, simpatizaban en mayor o menor medida con los principios del proceso. Sus principales críticas, sobre todo entre 2005 y 2008, guardaban relación con la intervención de técnicos externos y, de un modo más extendido, con problemas de comunicación con los servicios centrales; concretamente, con las interferencias y cruces de informaciones e instrucciones entre su dirección jerárquica administrativa, el equipo técnico externo y la dirección política. Asimismo, observaban que fuera de la Delegación de Participación Ciudadana el proceso suscitaba muy poco apoyo en el resto de áreas municipales.

La Delegación de Participación Ciudadana resolvió, a principios de 2005, la contratación de catorce técnicos superiores del módulo profesional en Animación Sociocultural; tema que había quedado pendiente en el anterior período municipal. La incorporación de estos profesionales había sido recomendada por funcionarios de las delegaciones de Cultura y de Participación Ciudadana para aumentar la dotación de los centros cívicos con personal especializado. Hubo sesenta preseleccionados entre unos ciento cincuenta candidatos y en el proceso de selección se valoró la posesión del título correspondiente de Formación Profesional, de conocimientos y experiencia en IAP y, en su caso, de alguna titulación universitaria. En la práctica, estos técnicos estuvieron volcados en exclusiva en la dinamización de los Presupuestos Participativos en los centros cívicos y en los barrios a que fueron asignados. Eran mayoritariamente mujeres jóvenes y muy activas y, aunque su horario era “de tardes”, el ritmo del proceso y su situación eventual – personal laboral contratado- presionaba a una disponibilidad de connotaciones casi militantes.

En las asambleas y otros actos desempeñaban un papel polivalente: se reunían con vecinos y vecinas o con grupos motores, fijaban carteles, contaban votos, acudían a infinidad de actividades... “Igual para un roto que para un descosido”, lo que, unido a intervenciones directas de algunos dirigentes políticos que entre estos profesionales podían ser vividas como presiones partidistas, generaron descontento, protestas e incluso varias renunciaciones al puesto de trabajo entre personas, a priori, abiertamente simpatizantes con los principios que el proceso decía defender.

De todo este personal, de la Delegación de Participación Ciudadana o de otras áreas, que participaba más de cerca en los Presupuestos participativos, 22 eran mujeres y 11 eran hombres. Las edades de los técnicos en animación sociocultural se situaba mayoritariamente entre los 20 y los 30 años. El resto de técnicos, todos ellos funcionarios con plaza menos uno que era interino, tenían edades comprendidas entre los 40 y los 50 años. La totalidad de funcionarios y algunos TASOC tenían estudios universitarios, ya fueran medios –Magisterio, Enfermería o Trabajo Social- o superiores –Derecho, Pedagogía, Historia, Antropología o Económicas-. La antigüedad de servicio media entre los funcionarios -los TASOC se habían incorporado a sus puestos en 2005- se aproximaba a los quince años. Y entre aquellos que nos manifestaron, aún sin serle preguntada, su preferencia de voto (5 personas) se inclinaba hacia los partidos de la coalición de gobierno municipal, mayoritariamente al PSOE. Asimismo, quienes nos informaron sobre su afiliación sindical (aproximadamente la mitad, tampoco se había preguntado) se declararon afiliados a CC.OO. o UGT.

Imagen 54, 55.- Técnicos de Animación Sociocultural



El personal adscrito a la Delegación de Participación Ciudadana tuvo una mayor vinculación a los Presupuestos Participativos. Particularmente, los Técnicos en Animación Sociocultural (TASOC), figura creada a comienzos de 2005, dirigieron la práctica totalidad de su actividad a la colaboración en muy diversas tareas relacionadas con el proceso. Fotografía: JMMR.

Entre estos empleados públicos locales que mantenían una relación más directa con el proceso se dieron algunas actitudes de resistencia a la colaboración, ya fuera por pertenencia a un partido o facción crítica hacia los Presupuestos Participativos, por exceso de celo legalista ante algunas decisiones políticas, por algún talante personal... Por ejemplo, la desconfianza hacia los Presupuestos Participativos era muy patente entre funcionarios del Instituto Municipal de Deportes o, a otro nivel, entre directivos de la Delegación de Juventud. Algunos otros funcionarios y técnicos de Animación Sociocultural se mostraban críticos hacia las limitaciones de un proceso que entendían, además, “políticamente muy manipulado”. Pero, por lo general, no nos parecía acertado concluir, como hacían algunos dirigentes políticos, que los profesionales municipales, ni en su conjunto ni entre los más implicados en el proceso, fueran un obstáculo – una “resistencia tecno-burocrática”- para los Presupuestos Participativos¹¹⁵. Sí es cierto que estos funcionarios y técnicos rigen su trabajo por unas normas garantistas, propias de las administraciones públicas, estrictas en cuanto a procedimientos y plazos. Y que, además, sobre esta realidad incidía la propia evolución del proceso y sus contradicciones; en particular, la débil persuasión hacia el personal municipal desde la mayoría de las instancias políticas municipales.

El trabajo de campo entre técnicos y funcionarios municipales puso de manifiesto que estos profesionales poseen, por lo general, un amplio y detallado conocimiento de las estructuras municipales y de sus dinámicas organizacionales, formales e informales. También de las políticas sectoriales en que intervienen y, en algunos casos, tienen una apreciable proximidad hacia los tejidos asociativos ciudadanos con que mantienen una mayor relación profesional. Además, algunas de las características que definen su posición en la organización municipal – estabilidad, extendida neutralidad partidista, ventajosas condiciones laborales relativas, experiencia en el tratamiento con responsables políticos de diferente signo...- sitúa a muchos de estos actores en una equilibrada distancia respecto de las decisiones políticas.

En abril de 2005 se realizó un ejercicio DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) sobre los Presupuestos Participativos en el que participaron veintiocho técnicos locales adscritos a las delegaciones de Empleo, Educación, Igualdad y, muy mayoritariamente, Participación Ciudadana. La opinión general destacaba elementos positivos de la iniciativa en el sentido de mayor democratización y participación de la ciudadanía e incluso de su contribución a un mejor funcionamiento de las dinámicas políticas y burocráticas municipales. Pero, al mismo

¹¹⁵ La formulación “resistencia tecno-burocrática”, muy recurrente entre los dirigentes políticos y técnicos externos de los Presupuestos Participativos de Sevilla la hemos leído también, curiosamente, en varios textos sobre el Orçamento Participativo de Porto Alegre anteriores al proceso de Sevilla.

tiempo, los profesionales mostraban su escepticismo por las posibilidades de manipulación partidista o ante el escaso apoyo político de la mayoría del gobierno local, por la complejidad del proceso y por la débil asistencia ciudadana a muchos de sus actos.

III.3.4.- Personas participantes más comprometidas con los Presupuestos Participativos: delegados de distrito y ciudad y miembros de grupos motores

En ambos grupos –consejos de delegados y grupos motores- participaban personas que, de manera voluntaria, asumían cierto compromiso con el proceso. Los primeros, los delegados representativos, eran elegidos en las asambleas de zona, de entre quienes habían presentado o defendido al menos una propuesta, por un período anual, revocable e improrrogable. Y constituían consejos territoriales –a nivel de cada distrito o de toda la ciudad-, realizando tareas relacionadas con la recepción y tratamiento de propuestas y su entrega a las autoridades. Este trabajo lo hacían en estrecha relación con los técnicos de CIMAS-IEPALA y, además, algunos de ellos, solían acudir a foros y reuniones informativas o a otras actividades. No obstante, la implicación real de estos delegados y delegadas fue muy desigual, registrándose un altísimo número de abandonos antes de agotar el período de su representación.

En la primera edición de los Presupuestos Participativos, directivos de varias asociaciones de vecinos y militantes de partidos políticos sí mostraron, al calor de las expectativas suscitadas y en algún caso también con aspiraciones de alcanzar cierto posicionamiento, especial interés por formar parte de los consejos ciudadanos. No obstante, entre directivos vecinales, la ausencia de un espacio específico en el proceso para sus asociaciones mientras, por el contrario, sí existen otros cauces de interlocución con el ayuntamiento restó interés a la participación en los consejos y, más en general, en el proceso.

Por su parte, entre los militantes de partidos políticos cabía distinguir diferencias. Entre miembros del Partido Socialista Obrero Español pudo haber, en un principio, cierta orientación de “copar los cargos”; probablemente, más por pura inercia organizacional que por las “ganancias” que tal actuación podía proveer en un proceso del que aún no se sabía casi nada; estaba aún por ver qué márgenes reales ofrecería para la rentabilización partidista. Otros delegados y delegadas, personas vinculadas al Partido Popular o al Partido Andalucista –pocas en ambos casos- asumieron esta responsabilidad de manera expectante pero, poco después, se fueron retirando coincidiendo con la desvinculación –o abierta oposición- de sus respectivos partidos respecto a los Presupuestos Participativos. Los militantes de Izquierda Unida, a su vez

miembros de los consejos de distrito o ciudad, fueron, aunque minoritarios, los mejor ubicados dada la proximidad a su dirección política. En cualquier caso, otros dirigentes vecinales o militantes del PSOE cumplieron sus períodos de representación íntegramente.

Tras concluir su período anual, una vez entregadas al gobierno local las propuestas definitivamente seleccionadas, las delegadas y delegados cesaban de sus puestos en los consejos y pasaban a constituir comisiones de seguimiento para supervisar la ejecución de estas propuestas ciudadanas. Estas comisiones de seguimiento, creadas en cada distrito o área municipal –o grupo de ellas-, funcionaron de manera muy irregular, acaso con la salvedad de las de Urbanismo, en algunos momentos concretos, y las de Participación Ciudadana. Los retrasos en la visualización de la ejecución de las propuestas, especialmente las dirigidas a la Gerencia Municipal de Urbanismo, la escasa receptividad de algunos organismos -como el Instituto Municipal de Deportes, gobernado por IU- o de muchos concejales y responsables de distritos, o los ritmos impuestos por el proceso, muy estresantes y desordenados, junto a la debilidad de los incentivos para la participación, son algunas causas que podrían explicar la irregularidad de estas comisiones. Sin duda, hay que unir el cansancio de muchos voluntarios y, sobre todo, la desconfianza hacia un proyecto que ya evidenciaba demasiada inestabilidad y escaso apoyo político de la mayoría del gobierno municipal.

El análisis de los datos cuantitativos recabados en 2005 sobre delegados ciudadanos corrobora algunas conclusiones muy significativas en el sentido apuntado. En total, en 2005, habían sido elegidas 180 personas: hombres y mujeres de manera paritaria. De entrada, deberían haber sido elegidas 216 ya que a cada una de las dieciocho zonas que en ese año celebraron asambleas correspondían 12 delegados, 6 a consejo de distrito y otros 6 al consejo de ciudad. Este desfase indicaba un primer problema que observamos en algunas asambleas y que fue creciente conforme se sucedían las ediciones anuales: la dificultad para encontrar candidatos. Y se acentuaría en la medida en que los primeros delegados elegidos, en muchos casos personas activas en sus barrios, no podían, según establecía el Autorreglamento, presentarse a la reelección al siguiente año.

En cualquier caso, de las 180 personas efectivamente elegidas en 2005, 78 fueron registradas como miembros del consejo de ciudad y 102 de los consejos de distrito. Pero, de todas ellas, sólo 73 se adscribieron realmente a sus correspondientes comisiones, de las que, con posterioridad, 13 presentarían formalmente su renuncia. O sea, los 60 delegados que

continuaron adscritos a las comisiones –al menos, documentalmente-, suponían menos de la tercera parte del total de representantes teóricamente a elegir. 31 de ellas, el 56,7%, eran mujeres.

Por zonas, los delegados que se mantenían vinculados a los Presupuestos Participativos se distribuían de la siguiente forma:

Cuadro 34.- Presupuestos participativos de Sevilla. Delegados representativos que continuaron vinculados al proceso. Año 2005

Zona	Nº delegados activos
Alcosa	4
Bellavista	2
Sevilla Este	6
Buhaira	6
Carteros-Macarena	3
Carteros-Norte	1
Cerro del Águila	6
Entreparques	5
Polígono Sur - Esqueleto	1
Triana	2
Casco Antiguo	5
San Jerónimo	2
San Pablo	5
Su Eminencia	2
Los Remedios	3
Torre del Agua	4
Torre blanca	2
Virgen de los Reyes	5

Fuente: Elaboración propia

Debe tenerse en cuenta que, en aquellas zonas en que continuaron vinculados al proceso un mayor número de delegados, éstos no sumaban sino la mitad de los que formalmente fueron o deberían haber sido elegidos. Y que en la mitad de las zonas sólo continuaban vinculados tres o menos delegados. Particularmente, en zonas como Carteros-Norte o Polígono Sur los Presupuestos Participativos habían mantenido un solo delegado elegido en asamblea; indicador

de la controvertida marcha real del proceso participativo y de sus resultados en términos de movilización social.

En el año 2006, una vez concluido su período representativo en los consejos, sólo 38 personas delegadas, casi la sexta parte de las que habían sido elegidas en las asambleas, continuaron formalmente vinculadas al proceso a través de las comisiones de seguimiento. A éstas comisiones se unieron una decena de personas que, aún sin haber sido elegidas, mostraron interés por participar voluntariamente en ellas. Al final, este casi medio centenar de personas más comprometidas, que aún continuó reduciéndose conforme avanzaba el tiempo, estaba nutrido mayoritariamente por simpatizantes de los partidos de la coalición de gobierno y, entre ellos, por personas ideológicamente próximas a Izquierda Unida y a los impulsores del proceso.

Un número algo inferior de personas –exactamente 42, en su mayoría hombres (más del 57% del total), pertenecientes a los grupos anteriores- se registraron como delegados en la comisión de Autorreglamento. Se trataba de un grupo de trabajo que, por un lado, participaba en la elaboración de su texto y, por otro, en su presentación pública en las asambleas y en el seguimiento de su aplicación. De esta comisión formaban parte como coordinadores los técnicos de CIMAS–IEPALA y sus reuniones solían ir precedidas de encuentros y negociaciones entre miembros de PSOE e IU.

Por otra parte, en torno a los grupos motores se reunían, por barrios o zonas, o en algún caso siguiendo criterios sectoriales, personas igualmente voluntarias que colaboraban en la difusión y desarrollo del proceso en sus territorios. La idea central sobre los grupos motores era su vinculación a los barrios como célula básica de cada zona, aunque en algunos casos estas agrupaciones siguieron criterios temáticos sectoriales. Así ocurrió, por ejemplo, con el grupo motor “de inmigrantes” y con el de personas interesadas en realizar propuestas LGTB (Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales).

El número de miembros de los grupos motores era muy variable; en algún caso el grupo llegaba a superar en algún momento la docena de colaboradores más o menos activos y, en otros, a duras penas pudo constituirse o incluso no se llegó a hacer. Básicamente, eran puntos de encuentro de algunos militantes sociales de los barrios y, en aquellos más estables, confluían algunos militantes de izquierda, algunos miembros de asociaciones de vecinos o de otras entidades de la zona y otras personas que decidían comprometerse con los Presupuestos

Participativos y con el barrio. A diferencia de los órganos representativos, en estos grupos motores, que eran abiertos y cuyo criterio de selección no era otro que participar de cierto seguimiento del ritmo impuesto por su funcionamiento, podían tener continuidad las mismas personas lo que, unido a su participación en actividades formativas e informativas y a su estrecho contacto con los técnicos de animación sociocultural, con la dirección de sus centros cívicos de referencia y con los técnicos de CIMAS-IEPALA, generaba cierta base “militante”, teóricamente social y no institucional, más o menos permanente del proceso.

Imagen 56, 57.- Miembros de grupos motores: voluntariado más comprometido con los Presupuestos Participativos



Los grupos motores contaron, por lo general, con pocos miembros; incluso, en algunos barrios, no llegaron a constituirse o apenas tuvieron un funcionamiento regular. Pero configuraban la base social más o menos permanente del proceso. Estaban formados por voluntarios y voluntarias que dinamizaban los Presupuestos Participativos en sus barrios o convocaban y dirigían las asambleas. Otras personas, entre quienes destacaron más mujeres que hombres, adquirieron compromisos con los Presupuestos Participativos mediante la presentación y defensa de propuestas en sus barrios. Arriba, a la izquierda, miembros del grupo motor del barrio de San Jerónimo durante una asamblea. A la derecha, una vecina del barrio defiende su propuesta ante la asamblea. Fotografías: JMMR.

Pero, en cualquier caso, el número de “miembros registrados” estables de los grupos motores fue muy reducido¹¹⁶. En 2006, la totalidad de grupos motores sumaba 63 miembros registrados: 34 hombres y 29 mujeres. Entre estas personas no había ningún joven menor de 25 años; sólo el 4,4% tenía entre 25 y 30 años, el 13,3% entre 31 y 40 años, el 28,8% entre 41 y 50 años, el 40% entre 51 y 65 años, y el 13,3% eran mayores de 65 años. Así, la media de edad de los miembros de los grupos motores –o sea, de los ciudadanos voluntarios más comprometidos con el proceso, de su base social más activa- se situaba en torno a los 50 años.

¹¹⁶ “Miembros registrados” eran aquellos que cedían datos personales elementales -por ejemplo, para ser localizados para una convocatoria de reunión-, a la secretaria de los Presupuestos Participativos. Puede entenderse por tanto que eran los miembros más activos o comprometidos de cada grupo motor, con independencia de que estos grupos, en algún caso, reunieran puntualmente a un número algo mayor de personas.

Las zonas que contaban con grupos motores constituidos por entre 5 y 10 personas registradas eran: Carteros-Norte, Alcosa, San Jerónimo, San Pablo y Virgen de los Reyes. El resto mantenía menos de cinco personas e, incluso, en varios barrios, los Presupuestos Participativos no contaban ni tan siquiera con una persona de contacto al margen de los profesionales municipales adscritos a los centros cívicos.

Más allá de estos datos, la atención a los discursos de adhesión o desafección hacia el proceso entre esta reducida base social que continuó más comprometida arrojaba situaciones muy variables, que oscilaban entre la entrega y confianza entusiasta a los Presupuestos Participativos y una más extendida decepción que se traducía en abiertas críticas al proceso. Entre ambas posturas, no faltaban quienes, conscientes de las contradicciones y limitaciones, continuaron activos. Probablemente, no tanto por incondicional adhesión al proyecto o por mantener grandes expectativas sobre sus logros concretos como, desde diferentes niveles de crítica o aceptación, por la modesta defensa de una iniciativa que, era innegable, pretendía introducir unos cauces participativos más democráticos y directos, hasta entonces inéditos, en la relación del ayuntamiento con la ciudadanía.

Imagen 58, 59.- Un grupo motor sectorial: el “grupo motor de inmigrantes”



Uno de los grupos motores de carácter sectorial que reunió a más personas fue el “grupo motor de inmigrantes”, particularmente en su primera reunión, celebrada en el Centro Cívico “Los Carteros”, el 9 de junio de 2007. Para su constitución no se contó con el tejido asociativo de y pro inmigrantes más sólido de la ciudad sino con algunos contactos personales de técnicos de los Presupuestos Participativos y de miembros de Izquierda Unida. El grupo no se llegó a consolidar y, poco después de su formación, derivó, al margen del proceso, hacia un Foro Local de Inmigración bajo dirección de la Delegación municipal de Relaciones Institucionales, gobernada desde el grupo municipal de Izquierda Unida. Fotografías: JMMR.

Entre noviembre de 2007 y enero de 2008 se celebraron reuniones de evaluación del proceso con los grupos motores. Por lo general, los miembros de estos grupos manifestaron su conformidad con los logros del proceso y su voluntad de seguir activos pero, en el capítulo de críticas, anotaban, también de un modo general, importantes deficiencias. Entre éstas

destacaban las limitaciones de comunicación y difusión social, las debilidades de los propios grupos motores, la baja participación ciudadana general en los Presupuestos Participativos, los retrasos en la ejecución de las propuestas y el “poco compromiso” del gobierno local –“falta de apoyo político al proceso”-, o la complicada metodología “con alto número de reuniones, monótonas, largas, rígidas y densas”. El último párrafo del Informe de conclusiones elaborado como resumen de estas reuniones señalaba textualmente, de manera *telegráfica* y demoledora:

“Las propuestas no se hacen. Impotencia. Desilusión. Ha ido bajando la participación de los vecinos en las asambleas. En las asambleas baja la participación por las propuestas que quedan pendientes por hacer. Las personas que participan se cansan, impotencia, gasto de tiempo libre para nada”¹¹⁷.

III.3.5.- Investigadores y expertos: conocimiento y recursos, autoridad y legitimación

La Delegación de Participación Ciudadana firmó convenios de colaboración con diversos grupos de investigación de las universidades de Sevilla. Estos equipos de investigadores atendían a la evolución de aspectos que la dirección política consideraba trascendentes para el proceso: indicadores de calidad democrática (Aula de Derechos Humanos José Carlos Mariátegui, UPO), políticas de comunicación (GICC), incorporación de escolares y jóvenes (Laboraforo) o culturas del trabajo entre los técnicos y funcionarios municipales (GEISA). También fue firmado un convenio con la AICIA para la cobertura del asesoramiento logístico y organizativo¹¹⁸.

La intención declarada de la delegación guardaba relación con la suma al proceso de “un eje del conocimiento” desde instituciones cualificadas de carácter público. La evolución de los acontecimientos evidenciaría otras tantas intenciones igualmente presentes en otros casos de presupuestos participativos impulsados desde las redes político-académicas en que participaban los dirigentes de Sevilla: entre ellas, sumar efectivos “baratos” al proceso –mediante becas y otras fórmulas precarias- entre investigadores jóvenes que, en la práctica, trabajaban codo con codo con los técnicos externos de CIMAS-IEPALA, derivar recursos económicos y contactos de interés hacia determinados equipos de investigación “próximos”, o captar a sectores que añadían legitimidad a los Presupuestos Participativos en función de una autoridad académica que, en

¹¹⁷ “Informe Evaluación 2007 Presupuestos Participativos de Sevilla”. Documento interno, no publicado, resumen de la ronda de reuniones mantenidas con miembros de grupos motores.

¹¹⁸ GICC: Grupo de Investigación Comunicación y Cultura (Universidad de Sevilla). AICIA: Asociación de Investigación y cooperación Industrial de Andalucía. Laboraforo: equipo vinculado a la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Sevilla. GEISA: Grupo para el Estudio de las Identidades Socioculturales en Andalucía (Universidad de Sevilla).

determinados casos, se esperaba que actuara a modo de “intelectualidad orgánica” del proceso¹¹⁹. De hecho, era muy frecuente, por parte de los dirigentes políticos, aludir a la presencia en los actos de profesores e investigadores “de la universidad”; algo que, por otra parte, suscitaba la irritación y las críticas encendidas de otros dirigentes de Izquierda Unida y el PCA más desapegados al proceso que, poco después, tras las elecciones de 2007, se harían con las riendas del grupo municipal, de la Delegación de Participación Ciudadana y de los Presupuestos Participativos. Y que comenzarían a rescindir estos convenios.

Imagen 59 a 62.- Jóvenes investigadores dinamizando los Presupuestos Participativos



Miembros de la mayoría de los grupos de investigación con los que la Delegación de Participación Ciudadana convenió diversos estudios sobre los Presupuestos Participativos de Sevilla se integraron al proceso, en realidad, como dinamizadores del mismo. Ya fuera participando activamente en las asambleas, en el apoyo logístico o en actividades de calle, estos equipos actuaron, a través de becas y subvenciones, como técnicos de los Presupuestos Participativos. Fotografías: JMMR.

Los equipos de investigadores mantenían reuniones periódicas conjuntas en las que se intercambiaban impresiones sobre la marcha de los diferentes trabajos, se impartían acciones

¹¹⁹ Los intentos por “introducir el proceso en la universidad” fueron tan recurrentes como fútiles, a excepción de algunos entornos reducidos en la Universidad Pablo de Olavide. En el marco de estas investigaciones se llegó a proponer la organización de actividades de postgrado cuyas prácticas irían orientadas a la realización de “trabajo de campo” por parte de los alumnos y alumnas en la difusión de los Presupuestos Participativos en distintos barrios de la ciudad.

formativas dirigidas a funcionarios o delegados y participaban en las jornadas internacionales que, anualmente, se organizaban desde los Presupuestos Participativos. Especial implicación llegaron a tener el grupo de la Universidad Pablo de Olavide bajo dirección del profesor Joaquín Herrera y el grupo vinculado a la Universidad de Sevilla, Laboraforo; este último, constituido por jóvenes pedagogos que editaron materiales para difundir el proceso en centros educativos y movilizaron a grupos de niñas y niños para que acudieran a las asambleas a presentar sus propias propuestas. En las asambleas y otros actos de los presupuestos participativos era muy frecuente encontrar a algunos miembros de estos grupos de investigación.

En ocasiones, aunque nunca fue tratado en esos términos, podía dar la impresión de que tanto los dirigentes políticos como algunos líderes académicos, en particular el profesor Rodríguez Villasante, entendían los diferentes equipos de investigación como apéndices del proceso y, en este sentido, impartían orientaciones a algunos miembros de estos equipos como si se tratara de niveles inferiores de ellos dependientes dentro de una misma organización.

Capítulo IV

Los Presupuestos Participativos de Sevilla y la participación de la ciudadanía

Con lo expuesto hasta ahora hemos intentado ubicar nuestro objeto de estudio en el contexto general de los procesos de presupuestos participativos y en los principales debates políticos en que se inserta, señalando algunos de sus antecedentes más relevantes y su origen. Asimismo, hemos analizado sus fundamentos políticos y metodológicos y sus principales actores, ilustrando algunas de sus contradicciones fundamentales, políticas y organizacionales, avanzadas en nuestra hipótesis de partida. En este capítulo IV pretendemos ahondar en otra de estas contradicciones: al filo de su descripción, analizamos los principales escenarios de los Presupuestos Participativos de Sevilla abiertos a la participación de la ciudadanía. Nos referimos a aquellos espacios del proceso a los que acudían, con regularidad y compromisos muy dispares, diferentes sectores ciudadanos llamados a participar.

Las narraciones etnográficas y los comentarios que exponemos tienen como objetivo dar cuenta de nuestra lectura e interpretación del desarrollo del proceso en estos escenarios sociales, atendiendo a cómo se traducían las formulaciones discursivas y reglamentarias en las prácticas observadas, evaluando muy especialmente su relevancia social: los apoyos ciudadanos de que han gozado los Presupuestos Participativos. Estos apoyos los hemos analizado atendiendo a los niveles de asistencia y participación en los diferentes actos del ciclo anual, a las opiniones y percepciones -de apoyo, indiferencia o desafección crítica- captadas entre diferentes actores, a las interacciones y comportamientos observados durante el desarrollo de los actos, a la implicación de líderes y entidades relevantes de la sociedad civil. Asimismo, hemos considerado de interés atender a otros espacios, solo relativamente abiertos a la ciudadanía, más específicamente orientados a especialistas y expertos en metodologías participativas, a círculos académicos y a otros profesionales de la participación ciudadana adscritos a universidades, fundaciones y consultoras.

Nuestra exposición, desde la pretensión de aportar una visión global del proceso, tanto sectorial como territorial, combina referencias a actos de distintas modalidades, observados en escenarios asimismo diversos y que se corresponden con barrios, distritos y otros lugares distintos de la ciudad o, en algún caso, de fuera de ella.

IV.1.- Espacios ciudadanos para la deliberación y la toma de decisiones: asambleas del Autorreglamento, asambleas de propuestas y asambleas de rendición de cuentas

Formalmente, en la literalidad del Autorreglamento, la asamblea constituía la principal expresión de la democracia directa en el proceso y su principal órgano decisorio:

“Las Asambleas de Zona son el órgano decisorio principal de los Presupuestos Participativos que interviene en todos los aspectos fundamentales del proceso” (Autorreglamento de los Presupuestos Participativos 2005-2006. Capítulo II, Sección Primera, Artículo 6).

La asistencia y participación en estas asambleas, celebradas por zonas, estaba formalmente abierta a todos los ciudadanos y ciudadanas de Sevilla. Todos tenían derecho a participar, presentando y defendiendo propuestas, y los mayores de 16 años empadronados en la zona podían, además, votar. Las asambleas estudiadas registraron, en cuanto a asistencia, sensibles diferencias según zonas y, sobre todo, según unas u otras rondas de convocatorias. Estas “rondas” de asambleas eran básicamente tres: una, en enero-febrero, para la aprobación del Autorreglamento y, otra, en mayo-junio, para la votación de las propuestas. Podía celebrarse una tercera ronda, en el mes de octubre, de carácter informativo o de “rendición de cuentas”. No era infrecuente que en una ronda de asambleas la asistencia en una determinada zona desbordara las previsiones de los organizadores mientras en otra zona próxima apenas cubría las expectativas o incluso registraba escasa participación. Este dato podía verse modificado, incluso invertido, a la siguiente ronda.

Las asambleas solían tener un guión común para el desarrollo de cada una de sus modalidades, ya fueran asambleas del Autorreglamento, de propuestas o de rendición de cuentas. A continuación, se detallan las claves principales de cada uno de estos modelos.

IV.1.1.- Asambleas del Autorreglamento

La ronda de asambleas del Autorreglamento era al principio anual y pasaría a ser bianual a partir de 2008, tras el relevo de los responsables políticos de los Presupuestos Participativos en el nuevo grupo municipal de IU. Se celebraba una asamblea en cada zona en los primeros meses del año con el objetivo principal, según establecían las normas del proceso, de debatir y aprobar el Autorreglamento. Este documento era tenido por fundamental pues, como expusimos,

contenía los principios políticos, la organización y el marco normativo básico que regiría todo el ciclo anual de los Presupuestos Participativos.

Previamente a su presentación a las asambleas de zona, era elaborado por una comisión -la Comisión de Autorreglamento- en la que, coordinados por técnicos de CIMAS-IEPALA, podían participar hasta dos delegados ciudadanos elegidos en cada una de las asambleas de propuestas del año anterior. Uno de estos dos delegados debía ser miembro del grupo motor de la zona. No obstante, a las reuniones de la Comisión ya llegaba un texto muy elaborado por parte del "Estado Mayor" con la colaboración de algunos investigadores próximos y, ya fuera con anterioridad a la constitución de la comisión o en paralelo a sus sesiones, dirigentes de IU de la Delegación de Participación Ciudadana y del proceso y miembros del grupo municipal del PSOE negociaban aspectos fundamentales que los militantes de ambas formaciones deberían votar más tarde en las asambleas de manera conjunta.

Las asambleas del Autorreglamento, una vez la comisión daba el texto por elaborado, solían convocarse con pocos medios, de modo que su difusión, en la práctica, se limitaba a los círculos más próximos a los Presupuestos Participativos: miembros de grupos motores, delegados ciudadanos y personas de algunas asociaciones o colectivos especialmente involucrados en el proceso. Por lo general, este espectro era lo suficientemente reducido como para que los sujetos más politizados -particularmente, los miembros de PSOE e IU- consiguieran la aprobación de su propuesta tal y como había sido negociada alrededor de los debates de la comisión que lo elaboraba. Estas circunstancias, unidas a las características siempre formales de un texto de carácter reglamentario, venían a garantizar sin grandes dificultades una determinada orientación ideológico-política con la que, siempre en un plano teórico, pudieran sentirse más o menos cómodos la generalidad de miembros de ambos partidos. Y ello, reflejando, al mismo tiempo, formulaciones consideradas clave por sus impulsores que redundaban en su carácter democrático-participativo: cogestión pública, mecanismos de democracia directa, centralidad de las asambleas, carácter vinculante de las decisiones...

Pero las asambleas del Autorreglamento, que como hemos apuntado contaban con pobre difusión, bien podrían considerarse, salvo en casos o momentos un tanto excepcionales, una escenificación formal de concesión de legitimidad a un documento que, en lo fundamental, llegaba a las asambleas sustancialmente perfilado y con garantías suficientes de ser aprobado.

Por lo general, se celebraban en los centros cívicos y eran convocadas por la tarde, a partir de las 18:00 o las 19:00 horas, durante una misma semana, entre los meses de enero y febrero. Uno o dos auxiliares de información, funcionarios del centro o del distrito, instalaban una mesa de acreditaciones a la entrada de los salones donde se iban registrando las personas asistentes. A estas personas, tras la comprobación de su empadronamiento en la zona, se les entregaba un ejemplar fotocopiado de la propuesta de Autorreglamento y otro, algo confuso y complicado de entender, con una relación de enmiendas que se habían ido aportando a lo largo de su elaboración. Algunos asistentes, miembros de los partidos de la coalición de gobierno u otros especialmente vinculadas al proceso, acudían ya con el texto en su poder, en ocasiones subrayado y con anotaciones.

La asamblea era presidida y coordinada desde una mesa de la que solían formar parte un miembro del equipo técnico de CIMAS-IEPALA, los dos delegados de la zona que habían participado en la comisión de Autorreglamento, un representante político del Distrito, generalmente su secretario o director, y un funcionario municipal –del distrito o del centro cívico– que ejercía la secretaría y levantaba acta de la sesión. Tras una breve introducción del técnico de CIMAS-IEPALA, los delegados procedían a leer, una tras otra, unas enmiendas que, ante la escasa difusión de este tramo del ciclo, sólo podían haber sido emitidas, en su práctica totalidad, por parte de personas o grupos próximos al proceso. En cada asamblea se leían, “debatían” y votaban todas las enmiendas de toda la ciudad que habían sido dirigidas a la comisión de Autorreglamento.

La presentación y defensa de una enmienda al texto inicial, si ésta procedía de una persona no organizada, requería de un esfuerzo titánico que conllevaba acudir a su defensa a todas o a una gran parte de las asambleas de zona de la ciudad; hecho prácticamente imposible pues, cada día, se celebraban varias simultáneamente en distintos puntos. En consecuencia, las organizaciones –más concretamente, las organizaciones más disciplinadas y con efectivos en la generalidad de zonas– eran casi las únicas que podían enmendar el texto con posibilidades no sólo de éxito, sino con posibilidades reales de defender tales enmiendas en la totalidad o en un número significativo de asambleas. No sólo eso; en algunas asambleas del Autorreglamento pudimos observar cómo se llegaron a formular enmiendas presentadas por “equipo técnico”, procedimiento reservado por el “Estado Mayor” para, en su caso, introducir modificaciones de última hora al texto que serían defendidas por quienes coordinaban todas las asambleas: los técnicos de CIMAS-IEPALA.

Estos hechos redundaban, en nuestra opinión, en el carácter formal, casi “de trámite” y con pobre debate, de muchas de las asambleas del Autorreglamento. Formalmente, era refrendado por asambleas ciudadanas pero una lectura algo más atenta a este refrendo obligaba cuando menos a matizar su publicitado carácter democrático participativo y la supuesta “autorregulación social autónoma del proceso” esgrimida por sus responsables.

Ilustramos esta afirmación con un significativo ejemplo relativo a una asamblea del Autorreglamento, celebrada el 31 de enero de 2005, en el centro cívico El Tejar del Mellizo, uno de los dos de referencia del entonces distrito Triana-Los Remedios.

La convocatoria de esta asamblea se había limitado a fijar algunos carteles –muy pocos, considerando la extensión de los barrios implicados, a los que había que añadir Tablada- y a un muy defectuoso *mailing* a algunas asociaciones y comunidades de propietarios de los barrios del distrito. En cualquier caso, el acto no iba formalmente dirigido a colectivos sino a “personas a título individual” con independencia de que formaran parte de algún grupo. Además, la asamblea había sido organizada “muy a la ligera”¹²⁰, sin que los empleados del centro cívico hubieran recibido orientaciones precisas que, por otra parte, tampoco sabían con demasiada certeza de dónde debían llegarles, si de la dirección política de Participación Ciudadana, de su dirección jerárquica técnico-administrativa, de los técnicos de CIMAS-IEPALA (“los técnicos de los Presupuestos Participativos”) o de otros dirigentes políticos que, como Javier Navascués, “está en todas partes pero nadie sabe muy bien en calidad de qué”. “Lo que han hecho es soltarnos esto... ‘ahí va el baúl’... y apáñatelas como puedas”. Lo poco que se hizo para organizar la convocatoria había corrido a cargo de una sola persona, técnico en animación sociocultural, pues el grupo motor sólo contaba “con dos personas que, además, no han participado... Y no son de Los Remedios, son de Triana”. El salón de actos acogió, en los momentos de mayor asistencia, a 62 personas que apenas superaban la mitad del aforo de la sala de usos múltiples del centro.

La introducción y moderación corrió a cargo de un miembro del equipo técnico de CIMAS-IEPALA. Junto a él, en la mesa que presidía la asamblea, se encontraban la directora del centro cívico –“estoy aquí porque me ha tocado”, nos dijo con muy pobre convicción-, un representante del delegado del Distrito, que en ningún momento intervino, y los delegados de la comisión de

¹²⁰ Los entrecomillados se corresponden con frases textuales de un informante, un empleado municipal, en realidad única persona directamente implicada en la convocatoria y organización de este acto.

Autorreglamento: un hombre y una mujer de mediana edad. De estos últimos, el delegado masculino tuvo cierto protagonismo pues fue, junto al técnico de CIMAS-IEPALA, exponiendo el articulado y sometiéndolo a votación, a mano alzada, punto por punto.

Las votaciones, en su práctica totalidad a favor del texto propuesto y, en su caso, en contra de unas enmiendas que nadie de entre los asistentes había presentado ni defendió, daban resultados prácticamente unánimes sin apenas debates ni discusiones. Nadie pedía tampoco aclaraciones, algo que nos llamaba la atención dada la terminología especializada del texto “sometido a debate” y de algunas de las formulaciones leídas desde la mesa: “ejecución presupuestaria”, “articulación y complementariedad entre la democracia representativa y participativa”, “ubicación y ámbito territorial en el caso de propuestas de inversiones y mantenimiento”... Un párrafo de la propuesta de Autorreglamento, referido a “las relaciones de colaboración con los Grupos de Trabajo de las Juntas Municipales de Distrito”, señalaba las siguientes funciones:

“Realizar el seguimiento de la ejecución presupuestaria, junto con los miembros de la Comisión de Seguimiento definida en este Autorreglamento, integrándolos en los Grupos de Trabajo de las Juntas Municipales de Distrito, de acuerdo con procedimiento previsto en el Reglamento de los Órganos de los Distritos (BOP de Sevilla nº 140 de 20 de junio de 1989)” (Autorreglamento de los Presupuestos Participativos 2005-2006. Capítulo IV, Sección Segunda, Artículo 30)

El artículo, que quedaría íntegramente recogido por el Autorreglamento, fue aprobado prácticamente por unanimidad –había un grupo de seis asistentes que no votaba nunca-, sin haber requerido de explicación alguna por parte de quienes allí estaban reunidos.

Un chico joven se había sentado en un extremo, al fondo del salón, donde todas las filas de sillas se encontraban vacías. Había pedido la palabra en una ocasión para rebatir la obligatoria paridad entre hombres y mujeres en los órganos representativos de los Presupuestos Participativos, medida introducida para promover la incorporación de mujeres al desempeño de responsabilidades: “yo lo que digo es que no hay que promover a nadie; hay que seleccionar a los más capaces”, sugirió con dominio en el uso de la palabra y aire un tanto displicente. No hubo quien le hiciera el menor caso. La reacción a su comentario fue el desdén más insultante, acaso acompañado de algún comentario en voz baja de tono descalificador y bromista...

Al ver al investigador tomando anotaciones, el joven, que lo supuso periodista, se sentó junto a él y comenzó a darle, bajando la voz, su crítica opinión de cuanto estaba ocurriendo: “yo no soy

de ningún partido, vengo como ciudadano y aquí vienen los militantes de izquierda a votar lo que les dicen... Mira cómo esos votan lo que vota aquél de la mesa..."¹²¹.

Nuestras indagaciones al finalizar la asamblea, entre empleados municipales y otros asistentes, corroboraron que, efectivamente, "aquí todos tienen marchamo". Algunos militantes del PSOE e IU de la zona, sobre todo de Triana, habían acudido "con consignas" precisas sobre qué debían votar. Incluso, nos informaron abiertamente que se había dado, a nivel local y antes del comienzo de la ronda de asambleas, una negociación entre dirigentes de ambas organizaciones para acordar lo fundamental del Autorreglamento. En la puerta, a la salida del acto, uno de los asistentes, buen conocedor de las interioridades del proceso, comentaba a otro en un tono jocoso aunque de impostada pretensión confidencial que, en algún aspecto concreto, "los del PSOE y los de IU han votado distinto de cómo han pactado y eso va a traer tela".

La información venía a corroborar algunos comportamientos observados en los momentos previos a las votaciones: comentarios entre personas próximas que votaban al unísono y cierta práctica del "brazo de madera"¹²². En efecto, entre las poco más de treinta personas ajenas a la mesa y al grupo de empleados municipales que permanecieron durante toda la asamblea en la sala, aproximadamente la mitad de las acreditadas y presentes al comienzo, se podían distinguir dos sectores más homogéneos que identificamos como miembros del PSOE e IU, más o menos agrupados y sentados en dos racimos de sillas algo distanciados uno del otro. Más alejado de estos dos grupos, media docena de hombres y mujeres hacían entre ellos, en apariencia sin atender demasiado al desarrollo de la reunión, algunas bromas críticas. Una de estas personas, un hombre de edad sensiblemente superior a la media que después supimos era presidente de una comunidad de propietarios de Los Remedios, hizo, en una ocasión, una incrédula intervención en voz alta descalificando la globalidad del proceso. "Esos son del PP de Los Remedios", nos diría tras la asamblea la directora del centro cívico.

¹²¹ El discurso de este joven -su articulación crítica y muchas de sus expresiones- invitaba a suponer que se trataba de una persona politizada en sentido "fuerte", con criterios coherentes y evidente intencionalidad de incidir sobre la percepción del "reportero". Este hecho y otros similares observados en otros actos podrían tener relación con que los concejales del Partido Popular, en sus ruedas y notas de prensa críticas hacia los Presupuestos Participativos, exponían datos sobre el proceso que, aunque no eran exactos (lógico, no participaban en los recuentos ni en la elaboración de las actas) sí podían obedecer a la observación de las asambleas mediante la presencia en ellas de algunos miembros de su partido con orientaciones al respecto.

¹²² El "brazo de madera" es una práctica frecuente en determinadas votaciones a mano alzada. Grupos más o menos disciplinados tienen un referente entre las personas asistentes: sencillamente, se levanta la mano -el "brazo de madera"- cada vez que lo haga la persona que actúa como referente.

IV.1.2.- Algunas consideraciones generales sobre la asistencia y participación en las asambleas del Autorreglamento

Un análisis detallado y desmitificador de estas asambleas -en las que, a decir de sus promotores, “la ciudadanía decide las reglas básicas del proceso”- no debe pasar por alto sus reducidos niveles de asistencia y participación. Es preciso advertir de algunas limitaciones en los datos disponibles pues, de un lado, las cifras en su día facilitadas por la secretaría de los Presupuestos Participativos no reflejan las rondas de asambleas del Autorreglamento de todos los años estudiados; y, de otro, estos datos y los aportados en sus críticas ruedas de prensa por los concejales del Partido Popular, aunque muy aproximados, no coinciden con exactitud si bien, en alguna ocasión, este partido refiriera que manejaba “datos procedentes de Participación Ciudadana”. Además, a partir de 2006 y, sobre todo, con el cambio de dirección política tras las elecciones de 2007, los datos originales más controvertidos del proceso –asistencia, niveles de ejecución...- dejaron de hacerse públicos y nuestras reiteradas peticiones de información fueron desatendidas. En cualquier caso, las cifras aportadas y comentadas a continuación, aunque pudieran en algún caso no ser del todo exactas, sí pueden ser consideradas sobradamente válidas como para sostener los razonamientos planteados.

En la ronda de asambleas del Autorreglamento de 2005, sólo la celebrada en el Cerro del Águila contó con una asistencia “relevante” (143 personas); asistencia que se correspondió con la movilización organizada por sectores vecinales para apoyar una extensa batería de enmiendas al Autorreglamento, muchas de las cuales, al no ser defendidas en otras zonas, no prosperaron. Al resto de zonas acudió, en todos los casos, un número muy inferior al centenar de participantes que, en ocho de ellas, no superaría las treinta personas. Hay que tener en cuenta que estas cifras reflejan los números de personas que se registraban antes de comenzar la asamblea o en sus inicios. Como pudimos comprobar en aquellas asambleas a las que acudimos, los abandonos antes de que concluyeran podían conllevar que las asambleas finalizaran con la mitad e incluso menos personas presentes.

También cabe apuntar que cerca del 60% del total de personas inscritas, tomadas todas las zonas, había acudido a este tipo de convocatoria con anterioridad¹²³, concretamente a la ronda de asambleas informativas sobre el nivel de ejecución de las propuestas –o “asambleas de

¹²³ Al aludir a “este tipo de convocatorias” nos referimos a las asambleas de Autorreglamento y a otras asambleas que, como las informativas del último trimestre del año, registraban por lo general una asistencia mucho menor que las asambleas de propuestas celebradas en las semanas anteriores al comienzo del verano.

rendición de cuentas"- celebrada, tres meses antes, en octubre de 2004. El resto de asistentes lo hacía por primera vez. Este elevado porcentaje de repeticiones podría indicar una alta "fidelidad" al proceso, muy superior a la que más adelante podrá ser observada en relación con otras asambleas de mayor asistencia, lo que cabe vincular a la movilización para este tipo de asambleas "menores" de militantes de partidos u otros grupos especialmente comprometidas con los Presupuestos Participativos. También con el hecho de que un reducido pero estable círculo de asistentes no asociados ni afiliados a partidos pero igualmente comprometidos con el proceso, acudían prácticamente a todos sus actos.

**Cuadro 35.- Presupuestos Participativos de Sevilla
Asambleas del Autorreglamento 2005
Asistentes registrados por zonas y, entre estos, asistentes que acuden por segunda vez**

Zona	Asistentes Asambleas Autorreglamento 2005	Asistentes que repiten	% Asistentes que repiten
Casco Antiguo	23	14	60,90%
Virgen de los Reyes	49	26	53,10%
Los Carteros-Macarena	18	14	77,80%
Los Carteros-Norte	No se celebra		
San Jerónimo	28	21	75,00%
Entreparques-Pino Montano	37	29	78,40%
Buhaira-Nervión	14	11	78,60%
San Pablo	28	25	89,30%
Alcosa	30	24	80,00%
Blas Infante (Sevilla Este)	66	15	22,70%
Torreblanca	59	32	54,20%
Cerro del Águila	144	60	41,70%
Su Eminencia			
Torre del Agua	26	17	65,40%
Esqueleto	35	26	74,30%
Bellavista	26	20	76,90%
Los Remedios-Tablada- Triana	62	36	58,10%
Triana	No se celebra		
TOTALES	645	370	58,10%

Fuente: Secretaría de los Presupuestos Participativos. Elaboración propia

Es pertinente añadir que estas asambleas del Autorreglamento eran largas, muy densas y estaban sujetas a una dinámica de funcionamiento y al uso de una terminología muy distante

para personas escasamente politizadas o sin experiencia directa en organizaciones sociales o políticas de cierta complejidad.

El cuadro 35 muestra el número de personas que se registraron al comienzo de las asambleas del Autorreglamento celebradas en enero/febrero de 2005, y qué número y porcentaje de ellas repetía asistencia con relación al año anterior. Significativamente, este número de personas que repetía asistencia era muy similar al de quienes permanecían en la asamblea hasta su finalización.

Los niveles generales de asistencia fueron muy similares a los registrados en otras asambleas “menores”, a diferencia de lo que más adelante observaríamos en las asambleas de propuestas, que solían contar con un número de asistentes sensiblemente mayor. En las asambleas informativas de octubre de 2004, la asistencia total había sido de 646 personas, cifra prácticamente idéntica a la reseñada en el cuadro correspondiente a las asambleas del Autorreglamento de 2005. Asimismo, la asistencia total a las asambleas del Autorreglamento del año 2006, según datos aportados por el concejal del Partido Popular Ricardo Villena (ABC de Sevilla, 1/3/2006), se habría reducido a 529 personas.

La evolución mostrada en la siguiente tabla evidencia que, con independencia de la dificultad de contrastar datos que no son de idéntica procedencia, la asistencia a las asambleas del Autorreglamento fue muy reducida: una media de 587 personas al año que, distribuidas en dieciséis asambleas de zona, presenta un promedio de 37 participantes –más exactamente, una media de 37 personas inscritas al comienzo del acto- por zona y año en “el órgano decisorio principal” que ratificaba “las reglas básicas” de los Presupuestos Participativos.

**Cuadro 36.- Presupuestos Participativos de Sevilla
Asistencia a Asambleas del Autorreglamento 2005 y 2006
y asamblea informativa de octubre de 2004**

Tipo de asamblea y fecha celebración	Asistentes
Asambleas informativas octubre de 2004	646
Asambleas Autorreglamento enero / febrero de 2005	645
Asambleas Autorreglamento enero / febrero de 2006	529

Fuente: Secretaría de los presupuestos participativos y aportados a la prensa (diario ABC) por Partido Popular. Elaboración propia

Estos bajos niveles de participación –motivados, entre otras razones, por una escasa difusión, un desarrollo muy engorroso o una excesiva ideologización partidista- no nos hacen pasar por alto, a pesar de las contradicciones y deficiencias apuntadas, algunas potencialidades que, cierto que en una medida muy ajustada, observamos sobre la generación de nuevos entramados sociales, experiencias de aprendizaje colectivo o acercamiento de algunos vecinos y vecinas al proceso y a su ayuntamiento. Particularmente, constatamos la especial presencia y participación activa de mujeres en estas pequeñas reuniones. Por otra parte, entre los impulsores de los Presupuestos Participativos o entre otras personas especialmente comprometidas con ellos, nuestras alusiones a esta reducida participación era contestada con argumentaciones del tipo “nunca antes tanta gente había participado en Sevilla en la regulación de un proceso participativo”, “no sería viable la autorregulación con asambleas masivas” o “debemos primar lo cualitativo sobre la cantidad”.

En cualquier caso, aun estimando mejor que las reglas de un proceso participativo sean debatidas por pequeños grupo de personas a que no lo sean, no debe perderse de vista que hablamos de reuniones ciudadanas muy reducidas, donde el debate estaba muy mediatizado y donde, por las características de las asambleas y por el modo en que se convocaban, el principal componente de asistentes era siempre similar y muy connotado desde el punto de vista ideológico-político.

Así, y a pesar de las posiciones de quienes relativizaban la importancia de la dimensión cuantitativa de estas asambleas, los datos etnográficos se empeñaban en matizar también “lo cualitativo”. En el cuadro 35 puede observarse que a la asamblea del Autorreglamento celebrada en 2005 en el centro cívico Blas Infante, en Sevilla Este, sólo repitieron su asistencia dieciséis personas, un 22,7% de quienes habían acudido a la asamblea informativa de 2004, porcentaje mucho menor al resto. El motivo de esta particularidad merece exponer algunas observaciones sobre este acto que resultan asimismo ilustrativas sobre otras tantas contradicciones.

La asamblea del Autorreglamento de Sevilla Este se celebró el 1 de febrero. Antes del comienzo, previsto a las 18:30 horas, se habían concentrado a las puertas del centro cívico alrededor de medio centenar de personas muy diversas: hombres y mujeres, jóvenes y adultos, algunos niños... En apariencia, un buen número de ellas podría tener menos de cuarenta e incluso de treinta años. Fue lo primero que nos llamó la atención pues, en la generalidad de asambleas, calculábamos medias de edad bastante más elevadas. En la acera de enfrente, sobre la puerta

de acceso a un club deportivo municipal, una gran pancarta rezaba: “IU: especuladores del deporte sevillano”.

Curiosamente, la mayoría de las personas concentradas en la acera no entraba a la asamblea cuando iba a dar comienzo y, en el interior, varias mujeres rehusaban entre aspavientos la invitación a dejar a sus hijos e hijas en la guardería especialmente habilitada por los organizadores. En la sala contamos cuarenta y cinco personas, además de los componentes de la mesa –representante del Distrito, delegados ciudadanos, directora del centro cívico-, y del técnico de CIMAS-IEPALA y algunos otros empleados municipales. A los pocos minutos de comenzar la reunión, un portavoz de la Asociación de Vecinos Las Ciencias, del complejo de viviendas Andalucía Residencial, se levantó de su asiento, se dirigió a los reunidos y espetó: “pues si aquí no viene nadie... ¡nos vamos!”. A continuación, la mayoría de los presentes se levantaron al unísono y se marcharon, con caras de pocos amigos, tras él.

Una mujer, en apariencia con edad próxima a los sesenta años, se levantó como un rayo y corrió tras ellos a recriminarles su actitud. “Este es del PA”, nos dijo en tono despectivo refiriéndose al portavoz de Las Ciencias; comentario idéntico al emitido por otra mujer, más joven, militante de Izquierda Unida. Esta última nos añadió que los miembros de la asociación de vecinos que acababan de marcharse “son los mismos que se oponen a la construcción en el barrio de las instalaciones de REMAR”¹²⁴ y que la protesta en la puerta de la instalación deportiva guardaba relación con “los enjuagues del Partido Andalucista cuando hacía y deshacía en el Instituto Municipal de Deportes”¹²⁵.

Por su parte, el líder vecinal nos informaba, ya en la puerta del centro, que la mujer que les había recriminado su comportamiento “es del PSOE y tiene a su hija colocada en el distrito”. Los miembros de la Asociación de Vecinos Las Ciencias habían acudido a la asamblea del Autorreglamento, al margen de cualquier interés por lo que allí iba a tratarse, con la única

¹²⁴ REMAR es una organización no gubernamental, “organización evangélica, de origen norteamericano, que nace en España en la década de los ochenta con el objetivo de practicar y dar sentido a sus creencias religiosas a través de la ayuda a los sectores de heroinómanos más marginados socialmente” (Reigada y Manjavacas, 2005). En las fechas en que se celebraba la asamblea descrita se había radicalizado la oposición de grupos de vecinos a que el Ayuntamiento cediese unos terrenos del barrio a REMAR para la construcción de una sede social.

¹²⁵ Al parecer, tras el conflicto de la instalación deportiva, estaba la voluntad del Instituto Municipal de Deportes, que había pasado a gobernar un concejal de Izquierda Unida, de retirar la concesión de la piscina que, siendo pública, el Partido Andalucista, cuando gobernaba en el IMD, habría cedido a una comunidad de propietarios que, según nos expuso la militante de Izquierda Unida, sólo dejaba entrar a sus comuneros. “Este numerito es la resaca del PA”, nos dijo la militante de Izquierda Unida restando importancia al incidente.

intención de reprochar a la concejala delegada de Participación Ciudadana su posicionamiento público en favor de la construcción del centro de REMAR. Y, de paso, “para verle la cara” al presidente de FASE, Federación de Asociaciones de Sevilla Este, de la que el líder de Las Ciencias nos dijo que “es una correa de transmisión del PSOE” y que su presidente les había llamado “xenófobos” por oponerse al centro de REMAR. Ninguna de estas dos personas había acudido al acto. De ahí la premeditada y tumultuosa estampida.

“Y los dos que hay en la mesa -refiriéndose a los dos delegados que coordinaban la asamblea- también son del PSOE”, nos apostillaba acalorado el dirigente de Las Ciencias. Muy irritado, continuaba: “Y los que se han quedado dentro son del PSOE... y alguna gente buena del barrio... Los presupuestos participativos es una farsa. Muy buena idea pero manipulada por los partidos... Vienen en bloque cuando hay que votar, para hacer número y ganar las votaciones...”. Y nos refirió que él estuvo muy implicado el año anterior y que acudió “muchísima más gente”: “le puse mucha ilusión y trabajo y he salido escarmentado”.

Entre quienes permanecieron en sus sillas, en la sala, tras el incidente, contabilizamos diecinueve personas, con una media de edad que evidenciaba ser sensiblemente más alta que al comienzo. Estas personas continuaron “a lo suyo” como si nada hubiera ocurrido: había que retomar el guión. Después supimos que, en efecto, un buen número de ellos eran miembros o simpatizantes del PSOE, muy en menor medida de Izquierda Unida, y que ya esperaban que ocurriera algún incidente con los miembros de Las Ciencias.

La asamblea continuó su desarrollo como si de un puro trámite se tratara y, en menos de una hora, se había aprobado el articulado completo del Autorreglamento y se habían desestimado más de cincuenta enmiendas, ninguna de ellas emitida desde el barrio. En realidad, la convocatoria del acto había sido, en palabras de la técnico en Animación Sociocultural del centro, única persona comprometida con su organización,

“muy deficiente y limitada: se han colocado algunos carteles y un coche de una empresa [pagada por el Ayuntamiento] ha *megafoneado* por el barrio. Pero falta difusión de los Presupuestos Participativos... La reunión se ha convocado en poco tiempo y con muy pocos recursos”.

Además, en Sevilla Este prácticamente no existía grupo motor:

“Había tres [personas] pero uno se ha retirado para prepararse unas oposiciones y no han participado... Uff... Había sólo tres y ahora encima me dimite uno”, [nos transmitía

gesticulando su frustración la animadora sociocultural del barrio. Nadie más había participado en la convocatoria del acto], “salvo los del PSOE y los de Izquierda Unida, que se lo habrán dicho a los suyos, claro”.

Al finalizar la asamblea, poco después de las 19:30 horas, la directora del centro cívico y las dos auxiliares que habían permanecido en la mesa de acreditaciones se marcharon a toda prisa. Igualmente hizo el resto de componentes de la mesa que había presidido el acto y la práctica totalidad del reducido grupo de asistentes. La técnico en Animación Sociocultural, el técnico de CIMAS-IEPALA y la directora de Área de Participación Ciudadana, que había permanecido durante todo el rato en un discreto segundo plano, se quedaron unos minutos comentando el “objetivo cubierto, a pesar de todo”, de la asamblea.

IV.1.3.- Asambleas de propuestas:

Nuestro cuaderno de campo, tras la inmersión en estas y otras “asambleas ciudadanas” de los Presupuestos Participativos de Sevilla, comenzaba a reflejar impresiones contradictorias: “una de cal y otra de arena”, habíamos anotado en un margen. Por un lado, la observación directa había arrojado un saldo muy pobre en cuanto a participación de la ciudadanía, en absoluto coincidente con las apreciaciones transmitidas por nuestros primeros informantes, responsables políticos de IU en la Delegación de Participación Ciudadana o técnicos de CIMAS-IEPALA. Además, no eran pocas las opiniones que nos llegaban desde sectores ajenos al proceso y a los debates –en realidad, muy limitados en la ciudad- que éste suscitaba, aunque conocedores de la política y el asociacionismo local, que observaban los Presupuestos Participativos con desconfianza e incredulidad. Un profesor universitario, en privado, nos descalificaba la iniciativa como “un montaje de Paula, sin tener en cuenta las redes sociales”; o un veterano funcionario municipal adscrito a la Delegación de Participación Ciudadana, también en conversación informal, nos aludía a “las cosas de Paula, que es como es... Ya se sabe...”, acariciando un supuesto sobreentendido que nos llegaría de manera recurrente y que reducía el proceso en buena parte a “la cabezonería de la concejala”. O un periodista especializado en asuntos locales nos hablaba de la falta de receptividad, por absoluto desinterés, de la dirección de su medio, uno de los periódicos de influencia en la ciudad, El Correo de Andalucía, entonces propiedad del grupo PRISA; único, además, que no se había posicionado abiertamente en contra del pacto de gobierno PSOE-IU. Muy pronto, supimos cómo Paula Garvín empezaba a ser objeto de las críticas de algunos de sus compañeros de Izquierda Unida: “Paula se ha equivocado: ha puesto todos los huevos en la misma cesta”, “Paula se ha equivocado: Sevilla no es Porto Alegre”...

Comenzábamos a conocer el origen del proceso y a entrever algunas de las claves, muy cambiantes y contradictorias, que regían su desarrollo. Junto a actividades que algunos actores calificaban como “estrepitosos fracasos” –y damos fe de que, en muchas ocasiones, indiscutiblemente lo eran-, se celebraban otros actos cualitativa pero también, en ocasiones, cuantitativamente significativos. Durante 2004 habían acudido más de tres mil personas “a título individual” a las asambleas de propuestas celebradas por toda la ciudad; los delegados ciudadanos activos eran poco numerosos pero mantenían algunas comisiones con cierto funcionamiento estable; entre los técnicos municipales parecía dominar la desconfianza pero también se producían algunas manifestaciones de adhesión: “Nunca ha pasado nada igual en Sevilla. Y si antes decidían unos cuantos sobre el dinero, ahora, por lo menos, somos tres mil”. El esfuerzo de las personas impulsoras de los Presupuestos Participativos –desde su dirección política y desde el equipo de técnicos de CIMAS-IEPALA- era muy intenso... Por otra parte, algunas de las actividades surgidas de las propuestas ciudadanas del año anterior comenzaban a ejecutarse con éxito de participación y contenidos. Así, por ejemplo, la celebración del Día del Libro en Parque Alcosa, propuesta presentada a través de alumnos de un centro de adultos del barrio, había reunido varios cientos de asistentes a diversos actos en homenaje a José Saramago.

En el mismo sentido contradictorio, en las pequeñas reuniones del Autorreglamento habíamos observado una sobreactuación tras la que sabíamos se entretejían estrategias e intereses de partido y facción. Pero, de la misma forma, también apreciábamos la concurrencia de convicciones, de voluntades por “construir algo nuevo”, “más social”, “más democrático”... en dirigentes y militantes políticos y en otras personas no afiliadas a organizaciones partidistas que dedicaban tiempo y esfuerzos al proyecto.

El diario de campo comenzaba a adquirir tonos clarososcuros, contradictorios. Y, aunque también observábamos no pocos aspectos críticos en ellas, las asambleas de propuestas invitaban a una valoración parcialmente diferente a las del Autorreglamento. Nuestras dudas se agudizaban y, a pesar de todo, no debemos ocultar nuestras simpatías iniciales ante algunos de los escenarios e interacciones que observábamos, ciertamente inéditos en la vida política municipal de la inmensa mayoría de nuestras ciudades.

La ronda de asambleas de zona para la defensa y votación de las propuestas ciudadanas se celebraba entre los meses de mayo y junio. La convocatoria era más cuidada que en otros actos

pues estas asambleas constituían la mayor puesta en la escena social del proceso, y el número de asistentes a ellas actuaba, en gran medida, como indicador de su marcha general. Incluso, era esgrimido en diversos foros, dentro y fuera de Sevilla, como uno de los principales argumentos para su legitimación social y política y para su consideración como modelo de presupuestos participativos a seguir en otras ciudades españolas y europeas.

Por ello, su preparación contaba con el apoyo de una campaña de propaganda centralizada más ambiciosa, promovida desde la Delegación de Participación Ciudadana que, particularmente en el año 2006, multiplicó sus medios: carteles y otros materiales impresos, anuncios en autobuses y otros espacios municipales, cuñas radiofónicas y edición de *merchandise* (abanicos, llaveros, *pins*...) alusivos a los Presupuestos Participativos. Significativamente, un año después, en 2007, las asambleas coincidieron con las elecciones municipales y pasaron casi desapercibidas. En las ediciones inmediatamente posteriores, hasta 2010, su difusión no iría muchos más allá de los círculos más próximos al proceso, a los distritos u otras instancias municipales, al PSOE y a Izquierda Unida o el PCA.

Imagen 63, 64, 65.- Publicidad de los Presupuestos Participativos de Sevilla



La difusión pública de las asambleas de propuestas era más cuidada que la de otro tipo de convocatorias. Particularmente, en 2006, esta difusión contó con una extraordinaria campaña publicitaria que, en años posteriores, volvería a limitarse a los círculos más próximos al proceso, a los distritos municipales, los centros cívicos y los partidos de la coalición de gobierno. Fotografías: JMMR.

En 2006, año que puede ser tomado como el de mayor impacto en la difusión pública del proceso, fueron repartidos en otros actos y encuentros, también fuera de Sevilla, desde unos meses antes de esta ronda de asambleas, folletos informativos sobre los avances en la ejecución de las propuestas aprobadas en años anteriores. En algunos casos se proyectaba incluso un dvd de promoción cuya producción había sido cuidada de manera exquisita.

En los primeros meses del año se difundieron miles de trípticos desplegados firmados por la Delegación de Participación Ciudadana y los Presupuestos Participativos de Sevilla, con texto y

gráficos y fotografías a todo color, en los que se enumeraban las propuestas aprobadas en 2005, clasificadas por áreas municipales y distritos, especificando las asambleas de zona en las que habían sido presentadas. Al dorso, sobre un gran plano de la ciudad, se ubicaban, siguiendo su numeración, las propuestas y, algunas de ellas, ya ejecutadas, se acompañaban de fotografías. En el mismo documento, que una vez abierto alcanzaba unas dimensiones de aproximadamente setenta centímetros de ancho por cincuenta centímetros de largo, se incluía el calendario de reuniones y asambleas de los Presupuestos Participativos del período 2005-2006 y se proporcionaban los números de teléfono de los centros cívicos. “Presupuestos Participativos: lo dicho, hecho”, rezaba el reclamo, impreso a manera de sello, en varios lugares del tríptico.

No queremos dejar de comentar que el calendario de los actos de los Presupuestos Participativos publicitado era de tal intensidad que, solo ojearlo, provocaba vértigo. Por ejemplo, el mes de noviembre especificaba: entre los días 8 y 10, Jornadas Internacionales; también entre los mismos días 8 y 10, “Entrega del Presupuesto al Gobierno Municipal”; entre el 15 de noviembre y el 16 de diciembre, presentación de enmiendas al Autorreglamento; y el día 29, evaluación de los grupos motores y reunión de la comisión de Autorreglamento. En su conjunto, el calendario presentaba una densa relación, ordenada por meses, de reuniones, foros, asambleas, consejos, comisiones y otras actividades que, más que invitar a sumarse al proceso, podrían tener un efecto disuasorio radicalmente contrario al pretendido.

Además de este llamativo *tríptico-sábana* y de otros materiales de propaganda, se elaboró un documento audiovisual, muy difundido dentro y fuera de la ciudad, también en foros de otros países, en el que se otorgaba un lugar especialmente destacado a Paula Garvín quien, a modo de busto parlante, introducía desde su despacho, ante una pequeña y muy simbólica bandera tricolor republicana perfectamente visible, sus principales claves políticas. Entre estas apariciones centrales y otras tomas con sonido ambiental directo de ella misma y de otros concejales de IU dirigiéndose a una asamblea en el barrio de San Jerónimo, se intercalaban cuidadas imágenes en las que destacaban salones con reuniones repletas de personas, animados grupos de debate y deliberación, visitas in situ de los delegados ciudadanos, desplazados en autobús, a lugares en los que tendrían que ejecutarse propuestas, pequeñas intervenciones de miembros de grupos motores o de técnicos de CIMAS-IEPALA, tomas de obras en la vía pública y de actividades socioculturales realizadas... El resultado del montaje, completado con una magnífica banda sonora, era espectacular. Y mostraba una incontestable

cara del proceso. Pero, eso sí, solo una cara; por lo demás, muy exportable y muy a la medida de su capitalización política por parte de sus impulsores: “nosotros no hacemos publicidad, hacemos propaganda”, nos diría un cuadro municipal de Izquierda Unida.

La calidad y alcance de esta “propaganda” fue uno de los aspectos en los que la dirección política se había propuesto avanzar pues, en las dos primeras ediciones, en 2004 y 2005, la política de comunicación había presentado serias deficiencias.

“Hay poca gente que se ha informado. Estamos fallando, creo yo, en el marketing institucional... Yo no sé ese logo a quién coño se le ha ocurrido [se refiere al logotipo de los Presupuestos Participativos]... No sé quién lo ha permitido. Porque no... No. Lo que pasa es lo que te digo... Cuando me pongo a hablar de estas cosas con Navascués me dice que tienen contradicciones porque, por ejemplo, yo le decía que en las asambleas tenía que haber habido camisetas, para todo el mundo, de presupuestos participativos... Entonces, a él le parece horroroso porque le parece que es prostituir la idea. Además, las camisetas tienen que ser bonitas... La primera vez que se lo dije me llamó frívola; muy correctamente, pero me llamó frívola... No. Estoy hablando desde la teoría de la comunicación y del tipo de sociedad en que estamos. Porque, claro, es que Navascués proviene del PC pero... yo es que... Javier, como es tan serio y tiene esa idea del compromiso... (Informante: persona participante en los Presupuestos Participativos, no afiliada a partidos. Acudía a las asambleas de su zona y defendía propuestas)

“La propaganda ha sido muy deficiente. Hemos pecado de austeros donde no debíamos... por prejuicios de la izquierda. Y hay que invertir más en una publicidad más efectiva” (Informante: dirigente político de los Presupuestos Participativos. Militante de Izquierda Unida)

Es preciso reseñar que, en cierta forma, con las asambleas de propuestas de 2006, el proceso “se la jugaba”: eran las últimas asambleas de este tipo antes de la celebración de las siguientes elecciones, previstas para un año después, en mayo de 2007. Y la presión contra el proceso se hacía sentir no sólo desde la oposición municipal y los medios de comunicación afines a ella; también desde sectores del PSOE y, muy especialmente, en el interno de Izquierda Unida, por parte de quienes, críticos hacia los Presupuestos Participativos y hacia sus impulsores y dirigentes, comenzaban ya a tener la mayoría en la coalición y, desde luego, en el Partido Comunista. De hecho, los nuevos dirigentes que comenzaban a tener una posición claramente hegemónica, acuñaban frases del estilo de “la democracia participativa está en el ADN de Izquierda Unida pero los Presupuestos Participativos no pueden ocupar la centralidad del grupo municipal”.

Además de esta campaña, la convocatoria de las asambleas se basaba en otros medios y acciones dirigidas a “la movilización de los barrios”. En función de las capacidades de los

respectivos grupos motores de cada zona, esta “movilización” era más o menos intensa: cartas a los domicilios, pegadas de carteles, repartos de octavillas, convocatorias desde vehículos con altavoces por las calles... Los animadores socioculturales y, en el apoyo logístico, los directores de los centros cívicos participaban también en estos preparativos. Asimismo, miembros de algunas entidades ciudadanas de los barrios (AMPAs, alguna asociación de vecinos, pequeños colectivos culturales o de otro tipo...) colaboraban convocando a sus allegados. El lema genérico de esta convocatoria en 2006 fue “Tienes una cita con tu ciudad: presupuestos participativos. No puedes faltar”.

**Imagen 66.- Presupuestos Participativos de Sevilla.
Ficha de presentación de propuestas**

EJERCICIO 2007		NO SDO AYUNTAMIENTO DE SEVILLA Participación Ciudadana
FICHA DE PRESENTACIÓN DE PROPUESTAS PARA LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE SEVILLA		
DATOS DEL/ LA PROPONENTE		
Nombre y apellidos		
D.N.I.	Tfno.	
C./	Nº	Pta. C.P.
E-mail	Asamblea:	
LA PROPUESTA VA DIRIGIDA A:		
DISTRITO <input type="checkbox"/> ¿Cuál? _____ DELEGACIÓN <input type="checkbox"/> ¿Cuál? _____		
NOMBRE DE LA PROPUESTA		
Breve descripción de la propuesta		
NIVEL TERRITORIAL		
CIUDAD <input type="checkbox"/> DISTRITO <input type="checkbox"/> ZONA <input type="checkbox"/> BARRIO <input type="checkbox"/> OTRO <input type="checkbox"/>		
1-PARA ACTIVIDADES Y PROGRAMAS		2-PARA INVERSIONES Y MANTENIMIENTO
ALCANCE SOCIAL ¿Qué sector se beneficia?		¿DÓNDE SE VA A REALIZAR? (Indique nombre de la vía, ubicación...)
Sexo	1- Mujeres <input type="checkbox"/>	LA PROPUESTA ES. - Una inversión u obra nueva..... <input type="checkbox"/> - Una inversión u obra de mejora o mantenimiento..... <input type="checkbox"/>
Edad	1- Infancia <input type="checkbox"/>	
	2- Juventud <input type="checkbox"/>	
	3- Mayores <input type="checkbox"/>	
Colectivos destavorecidos	3- Minorías Étnicas <input type="checkbox"/>	
1- Inmigrantes <input type="checkbox"/>	4- Lesbianas, Gays <input type="checkbox"/>	
2- Parados <input type="checkbox"/>	5- Discapacitados psíquicos o físicos <input type="checkbox"/>	
Otros/as proponentes		
Nombre y apellidos		
D.N.I.	Tfno.	
C./	Nº	Pta. C.P.
Correo electrónico		
Nombre y apellidos		
D.N.I.	Tfno.	
C./	Nº	Pta. C.P.
Correo electrónico		
¿ANEXA DOCUMENTO? SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/> ¿Cuál? _____		
Firma: _____		
Fecha: _____		

Fuente: Documentación de los presupuestos participativos

La mayoría de las asambleas se celebraba en centros cívicos o, en aquellas zonas demasiado alejadas de alguno de ellos, se recurría a patios y salones de centros educativos públicos o de alguna otra entidad social. Lo más habitual era disponer unos aforos que, aproximadamente, pudieran acoger entre 100 y 300 asistentes. Al margen de las cuñas publicitarias en radio

contratadas desde la Delegación de Participación Ciudadana, la convocatoria de esta ronda de asambleas era ignorada por la prensa local que, asimismo, no prestaba cobertura informativa alguna a su desarrollo y resultados. Se trataba de un silencio muy significativo pues, con independencia de otras consideraciones, las asambleas de propuestas constituían uno de los acontecimientos relevantes del año en los barrios sevillanos –ciertamente extraordinario en algún caso- y, desde luego, uno de los acontecimientos locales señalados de la ciudad de Sevilla durante la semana en que se celebraban¹²⁶. En este sentido, el diario ABC, que sí “informaba” tras la ronda de otras asambleas “menores” –normalmente, haciéndose eco de las críticas de concejales del Partido Popular por la baja asistencia- ignoraba estas asambleas de propuestas que, aunque de manera desigual, reunían a un número importante de vecinas y vecinos.

Las asambleas de propuestas solían dar comienzo sobre las 19:00 horas. Desde treinta minutos o una hora antes, según los casos, y hasta las 21:00 horas, se habilitaban mesas de acreditaciones en las que auxiliares de información, funcionarios de los distritos o de los centros cívicos, atendían a los vecinos y vecinas conforme éstos se iban acercando. Los asistentes acreditaban su identidad y, una vez los funcionarios comprobaban su empadronamiento en la zona, recibían una tarjeta identificativa, una carpeta con diversos documentos y un bolígrafo. Además, a las personas acreditadas se ofrecían, en la ronda de asambleas de 2006, pequeños obsequios de propaganda de los Presupuestos Participativos; entre ellos, un abanico: detalle de agradecer ante los rigores de un verano adelantado. La carpeta repartida contenía el folleto plegable impreso a todo color –que incluía fotografías y gráficos- con información sobre la ejecución de lo aprobado en años anteriores, un díptico explicativo de la asamblea –“PASO A PASO”, redactado de manera muy clara y en caracteres de gran tamaño, que tuteaba al lector e incluía el orden del día de la asamblea-, una hojilla informativa de los fondos financieros puestos a disposición de los Presupuestos Participativos –menos clara y con letra menuda-, listados con las propuestas que serían sometidas a selección y un juego de papeletas de votación.

¹²⁶ Tan sólo el diario EL PAÍS, en la primera edición de los presupuestos participativos, en 2004, se hizo eco, en su sección de Andalucía, de la ronda de asambleas. En 2006, algún informativo local de Radio Sevilla (SER) ofreció cierta información pero, casi exclusivamente, enfatizando el carácter anecdótico de algunas de las propuestas ciudadanas emitidas. El resto de ediciones y el resto de medios –El Correo de Andalucía, Diario de Sevilla, ABC, COPE-Sevilla, Localia o Sevilla TV- parecían haber decretado una política de absoluto vacío informativo. Durante el primer período de gobierno de coalición de izquierdas –2003/2007-, esta actitud era frecuente ante la generalidad de actividades protagonizadas por los concejales de Izquierda Unida, salvo que fuera para criticar –o ridiculizar abiertamente- a sus líderes, sus actuaciones y sus discursos. Particularmente, en los diarios locales ABC y Diario de Sevilla y en la emisora de televisión local Sevilla TV. Pudimos saber que, en 2006, unos periodistas locales propusieron a su medio, El Correo de Andalucía, un periódico local próximo a la mayoría del gobierno municipal, hacer un informe sobre los Presupuestos Participativos y la idea fue expresamente vetada. No sería hasta 2008 cuando el corresponsal del diario Público en Sevilla consiguiera introducir en su medio algunas informaciones aisladas sobre los Presupuestos Participativos de Sevilla.

<<1º Paso ¿Qué se hace en esta asamblea?


En la Asamblea de Propuestas lo que vamos a hacer es DECIDIR de forma colectiva las propuestas que han presentado los vecinos y las vecinas. Las propuestas se priorizan, es decir, se quedan en un orden según los puntos que reciben en la asamblea.

Estos puntos los dan las votaciones de las personas asistentes a la asamblea.

Además de votar sobre las propuestas también se eligen delegados y delegadas al final de la asamblea. Los delegados y las delegadas tienen como tarea la aplicación de los criterios, la ordenación de las propuestas que se entregan al Gobierno de la Ciudad y el seguimiento de las propuestas para que se lleven a cabo. Para ser delegado o delegada tienes que haber presentado una propuesta o al menos haber defendido una. >>

(Extracto de PASO A PASO, documento fotocopiado repartido en las asambleas de propuestas de 2006)

**Imagen 67, 68.- Presupuestos Participativos de Sevilla.
Papeletas de votación para la elección de propuestas y de delegados/as del distrito**



CORPORACIÓN

INVERSIONES Y MANTENIMIENTO
(Cultura, Participación Ciudadana, Igualdad, Educación, Juventud)

1. PRIMERA _____ **C**

2. SEGUNDA _____ **A**

3. TERCERA _____ **F**

4. CUARTA _____ **B**

5. QUINTA _____ **E**

PROGRAMAS Y ACTIVIDADES
(Cultura, Participación Ciudadana, Igualdad, Educación, Juventud, Empleo, Salud y Medioambiente)

1. PRIMERA _____ **D**

2. SEGUNDA _____ **A** **B**

3. TERCERA _____ **E**

4. CUARTA _____ **F**

5. QUINTA _____ **I**

6. SEXTA _____ **M**

7. SÉPTIMA _____ **K**


8. OCTAVA _____ **K** **C**

9. NOVENA _____ **J**

10. DÉCIMA _____ **J**


DELEGADOS/AS DE DISTRITO

	NOMBRE Y APELLIDOS
1º	
2º	
3º	
4º	



Fuente: tra

En los listados, cada propuesta venía caracterizada por el nombre del proponente y una escueta descripción de la acción de la propuesta. Se agrupaban por bloques, según áreas y capítulos: Urbanismo; Corporación –distinguiendo inversiones y



CORPORACIÓN

INVERSIONES Y MANTENIMIENTO
(Cultura, Participación Ciudadana, Igualdad, Educación, Juventud)

1. PRIMERA _____ **C**

2. SEGUNDA _____ **A**

3. TERCERA _____ **F**

4. CUARTA _____ **B**

5. QUINTA _____ **E**

Ciudadana, Igualdad, Educación y Juventud), Corporación –programas y actividades- (Cultura, Participación Ciudadana, Igualdad, Educación, Juventud, Empleo, Salud y Medioambiente); Distrito (inversiones y mantenimiento – programas y actividades); Deportes (inversiones y mantenimiento – programas y actividades); y sugerencias.

**Cuadro 37.- Presupuestos participativos de Sevilla.
Bloques institucionales, capítulos presupuestarios y áreas
a las que se podían presentar propuestas ciudadanas**

Bloque institucional	Capítulos presupuestarios y áreas	
Gerencia Municipal de Urbanismo	Inversiones	
Corporación	Inversiones y mantenimiento	Cultura Participación ciudadana Igualdad Educación Juventud
	Programas y actividades	Cultura Participación ciudadana Igualdad Educación Juventud Empleo Salud Medioambiente
Distritos municipales	Inversiones y mantenimiento	
	Programas y actividades	
Instituto Municipal de Deportes	Inversiones y mantenimiento	
	Programas y actividades	

Fuente: documentos obtenidos durante el trabajo de campo. Elaboración propia

En los cuadros siguientes, aportamos algunos ejemplos de propuestas tal y como eran presentadas en los listados a las asambleas. La selección es bien representativa del tipo de propuestas que eran filtradas, primero en las unidades municipales e informalmente por el “Estado Mayor” y posteriormente en los foros de ciudad, para su posterior selección mediante votación en las asambleas. Y ello, en varios sentidos. De un lado, nos dan una clara idea del tipo de “decisiones” que podían tomarse en las asambleas: pequeñas reparaciones o inversiones en la vía pública, de bajo costo, o actividades recreativas que, en gran parte, ya se venían realizando fruto de la negociación directa entre entidades y distritos o de las propias planificaciones de los distritos y delegaciones. Particularmente, las actividades y programas propuestos al Distrito, en el caso que hemos tomado como ejemplo, se corresponden en gran medida con el tipo de actividades que esta estructura municipal venía ya realizando desde años atrás.

**Cuadro 38.- Presupuestos participativos de Sevilla, 2006.
Propuestas dirigidas al Área de Urbanismo.
Presentadas a la asamblea del centro cívico Tejar del Mellizo**

Letra	Proponente	Propuesta
A	JDB ¹²⁷	Arreglo del pavimento de las calles peatonales que transcurren entre Virgen de África y Virgen de Aguasantas
B	MRM	Paso elevado peatonal en la Avenida Juan Pablo II
C	SRM	Ampliación del acerado en las salidas de los colegios San José y Santa Ana
D	SRM	Fuente decorativa en plaza Otilio Ruiz
E	IVM	Autobús fluvial: hacer un autobús fluvial partiendo desde San Jerónimo hasta donde fuera viable, con sus correspondientes paradas en los puntos más importantes

Fuente: Presupuestos Participativos de Sevilla. Obtenido durante el trabajo de campo. Elaboración propia

**Cuadro 39.- Presupuestos participativos de Sevilla, 2006.
Propuestas dirigidas al Distrito (inversiones y mantenimiento).
Presentadas a la Asamblea del centro cívico Tejar del Mellizo**

Letra	Proponente	Propuesta
A	SRM	Nuevos pivotes (bolardos) en zona Los Remedios viejos: calle Naos, Béjar, Arcos y Miño en intersección con Arqueros y Ánimas
B	Varios unificados	Arbolado y mejora de la calle Virgen de Luján
C	Varios unificados	Colocación de pérgolas ajardinadas y bancos en la calle Virgen de Luján
D	JAPV	Parque infantil en Tablada, II Fase
E	EJAPV	Continuación acerado en Avda. García Morato, II Fase
F	AH	Colocación aparatos gimnasia terapéutica para mayores en Parque de los Príncipes
G	ECP	Arreglar acerado en la calle Virgen de la Estrella
H	JAG	Eliminación de barreras arquitectónicas en diferentes puntos del barrio
I	MDMG	Reposición de naranjos en calle Montecarmelo, entre números 30 y 42

Fuente: Presupuestos Participativos de Sevilla. Obtenido durante el trabajo de campo. Elaboración propia

¹²⁷ Hemos reseñado las iniciales de las personas proponentes. En los listados de propuestas originales, repartidos en las asambleas, figuraban nombres y apellidos completos.

**Cuadro 40.- Presupuestos participativos de Sevilla, 2006.
Propuestas dirigidas al Distrito (actividades y programas).
Presentadas a la Asamblea del centro cívico Tejar del Mellizo**

Letra	Proponente	Propuesta
A	Varios proponentes	Taller de pilates o terapéutico para mayores Taller de danza oriental Taller de guitarra Taller de bailes de salón para mayores Taller de manualidades Taller de flamenco Taller de corte y confección de trajes de flamenca Taller de ajedrez Taller de yoga Taller de fotografía Taller de cocina Taller de italiano: varios niveles Taller de inglés: varios niveles Taller de francés: varios niveles Taller de bordados de mantón Taller de Tai Chi varios niveles Clases de informática e internet: varios niveles Taller de apoyo de cultura y lengua para extranjeros Taller de pintura en tela Clases de sevillanas: varios niveles Taller de flecos de mantón Taller de hogar Taller "Barrio a barrio: conocer Sevilla"
B	MLSS	Concurso literario Juan Ramón Jiménez
C	JGM	Cruz de mayo
C	JGM	Fiestas de Navidad y Reyes
D	JGM	Actividades de celebración del carnaval
F	JGM	Celebración Día de Andalucía
G	SRM	Actividades infantiles los domingos por la mañana en los jardines Padre Otilio Ruiz
H	MBS	Celebración de fiesta cultural de otoño
I	PRC	Programa de actividades socioculturales en el Parque de los Príncipes
J	MLAP	Mantenimiento y ampliación de los Puntos de Información a la Mujer (PIM)

Fuente: Presupuestos Participativos de Sevilla. Obtenido durante el trabajo de campo. Elaboración propia

**Cuadro 41.- Presupuestos participativos de Sevilla, 2006.
Propuestas dirigidas al Instituto Municipal de Deportes (inversiones y mantenimiento).
Presentadas a la Asamblea del centro cívico Tejar del Mellizo**

Letra	Proponente	Propuesta
A	DSM	Colocación de boxes de cubiertos para la preparación y reparación de los coches de radio control en el Circuito Amate
B	DSM	Colocación de podium desde donde pilotar los coches los coches de radio control en el Circuito Amate

Fuente: Presupuestos Participativos de Sevilla. Obtenido durante el trabajo de campo. Elaboración propia

**Cuadro 42.- Presupuestos participativos de Sevilla, 2006.
Propuestas dirigidas al Instituto Municipal de Deportes (actividades y programas).
Presentadas a la Asamblea del centro cívico Tejar del Mellizo**

Letra	Proponente	Propuesta
A	MLSS	Jornada de natación para principiantes en la primera quincena de septiembre
B	CDM	Apertura de pistas deportivas durante la noche

Fuente: Presupuestos Participativos de Sevilla. Obtenido durante el trabajo de campo. Elaboración propia

**Cuadro 43.- Presupuestos participativos de Sevilla, 2006.
Propuestas dirigidas a Corporación (inversiones y mantenimiento).
(Cultura, Participación Ciudadana, Igualdad, Educación y Juventud)
Presentadas a la Asamblea del centro cívico Tejar del Mellizo**

Letra	Proponente	Propuesta
A	AFM	Colocación de persianas en el centro de adultos de Triana
B	JJBN	Inversión Museo Triana
C	VSS	Casa social LGTB (lesbianas, gays, transexuales y bisexuales)
D	MIPB	Creación o ampliación de la sección LGTB en bibliotecas públicas

Fuente: Presupuestos Participativos de Sevilla. Obtenido durante el trabajo de campo. Elaboración propia

Debemos reparar en que, concretamente en el caso que hemos tomado como ejemplo, el de la asamblea de propuestas del centro cívico El Tejar del Mellizo del año 2006, aunque podrían ser tomados otros casos, se acreditaron, al comienzo de la reunión, 129 personas. Suponiendo que se hubieran mantenido todas durante toda la asamblea, cosa que no ocurrió, podríamos concluir que un total de 129 personas votaron un total de 73 propuestas que, a su vez, habían sido presentadas por unas cuarenta personas, ya fueran de los barrios implicados o de otros lugares de la ciudad¹²⁸.

¹²⁸ En total fueron votadas algo más del doble de las propuestas que hemos extraído, para presentarlas como ejemplo, de los listados repartidos en la asamblea.

Tiene asimismo interés rastrear, hasta donde pudimos obtener información, qué fue de las propuestas presentadas en la asamblea que comentamos. Así, por ejemplo, de las nueve propuestas presentadas al capítulo de inversiones y mantenimiento del Distrito, votadas en mayo de 2006, fueron definitivamente seleccionada seis, de las que, en octubre de 2007, estaban realizadas cinco. Por su parte, de las diez propuestas presentadas al mismo organismo, en el capítulo de actividades y programas, fueron seleccionadas cuatro y, en octubre de 2007, sólo estaba efectivamente realizada una.

Del resto de propuestas presentadas en la asamblea, dirigidas al conjunto de delegaciones, en total 53, fueron definitivamente seleccionadas 28. De éstas, en octubre de 2007, casi año y medio después de haber sido presentadas y votadas y casi un año después de haber sido formalmente presupuestadas, sólo 4 habían sido ejecutadas. Dos de estas cuatro propuestas ejecutadas, la promoción de un encuentro LGTB andaluz y la realización de un concierto a las personas represaliadas en Sevilla, habían sido dirigidas a la Delegación de Participación Ciudadana desde la práctica totalidad de las asambleas de zona y habían contado con el apoyo decidido del "Estado Mayor" de los Presupuestos Participativos y de los sectores de Izquierda Unida próximos al proceso. Del resto de propuestas dirigidas a la Corporación que habían sido presentadas a la asamblea, posteriormente priorizadas y aún no ejecutadas, 24 en total, una había sido desestimada, 10 se encontraban "en curso", en fase de expediente técnico-administrativo, y tan sólo 11 habían sido presupuestadas sin que ni siquiera hubieran comenzado los trámites para su ejecución. De la suerte de otras dos propuestas no existía información alguna.

Insistimos en la consideración sobre las propuestas que podían ser presentadas para su votación en las asambleas de zona. Las tablas aportadas a continuación, correspondientes a propuestas presentadas a diferentes áreas y distritos en ediciones posteriores del proceso, en los años 2007 y 2008, redundan en su carácter de pequeñas realizaciones en la vía pública o de actividades socio-recreativas que, en ocasiones, ya venían siendo programadas desde diferentes ámbitos municipales, a veces negociadas con entidades asociativas de los barrios. Y que, en muchos casos, dudosamente justificaban un proceso participativo ciertamente complejo, presentado por sus impulsores directos como concreción ejemplar de la democracia participativa, como socialmente transformador y superador de las desigualdades estructurales e impugnador del neoliberalismo. De hecho, no pocas de las peticiones dirigidas al proceso demandaban

actuaciones que bien podrían ser acometidas desde el ayuntamiento por el procedimiento de oficio o en cumplimiento de sus tareas habituales.

**Cuadro 44.- Presupuestos participativos de Sevilla
Propuestas de Actividades dirigidas y aprobadas en asambleas
a la Delegación de Participación Ciudadana. 2007**

Propuesta	Asamblea
Manejo nuevas tecnologías	Entreparques - Pino Montano
Banco del tiempo	Todas las asambleas
Mantenimiento de la emisora Radiópolis	C. Antiguo - Entreparques - Pino Montano - Los Carteros - Parque Miraflores- Macarena - San Jerónimo - V. Reyes
Conferencias historias y leyendas sevillanas	Torreblanca
Continuidad huertos vecinales y escuelas Parque Tamarguillo	Alcosa
Jornadas medioambientales del Tamarguillo	Alcosa
Jornadas Solidarias en centro cívico de Torreblanca	Torreblanca
Actividades para el verano	Triana - Los Remedios
50 aniversario de Los Pajaritos	Tres barrios
Ludotecas en los centros cívicos	Todas las asambleas
Juegos tradicionales en la calle	Todas las asambleas
Encuentro de encajeras de bolillos	Entreparques - Pino Montano - Los Carteros - Parque Miraflores- Macarena - San Jerónimo - San Pablo - V. Reyes
Talleres de formación vecinal en Presupuestos Participativos	Todas las asambleas
Ampliación y mantenimiento de los huertos de Torreblanca	Torreblanca
Jornadas Memoria Histórica en centros cívicos	Todas las asambleas
Encuentro Internacional de colectivos en apoyo a la causa saharauí	Todas las asambleas
Promoción de actividades conmemorativas (8 Marzo, 25 Noviembre, 24 Mayo)	Todas las asambleas
Encuentro de organizaciones de mujeres: diversidad cultural	Todas las asambleas
Actividades alternativas de ocio nocturno	Alcosa - Blas Infante - C. Antiguo - Entreparques - Pino Montano - Esqueleto - Los Carteros - Parque Miraflores- Nervión - San Jerónimo - Su Eminencia - Torre Agua - Torreblanca - Triana
Huertos escolares Huerta del Rey Moro	(Sin especificar)

Fuente: Presupuestos Participativos de Sevilla. Informe de Seguimiento 2007/2008

Nótese, en el cuadro anterior, cómo entre las propuestas que figuran presentadas y aprobadas en “todas las asambleas” figuran algunas que fueron promovidas desde los propios

Presupuestos Participativos (“Talleres de formación vecinal en Presupuestos Participativos”) o por parte de círculos muy próximos a sus dirigentes (“Promoción de actividades conmemorativas -8 Marzo, 25 Noviembre, 24 Mayo-”, “Jornadas Memoria Histórica en centros cívicos” o “Encuentro Internacional de colectivos en apoyo a la causa saharauí”, entre otras).

**Cuadro 45.- Presupuestos participativos de Sevilla
Propuestas de Inversiones y Mantenimiento dirigidas y aprobadas en asambleas
a la Delegación de Participación Ciudadana. 2007**

Propuesta	Asamblea
Centro cívico en Tres Barrios	Todas las asambleas
Ampliación de centro cívico El Tejar del Mellizo	Triana - Los Remedios
Tablones de anuncios ciudadanos	Todas las asambleas

Fuente: Presupuestos Participativos de Sevilla. Informe de Seguimiento 2007/2008

**Cuadro 46.- Presupuestos participativos de Sevilla
Propuestas de Inversiones y Mantenimiento dirigidas y aprobadas en asambleas a Urbanismo.
Ordenadas según puntuación definitiva. 2008**

Propuesta	Asamblea
Fuentes de agua potable	Todas las asambleas
Parque-alameda en Ronda del Tamarguillo con microclima	Cerro del Águila - Esqueleto - Nervión - Su Eminencia - Torre Agua - Tres Barrios
Paso elevado	EntreParques-Pino Montano - Carteros-Pque. Miraflores - Macarena- San Jerónimo - V. Reyes
Acceso sin problemas al colegio	C. Antiguo - V. Reyes
Arreglos en calles de Bellavista	Bellavista
Reurbanización C/ Torre del Río	Torreblanca
Nuevo puente sobre canal Ranilla	Blas Infante
Reurbanización calles Plaza Sánchez Arjona	Triana
Pasarela de unión con charco La Pava	Triana
Reurbanización Plaza de las Lanzas	San Pablo
Arreglos en calles de Bellavista	Los Remedios

Fuente: Ayuntamiento de Sevilla. Delegación de Participación Ciudadana

Por su parte, en este último cuadro, correspondiente a propuestas dirigidas a Urbanismo puede observarse, en algunas de estas propuestas, su carácter propio de la intervención urbanística ordinaria de mantenimiento (“Acceso sin problemas al colegio”, “Arreglos en calles de Bellavista”); mientras otras de relativa mayor entidad, sobre todo alusivas a actuaciones de reurbanización, en términos vagos e imprecisos, no reflejan sino actuaciones que estaban siendo

negociadas con Urbanismo desde los propios distritos municipales que promovían su presentación y aprobación en las asambleas. El carácter ordinario de las actuaciones demandadas puede observarse con mayor claridad aún en las propuestas dirigidas a los distritos como las mostradas a continuación.

**Cuadro 47.- Presupuestos participativos de Sevilla
Propuestas de Actividades dirigidas y aprobadas en asamblea al Distrito Bellavista-Palmera.
Ordenadas según puntuación definitiva. 2008**

Propuesta	Asamblea
Cabalgata de Reyes en Bellavista	Bellavista
Taller de rehabilitación vascular en verano	Bellavista - Palmera-Bermejales
Ayuda económica para el Día de la convivencia	Bellavista
Alumbrado navideño en Bellavista	Bellavista
XXXVII Velá de Bellavista	Bellavista
Local de juegos para menores	Bellavista
Ampliación Taller Gimnasia de mantenimiento	Bellavista
VIII Velada de baile de salón en Sevilla	Bellavista
Verbenas populares	Bellavista
Talleres del Distrito Bellavista-Palmera	Bellavista - Palmera-Bermejales
Sevillanas	Bellavista
Visitas turísticas	Bellavista
Cabalgata de Reyes Magos	Palmera-Bermejales
Punto de Información de la Mujer en Bellavista	Bellavista
Actividades diversas de ocio y deporte	Bellavista
Aula de verano en Bermejales	Palmera-Bermejales
Excursiones culturales	Bellavista
Alumbrado navideño	Palmera-Bermejales
Velada P. Salvador. XX Aniversario de la Asoc. De Vecinos	Palmera-Bermejales
Pista de patinaje	Bellavista
Punto de atención a entidades	Palmera-Bermejales
Carnaval	Palmera-Bermejales
Punto de Información de la Mujer en Bellavista	Palmera-Bermejales
Semana de Andalucía	Palmera-Bermejales
Alumbrado navideño en Bda. Elcano	Palmera-Bermejales
Celebración de convivencia Semana Cultural	Palmera-Bermejales
Velá Corpus Christi	Palmera-Bermejales
Derrapar con la cleta	Bellavista

Fuente: Ayuntamiento de Sevilla. Delegación de Participación Ciudadana

**Cuadro 48.- Presupuestos participativos de Sevilla
Propuestas de Inversiones y Mantenimiento dirigidas y aprobadas en asamblea al Distrito
Bellavista-Palmera. Ordenadas según puntuación definitiva. 2008**

Propuesta	Asamblea
Colocación de badenes y marmolillos	Bellavista
Resaltos en el camino de la Ermita de Virgen de Valme	Bellavista
Juegos	Bellavista
Adecuación huecos de alcorques en aceras	Bellavista
Elaboración de cuadrante en pista de petanca y futbito	Bellavista
Paso de peatones sobreelevado de Bellavista	Bellavista
Acceso para minusválidos	Bellavista - Palmera-Bermejales - Torre Agua
Invernadero y riego automático	Bellavista
Dos pasos sobreelevados en la calzada	Palmera-Bermejales
Sustitución suelo Parque P. Salvador	Palmera-Bermejales
Arenero en el CEIP La Raza	Bellavista - Palmera-Bermejales - Torre Agua
Terminación acerado hasta puerta del Instituto	Palmera-Bermejales
Eliminación de restos de la Fuente de Agua	Bellavista - Palmera-Bermejales - Torre Agua
Portero electrónico	Bellavista - Palmera-Bermejales - Torre Agua
Cuartillo para herramientas del huerto	Palmera-Bermejales
Aparcamientos de bicicletas en CEIP Juan Sebastián Elcano	Palmera-Bermejales
Acondicionamiento parques infantiles de Heliópolis	Palmera-Bermejales
Badenes en Avd. de Francia, Avd. de Grecia y Avd. de Dinamarca	Palmera-Bermejales
Badenes Bermajales - Elcano	Palmera-Bermejales
Badenes C/ Corbeta	Palmera-Bermejales
Skatepark	Palmera-Bermejales
Eliminación de barreras arquitectónicas en Bermejales	Palmera-Bermejales
Alcorques en C/ Virgen del Carmen	Palmera-Bermejales
Arreglo de C/ Virgen del Carmen	Palmera-Bermejales
Arreglo de C/ Falua	Palmera-Bermejales
Acerado en C/ Virgen del Carmen	Palmera-Bermejales
Alcorques en C/ Falua	Palmera-Bermejales

Fuente: Ayuntamiento de Sevilla. Delegación de Participación Ciudadana

Las papeletas u hojas de votación de estas propuestas presentadas a las asambleas eran tres, de distintos colores. Una azul celeste, dirigida al Distrito; otra amarilla, a los organismos autónomos (Instituto Municipal de Deportes y Gerencia Municipal de Urbanismo); y una tercera, verde, para votar las propuestas dirigidas al resto de áreas, agrupadas bajo el epígrafe genérico

de “Corporación”. Las hojas presentaban unos espacios para que los votantes escribieran las letras de sus propuestas favoritas, ordenadas según sus preferencias, hasta un total de diez, cinco o tres según el bloque institucional del que se tratara. Asimismo, al dorso de la hoja de votación de las propuestas dirigidas a la Corporación, se habilitaban unos espacios donde los votantes podían escribir los nombres y apellidos de los candidatos al Consejo de Ciudad que deseaban elegir y, al dorso de la hoja de Distrito, otros para la elección de los candidatos al Consejo de Distrito. Cada votante debía escribir igual número de nombres y apellidos de hombres que de mujeres pues, de lo contrario, la papeleta sería considerada nula a efectos de la elección de estos representantes.

Las asambleas de propuestas eran coordinadas desde una mesa de la que formaban parte un técnico de CIMAS-IEPALA, dos miembros del grupo motor de la zona y dos funcionarios municipales: uno del centro cívico de referencia, generalmente su directora o director, y otro, que levantaba acta, del distrito al que pertenece la zona. Era frecuente que el concejal o concejala del distrito se dirigiera a la asamblea, a su comienzo, con unas palabras protocolarias de saludo. Si los concejales de Izquierda Unida, cuando intervenían, lo hacían de una manera escueta, explicando muy por encima algunas claves del proceso o insistiendo en el carácter autónomo de la asamblea, algunos del PSOE no desperdiciaban la ocasión para intentar capitalizar el proceso con afirmaciones del tipo “esta iniciativa del Gobierno municipal” o “este compromiso del PSOE e Izquierda Unida”...

Imagen 69, 70.- Mesas de coordinación de las asambleas de propuestas



Las asambleas de propuestas eran coordinadas desde mesas constituidas por miembros de grupos motores, empleados locales y técnicos de CIMAS-IEPALA. Las concejalas y concejales de distrito se dirigían en los inicios a los reunidos trasladando un saludo de bienvenida y, en ocasiones, sobre todo entre concejales pertenecientes al PSOE, cuando las asambleas registraban cierta asistencia, en un intento de capitalización del proceso por parte de su grupo político. Fotografías: JMMR.

La moderación y conducción de la asamblea recaía en miembros del grupo motor, si éste existía en la zona; siendo estos moderadores, en una gran parte de los casos que conocimos, militantes de Izquierda Unida. Tras someter éstos la composición de la mesa a la aprobación de los reunidos, extremo que no solía suscitar alegación alguna, el técnico de CIMAS-IEPALA hacía una breve introducción, sencilla y clarificadora, sobre los objetivos y metodología del acto. Se perseguía que los procedimientos pudieran ser bien comprendidos por las personas con más dificultades para incorporarse a una dinámica que, aunque pedagógica y resolutive, presentaba cierta complejidad.

La presentación pública de propuestas comenzaba con las propuestas infantiles: peticiones de niños y niñas que, coordinados por miembros del equipo de pedagogos de Laboraforo, desarrollaban actividades propias dentro de los Presupuestos Participativos, generalmente a través de algunos centros escolares.

Imagen 71, 72.- Presentación de propuestas infantiles



Grupos de niños y niñas, coordinados por miembros de Laboraforo, comenzaban la presentación de propuestas. Estas intervenciones eran acogidas con afecto por parte de la generalidad de asistentes. En sus propuestas, los menores solicitaban votos para iniciativas relacionadas con espacios para juegos, actividades extraescolares o carriles bici. Fotografías: JMMR.

A continuación, los proponentes adultos comenzaban por las peticiones dirigidas a Urbanismo para, seguidamente, proceder, por bloques, a la presentación de las propuestas dirigidas a los demás organismos, delegaciones y distritos. También se podían presentar, aunque serían elevadas a título de “sugerencias”, otras peticiones a las estructuras municipales –o de otras administraciones- no incluidas en los Presupuestos Participativos. Las propuestas presentadas como “sugerencias” eran igualmente filtradas con anterioridad a la asamblea. Formalmente, por el denominado “consejo de ciudad” tras oír a los técnicos municipales; en la práctica, por lo general, por el “Estado Mayor” y el equipo CIMAS-IEPALA.

**Cuadro 49.- Presupuestos participativos de Sevilla, 2006.
Propuestas presentadas, a título de “sugerencias”.
Asamblea del centro cívico Tejar del Mellizo**

Proponente	Propuesta
EMF	Carril bici. Mayor número de actividades
ARH	Actualización repintado de señalizaciones de tráfico en barrio de Los Remedios
VPA	Construcción de polideportivo en zona ocupada por depósito de vehículos en Parque de los Príncipes
GMDL	Renunciar al 50 % del Presupuesto Municipal correspondiente a los Presupuestos Participativos a favor de un proyecto en el Tercer Mundo
PRC	Escuela de padres en televisión
MMM	Continuación carril bici en la ciudad

Fuente: documentos obtenidos durante el trabajo de campo. Elaboración propia

En este caso tomado como ejemplo y que en gran parte refleja las “sugerencias” elevadas en el conjunto de la ciudad, creemos pertinente hacer, al menos, dos comentarios. Uno, guarda relación con la reconducción de las propuestas sobre el carril bici a este epígrafe de “sugerencias”, toda vez que los nuevos tramos planificados ya estaban claramente presupuestados al margen de los Presupuestos Participativos; aunque, con independencia de ésto, la propaganda del proceso seguía intentando capitalizar esta intervención urbana. Otro, realmente demoledor, guarda relación con la “sugerencia” de dedicar la mitad de los fondos del proceso “a un proyecto de cooperación al desarrollo en el Tercer Mundo”. Si tal iniciativa se hubiera admitido como propuesta dirigida, por ejemplo, a la Delegación de Participación Ciudadana, área municipal responsable de los Presupuestos Participativos, y no como “sugerencia”, tendría que haber sido sometida a votación en todas las asambleas. Y eso entrañaba ciertos riesgos que el “Estado Mayor” no estaba dispuesto a correr. Y, en cualquier caso, su sola presentación a debate y votación hubiera podido tener efectos contra-propagandísticos de consecuencias difícilmente previsibles.

En realidad, cuando el “Estado Mayor” deslizó esta propuesta hacia el capítulo de “sugerencias”, lo hizo de manera unilateral y forzando el Autorreglamento. Concretamente, creemos que sin respetar su artículo 34 en su apartado 1, donde se especifican los requisitos que deben cumplir las propuestas para ser sometidas “a debate y votación”. A pesar de que la propuesta que nos ocupa cumplió en su presentación al ayuntamiento todos los requisitos, se recurrió, al amparo del apartado 2 del mismo artículo 34, a la vía prevista en el apartado 6; una vía testimonial y de

un orden irrelevante. En el siguiente cuadro reproducimos parcialmente el Artículo 34 del Autorreglamento y los apartados relacionados con esta discusión.

TÍTULO TERCERO. De las propuestas y su priorización.

Capítulo I. Las propuestas

1.- Las propuestas de los presupuestos participativos que se someterán a debate y votación deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a) Deberá constar la identificación del (de los/as) proponente(s).
- b) Deberán referirse a una inversión nueva o de reposición, a obras de mantenimiento y reparación o a la ejecución de actividades y programas.
- c) Deberán ser actuaciones de competencia municipal y, en particular, de las áreas, distritos u organismos, cuyos presupuestos han sido sometidos a debate por parte del Gobierno Municipal.
- d) Su carácter será concreto, determinado y evaluable económicamente.
- e) Deberá definirse su ubicación y ámbito territorial en el caso de propuestas de inversiones y mantenimiento y éste será de titularidad municipal o al menos no será de titularidad privada, siendo de uso y libre acceso público.
- f) No podrán coincidir con las inversiones y gastos de mantenimiento o las actividades y programas contemplados en los gastos fijos propuestos por el Gobierno Municipal.
- g) En ningún caso podrán proponerse subvenciones con carácter nominativo.

2.- Las propuestas presentadas que no se ajusten a estos requisitos no serán sometidas a debate y votación en las Asambleas. El Área de Participación Ciudadana velará por dichos requisitos.

(...)

6.- Aquellas propuestas que, no siendo sometidas a debate y votación, hagan referencia a competencias municipales, serán trasladadas como sugerencias a los órganos municipales correspondientes.

(Autorreglamento de los Presupuestos Participativos)

El diseño de la asamblea era de pretensiones didácticas e inclusivas. El miembro del grupo motor, desde la mesa, iba presentando, de manera ordenada, propuestas que eran identificadas con una letra. Tras hacer una mínima descripción de la propuesta y citar el nombre de su proponente, éste se aproximaba a la mesa de coordinación, retiraba un cartel con la letra que la identificaba –una pieza de aproximadamente 25 x 40 centímetros- y la defendía en una breve intervención que no solía durar más de tres minutos. Si algún proponente se excedía de este tiempo o se introducía en otros temas ajenos a la defensa de su propuesta, la mesa le requería que se ciñera al tiempo y tema objeto de la reunión.

Conforme iban haciendo estas breves defensas, los proponentes se situaban en un lugar bien visible, sobre el estrado o escenario caso de que lo hubiera, sosteniendo cada uno su cartel al objeto de que los asistentes a la asamblea identificaran letra, propuesta y proponente. Una vez

concluida la presentación de un bloque de propuestas, cada asistente marcaba sus preferencias en la papeleta correspondiente y emitía su voto al bloque de propuestas que ya había sido defendido.

Imagen 73 a 78.- Defensa de propuestas ante la asamblea



Conforme los proponentes iban defendiendo sus propuestas ante la asamblea, el resto de asistentes las ubicaba, en función de la letra a que iba asociada, en los documentos retirados en la mesa de inscripciones. Y, caso de apoyarla, la marcaba en su correspondiente hoja de votación. Fotografías: JMMR.

Aunque hubo algunos cambios durante diferentes ediciones, a partir de 2006 se acordó que durante toda la asamblea la urna de votación de propuestas estuviera abierta bajo la custodia de empleados municipales, generalmente de personas adscritas a centros cívicos o distritos. Esta decisión, abrir las urnas a lo largo de la asamblea coincidiendo con la finalización de la

presentación y defensa de cada bloque de propuestas, obedecía a una de las contradicciones del proceso sobre la que algo más adelante volveremos y que apunta al débil interés de muchos de los asistentes por otros extremos que no guardaran relación directa con “sus” propuestas. Un alto número de asistentes acudía a la asamblea, votaba las propuestas que le interesaba y se marchaba¹²⁹.

Imagen 79, 80.- Votación de las propuestas en la asamblea



A partir de 2006, tras la presentación de cada bloque de propuestas, se procedía a votar. Un alto número de asistentes se marchaba de las asambleas tras votar la propuesta o propuestas concretas que habían motivado su asistencia a la asamblea. Este hecho imponía al proceso asambleario un carácter utilitarista que contrastaba con la filosofía democrática participativa y socialmente transformadora esgrimida por los impulsores y dirigentes de los Presupuestos Participativos. Fotografías: JMMR.

Presentadas y votadas todas las propuestas, se procedía a la elección de los delegados y delegadas a los consejos del distrito y de la ciudad. El procedimiento era sencillo: desde la mesa, se solicitaban personas voluntarias para asumir esta representación. Los candidatos anunciaban sus nombres y apellidos y, si lo consideraban oportuno, dirigían unas palabras a la asamblea en defensa de su candidatura. Los asistentes escribían los nombres de quienes deseaban elegir y depositaban las papeletas en otra urna, expresamente abierta en ese momento, al finalizar la asamblea, también custodiada por empleados municipales. Tras finalizar el acto, se procedía a un recuento público y los resultados eran expuestos, al día siguiente, en el centro cívico y el distrito de referencia.

¹²⁹ En alguna asamblea celebrada en 2005, -nosotros pudimos observarlo directamente en Casco Antiguo- hubo irregularidades en las votaciones que, de haber sido estrictos los organizadores, debían haber invalidado los resultados de aquellas asambleas en las que se hubieran producido. En 2005, la regla era que las votaciones se producirían al final del acto. Grupos de personas presionaban, durante la asamblea, para que les dejaran votar; bien porque no tenían más interés en el acto que votar determinada propuesta, o porque la asamblea se alargaba y estas personas argumentaban que debían marcharse. Afirmamos que, al menos en la asamblea de Casco Antiguo de 2005, las urnas se abrieron, de manera irregular, antes del horario fijado, para que se emitieran cierto número de votos. El Estado Mayor tuvo conocimiento de estos hechos y no tomó ninguna determinación al respecto.

A continuación, ilustramos esta exposición, reparando en cuestiones concretas que aportan algunos elementos para la discusión, con la descripción de dos asamblea de propuestas. Una, celebrada el 23 de mayo de 2006 en el barrio de San Jerónimo, zona obrera ubicada en el extremo septentrional de la ciudad, junto a la factoría de FASA-RENAULT, con larga tradición de movilizaciones sindicales y de asociacionismo vecinal que, en la actualidad, cuenta con una importante concentración de personas inmigradas extranjeras. La otra, narra la celebrada pocos días después en Casco Antiguo, un extenso distrito en el que, a grandes rasgos, coexisten los barrios más acomodados del centro, algunas zonas antes muy deterioradas sometidas a planes de regeneración urbana que han atraído a nuevos residentes de grupos sociales medios, y el populoso entramado de barrios y calles situados al norte de la demarcación. También reseñamos algunos pasajes más breves referidos a asambleas de propuestas en otros barrios.

Asamblea de propuestas en San Jerónimo. Mayo de 2006

Desde unos días antes, por el barrio habían aparecido numerosos carteles convocando al acto: sobre estos carteles que combinaban los característicos –y criticados- colores fucsia y pistacho con el lema general –“Presupuestos Participativos. Tienes una cita con tu ciudad. No puedes faltar”-, firmados con los logotipos de los Presupuestos Participativos y de la Delegación de Participación Ciudadana, se habían fijado en su espacio central fotocopias en blanco y negro informando del día, lugar y hora de la reunión. En las fotocopias también podían leerse, salpicadas en diferentes espacios y en letras de distintos tamaños, las frases “Mucha gente está trabajando para este momento. Por fin ha llegado la hora de... LA ASAMBLEA”, “Si tienes entre 16 y 100 años ven y vota en la Asamblea de San Jerónimo”, “Corre la voz. Trae el DNI”, y se anunciaba que habría “Servicio de Guardería”.

Además se habían repartido folletos en buzones y en mano por las calles y en la Cruz de Mayo del barrio, un coche había difundido la convocatoria por megafonía y la AMPA del colegio Fernando Villalón había enviado cartas a sus asociados y había publicado una reseña en su boletín. La técnico de Animación Sociocultural y el director del centro cívico habían colaborado también en la difusión de información sobre la asamblea, apoyando a la media docena de miembros activos del grupo motor de San Jerónimo, casi todos miembros o simpatizantes de IU que, en alguna de sus reuniones, había llegado a contabilizar hasta quince vecinos. Particularmente, había destacado en esta movilización para la convocatoria un grupo de mujeres

de la AMPA, una de las cuales se personaría regularmente y de forma muy activa en otros foros del proceso.

En la cancha deportiva al aire libre del IES San Jerónimo se habían dispuesto, a pleno sol, unas doscientas sillas de plástico. A modo de presidencia de la asamblea, bajo la sombra de un gran parasol desplegable, se sentaban a la mesa de coordinación del acto siete personas: una técnico del equipo CIMAS-IEPALA, miembros del grupo motor y funcionarios municipales; en total, tres mujeres y cuatro hombres que introducirían, coordinarían y levantarían acta de la asamblea. Uno de estos hombres, miembro del grupo motor de San Jerónimo y afiliado a Izquierda Unida, mantenía una actitud especialmente activa: barajaba papeles, conversaba con otros miembros de la mesa, ordenaba la entrada de proponentes, tomaba anotaciones... Sobre la mesa, se esparcían papeles y carpetas, algunas carteras y pequeños envases de agua con vasos de plástico¹³⁰. A ambos lados, sobre unos trípodes, se erigían las torres de un equipo de megafonía que, desde una estación de trabajo contigua, era manipulado por un técnico de una empresa contratada por la Delegación de Participación Ciudadana.

Algo después de las 18:00 horas comenzaban a llegar los primeros asistentes y se dirigían a la mesa de acreditaciones donde, bajo un soportal de acceso al instituto, dos empleadas locales, auxiliares de información, verificaban su identidad y empadronamiento en la zona y repartían las acreditaciones y otros materiales. Un grupo de niños y niñas, coordinados por miembros de Laboraforo, “asaltaban” a continuación a los asistentes rellenando un formulario de encuesta en el que interrogaban sobre algunos datos sociodemográficos, sobre la participación y conocimiento del proceso (actos a los que se asistía, si se presentaban o no propuestas...), sobre el conocimiento y opinión acerca de los Presupuestos Participativos y, particularmente, sobre la consideración a propósito de la participación infantil. Los adultos correspondían con afecto a los desenfadados y a la vez perspicaces encuestadores. El ambiente, a primera vista, sorprendía por el bullicio de un grupo creciente de personas, algunas de ellas menores, relajadas, vestidas con la normalidad de andar por el barrio en la tarde, ya casi veraniega, de un día laborable... La imagen reflejaba a la “gente común” del barrio, con papeles y carpetas,

¹³⁰ En esta y otras asambleas observamos cómo la empresa municipal de aguas EMASESA servía a los asistentes pequeños envases de agua. Algún tiempo después, un concejal del Partido Popular del Ayuntamiento de Málaga, nos criticaba en una entrevista los Presupuestos Participativos de Sevilla, entre otras razones, por su “clientelismo”, refiriéndose al supuesto reparto entre los asistentes a las asambleas de “cervecitas y tapas”. La misma acusación la oímos en Sevilla a otras personas próximas al PP desafectas hacia los presupuestos participativos. Este extremo nunca lo observamos en las decenas de asambleas y otras reuniones y foros a los que acudimos.

expectante e interesada, entre conversaciones, bromas y ojeadas repartidas hacia la panorámica del patio y hacia las carpetas de documentos.

El solano que aplomaba la cancha escolar hacía que estos primeros asistentes comenzaran a retirar las sillas hacia espacios con sombra, provocando la inmediata disolución de unas líneas cuidadosamente preparadas y esparciendo grupos desordenados más alejados de la mesa de coordinación. Cuando la asamblea iba a comenzar, apenas una veintena de personas, en su mayoría niños y niñas, permanecían en el espacio originariamente dispuesto, bajo la sombra de tres parasoles desplegados a todas luces insuficientes. El resto de asistentes se fue desparramando en pequeños grupos, cambiando su ubicación a lugares más o menos alejados, bajo algún árbol o a la sombra que comenzaba a proyectar algún testero del edificio.

En total se acreditaron 110 personas adultas y 37 menores. Pero estas cifras fueron variando sensiblemente según se iba desarrollando la asamblea. De hecho, apenas una hora después de dar comienzo, contabilizamos 70 adultos y 20 niños y niñas, una docena de adultos más una hora después y muchos menos a partir de las 21:00 horas. Había quienes permanecían un rato, votaban la propuesta o propuestas que les habían motivado a acudir y se marchaban. Este comportamiento se observaba muy claramente entre un grupo de hombres y mujeres, miembros de la AMPA, que acudían con sus hijos e hijas, se sentaban en un grupo más o menos compacto, comentaban las propuestas que debían votar, votaban y a continuación, un buen número de ellos, abandonaba la asamblea. El grupo de madres y padres había preparado concienzudamente y presentado en su día una batería de propuestas reclamando arreglos en las instalaciones del colegio de sus hijos e hijas. En la asamblea tocaba defenderlas y movilizar votos favorables.

El total de personas asistentes apenas cubrió la mitad del aforo previsto. Además, la dispersión confería un aspecto desangelado y caótico y entre algunas de las personas más implicadas en la organización de la convocatoria se evidenciaba el desánimo: “Yo tengo sólo 31 años y yo he conocido este barrio mucho más activo. Aquí hay muy poca gente...”, se lamentaba una mujer, miembro de la AMPA, que acudía con un niño pequeño en brazos. Otra mujer, de edad avanzada, miembro de la asociación de mujeres del barrio y del grupo Voluntarios Activos, que permanecía entre un nutrido colectivo de mayores alejados de la mesa, en su mayoría mujeres, bajo la sombra de unos árboles, sentenciaba: “A Paula esto le ha salido mal, se ha querido traer lo de Porto Alegre y le ha salido mal...”.

“Ha venido poca gente...”, nos indicaba la técnico de Animación Sociocultural del centro cívico... Algo después de las 20:30 horas llegó Paula Garvín y se paró a la entrada del instituto, aún en la calle, a intercambiar impresiones con otra de las dirigentes del proceso. Su interlocutora había estado durante casi toda la asamblea en la calle, junto a la puerta, pegada a su teléfono móvil, transmitiendo a la concejala cómo iba desarrollándose el acto y recibiendo algunas instrucciones. En una ocasión, mientras mantenía en suspenso la comunicación con Paula reproducía, al filo de su conversación telefónica, a una mujer de la AMPA: “sí, sí... esa propuesta que se defienda y que se vote, que hay dinero”. Y, a continuación, esta otra mujer se dirigía al interior de la asamblea a difundirlo entre el grupo de padres y madres.

La concejala, que venía de “supervisar” la marcha de otras dos asambleas, estaba desmoralizada. La tensión acumulada le había vuelto a provocar un cíclico indicador de somatización de sus estados de estrés: un herpes labial. Paula, con visible preocupación, se lamentaba: “Las tres asambleas de hoy con poca gente. Además, es muy poca gente la que repite de un año a otro año. Hacen sus propuestas y ya no vienen más”. Alguien intentó aportar consuelo: “Claro, es que todavía no se han hecho las obras del primer año y eso desanima... Y, además, los técnicos después dicen que las cosas no se pueden hacer...”. El comentario se tornaría recurrente entre los más afectos a los Presupuestos Participativos con quienes tuvimos ocasión de hablar durante esta asamblea y en otros actos: lejos de cualquier atisbo de autocrítica, “los técnicos” cargaban con la responsabilidad de los retrasos e incumplimientos.

Los perfiles dominantes observados entre los asistentes se correspondían con los de la población modesta y trabajadora mayoritaria en el barrio. Entre los grupos dispersos destacaba el de personas más mayores, varias de ellas afiliadas al PSOE, muy activas en diferentes asociaciones existentes en San Jerónimo. Asimismo, el grupo de madres y padres, con edades alrededor de los treinta y cinco años, movilizados por la AMPA. No había chicos y chicas jóvenes, tampoco población gitana ni personas inmigradas, dato relevante pues en San Jerónimo se encontraban empadronadas entonces más de trescientas personas extranjeras, la mitad de ellas procedentes de Senegal.

Además de miembros de la AMPA o del colectivo de personas mayores Voluntarios Activos, la asamblea, a pesar de su limitada asistencia, contó con la presencia de algunos miembros destacados de varias asociaciones del barrio: asociaciones de vecinos de El Empalme y La Papachina, colectivo cultural El Higuerón, Punto de Encuentro –un grupo de vecinos que

promueve fiestas en el barrio-, Asociación de Mujeres... Había también afiliados del PSOE, muchos de ellos pertenecientes a los grupos citados, y de Izquierda Unida. En el barrio de San Jerónimo, a principios de los años ochenta, un elevado número de afiliados del PCE abandonó este partido y se afilió, poco después y en grupo, al PSOE.

También permaneció allí hasta que finalizó la asamblea el grupo de investigadores de la Universidad Pablo de Olavide que, bajo coordinación del profesor Joaquín Herrera, estudiaba la calidad democrática del proceso. Durante un rato en que mantuvimos una conversación informal, se mostraron muy afectados por la deriva del Orçamento Participativo de Porto Alegre sobre el que parecían disponer de información muy actualizada: “el proceso se está resintiendo tras el descalabro político y electoral del PT y el Frente Popular. Hay muchas divisiones y escisiones, en Porto Alegre y en todo Brasil”, apuntó uno de ellos gesticulando de manera harto expresiva su preocupación.

La asamblea fue introducida por la técnico de CIMAS-IEPALA y el miembro del grupo motor y militante de IU pasaría después a coordinar la práctica totalidad de su desarrollo. A continuación, comenzaría la presentación de propuestas, primero las infantiles y posteriormente las de los adultos, ordenadas por áreas municipales, según el ritual general ya descrito: retirada de cartel por su proponente, breve explicación de su propuesta y subida a un improvisado entarimado junto a otros proponentes que le habían precedido en el uso de la palabra. La visualización de esta sucesión de personas “normales y corrientes” que tomaban la palabra ante sus conciudadanos y explicaban sus propuestas se antojaba muy sugerente pero también es cierto que todo discurría de un modo mecánico y aburrido, con una rápida ráfaga de propuestas, intervenciones breves y votaciones en una urna custodiada por dos técnicas de Animación Sociocultural junto a una de las fachadas del instituto que dan al patio.

Entre la generalidad de asistentes observamos muy desigual atención a las intervenciones de los proponentes. Los dispersos racimos de sillas reunían, según los casos, entre cuatro o cinco personas y un par de decenas aparentando agrupar a círculos afines; no tanto de miembros de partidos como de otros colectivos organizados del barrio con sus acompañantes. Y estos grupos, cuando eran presentadas “sus” propuestas sí prestaban crédito e incluso, en algún caso, aplaudían a quienes las defendían. Pero el seguimiento general del acto se difuminaba dadas las características del espacio, abierto, bajo el sol y ruidoso, y con un paso del tiempo que se tornaba en exceso monótono.

Entre propuestas de arreglos en instalaciones del colegio, de medidas para regular el tráfico de vehículos en determinados “puntos calientes”, de organización de festejos y otras actividades en el barrio... un bienintencionado hombre joven de otro barrio tomaba la palabra en repetidas ocasiones para presentar diferentes propuestas “de ciudad”. Este proponente insistía, con un paciente tono de pretensión pedagógica política, en que su interés no era “conseguir votos para tal o cual propuesta concreta” sino “aprovechar el espacio de los Presupuestos Participativos” para “denunciar y hacer reflexionar”. Así, en una ocasión, proponía ampliar el horario de apertura de las bibliotecas municipales o, en otra, generalizar los aparcamientos para bicicletas en las puertas de todas las dependencias oficiales. Entremedias, aprovechaba para denunciar algunas actuaciones municipales como la tala de árboles en la Plaza Nueva. Poca gente le hacía caso... Algo después, una mujer que hablaba en representación del grupo de LGTB (Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales), también intervenía en varias ocasiones desde el entarimado para presentar diversas propuestas igualmente “de ciudad”: ciclo de cine LGTB, local para los grupos LGTB, impulsar desde Sevilla unas jornadas andaluzas de grupos LGTB... Sus palabras, algo más atendidas que las del joven antes referido, suscitaban alboroto y risas entre el grupo de niños más próximo al entarimado: “esos son los maricones”, decía uno. “Y las tortilleras”, decía otro. El miembro del grupo motor y militante de IU que coordinaba la asamblea se dirigía a ellos desde el micrófono, contrariado: “por favor... por favor, silencio... por favor”. Algún adulto también reprendía los comentarios de estos niños.

Tiene interés hacer una breve parada en el análisis de estas propuestas LGTB. En el cuadro de la página siguiente pueden verse las propuestas presentadas por la miembro de este colectivo a la asamblea; las mismas que otros miembros de su grupo presentaron en la generalidad de asambleas celebradas en Sevilla en 2006. Dada la priorización concedida desde el “Estado Mayor” a la actividad de este colectivo en el seno del proceso fueron aprobadas la práctica totalidad: obtuvieron votos suficientes en las asambleas y, posteriormente, cumplieron los criterios para su selección definitiva e incorporación al Presupuestos Municipal de 2007¹³¹. No obstante, el tramo del proceso que no era responsabilidad directa del “Estado Mayor” y que no gozaba de su control, la definitiva ejecución de la mayoría de las propuestas, presentaba, en octubre de 2007, un frágil nivel de cumplimiento. Como más adelante explicaremos, el colectivo Defrente-LGTB fue utilizado de manera recurrente por los dirigentes y técnicos de los Presupuestos Participativos de Sevilla como ejemplo de “nueva red social” surgida en el seno del

¹³¹ No fue seleccionada únicamente la propuesta de construcción de una casa social LGTB. Su realización hubiera implicado presupuesto y actuaciones de varias delegaciones y su costo habría consumido gran parte del presupuesto de áreas como Urbanismo, impidiendo realizar otras acciones.

proceso, “al margen del anquilosado asociacionismo tradicional”. Con independencia de otras consideraciones sobre esta afirmación, en la que sí entraremos después, nos interesa ahora resaltar dos cosas: una, la priorización en el seno del proceso de propuestas en función de estrategias políticas y la constatación de que, en función de esa priorización, salían definitivamente seleccionadas; dos, a pesar de eso, su ejecución, en la medida en que pasaba a depender de voluntades políticas que excedían a los responsables directos de los Presupuestos Participativos, se retrasaba o no llegaba a materializarse.

**Cuadro 50.- Presupuestos participativos de Sevilla, 2006.
Propuestas “de ciudad” presentadas en la generalidad de asambleas
por miembros del colectivo Defrente-LGTB**

Propuesta	Presentada	Seleccionada	¿Ejecutada en octubre 2007?
Casa social LGTB	SI	NO	NO
Festival de cine LGTB en Sevilla	SI	SI	NO
Manual administrativo no homóforo para correcto tratamiento de colectivo LGTB	SI	SI	NO
Campaña de comunicación y sensibilización colectivo LGTB	SI	SI	NO
Aula itinerante contra la homofobia	SI	SI	NO
Campaña de prevención del SIDA	SI	SI	NO
Encuentro andaluz LGTB	SI	SI	SI
Sevilla 2007, ciudad LGTB. Actos de visibilización de la diversidad afectivo sexual	SI	SI	NO

Fuente: documentos obtenidos durante el trabajo de campo. Elaboración propia

Finalizado el turno de defensa y votación de las propuestas se pasó a la elección de delegadas y delegados. Se produjo entonces una suerte de “tiempo muerto” que, en realidad, obedecía a la ausencia de candidaturas suficientes. El miembro de IU que había coordinado la asamblea se acercaba a un grupito de militantes del PCE entre quienes se encontraba la concejala Paula y la mujer que había estado durante todo el tiempo hablando por teléfono con ella: “He conseguido a fulanita y sutanita, que es hija de un militante del PC de toda la vida, para que se presenten...”. Finalmente resultarían elegidas.

Nuestra valoración in situ de la asamblea no obviaba un buen puñado de aspectos alentadores y hasta entrañables pero, asimismo, saltaban a la vista muchas de sus limitaciones y, sobre todo, demasiados detalles apuntaban que la asamblea había estado un tanto “amarrada”. A la hora de abrir las urnas y contar los votos llegó al instituto, con dos ordenadores, Javier Navascués.

Imagen 81 a 99.- Asamblea de propuestas en Barrio de San Jerónimo



Una significativa característica de los Presupuestos Participativos durante el período de nuestro estudio fue su dinamismo y su capacidad de construcción sobre la marcha. Era apreciable cómo el proceso crecía en algunos de sus aspectos organizativos conforme iban transcurriendo sus ediciones; maduración igualmente visible en el desenvolvimiento de las personas más fieles al proyecto y que, año tras año, repetían su asistencia a sus actos: “yo he aprendido aquí a decir ‘infraestructura’”, nos decía en una asamblea una mujer de edad avanzada y con evidentes dificultades para la correcta expresión verbal; “yo no conocía a nadie del Ayuntamiento y estoy conociendo a la concejala y a todo el mundo”, nos apuntaba otra...

En el mismo sentido, la duración de las asambleas, excesivamente largas en las dos primeras ediciones, se acortó de manera notoria y su desarrollo evidenciaba, a partir de 2006, una organización algo más ágil y depurada. Aún así, se continuaban observando deficiencias de importancia. Unas, denotaban errores de previsión como, por ejemplo, citar al vecindario de un barrio, a finales del mes de mayo, a media tarde y en un patio escolar a pleno sol, como ocurrió en la asamblea de propuestas de San Jerónimo comentada. O, como ocurrió ese mismo año en la celebrada en el centro cívico de Torre del Agua, donde un aforo acondicionado para un centenar de personas quedó pequeño y muy incómodo.

Son, en cualquier caso, cuestiones que consideramos relativamente menores si atendemos a otras que sí entendimos podían impugnar, o cuando menos condicionar, el carácter del proceso en cuanto a sus pretensiones inicialmente declaradas. Entre éstas últimas, una muy significativa era la motivación que nos pareció terminaba imponiéndose entre numerosos grupos de asistentes a las asambleas, acaso los más activos durante su desarrollo e incluso, a veces, durante su convocatoria. Más allá de la participación en debates u otras deliberaciones sobre la cogestión de los asuntos públicos, clave que decía inspirar el proceso, muchos de estos asistentes acudían a las asambleas de propuestas con objetivos mucho más elementales, pragmáticos y utilitaristas: defender “sus” propuestas y diseñar algunas estrategias para que fueran votadas por el mayor número de personas. Tal motivación –sin duda, legítima y no carente de potencialidades para el impulso de nuevas redes y alianzas ciudadanas, para el estímulo de la acción social y política- tenía un encaje demasiado colateral a las pretensiones deliberativas de los Presupuestos Participativos pues, en gran parte, las asambleas de propuestas, los actos más importantes y de mayor asistencia ciudadana, quedaban limitadas a unas experiencias de práctica democrática casi exclusivamente propositiva. Y, además, muy centrada en aspectos en exceso concretos, de escasa relevancia y ajenos a los grandes

proyectos urbanos de la ciudad; asuntos éstos que eran abordados en otros ámbitos políticos y técnicos extraños a los Presupuestos Participativos.

No deja de ser extraordinariamente contradictorio el resultado de la movilización de padres y, sobre todo, madres de la AMPA del centro educativo infantil de San Jerónimo. Éstos, como expusimos, habían elaborado una detallada batería de propuestas relacionadas con reparaciones constructivas y de infraestructuras en el colegio de sus hijos; habían participado activamente en la convocatoria de la asamblea y habían acudido, en grupo, a votar sus propuestas. De todas ellas, al final, solamente una habría superado todos los trámites para su incorporación al Presupuesto Municipal de 2007; propuesta que solicitaba la instalación de calefacción en el centro. Al finalizar el ejercicio, dieciocho meses después de aprobada la propuesta en asamblea, la Delegación municipal de Educación aún no había ni tan siquiera informado del estado de tal propuesta; ni tan siquiera se conocía si había sido abierto el correspondiente expediente...

Miembros del PSOE en la asamblea de Casco Antiguo en 2005

Otra de las contradicciones observadas en las asambleas nos remite, una vez más, al comportamiento de algunos destacamentos partidistas. Aunque la participación -acreditación, presentación y defensa de propuestas, votación o participación en foros y consejos- se ejercía a título individual, hemos apuntado cómo algunos grupos llevaban a cabo estrategias “débiles” de intervención organizada. Algunos miembros de asociaciones o comunidades de vecinos, de asociaciones de madres y padres de alumnos o de otros colectivos sociales, informales o formalizados, defendían, por medio de algunos de sus miembros, propuestas acordadas y preparadas por sus grupos. Incluso, establecían, en algún caso, redes de apoyo con otros grupos. Pero otra intervención, menos “débil” y autónoma, mucho más organizada y disciplinada, la pudimos observar en algunos miembros de partidos políticos.

De forma desigual según las zonas, afiliados y otras personas próximas, movilizadas principalmente por PSOE e IU, acudían a las asambleas con instrucciones precisas sobre qué propuestas votar y qué representantes a los consejos elegir. Podía tratarse de estrategias muy “gruesas” por evidentes o, en otros casos, más sibilinas, bien planificadas con antelación, en reuniones o mediante envíos de correos electrónicos a afiliados y simpatizantes en los días previos a la cita. En algunas asambleas, dirigentes o militantes más destacados se afanaban en

efectuar llamadas desde sus teléfonos móviles para que acudieran más compañeros al momento de las votaciones o para solicitar instrucciones a instancias orgánicas superiores acerca de cómo debían actuar ante algún imprevisto.

Una de estas actuaciones la habíamos registrado con claridad, en 2005, en la asamblea de propuestas celebrada en Casco Antiguo. Unos días después de esta asamblea, un informante que había participado en ella, nos decía durante una entrevista, tras pedimos interrumpir la grabación de ese tramo de nuestra conversación:

“Yo no sé si tú lo sabrás pero muchas de las personas que iban allí tenían unas consignas de qué propuestas tenían que votar: ‘Tú tienes que votar a J, W, X...’” (Informante: persona asistente a la asamblea. Se refería al comportamiento de miembros del PSOE durante la asamblea y nos rogó que no grabáramos ese comentario).

La narración que este informante pidió que no fuera grabada coincidía con lo que habíamos observado y registrado en nuestro cuaderno de campo, a propósito de un grupo de militantes del PSOE, tras la asamblea de Casco Antiguo. Estos miembros del PSOE actuaron “como en los viejos tiempos”. En la grada superior izquierda del Teatro Alameda, próximos a uno de los vomitorios, ocupaban varias filas. Unas treinta personas, hombres y mujeres, con edades en su mayoría superiores a la media del resto de la asamblea, actuaban con disciplina y a golpe de consigna. Las hojas en que debían anotar las propuestas a votar las copiaban unos de otros, así como los nombres de los candidatos a delegados que después presentaron.

Dos hombres más jóvenes entraban y salían, llamaban por teléfono desde sus móviles, cuchicheaban en voz baja... En general, “los socialistas” iban “a lo suyo” y prestaban muy escasa atención a lo que ocurría fuera de la grada que ocupaban. Como la asamblea discurría monótona y se tornaba un poco pesada, varios de ellos se ausentaban y uno de los hombres más jóvenes transmitía orientaciones: “a las nueve y media todo el mundo aquí” (para ir tomando posiciones para las votaciones); “la A, la B, la C y la D” (señalando las propuestas que debían anotarse en las papeletas de voto). Un técnico del equipo CIMAS-IEPALA nos insistió en que las llamadas desde los teléfonos móviles buscaban movilizar a más personas de su partido y lo cierto es que, cuando llegaron las votaciones, “el grupo de socialistas” había crecido: ya eran más de cuarenta y se agolpaban, en bloque, para votar junto a las urnas. Otro técnico de CIMAS-IEPALA nos dijo que muchos de ellos “son los que se mueven alrededor del distrito” (‘la nube’). Visiblemente excitado, el que parecía “mandar”, que después comprobamos era el

secretario del Distrito, resoplaba con inquietud, comportándose como si estuviera resolviendo asuntos de gran trascendencia para la Historia de la Humanidad.

En la siguiente edición, en 2006, también en la asamblea de Casco Antiguo, observaríamos movimientos similares.

Imagen 100, 101.- Intervención organizada de miembros de partidos políticos



Miembros del PSOE próximos a un distrito en el que gobernaban impartían, a la entrada de una asamblea, instrucciones a sus afiliados y simpatizantes sobre qué propuestas y qué candidatos a los consejos ciudadanos debían elegir. Fotografías: JMMR.

Asamblea de propuestas en Casco Antiguo. Mayo de 2006

La asamblea del Distrito Casco Antiguo se celebró, a fines de mayo de 2006, en el céntrico salón de actos de la Fundación El Monte. Para la convocatoria se habían fijado algunos carteles por parte del grupo motor -pocos, en cualquier caso-, además de contar con la propaganda institucional centralizada difundida desde la Delegación de Participación Ciudadana. Desde los dos centros cívicos del Distrito –Las Sirenas y San Julián-, su responsable y la animadora sociocultural habían insistido por teléfono a quienes habían presentado propuestas para que acudieran a la asamblea a defenderlas. Por otra parte, Laboraforo se había empleado a fondo para movilizar a un grupo de chavales y chavalas, aproximadamente dos decenas de alumnas y alumnos del instituto San Isidoro y de Altos Colegios. Desde una hora antes del comienzo del acto, este grupo de niños y adolescentes recorría en pasacalles, con disfraces y batucada, repartiendo octavillas y con una pequeña pancarta de papel alusiva a los Presupuestos Participativos, algunas calles del centro con la pretensión de “arrastrar” a otras personas a la asamblea. El cortejo, aunque un poco desordenado, era llamativo y divertido pero la generalidad de viandantes prestaba escasa atención. No observamos demasiadas muestras de simpatía e incluso no faltaron quienes, transeúntes a media tarde por la zona “noble” del centro de Sevilla, les dirigían miradas de desaprobación y rechazaban las octavillas.

Sí funcionó bien la convocatoria “boca a boca” entre algunos círculos asociativos, particularmente entre miembros de la AMPA de Altos Colegios y de las asociaciones de vecinos de Santa Cruz y Los Humeros, algunas mujeres vinculadas a colectivos integrados en la Plataforma 8 de marzo u otras personas activas en colectivos y redes más o menos próximos al sector de Izquierda Unida impulsor de los Presupuestos Participativos. Y, sobre todo, se habían movilizado los militantes y afiliados de Izquierda Unida de la zona y, aunque de un modo más parcial, del PSOE.

La Agrupación del PSOE de Centro-Triana tenía una reunión orgánica esa misma tarde y algunos de sus afiliados habían priorizado, al parecer no sin discusiones internas, la asistencia a los Presupuestos Participativos en lugar de a la reunión partidista. Nuestros informantes miembros de Izquierda Unida, nos refirieron jocosos esta coincidencia y las controversias que había provocado, apostillando que quienes priorizaban acudir a la asamblea lo hacían para garantizar votos a propuestas dirigidas al Distrito “en las que se juegan mucho”. En cualquier caso, el número de afiliados al PSOE parecía aumentar cuando llegaba la hora de las votaciones, pudiendo producirse cierto trasiego de una a otra reunión, la partidista y la de los Presupuestos Participativos: grupos de miembros del PSOE se reunían, ajenos a cuanto ocurría en la asamblea, a la puerta del salón o en algún bar próximo. La conflictiva relación entre el proceso y el Distrito, entonces dirigido por el grupo municipal del PSOE, era patente. Hasta el punto que un funcionario del Distrito nos decía no saber “nada de nada” de la convocatoria: “con nosotros no han contado para nada”.

El salón era confortable y tenía un aforo algo superior a las ciento cincuenta butacas. La elección del local había sido bien seleccionada pues se garantizó “un lleno” frente a los claros del año anterior cuando, a pesar de haber acudido más personas, el acto quedó algo deslucido ante los huecos registrados en el graderío del Teatro Alameda. En las esquinas próximas, algunos deficientes carteles rotulados a mano mostraban flechas indicativas hacia el lugar de la asamblea.

Sobre las 18:00 horas, cuando comenzaban a registrarse las acreditaciones, grupos de personas se agolpaban ante el mostrador, retiraban la documentación e iban pasando al salón. Un buen número de asistentes parecía conocer bien el mecanismo de funcionamiento del acto. Entretanto, dos miembros del grupo motor de Casco Antiguo, a su vez pertenecientes a Izquierda Unida, una técnico de CIMAS-IEPALA y tres empleadas locales ultimaban los

preparativos sobre el escenario. La Directora de Área de Participación Ciudadana se unía al grupo de organizadores colaborando, como una más, en el montaje. Una de estas mujeres, miembro del grupo motor, del PCE e IU, y de la Plataforma 8 de Marzo, impartía instrucciones y, un rato después, moderaría la asamblea y desempeñaría un papel a todas luces protagónico.

Al mismo tiempo, del todo ajenos a estos preparativos, media docena de personas, con edades superiores a los sesenta o sesenta y cinco años, montaban en la puerta, una vez se accedía al salón de actos, un par de sillas y una mesita sobre la que desplegaban algunos papeles. La Directora de Área de Participación Ciudadana no podía ocultar su contrariedad: “son del PSOE, del Distrito, ponen su mesa y les dicen a su gente lo que tienen que votar...”. Les pidió que, al menos, colocaran la mesa fuera del salón. Y así lo hicieron, entre los aspavientos de alguno de ellos, retirándola escasos metros, a la antesala, justo al otro lado de la puerta de acceso.

Sobre las 19:15 horas, comenzando ya el acto, ocupaban el salón 90 adultos, mayoritariamente mujeres, y una veintena de niños y niñas. En la antesala había aproximadamente otras 30 personas que formaban corrillos, salían y entraban al salón o se retiraban a la puerta de la calle a fumar. En total, se acreditaron 192 personas, 14 de ellas menores: la asistencia había bajado con relación a la asamblea del año anterior y, al final, cuando había que elegir delegados y delegadas, ya se había marchado mucha gente. Una vez más se evidenciaba que a muchas personas asistentes, débilmente vinculadas a los Presupuestos Participativos, esta elección les resultaba indiferente.

Los máximos dirigentes del proceso, Paula Garvín y Javier Navascués, tras un primer vistazo al listado de personas acreditadas, nos cifraban, preocupados, “entre un 20 y un 30 por ciento” los asistentes del año anterior que habían repetido. Nuestro cálculo posterior aumentaría en algunos puntos ese porcentaje aunque sin llegar a la mitad de las personas acreditadas.

La composición de los asistentes indicaba cierta heterogeneidad, acaso con una media de edad aparente inferior a la registrada en otras asambleas en los barrios. Aunque tampoco destacaba la presencia relevante de personas jóvenes, sí se observaba una buena movilización de miembros de la AMPA de Altos Colegios, más madres que padres. Destacaba igualmente una decena de mujeres, mayores de 55 o 60 años, más “arregladas” que la generalidad de personas presentes, por lo común con ropas y estilos más desenfadados. Eran miembros de la Asociación de Vecinos de Santa Cruz, una entidad vecinal de orientación conservadora con quien la

concejala Garvín había acertado a tejer una relación singular en la que, a pesar de las distancias ideológicas, les había dejado claro que “para conseguir cosas para el barrio hay que pasar por los Presupuestos Participativos”. También había representantes de Los Humeros, otra asociación de vecinos con quienes un informante, miembro de IU, nos aseguró que mantenían una “alianza táctica” para reivindicar la zona azul junto a ellos y los comerciantes del barrio. Otro componente notorio, aunque reducido, lo constituía un grupo de jóvenes de la Huerta del Rey Moro, colectivo autónomo de estética más transgresora que acudía a proponer la creación de huertos urbanos y otras actividades socioculturales alternativas. Destacaban también otros grupos y personas conocidas por su vinculación a círculos artísticos y contraculturales relacionados con la danza, la pintura, la música y el teatro, mujeres de pequeños colectivos feministas o de liberación sexual, algunos profesores, personas vinculadas a las movilizaciones ciclistas de A Contramano o a Los Verdes u otros grupos ecologistas... Las extracciones sociales y estilos, mayoritariamente característicos de diferentes grupos medios urbanos, los consideramos distintos a los observados en los barrios más alejados del centro.

Los miembros de IU, también relativamente numerosos, habían acudido a la asamblea con orientaciones concretas distribuidas unos días antes por correo electrónico. De ahí que, en apariencia, frente al intervencionismo más sectario de los miembros del PSOE, se mostraran más relajados y dispersos. Pero para los miembros de IU comprometidos con el proceso, la “batalla del Casco Antiguo” tenía particular trascendencia; hasta el punto que el propio Javier Navascués, vecino empadronado en esta zona de la ciudad, defendió varias propuestas y se presentó a la elección como delegado. Otros miembros destacados de Izquierda Unida también presentaron propuestas; fue el caso de García Cebrián, “el hombre de IU” en la Gerencia Municipal de Urbanismo; como también lo hicieron algunos investigadores de la Universidad Pablo de Olavide estrechamente vinculados a los Presupuestos Participativos.

El activismo “de base” de Navascués, tomando cartas directas en los asuntos del grupo motor y de la asamblea y el consejo de su distrito, no era ajeno a las discusiones internas en el PCE e Izquierda Unida sobre la continuidad de los Presupuestos Participativos ante el entonces ya previsto cambio de composición de su grupo municipal. El “Estado Mayor” se disponía a “echar los restos” para que, gobernara quien gobernara el Ayuntamiento tras mayo de 2007 y pasara a dirigir quien fuera el grupo municipal de Izquierda Unida entonces, se encontraran con un proceso cuyo desmontaje les supusiera un alto costo.

“El centro es el centro”, nos había dicho un miembro del equipo de CIMAS-IEPALA, a su vez miembro de IU, justificando esta concentración de esfuerzos. De hecho, y eso explicaba también la irrupción de Navascués desde las bases, los dirigentes y técnicos del proceso ya habían diseñado una estrategia que pasaba por “presionar para que las propuestas de 2006 se comiencen a ejecutar desde principios de 2007”. El objetivo no era demasiado realista pues, por sus propios compañeros del PCE e IU miembros de la otra facción, los críticos hacia Navascués y el proceso, ya sabíamos que estaba en cuestión hasta el propio convenio de asesoría con el profesor Rodríguez Villasante y CIMAS-IEPALA. En cualquier caso, los Presupuestos Participativos alumbraban en el Casco Antiguo una nueva dimensión en tanto “campo de batalla” entre facciones de IU. Y el “Estado Mayor” tomaba posiciones.

Al inicio de la asamblea, la delegada del Distrito y de la concejalía de Igualdad, Victoria Martínez, dirigió unas breves palabras a los reunidos, enfatizando “las contribuciones y logros” de un proceso que, de ser ciertas las informaciones que pudimos contrastar entre varios miembros de su propia delegación, no aceptaba sino “a regañadientes”, “sin convicción alguna” y “obligada” por el Pacto de Gobierno y los requerimientos de la Alcaldía. La presencia e intervención de la concejala era una consecuencia más de la “llamada a firmas” que el alcalde, Sánchez Monteseirín, hacía de tanto en cuanto, con desiguales resultados, ante las insistentes presiones de la concejala Garvín.

Tras sus breves palabras, la delegada del PSOE se marchó y, a continuación, una técnico de CIMAS-IEPALA introdujo el acto. Explicó la metodología de la asamblea con claridad, en una lacónica y discreta intervención que cedía el protagonismo a los miembros del grupo motor. Se le notaba muy cansada: “estoy hecha polvo”, nos dijo después, refiriéndonos su agotamiento tras una semana de asambleas; de hecho, pocas semanas más tarde, esta técnico abandonaría el proceso y renunciaría a su contrato de trabajo. En adelante, durante la asamblea, la mujer miembro del PCE e Izquierda Unida que un rato antes impartía instrucciones durante el montaje del escenario y que ahora ocupaba el centro de la mesa que presidía el acto, se haría una y otra vez con el micrófono para ordenar el paso de una a otra propuesta y realizar, hasta el hartazgo, un sinfín de aclaraciones. “Cállate ya, anda”, le gritó en una ocasión desde su butaca un asistente, un veterano y relevante compañero suyo de partido.

La sucesión de propuestas infantiles y su escenificación invitaban, al igual que el pasacalles previo, a una lectura crítica. Niños y niñas iban subiendo al escenario, entre el alboroto y los

aplausos de sus compañeros, a leer propuestas escritas en que se demandaban “más carriles bici”, una zona de juegos infantiles en un colegio, una “zona joven” en la Casa de la Moneda, un foro de actividades infantiles y juveniles, “zona internet” gratuita con bar light y juegos, “cacharritos” en un colegio para el recreo, encuentro de manga, cine de verano, “un día al mes de actividades para jóvenes”... La representación suscitaba lógicas simpatías entre los presentes pero en gran parte obedecía a un trabajo previo, el de los miembros de Laboraforo, financiado desde los propios Presupuestos Participativos, en que el equipo de pedagogos se afanaba por “sumar” a los menores al proceso estimulando que éstos presentaran propuestas en última instancia ideadas y promovidas desde los aledaños del proceso mismo. De modo que la participación infantil tan aireada en determinados foros urbanos y, particularmente, en foros y jornadas sobre los presupuestos participativos, podría no escapar, en el caso que nos ocupa, a una teatralizada suerte de manipulación política –“dinamización”, en el lenguaje al uso- de menores.

A continuación, comenzaron a sucederse propuestas de personas adultas. Una vez más, tal y como veníamos observando en la generalidad de asambleas, las peticiones se concentraban en actividades recreativas y culturales, pequeños arreglos en la vía urbana, talleres artísticos o deportivos y de otras habilidades, extensión de la red de carriles bici... Dos bloques de intervenciones, al filo de la presentación de propuestas, nos llamaron particularmente la atención. Unas, que emanaban de los antes referidos círculos de artistas y promotores culturales, demandaban actividades que, en buena lógica, de terminar siendo aprobadas y ejecutadas, deberían conllevar algún tipo de subcontratación con sus proponentes. Era el caso, por ejemplo, de la solicitud de un taller de música para niños y jóvenes cuyos proponentes la defendieron con una excelente interpretación instrumental. O de una propuesta referida a un taller de danza acompañada de una breve exhibición de una bailarina que regaló unos precisos pasos por los pasillos, entre las butacas... “Hay gente que se busca la vida con los Presupuestos Participativos, que pretende financiar a través de ellos sus proyectos...”, nos habían señalado unas semanas antes la directora de Área y la jefa del Servicio de Participación Ciudadana. Desde luego y al margen de estas consideraciones, las creativas actuaciones, muy lucidas, contribuían a romper la tediosa monotonía de la asamblea.

Otras propuestas que llamaron nuestra atención procedían de miembros de Izquierda Unida y del PSOE. Los primeros combinaban peticiones en apariencia ideadas individualmente con otras más estudiadas y de mayor agudeza política. Así, además de las propuestas dirigidas, como

correspondía, a las estructuras municipales que formalmente participaban en el proceso, elevaban “sugerencias” a la Junta de Andalucía, a la empresa de aguas –EMASESA- o a otras concejalías que aún se resistían a colaborar con los Presupuestos Participativos. De esta forma, intentaban imprimir al proceso un sello reivindicativo: aún a sabiendas de que estas propuestas (“sugerencias”) no serían tenidas en cuenta, contribuían a poner en evidencia las resistencias de algunos dirigentes del PSOE. Asimismo, los miembros de Izquierda Unida insistían en proponer actuaciones concretas sobre dos temas recurrentes: la extensión de los carriles bici y los arreglos en los colegios. Esta segunda cuestión, la derivación hacia los Presupuestos Participativos de partidas para financiar obras de mantenimiento en centros escolares, se insertaba en un particular “toma y daca” del grupo municipal de IU con el del PSOE, partidario éste de negociar las actuaciones directamente con las direcciones y AMPAS de los colegios. El criterio de los miembros de IU a la hora de formular propuestas primaba “dar vida” al proceso y sumar apoyo popular para presionar al socio de gobierno. Sus propuestas estaban, por lo general, meditadas y bien trabajadas, ideadas con intencionalidad política estratégica.

Por el contrario, nuestra impresión fue que las pretensiones de los miembros del PSOE a la hora de presentar propuestas basculaban hacia garantizar la aprobación de las actividades u otras actuaciones que ya tenían previsto ejecutar desde el Distrito Casco Antiguo en que gobernaban. Desde las filas del PSOE primaba, aún con excepciones, un pragmatismo más utilitarista que entendía los Presupuestos Participativos como un trámite que, garantizando con relativa facilidad un número de votos favorables, había que asumir en función de los pactos de gobierno. Pero, para los militantes de Izquierda Unida implicados en el proceso, las propuestas se insertaban, con mayor o menor acierto, en un marco estratégico ideológico-político más ambicioso: fortalecer los Presupuestos Participativos, generar nuevos entramados sociales, dotar al proceso de más relevancia institucional, ganar capacidad de negociación ante la alcaldía y en el interior del ayuntamiento...

De modo que otras intervenciones de proponentes “comunes”, más anónimas, generadas al margen de las discusiones y negociaciones partidarias, se sucedían sin despertar mayor atención. Eso sí, en la asamblea de Casco Antiguo, no faltaron candidatos para completar la lista de delegados a los consejos del Distrito y de Ciudad.

Imagen 102 a 120.- Asamblea de propuestas en Casco Antiguo



Más allá de las asambleas comentadas y retomando un análisis más general, consideramos que las intervenciones y presiones partidistas –normalmente, procedentes de miembros del PSOE e Izquierda Unida- podían perseguir varios fines: obtener respaldo ciudadano para legitimar inversiones que ya preveían acometer desde las áreas o distritos en que gobernaban, fortalecer el margen de negociación de determinadas actuaciones ante el socio de gobierno, ofrecer contrapartidas a tejidos asociativos afines, estimular a nuevos sectores recién incorporados al proceso, e incluso resolver compromisos con entidades o personas concretas. Así entendimos la en realidad teatralizada derivación hacia los presupuestos participativos de propuestas relativas a los carriles bici, actuación que ya estaba prevista de antemano; el planificado apoyo a la batería de propuestas de LGTB –Lesbianas, Gays Transexuales y Bisexuales- tras su incorporación a los Presupuestos Participativos, o a peticiones concretas de algunas asociaciones de vecinos; la derivación de los PIM –Punto de Información a la Mujer- hacia el proceso cuando varios distritos ya los tenían programados; la reconducción de alguna propuesta de determinadas AMPAS a las que se daban garantías de que saldría votada... Son algunos ejemplos. Entre otros compromisos, podría haber figurado también procurar votos a propuestas que garantizaran la continuidad de determinados talleres –y de sus monitores- en algunos barrios: entramado de intereses muy próximo a las redes de colaboradores “liberados” (“la nube”) de los distritos, especialmente entre miembros del PSOE.

Este empeño de los impulsores de los Presupuestos Participativos y de otros militantes y afiliados de los partidos de la coalición de gobierno por “amañar” propuestas, tutelarlas cuando menos, “con garantías” de que resultarían votadas con holgura en las asambleas era recurrente. Una vez se abrió el plazo para presentar propuestas en 2006, Javier Navascués y uno de los técnicos de CIMAS-IEPALA promovieron una reunión “de gente de la universidad para tratar sobre los Presupuestos Participativos”. El resultado de la convocatoria fue penoso: aparte de los convocantes y de nosotros, solo acudió un profesor de la Universidad de Sevilla a un encuentro celebrado en una local asociativo, junto a la Plaza del Pumarejo, donde el técnico de CIMAS-IEPALA disponía de un espacio desde el que promocionaba su particular proyecto editorial alternativo. Una vez allí, comprobamos que el sentido de la reunión era “animarnos” a presentar propuestas. Ante la pobreza de la reunión, que volvía a evidenciar el escaso seguimiento hacia el proceso desde sectores universitarios, Javier Navascués insinuaba incluso el tipo de propuestas que se podrían plantear “desde la universidad”, básicamente relativas a la organización de actos sobre los Presupuestos Participativos entre estudiantes y profesores. El otro profesor asistente, consciente del carácter anómalo de la reunión aunque con altas dosis de

paciencia y buena voluntad, asentía a todo: todo le parecía bien aunque sin comprometerse a nada concreto. Un par de meses después, en la asamblea de Casco antiguo, el propio Javier Navascués defendería, entre otras propuestas, algunas planteadas “por gente de la universidad”.

En el mismo sentido de tutelar determinadas propuestas, en la generalidad de asambleas de 2006 fue defendida una iniciativa dirigida a la Delegación de Igualdad para desarrollar una campaña municipal contra la “esclavitud sexual” bajo el lema “Sevilla, libre de prostitución”. Tanto las responsables de esta delegación, miembros del PSOE, como las dirigentes y militantes de Izquierda Unida más vinculadas a los Presupuestos Participativos, incluida la directora del Área de Participación Ciudadana, se alineaban en los sectores del asociacionismo de mujeres más vehementemente partidarias de la “abolición de la prostitución”. De una parte, la Delegación de Igualdad, ya tenía con anterioridad la intención de realizar esta “gran campaña” lo que, en la práctica, consumiría el grueso de recursos disponibles para actividades y programas del ejercicio; de otra, desde la Delegación de Participación Ciudadana se demandaba a la de Igualdad, dirigida por el PSOE, que participara de manera más significativa en los Presupuestos Participativos. En una cena celebrada por un reducido grupo de representantes de una y otra delegación, de uno y otro partido, se acordó que en los Presupuestos Participativos se presentara y aprobara la realización de la “campaña contra la prostitución”.

La propuesta obtuvo un elevado número de votos en la práctica totalidad de asambleas de zona. Y, en consecuencia, las responsables políticas de la Delegación de Igualdad decidieron destinar los 60.000 euros ya inicialmente previstos para ejecutar esta “propuesta ciudadana”. Entre el personal funcionario de la delegación hubo quien, vinculado técnicamente al proceso, advirtió que tamaña inversión, en una cuestión que además era objeto de posicionamientos encontrados entre distintas asociaciones de mujeres y otros sectores defensores de los Derechos Humanos, consumiría todo el presupuesto e impediría ejecutar ninguna otra propuesta de las dirigidas desde los Presupuestos Participativos a la Delegación de Igualdad. A esta persona le recordaron que entre sus tareas profesionales no figuraba inmiscuirse en semejantes asuntos.

En otro orden de cosas y vistas en su conjunto, la composición social de las asambleas de propuestas apuntaba cierta diversidad, reflejo de especificidades territoriales de carácter socioprofesional de cada barrio o zona. Sí consideramos dominante una elevada edad media, con muy escasa presencia de jóvenes; algo más numerosa la de niños y niñas en los casos en que intervenía Laboraforo y, por lo general, la asistencia de más mujeres que hombres. A

continuación, aportamos algunos pasajes significativos extraídos de nuestro cuaderno de campo sobre esta diversidad observada en distintas asambleas.

“En el salón, al comienzo de la asamblea, había más mujeres que hombres, con edades medias próximas a los cuarenta años -un reducido grupo de chicas y chicos aparentaba ser de menores de veinticinco-; y la generalidad apuntaba a extracciones sociolaborales de las clases trabajadoras” (Asamblea de Sevilla Este).

“Entre los asistentes había casi tantas mujeres como hombres. Muy pocos aparentaban tener menos de treinta años; y el resto podría superar los cuarenta y cinco y, muy mayoritariamente, los cincuenta y cinco o sesenta años. La observación apuntaba a perfiles sociales de relativa heterogeneidad: estudiantes, empleados, ‘amas de casa’ y jubilados de extracción media, en consonancia con los perfiles dominantes en la zona” (Asamblea de Triana-Los Remedios).

“Había casi trescientas personas. Repensado el auditorio, parecía condensar un difuminado retrato de parte de la ‘izquierda social’ de la zona. Trabajadores, empleados, grupos ‘ilustrados’ urbanos, pensionistas, estudiantes, hombres y mujeres... A la ‘representación’ de algunos jóvenes parroquianos habituales de algunos ambientes de los alrededores de la Alameda de Hércules se unían otros de más edad e, incluso algunos, contados, que destacaban por sus aspectos e indumentarias más ‘formales’. No estaban ‘los inmigrantes’ –aunque había dos proponentes latinoamericanas-, ni el populoso ambiente de la calle Feria y alrededores, ni los círculos libertarios o alternativos más radicales... Ni la gente que se busca la vida por las calles en estas zonas de la ciudad...” (Asamblea de Casco Antiguo).

“La asamblea arrancó con una asistencia que rondaba las 150 personas, media entrada del patio de butacas de un fantástico salón de actos que, además, cuenta con anfiteatro. Alrededor de un centenar permanecían fijas mientras el resto entraba y salía constantemente. La composición era interesante por su pluralidad: mujeres y hombres (más mujeres), de todas las edades (al menos diez o doce niños –sobre todo, niñas- movilizadas por Laboraforo), un pequeño grupo de personas de etnia gitana, todas sentadas juntas... Y la extracción sociolaboral de apariencia muy clara: trabajadores de diversas ocupaciones, jubilados y sus hijos y nietos. También algún grupo de jóvenes –sobre todo, chicas jóvenes- y matrimonios mayores que acudían juntos –y arreglados ‘de domingo’- como a un acontecimiento extraordinario del barrio.” (Asamblea de Parque Alcosa).

En la Memoria de 2010 de la Delegación de Participación Ciudadana se informa que el 65,9% de las personas inscritas en las asambleas de propuestas de ese año, en toda la ciudad, tenían estudios secundarios (37%⁵) o universitarios (28,4%) y un 12,8% declararon pertenecer a algún partido político¹³².

¹³² Memoria 2010. Participación Ciudadana. Ayuntamiento de Sevilla. El estudio se basa en una encuesta realizada en las 22 asambleas de zona a una muestra de 390 personas, analizadas con SPSS 12.0, con un margen de error de +/- 3%. No obstante, la ficha técnica del estudio, que destaca otros elementos de valoración ciudadana positiva del proceso, no especifica su autoría ni responsabilidad técnica alguna.

La asistencia global a las asambleas de propuestas fue, durante las distintas ediciones del proceso, estimable; en ocasiones, muy significativa si se considera no sólo el elevado número de acreditaciones sino, también, que este número, en determinados barrios, reflejaba la presencia de algunos colectivos y redes sociales activas.

Cuadro 51.- Presupuestos participativos de Sevilla
Asistencia a asambleas de propuestas en 2006. Acreditaciones nuevas, personas que repiten y porcentaje de éstas en relación a las asistentes a asambleas anteriores

Asamblea de Zona	Total asistentes	Nuevas acreditaciones	Repiten asistencia	% repiten asistencia
San Pablo	182	144	38	20,90%
San Jerónimo	184	149	35	19,00%
Alcosa	130	60	70	53,80%
Torre del Agua	333	278	55	16,50%
Torreblanca	312	241	71	22,80%
Miraflores-Los Carteros	221	214	7	3,20%
Nervión	114	84	30	26,30%
Entreparques	218	178	40	18,30%
Casco Antiguo	178	95	83	46,60%
Su Eminencia	411	333	78	19,00%
Los Remedios	129	113	16	12,40%
Blas Infante	88	64	24	27,30%
Bellavista	287	210	77	26,80%
Macarena	235	219	16	6,80%
Entrepuentes	102	95	7	6,90%
Palmera-Bermejales	121	95	26	21,50%
Cerro del Águila	115	90	25	21,70%
Tres Barrios	181	181		
Virgen de los Reyes	328	253	75	22,90%
Triana	266	231	35	13,20%
Esqueleto (Mtnez. Montañés)	70			
Esqueleto (Bda. Murillo)	32			
Esqueleto (Ronda La Oliva)	40			
Esqueleto (Bda. Paz y Amistad)	37	29	8	21,60%
Esqueleto (Antonio Machado)	13	13		
Esqueleto (Bda. Las Letanías)	37			
TOTALES	4364	3369	816	18,70%

Fuente: secretaría de los Presupuestos Participativos. Elaboración propia

En el cuadro 51, son expuestas cifras de asistentes a las asambleas de propuestas celebradas en 2006. Hay que advertir que estas cifras se refieren a personas acreditadas al comienzo del acto, dato que no coincide con el número de personas que permanecían en la asamblea durante toda su duración ya que, a lo largo de la misma, el número de personas participantes experimentaba sensibles cambios a la baja. Asimismo, no figuran otras –pocas, en cualquier caso- que asistían por curiosidad durante un rato o en su totalidad y no se acreditaban. Por otra parte, debemos destacar que los datos aportados por la secretaría de los Presupuestos Participativos en cuanto a número de asistentes coinciden con los que obtuvimos directamente en aquellas asambleas en que realizamos trabajo de campo, al menos hasta 2007. Por último, señalar que las cifras de asistentes a las asambleas celebradas en el Distrito Sur se corresponden con pequeñas reuniones que fueron segregadas para hacerlas coincidir con otras informativas sobre el Plan Integral y, de esta manera, evitar la saturación de convocatorias garantizando unos mínimos de asistencia, por lo que debe tenerse en cuenta que no fueron exactamente asambleas de los Presupuestos Participativos.

La primera cuestión a destacar en el análisis es la asistencia total de más de 4.300 personas. Asimismo, los datos confirman la asistencia a todas las asambleas, unificando las celebradas en el Distrito Sur y con la única excepción de Sevilla Este (Blas Infante), de cifras que hemos interpretado como “significativas”: superiores al centenar de personas. Con más de 200 personas destacaron las asambleas celebradas en Triana, Macarena, Bellavista, Entreparkes y Miraflores-Los Carteros. Las más concurridas, que superaron las trescientas inscripciones, fueron: Virgen de los Reyes, Torreblanca, Torre del Agua y, con más de cuatrocientas, Su Eminencia.

Solamente dos zonas presentaron unos porcentajes relevantes de asistentes que repetían su participación: Alcosa (53,8%) y Casco Antiguo (46,6%). El resto no llegó al 30% en ningún caso y, particularmente en Entreparkes, Macarena y Miraflores-Los Carteros no alcanzó el 10%. Estos porcentajes no tienen una fácil interpretación. Así, el caso de Alcosa se podría corresponder con la fortaleza relativa de su grupo motor y con el hecho, observable también en Casco Antiguo, de que un número importante de sus delegados del año anterior continuaran activos en el proceso. Pero también es cierto –y contradictorio- que estas dos asambleas, las que contaron con mayores porcentajes de personas que repetían asistencia, bajaron significativamente su número total de participantes respecto del año 2005. Además, algunas zonas que por el contrario presentaron porcentajes bajos de repetición, fueron de barrios donde

los Presupuestos Participativos venían reforzando su difusión y popularidad desde los últimos meses de 2005. De ahí, el escaso porcentaje de personas que repetían: eran muchas las personas que participaban ese año (2006) por primera vez. Cabe inferir que las asambleas de propuestas contaban, de una a otra edición, con una reducida base estable de participantes y con un número de asistentes, sensiblemente mayor, que acudía puntualmente a alguna asamblea y se desvinculaba del proceso en años posteriores.

Profundizar en el análisis de estos datos por zonas debería atender a otras consideraciones sociales, políticas e institucionales de carácter territorial. También a los resultados, prácticos y concretos, que los Presupuestos Participativos reportaron a cada barrio en términos de propuestas ciudadanas ejecutadas en plazos de tiempo razonables. En cualquier caso, sí resulta muy significativo que, en términos globales, sólo un 18,7% de asistentes a la ronda de asambleas de propuestas celebradas en 2006, se correspondiera con personas que, con anterioridad, ya habían acudido a otras asambleas de los Presupuestos Participativos.

Si la que denominamos como “fidelidad” al proceso era, en el caso de las minoritarias asambleas del Autorreglamento, considerable (58,1%) y podía indicar la persistencia de pequeños círculos más comprometidos, la “fidelidad” de sectores ciudadanos más amplios hacia los Presupuestos Participativos, una vez participaban directamente, parecía ser muy reducida. O, lo que venía a ser lo mismo, el desinterés general hacia el proceso era muy alto y obedecía a muy diversas causas pero, una de ellas, podría ser que su conocimiento directo no suscitaba adhesiones cuantitativamente relevantes.

Esta última apreciación fue contestada desde los organizadores de los Presupuestos Participativos. Así, en 2008, año en que no analizamos directamente los datos, desde el proceso se publicitó que las personas que repitieron su participación en las asambleas de propuestas habría superado el 30%. Y, en los dos últimos años, 2009 y 2010, según datos de la Delegación de Participación Ciudadana que no pudimos contrastar, el porcentaje habría rondado la mitad de las personas inscritas. Frente a nuestros cálculos, elaborados cotejando los datos de todas las asambleas que, a su vez, fueron contrastados en su día con los que barajaban los responsables del proceso, las memorias de la Delegación de Participación Ciudadana refieren los resultados de una encuesta donde la muestra analizada no llegaba al 10% de las personas asistentes. No obstante, señalar estos hechos no nos hace desestimar que, por otra parte y en cifras absolutas, la edición de asambleas de propuestas del año 2006 supuso un incremento considerable del

número de personas inscritas en relación con las registradas en años anteriores: 29,5% y 42,9% más de inscripciones que en 2005 y 2004, respectivamente.

**Cuadro 52.- Presupuestos participativos de Sevilla
Asistencia a asambleas de propuestas en 2004, 2005 y 2006**

Asamblea de Zona	Asistentes 2004	Asistentes 2005	Asistentes 2006
San Pablo	175	311	182
San Jerónimo	244	120	184
Alcosa	328	341	130
Torre del Agua	125	135	333
Torreblanca	236	320	312
Miraflores-Los Carteros			221
Nervión			114
Entreparques	166	138	218
Casco Antiguo	174	268	178
Su Eminencia		175	411
Los Carteros-Macarena		90	
Blas Infante	186	176	88
Bellavista	196	286	287
Macarena			235
Los Carteros-Norte	232	20	
Palmera-Bermejales			121
Cerro del Águila	308	89	115
Los Remedios-Tablada		121	129
Virgen de los Reyes	183	156	328
Triana	129	193	266
Tres Barrios			181
Buhaira	153	226	
Entrepuentes			102
Esqueleto (Mtnez. Montañés)			70
Esqueleto (Bda. Murillo)			32
Esqueleto (Ronda La Oliva)			40
Esqueleto (Bda. Paz y Amistad)			37
Esqueleto (Antonio Machado)			13
Esqueleto (Bda. Las Letanías)			37
Esqueleto (total)	219	206	229
TOTALES	3054	3371	4364
% INCREMENTO ANUAL		10,40%	29,50%

Fuente: datos cedidos por la secretaría de los Presupuestos Participativos. Elaboración propia

En el año 2007 la asistencia a las asambleas registró una notoria caída relacionada con su coincidencia con la campaña de las elecciones locales; una campaña en la que los Presupuestos Participativos estuvieron del todo ausentes en las intervenciones de los partidos políticos, incluidas las principales manifestaciones públicas de los candidatos de Izquierda Unida. Entre 2008 y 2010, los datos globales aportados en las memorias de la Delegación de Participación Ciudadana, indican una tendencia ascendente, con una ligera caída en 2009. No obstante, estos datos, que no desglosan el número de inscripciones registrado en cada una de las asambleas, no pudieron ser contrastados pues los nuevos dirigentes del proceso limitaron la difusión de esta y otras informaciones de carácter “interno”.

**Cuadro 53.- Presupuestos participativos de Sevilla
Asistencia a asambleas de propuestas entre 2007 y 2010**

Año	2007	2008	2009	2010
Número de inscripciones	2.896	4.580	4.261	4.802

Fuente: Ayuntamiento de Sevilla. Delegación de Participación Ciudadana

Considerando las mismas fuentes, también habría mantenido una tendencia ascendente, con la excepción del año 2007, el número de propuestas presentadas lo que coincidía con la progresiva incorporación de nuevas delegaciones a los Presupuestos Participativos.

**Cuadro 54.- Presupuestos participativos de Sevilla
Número de propuestas ciudadanas presentadas entre 2004 y 2010**

Año	Propuestas presentadas
2004-05	1.370
2005-06	2.013
2006-07	2.223
2007-08	1.722
2008-09	2.778
2009-10	3.295
2010-11	3.613

Fuente: Ayuntamiento de Sevilla. Delegación de Participación Ciudadana y secretaría de los Presupuestos Participativos

Este aumento de inscripciones a las asambleas de primavera y el aumento de propuestas presentadas a estas asambleas coincidió, en apariencia de manera contradictoria, con una menor presencia pública del proceso en el conjunto de la ciudad. También con una suavización de su vinculación a los discursos estratégicos más radicales y de pretensiones sociopolíticas

transformadoras de sus impulsores iniciales lo que, a su vez, se correspondía con un mayor control de los Presupuestos Participativos desde el ámbito institucional, tanto desde el nuevo grupo municipal de Izquierda Unida como desde los distritos gobernados por miembros del PSOE. Para estos últimos, se hacía más aceptable un proceso más circunscrito a los barrios y distritos, menos hostil hacia el asociacionismo vecinal, institucionalmente algo más inserto en la dinámica municipal que, además, tras siete ediciones, comenzaban a conocer y controlar mejor. De hecho, en 2011, coincidiendo con la proximidad de la convocatoria electoral local de mayo, el PSOE comenzaría a lanzar algunos mensajes públicos, aunque ciertamente tímidos, de apoyo a los Presupuestos Participativos. En este sentido, tuvo particular relevancia la inclusión de alguna referencia al proceso en la serie de documentales sobre “la Sevilla del futuro”, difundida desde la televisión municipal Onda Giralda y desde el diario sevillano El Correo de Andalucía.

IV.1.4.- Otras reuniones ciudadanas: foros para el análisis de viabilidad de las propuestas y asambleas de rendición de cuentas

Antes de la celebración de las asambleas de propuestas se organizaban, entre los meses de abril y mayo, pequeñas reuniones sectoriales o foros de ciudad algo más amplios, con el objetivo de debatir sobre las características y viabilidad de las propuestas ciudadanas emitidas, una vez concluido el período habilitado para ello. Por otra parte, en el último trimestre del año, se volvían a convocar estas mismas reuniones y foros para “rendir cuentas” de lo ejecutado. A estas reuniones acudían los dirigentes políticos de los Presupuestos Participativos y los técnicos de CIMAS-IEPALA. Teóricamente, debían participar también los funcionarios municipales más implicados y, asimismo, eran citadas las personas que habían formalizado propuestas, los delegados de los consejos ciudadanos y los miembros de los grupos motores. Contaban generalmente con asistencia muy reducida pero, en algunos casos, cuando registraban mayor número de participantes y se daban determinadas circunstancias, podían escenificar, así fuera de manera parcial, uno de los momentos más claramente deliberativos de los Presupuestos Participativos. Aún así, la etnografía nos muestra numerosas limitaciones procedimentales y, yendo a cuestiones de fondo, importantes contradicciones.

Los foros solían comenzar con una introducción a cargo de un técnico de CIMAS-IEPALA en la que fijaba los objetivos de la reunión y la programación prevista. Esta programación solía estar muy condensada, algo que obedecía a unas agendas muy apretadas y a la severidad de unos “cronogramas” omnipresentes en el vocabulario de los técnicos del proceso. El equipo técnico

trabajaba a golpe de unas ambiciosas planificaciones cuyo estricto cumplimiento, de difícil realización con un éxito razonable, pendía como una auténtica espada de Damocles sobre los Presupuestos Participativos. Las consecuencias eran contradictorias: de un lado, posibilitaba, al menos formalmente, en los recuadros de los papeles, la cobertura de plazos y objetivos discursivos de un proceso muy intenso; pero, de otro, cercenaba los tiempos para el debate y la deliberación, incluso para la propia reflexión interna, desbordada por un vertiginoso activismo repleto de numerosas citas y reuniones, muchas de ellas de escasa trascendencia y, sobre todo, de muy débil aportación democrática participativa. Por lo demás, imponía unos ritmos de trabajo –lecturas de textos, discusiones, asistencia a reuniones internas y actos públicos...- muy difíciles de seguir por personas “de base” que no estuvieran fuertemente dedicadas a los Presupuestos Participativos, ya fuera de manera profesional o por compromisos de carácter militante.

Tras la presentación inicial, en este tipo de reuniones “menores”, solía intervenir la concejala delegada de Participación Ciudadana, Paula Garvín, para agradecer la asistencia a los presentes, dar una breve información sobre la marcha general del proceso y animar a la realización de los trabajos previstos en la sesión. En alguna ocasión participó también, dirigiendo asimismo unas palabras a las personas reunidas, el director metodológico, el profesor Rodríguez Villasante. Estos foros ciudadanos venían precedidos de reuniones –foros técnicos- en los que se reunían funcionarios municipales de las diferentes áreas y organismos implicados; reuniones técnicas “preparatorias” que, por lo general, como expusimos en un capítulo anterior, discurrían de manera poco eficiente y reflejaban la escasa incidencia que el proceso tenía en el interior de las estructuras municipales, muy desigualmente receptivas a las propuestas ciudadanas y a los Presupuestos Participativos mismos.

Foros de ciudad en San Pablo y Cerro del Águila, 2005

La asistencia y participación ciudadanas en estos foros fue variable a lo largo de los años estudiados. Las primeras de estas reuniones observadas, que habían sido convocadas con demasiadas prisas y no pocos errores de organización, arrojaron unos resultados muy pobres. Así, el 7 de mayo de 2005, año en que unas doscientas cincuenta personas habían dirigido a los Presupuestos Participativos alrededor de mil propuestas, el foro ciudadano celebrado en el centro cívico del barrio de San Pablo consiguió reunir apenas a una veintena de asistentes; número al que había que sumar otro similar de responsables políticos, técnicos de CIMAS-IEPALA, funcionarios y otros empleados municipales. Los técnicos de CIMAS-IEPALA, cuando

insertaron en el cronograma esta convocatoria, no habían reparado suficientemente en que el día fijado era un sábado de mayo, por la mañana; día que mucha gente dedica a menesteres domésticos o al descanso y en el que, además, se celebraban numerosas primeras comuniones. Pero esta escasa participación ciudadana en los primeros foros tenía más explicaciones que las derivadas de tal error de previsión. De hecho, tres meses antes, lo habíamos podido comprobar en otro acto celebrado una tarde de un día laboral.

En el centro cívico Salvador Távora del Cerro del Águila se reunía, el 9 de febrero de 2005, un Foro de Ciudad al que estaban convocados delegadas y delegados ciudadanos y proponentes de todos los distritos. El objetivo era informar y debatir sobre las perspectivas de ejecución de las propuestas que habían sido entregadas al Ayuntamiento unos meses antes para su realización a lo largo del ejercicio presupuestario que acababa de comenzar.

La reunión daba pocos motivos para el optimismo. Descontados los dirigentes políticos de Izquierda Unida vinculados al proceso, los técnicos de los Presupuestos Participativos adscritos a CIMAS-IEPALA y los jóvenes investigadores afines que comenzaban a hacerse presentes en todos los actos, habían asistido veintidós personas: apenas la cuarta parte de cuantos delegados habían sido citados¹³³. El comentario general era rotundo: “hay mucha menos gente que el año pasado”. No obstante, había acudido al menos un delegado de casi todas las zonas. Otra ausencia notable la constituían los funcionarios de las áreas implicadas en los Presupuestos Participativos: no había acudido ningún técnico del Instituto Municipal de Deportes ni de los distritos; tan sólo se personaron un funcionario de Participación Ciudadana y “un representante de Urbanismo”.

El dato tiene su importancia pues, en teoría, la reunión perseguía debatir sobre el estado de las propuestas con los técnicos municipales y, dada la ausencia de estos profesionales, su papel ante los representantes de los consejos ciudadanos fue “suplido”, de manera a todas luces improcedente, por técnicos de CIMAS-IEPALA. Estos últimos eran desconocedores –aunque, a la sazón, “portavoces”- de la compleja maquinaria municipal por donde transitaban los expedientes de las propuestas sobre cuya viabilidad y ejecución debían informar. Por otra parte,

¹³³ La citación había sido cursada por correo certificado y, dada la premura de tiempo con que se había convocado la reunión, cabía la posibilidad de que algunos delegados no hubieran recibido la carta. El hecho ponía de manifiesto algo que comenzábamos a observar de manera recurrente: el cúmulo de tareas del reducido grupo de técnicos de CIMAS-IEPALA era tan extraordinario que difícilmente estas tareas podían realizarse de manera eficaz. No acudió ningún delegado de Bellavista, Virgen de los Reyes y, algo de difícil explicación al celebrarse en su barrio, del Cerro del Águila. Esqueleto (Distrito Sur), Torreblanca, Los Carteros y Casco Antiguo tuvieron las representaciones más nutridas (entre 2 y 4 delegados cada zona).

el “representante de Urbanismo” era, ciertamente, un representante muy cualificado pero se trataba de un representante político: el director del Observatorio y Control de Procesos, el “hombre de Izquierda Unida” en la Gerencia Municipal de Urbanismo en virtud de los acuerdos postelectorales de gobierno.

En su intervención desde la mesa, antes de que los delegados pasaran a dividirse en grupos de trabajo, Paula Garvín agradeció a los presentes su “gran compromiso y esfuerzo” y, tras constatar la diferencia con la asistencia registrada el año anterior, sentenció con voz grave y gesto sincero: “Sevilla no se ha creído el proceso de Presupuestos Participativos”. Aún así, veinte minutos después, los presentes se pusieron a trabajar y resolvieron –al menos, lo intentaron-, durante casi dos horas, sobre los temas pendientes.

En El Tejar del Mellizo, en Los Remedios

A pesar de los errores de previsión y de otros organizativos, y de la débil participación reseñada, conocimos otros foros ciudadanos que contaron con mayor asistencia y, en algunos de ellos, pudimos incluso observar, a pesar de sus numerosas limitaciones, debates y deliberaciones algo más vinculados a la filosofía original de los Presupuestos Participativos. En este sentido, un mes antes de que en el centro cívico de San Pablo observáramos el episodio antes narrado, otro foro de ciudad, éste celebrado en el centro cívico El Tejar del Mellizo, en el extremo occidental de Los Remedios, había sido un éxito relativo de convocatoria y, aunque con notorias deficiencias organizativas, su desarrollo dejaba entrever algunos pasajes que entendemos de interés referir.

Comenzaron el plenario un total de ciento veinte personas si bien, al final de la asamblea, dos horas después, no continuaban reunidas sino algo más de la mitad. Junto a algunos proponentes y a un número algo mayor de lo habitual de delegadas y delegados ciudadanos, estaban presentes los miembros del equipo CIMAS-IEPALA, los principales dirigentes de la Delegación de Participación Ciudadana y un grupo de funcionarios de casi todas las delegaciones en ese momento implicadas en el proceso.

La reunión perseguía valorar, agrupadas en cuatro divisiones (Cultura y Participación Ciudadana, Empleo e Igualdad, Urbanismo y Deportes, Juventud y Educación), las propuestas presentadas contando, teóricamente, con la participación de las personas proponentes. Además, el objetivo “estratégico” era ir generando espacios de encuentro entre técnicos municipales y ciudadanos, además de debatir sobre la viabilidad de cada una de las propuestas para, según los casos,

calificarlas como técnicamente viables, introducir algunas modificaciones o desestimarlas por razones técnicas o financieras. Tras una breve introducción de los técnicos de CIMAS-IEPALA se constituyeron los grupos para, posteriormente, volver a reunir al final el plenario y organizar una puesta en común. Para cuando se celebró esta última reunión “en pleno” ya se había marchado casi la mitad de asistentes.

El funcionamiento y nivel de debate de los distintos grupos fue muy desigual. El de Empleo e Igualdad sólo reunió, además de a dos técnicos de la Delegación de Empleo y a otro de la de Igualdad y a un miembro de CIMAS-IEPALA, a tres personas que habían acudido “por curiosidad, a enterarnos de qué son los Presupuestos Participativos”. Se trataba de tres hombres que se presentaron como “retornados de la emigración” hacía unos años, “que hemos venido despistados a ver de qué va esto”. Uno de ellos, en un momento de la reunión, preguntó con candidez a la jefa del Servicio municipal de Empleo “¡Ah!, que hay un área de Empleo en el Ayuntamiento... ¿y para qué sirve?”. Por su parte, un técnico masculino de la Delegación de Igualdad se empleaba a fondo para intentar convencer a los tres ciudadanos presentes de que su área municipal trataba sobre la “igualdad de género, no sobre la igualdad social en sentido amplio”.

El grupo de Juventud y Educación, con algo más de una docena de participantes, invirtió casi todo el tiempo en una interminable discusión que, una y otra vez, se volvería a reproducir en otros foros similares: la capacidad competencial de la Delegación municipal de Educación para acometer reformas y reparaciones en los colegios públicos. La contradicción derivaba de que el grueso de propuestas presentadas por miembros de varias AMPAS demandaba actuaciones de mantenimiento básico en los centros escolares (reformas de aseos, cercados perimetrales, arreglos en pistas deportivas, sistemas de calefacción...) que, aun siendo de competencia municipal, no eran responsabilidad directa de la Delegación de Educación sino de la entonces denominada de Patrimonio Municipal, estructura que no sólo no se había adherido a los Presupuestos Participativos sino que apostaba por negociar estas reformas directamente, de manera bilateral, con AMPAS y direcciones de los centros. Desde los responsables de los Presupuestos Participativos y desde algunas AMPAS que se consideraban “discriminadas” por el Ayuntamiento se tildaban estas prácticas de “clientelares” pues, se sostenía, terminaban financiando obras en aquellos colegios en los que “el PSOE tiene interlocutores afines”, “siempre a los mismos”. Para los impulsores del proceso, derivar estos fondos o parte de ellos hacia los Presupuestos Participativos se había convertido en una manera de presionar a la alcaldía; de ahí

las discusiones que referimos y de las que volveremos a dar cuenta con cierto detalle unos pasajes más adelante.

Una participación algo mayor registró la comisión de Urbanismo y Deportes. Por parte de Urbanismo, García Cebrián, representante de Izquierda Unida en la dirección de la GMU, informó de manera asertiva de la aceptación de prácticamente todas las propuestas. En realidad, las demandas a Urbanismo llegaban ya muy estudiadas por parte de los dirigentes del proceso y de los miembros de IU, que, en muchas ocasiones, eran quienes las presentaban, concentrándose en unas pocas actuaciones para, por un lado, posibilitar cierta incidencia del proceso en materia urbanística pues este tipo de actuaciones tenían un alto costo presupuestario y, por otro, porque “nos permiten canalizar reivindicaciones históricas de los barrios”. Por su parte, el técnico del Instituto Municipal de Deportes, un directivo del organismo con escasa simpatía, al igual que “su” concejal, hacia los Presupuestos Participativos, enfatizaba las dificultades para asumir muchas de las propuestas recibidas. Al margen de la poca disposición de este funcionario, con el que tuvimos ocasión de tratar sobre el tema en varias ocasiones, es cierto que muchas de las “pegas” que argumentaba se fundamentaban en razonamientos coherentes. Así, las propuestas para que se construyeran piscinas en barrios contaban con la aprobación del organismo pero, en última instancia, su ejecución dependería de complejas operaciones urbanísticas y de la existencia de suelo disponible, extremos estos que excedían al IMD y que requerían, además de grandes inversiones iniciales y de importantes compromisos de financiación futuros para su finalización y mantenimiento, del concurso de varias estructuras municipales y de la implicación de varios ejercicios presupuestarios. Por otra parte, muchas de las actividades demandadas al IMD por parte de las propuestas ciudadanas (maratones, torneos y competiciones en barrios, escuelas deportivas descentralizadas...) se correspondían con actuaciones que ya venían realizándose –en ocasiones, desde hacía años- o que ya se encontraban programadas. En cualquier caso, la actitud poco receptiva de este funcionario, en realidad de las direcciones política y técnica del IMD hacia el proceso, se reflejaba en el punto muerto en que se encontraban muchas de las propuestas dirigidas a este organismo el año anterior.

La comisión que contó con mayor asistencia fue la de Cultura y Participación Ciudadana. Reunió en total a treinta y tres personas, dieciséis hombres y diecisiete mujeres. Pero hay que señalar que, de los presentes, ocho eran técnicos municipales, dos eran investigadores comprometidos con los Presupuestos Participativos, y otros dos eran un técnico de CIMAS-IEPALA y una

dirigente política de la Delegación de Participación Ciudadana, su directora de Área. Restadas estas personas con vinculaciones laborales o políticas institucionales con los Presupuestos Participativos, resultaba una veintena de participantes que condensaban una heterogénea fotografía urbana: jóvenes rockeros que demandaban un local de ensayo, algunos jubilados muy activos en sus barrios, dos personas inmigradas extranjeras, un director y promotor teatral...

La organización de la reunión era extremadamente deficiente. Estaba mal dinamizada y peor coordinada y las propuestas eran “revisadas”, de prisa y corriendo, una tras otras, de manera excesivamente formal y burocratizada. La impresión que sugería el desarrollo de la comisión era que, en gran medida, no pretendía sino cubrir un trámite formal más: informar telegráficamente de las propuestas recibidas. Como las propuestas eran numerosas y el tiempo escaso, las respuestas de los técnicos municipales sobre la viabilidad de las peticiones ciudadanas comenzaron siendo muy fugaces y terminaron no siendo nada: no había siquiera tiempo para informar convenientemente en tan estresante ejercicio. La escenificación rozaba el surrealismo pues, como pudimos comprobar, una parte notoria de las personas presentes, entre aquellas ajenas al ayuntamiento y a los Presupuestos Participativos, ni tan siquiera sabía con precisión dónde acudía ni exactamente para qué lo hacía. Como nos comentaba uno de los jóvenes que demandaba un local para su grupo de música: “yo fui a ver si me dejaban un local para ensayar y me dijeron que lo pidiera y que viniera hoy aquí”... Después supimos que se lo había dicho Javier Navascués. La dinámica general parecía tener pretensiones en exceso resolutivas, muy poco pedagógicas, en absoluto receptivas ante el desconocimiento generalizado sobre el proceso. La frase más repetida fue “Venga, la siguiente”. Por otra parte, es cierto que algunas de las propuestas enunciadas, las menos, parecían desarrolladas con cierto detalle (equipamientos informáticos en los centros cívicos con conexión a internet, fiesta intercultural en los jardines del Parlamento Andaluz...) pero otras no lo estaban en absoluto. La petición de los jóvenes músicos se resumía en un escueto “un local para ensayar”: “yo puse lo que me dijeron”. Una frase de un técnico municipal de la Delegación de Cultura, tras la referencia a una tacada de propuestas emitidas, obtuvo el asentimiento generalizado del resto de sus compañeros: “No, yo por mí encantado... pero que esto se haga depende de que realmente exista voluntad política de hacerlo”.

A las 21:00 horas volvió a reunirse el plenario. Contabilizamos sesenta y cinco personas en el salón; el resto ya se había marchado. Se procedió a hacer, a toda prisa, una síntesis de las propuestas por áreas: un miembro de cada comisión, por lo general un técnico de CIMAS-

IEPALA y en un caso la directora de un centro cívico, hacía de portavoz y, entre propuesta y propuesta, se deslizaba algún asistente con alguna intervención muy colateral a lo que se estaba tratando y que denotaba, una vez más, el extendido desconocimiento sobre los Presupuestos Participativos. Tiene interés reseñar otras dos intervenciones registradas correspondientes a dos hombres presentes en el plenario. Uno de ellos, de edad muy avanzada, había sido durante años dirigente vecinal y había pertenecido al PCE y, de manera un tanto desordenada pero con una emotividad que conmovió a buena parte de los presentes, señaló “esto es fantástico, esto es maravilloso... yo estoy gratamente sorprendido con los Presupuestos Participativos”. Arrancó aplausos. El otro interviniente, un afiliado “de base” del PSOE, en un discurso igualmente sentido y muy bien articulado que no arrancó aplausos, abogó por la necesidad de la democracia participativa pero cuestionó “la legitimidad y la representatividad de estas asambleas a las que acude tan poquita gente”.

Foro de Ciudad en El Cerro del Águila, abril de 2006

Con un saldo algo más positivo, aún con severas matizaciones, debe ser considerado el foro celebrado, el 3 abril de 2006, en el centro cívico Salvador Távora del Cerro del Águila.

Como habíamos registrado el año anterior, los asistentes se dividían en comisiones de trabajo por organismos y delegaciones –o grupo de ellas- acompañados por técnicos de los Presupuestos Participativos y por funcionarios municipales directamente implicados en la tramitación de las propuestas. Por lo general, los funcionarios, más desenvueltos que doce meses atrás, daban cuenta de las peticiones que habían recibido y exponían una primera valoración sobre su viabilidad. Las situaciones que se producían continuaban siendo, no obstante, muy dispares, tanto en la caracterización de estos informes de viabilidad como en la receptividad de los técnicos municipales ante las peticiones y consideraciones expuestas por los proponentes y otros vecinos. Esta desigual receptividad evidenciaba varias contradicciones. Unas continuaban apuntando a un profundo desconocimiento entre algunos de los ciudadanos participantes sobre las competencias y programas de las distintas áreas municipales; desconocimiento que igualmente afectaba a no pocos funcionarios en tanto refirieran materias o procedimientos ajenos a sus respectivas delegaciones y servicios. Otras incidían en un desencuentro latente entre los deseos ciudadanos y los condicionamientos presupuestarios y del procedimiento administrativo. Y otras más remitían a diferentes disposiciones a la colaboración por parte de distintos funcionarios, extremo este que guardaba relación con actitudes personales

e incluso con perspectivas ideológicas y afinidades partidistas pero que, en última instancia, venía abonado por un problema de mayor calado: la posición esquivada ante los Presupuestos Participativos de los responsables políticos de las estructuras municipales a que esos funcionarios estaban adscritos. En ocasiones, las manifestaciones de algunas de estas contradicciones eran resueltas en términos constructivos, mediante la negociación y el acuerdo; en otros casos, derivaban en conflictos de más difícil encaje tras largas y enrevesadas discusiones abocadas a puntos muertos. Al finalizar el trabajo de las comisiones, un miembro de cada una de ellas informaba brevemente de las deliberaciones grupales al conjunto de los asistentes reunidos de nuevo en pleno.

El Foro de Ciudad que describimos perseguía mantener una primera discusión sobre la viabilidad de las propuestas presentadas, a modo de filtro previo a las asambleas para su defensa y votación que debían celebrarse mes y medio después. En principio, aunque en la práctica nunca observamos que fuera exactamente así, debían reunirse delegadas y delegados ciudadanos con personas proponentes y con funcionarios locales para, en función de su viabilidad técnica y financiera, desestimar algunas peticiones vecinales, concentrar otras susceptibles de ser agrupadas, o dar vía libre a su defensa y votación en las asambleas a aquellas que se consideraban realizables.

Al foro asistieron los cuatro miembros de CIMAS-IEPALA entonces contratados y un elevado número de técnicos adscritos a la Delegación de Participación Ciudadana: una docena entre directores de centros cívicos y técnicos de animación sociocultural. De otras delegaciones y áreas estaban presentes algunos funcionarios de Juventud, Igualdad, Empleo e Instituto Municipal de Deportes. De Educación, además, acudía su director de Área; y, al igual que hiciera unos días antes en la reunión de técnicos con el profesor Rodríguez Villasante, se personó Víctor García, el “hombre de confianza política” del grupo municipal del PSOE en la Hacienda Municipal. No asistieron técnicos de Cultura ni de Urbanismo; tampoco de dos áreas recién incorporadas en 2006 a los Presupuestos Participativos: Salud y Medio Ambiente.

Descontados los contratados y funcionarios y los dirigentes políticos e investigadores presentes, en el salón del centro cívico se encontraban, al comienzo del foro, a las 19:10 horas, otras cincuenta personas. Hora y media después quedaban veinticinco y, a las 21:00 horas, su número se había reducido a veinte. Este grupo constituía un reducido círculo de personas que casi siempre acudía, ya fuera por su relación especialmente comprometida como delegados o

miembros de grupos motores, o por ambas razones; y también, en esta ocasión, se hacía notar la presencia de un colectivo de madres pertenecientes a AMPAS; sobre todo de madres de la AMPA del colegio de San Jerónimo, especialmente movilizadas durante el año 2006.

No debe pasarse por alto que, en el plenario final de la asamblea, más de la mitad de los presentes eran técnicos y funcionarios o dirigentes políticos e investigadores (veinticinco personas en total) frente a veinte “ciudadanos”. El dato, ya de por sí relevante, invita a otra reflexión: en fotografías y otros documentos gráficos difundidos por los Presupuestos Participativos de Sevilla, en la ciudad y fuera de ella, podían observarse salones con “muchacha gente” que podían dar una imagen distorsionada pues, en realidad, una buena parte de esas personas, muchas de ellas mujeres y jóvenes, tenían una vinculación con los Presupuestos Participativos muy connotada: eran dirigentes políticos, técnicos e investigadores contratados o becados por los Presupuestos Participativos, o funcionarios u otros empleados municipales. Pero, además, la caracterización detallada de los “ciudadanos”¹³⁴ asistentes a muchas de estas reuniones introducía otro matiz: el grupo fundamental estaba constituido por las mismas personas (la “élite de participantes” que reprochaban los miembros de la facción de IU crítica con el proceso a sus compañeros) y el resto se dividía entre algunos curiosos circunstanciales y algún otro componente, no menos circunstancial, movilizado expresamente para la ocasión por algún motivo particular y concreto.

En este foro de ciudad del Cerro del Águila, tras una introducción de la concejala Paula Garvín, los reunidos se agruparon en cinco comisiones: Urbanismo, Igualdad-Juventud-Empleo, Instituto Municipal de Deportes, Cultura-Participación Ciudadana, y Educación. Una vez más comprobábamos cómo la agrupación de áreas municipales no obedecía a otra razón que la escasa asistencia de delegados y otras personas, lo que desaconsejaba crear tantas comisiones como áreas ante el riesgo de disolver excesivamente la reunión y de que algunas de estas comisiones no contaran con ningún participante. En la comisión de Educación se integró el representante de la Hacienda Municipal, Víctor García, responsable a su vez del área de Patrimonio, ya que el “gran debate” de la tarde prometía derivar hacia las polémicas propuestas de obras de mantenimiento en los colegios: la beligerante presencia en el foro de “las madres de San Jerónimo” apuntaba a una “encerrona” orquestada desde el proceso ante la presencia de

¹³⁴ En alguna ocasión entrecorrimos “ciudadanos” para reforzar su tratamiento como categoría desde un proceso que aludía de manera recurrente a la confluencia de “políticos, técnicos y ciudadanos”.

Víctor García, cuadro local del PSOE que hacía numerosas impugnaciones al carácter vinculante de las propuestas ciudadanas.

Dada la simultaneidad de las comisiones, decidimos repartir nuestro tiempo entre la de Deportes, a la que acudían dos nuevos directivos del IMD tras una tensa discusión en el seno del grupo municipal de Izquierda Unida a propósito de la nula implicación de este organismo, gobernado por un concejal de IU y a la de Educación. De las otras, sólo podemos reseñar que, ante la ausencia de técnicos de la GMU, se erigió en coordinador y portavoz de la comisión de Urbanismo uno de los miembros del equipo de CIMAS-IEPALA.

La presencia vecinal en la comisión de Deportes no fue numerosa, reunió sólo a seis vecinos junto a los dos directivos del Instituto Municipal de Deportes, a una técnico de CIMAS-IEPALA y a una animadora sociocultural de un centro cívico quien, a pesar de ser personal municipal, hizo las veces de “portavoz de los proponentes y de los vecinos de mi barrio”. El barrio que esta técnico de animación sociocultural decía “representar” era, ni más ni menos, que el complejo y extenso Distrito Sur en cuyo centro cívico trabajaba. Es cierto que esta persona, además de ser empleada municipal, era una mujer comprometida con asociaciones y actividades sociales concretamente del Polígono Sur, una de las zonas que comprende el Distrito; como también lo es que, aunque desde una posición crítica, participaba activamente de manera individual en los Presupuestos Participativos. Pero el hecho de que tuviera que ser una trabajadora del ayuntamiento, además adscrita a la Delegación de Participación Ciudadana y cuya actividad profesional principal consistía en dinamizar los Presupuestos Participativos, quien “representara” a los proponentes y vecinos y ejerciera como su “portavoz” en la comisión indicaba, cuando menos, severas carencias en la participación vecinal.

No obstante, tres de las personas de otros barrios y distritos presentes en la reunión tuvieron una actitud muy activa. Eran realmente personas proponentes relacionadas con el asociacionismo de algunos barrios, particularmente de Parque Alcosa, y mantenían una vinculación regular con los Presupuestos Participativos. En el grupo destacaba una mujer frecuente en este tipo de reuniones pequeñas que, aun perteneciendo al PSOE, estaba muy volcada en el proceso y mantenía excelentes relaciones con Paula Garvín y con otros dirigentes y militantes de Izquierda Unida. Pero un primer problema de la comisión de Deportes era que el debate estaba llamado a dar poco de sí pues, de las intervenciones de los técnicos del IMD, se dejaba entrever que este organismo lo tenía ya casi todo programado, ideado o desestimado en base a una dilatada

experiencia en contacto, además, con juntas de distrito, asociaciones y otras entidades de los barrios. Así, al margen de propuestas relativas a la realización de infraestructuras de cierta entidad, tales como piscinas o instalaciones polideportivas, que los técnicos derivaban, no sin razón, a “la disponibilidad de suelo”, “al acuerdo político entre distintas concejalías” o a “la implicación de varios ejercicios presupuestarios”, las propuestas alrededor de actividades concretas provocaban diálogos que hasta podían parecer divertidos como el que reproducimos a continuación.

- “Deberían hacerse escuelas deportivas y fomentar otros deportes que no sólo fútbol entre los jóvenes, en los barrios...”, señalaba en tono reivindicativo –incluso exigente- una de las personas presentes en la comisión.

El representante del IMD, paciente, respondía: “pero hay 35 escuelas deportivas en Sevilla dependientes del IMD y en ellas se imparten 27 deportes distintos. Además, están los juegos deportivos municipales...”.

- “Pero se podrían recuperar juegos y deportes populares en las plazas...”, terciaba ahora una de las vecinas.

Es entonces cuando entra al trapo el otro técnico municipal presente en la reunión: “ya lo hicimos, señora, y se llevaron hasta los troncos...”

- “Es que tiene que haber vigilancia”, cortó en seco la mujer.

- “Pero es que no se va a poder poner vigilancia en todas las plazas todos los fines de semana...”, expuso un hombre de edad avanzada en tono conciliador.

- “No; y, además, eso cuesta dinero, eh... Que eso es vigilancia privada, eh...” apostilló uno de los técnicos del IMD.

No pudo terminar su breve frase cuando otro de los vecinos presentes le espetó: “Ea, ya estamos... Siempre nos estáis diciendo que no hay presupuesto...”

El primero de los técnicos que había intervenido volvía, con idéntica paciencia que al principio, a puntualizar: “Hombre, de lunes a viernes, participan veintidós mil jóvenes en actividades deportivas, tanto en instalaciones municipales como en programas en los centros escolares”. El otro funcionario le relevó en el uso de la palabra: “Yo veo muchas dificultades para organizar actividades en la calle a altas horas de la noche. Lo mejor es que se hagan en los colegios y así estarían más controladas y todo...”

La vecina, empeñada, volvió a cortarle: “Pues el año pasado se celebraron estos juegos en la Alameda”. “Ya, señora –intervenía de nuevo el técnico- si ya se hacen cosas así... como, por ejemplo, el programa ‘Sevilla y sus ríos’ en que hay actividades competitivas y otras que no lo son... Pero, claro, una cosa es que se haga en un sitio y otra, inviable, extenderla simultáneamente a toda la ciudad. Es mejor mantener un ritmo sostenido de actividades regulares en las escuelas y no otras puntuales tan desperdigadas que son muy costosas...”

De todas formas, más allá de las propuestas concretas planteadas, la interacción observada entre técnicos y vecinos proponentes denotaba extremos de interés. Es cierto que al inicio de la sesión se respiraba un ambiente enrarecido y un poco confuso: tal vez arrastrados por la inercia de anteriores encuentros en que directivos del IMD se habían mostrado muy poco colaboradores, los proponentes comenzaron la reunión en una actitud muy defensiva, como si tuvieran que defender “por narices” sus propuestas; a las que los técnicos del IMD parecían llamados a tener que oponerse, también “por narices”, de manera sistemática. Pero todo derivó a un ambiente más constructivo: los vecinos propusieron y opinaron y los técnicos asesoraron, puntualizaron e incluso adquirieron algún compromiso. Además, estos últimos habían tenido una idea muy acertada: llevaron preparadas para repartir entre quienes asistieran a la comisión bolsas repletas de información con las actividades programadas por el IMD. Algo que, por otra parte, ponía de manifiesto que no pocas demandas ciudadanas en materia deportiva que se venían dirigiendo al IMD desde los Presupuestos Participativos se correspondían a grandes rasgos con actividades que ya se venían realizando o que estaban programadas.

A pesar de todo, observábamos una disfunción pues, por lo general, los vecinos presentes, cuya edad media superaba con creces los cincuenta años, parecían tener en sus cabezas una idea casi obsesiva: organizar actividades lúdico-deportivas entre los jóvenes como forma de contrarrestar la incidencia de “la botellona”. Y esta preocupación, al margen de su carga paternalista y del todo extraña a unos sectores juveniles ausentes del proceso, no se correspondía con la lógica que presidía el trabajo de los técnicos del IMD, especializados en el fomento del deporte base, el mantenimiento de las escuelas deportivas de barrio o la promoción de eventos deportivos señalados, ya fueran dirigidos a la participación masiva de la ciudadanía o a la alta competición.

Una de las mujeres presentes en la reunión insistía en la idea de “actividades deportivas de calle para jóvenes, entre otras cosas, como contrapropuesta a las botellonas”, al igual que lo hacía otro de los hombres: “hay que valorar abrir las instalaciones deportivas en fines de semana por las noches”.

El técnico del IMD intentó zanjar la discusión: “Bien, esa propuesta se puede estudiar, tal vez se pueda abrir un centro deportivo por distrito hasta las dos o las tres de la madrugada”. Entonces fue la responsable de CIMAS-IEPALA quien intervino: “podemos reconducir la propuesta como una propuesta de ciudad”. A lo que el técnico del IMD añadió, no sin vislumbrar una vía de escape, “Pues sí; estaría mejor si la propuesta se hace con la participación de más áreas... de Cultura... Juventud... y si no se limita sólo a actividades deportivas, sino que también se incluyen charlas, cine, juegos de mesa... La petición podían hacerla todos los distritos. Ya hay experiencias sobre esto y han sido positivas y habría que planificar correctamente, seleccionando bien los grupos de edad”.

Pero las discusiones más reveladoras se produjeron, tal y como esperábamos, en la comisión de Educación.

Junto a un técnico municipal del Servicio de Educación, Jefe de Sección, y al Director del Área, un cargo político de confianza del grupo municipal del PSOE, acudía por parte del Ayuntamiento Víctor García, Director del Área de Hacienda y responsable político, tras el concejal delegado, del mantenimiento del Patrimonio Municipal del que dependen las reparaciones en los centros escolares. Estaban asimismo presentes en la comisión una de las dirigentes de los Presupuestos Participativos y cinco técnicos de animación sociocultural de varios centros cívicos. En realidad, los vecinos participantes no eran más de una decena, muy mayoritariamente mujeres, de entre 30 y 40 años, muy activas y participativas; en particular, en actitud especialmente combativa, destacaba el grupito de “madres de San Jerónimo”.

El tono general de la reunión parecía estar marcado por las puntualizaciones de Víctor García, de Hacienda, y por las encendidas críticas de una mujer, miembro del grupo de madres, radicalmente disconforme con la actitud y las exposiciones del representante de la Hacienda Municipal. García, incidía en que

- “hay cosas que no se pueden hacer porque no son competencia municipal sino de la Junta. Tampoco es imposible que se hable con la Junta, pero hay que tener claro que, porque la propuesta se vote, no significa que eso se vaya a hacer”. A continuación, el político enumeró “algunas cosas que sí son competencias municipales... Incluso puede haber cierta ‘manga ancha’, como con la eliminación de barreras arquitectónicas aunque no sea una competencia estrictamente municipal. Dentro del presupuesto de Hacienda hay gastos corrientes e inversiones: a presupuestos participativos entra un 30% del capítulo de inversiones”.

Una de las mujeres presentes preguntó que cuántos centros de adultos son de responsabilidad municipal, a lo que el Director de Área de Educación contestó que trece. “Pues hay que poner trece aires acondicionados”, contraatacó a la ofensiva la mujer. “Bueno, la prioridad ahora es la calefacción, para el invierno”, respondió el político. A lo que el responsable de Hacienda apostilló: “los recursos disponibles son limitados y hay que priorizar los gastos y las propuestas”. Víctor García intentaba calmar unos ánimos que ya daban muestras de comenzar a inflamarse. Pero la pertinaz insistencia de García en la ecuación “recursos disponibles limitados y priorización de propuestas y gastos” no hacía sino enervar aún más al grupo de mujeres. Y el político, ante las quejas y aspavientos de las madres, se escudaba en que “yo es el primer año que estoy en esto”. En determinado momento, cuando la cuestión de los recursos había sido ya

argumentada al menos tres o cuatro veces, una de las mujeres de San Jerónimo, que parecía a la espera del momento preciso para saltar, interrumpió tajante al político de la Hacienda Municipal:

- “Pero... ¿cómo?... ¿algo que he trabajado tanto y ha sido aprobado se me dice ahora que no es de vuestra competencia? Haberlo dicho antes... Y si no estábais antes, pues haber estado. Porque, si no, los presupuestos participativos, entonces, se reducen a nada. Tengo una frustración enorme con los presupuestos participativos y que me digas que no es de vuestra competencia me deja muy mal sabor de boca. Hicimos una propuesta, la trabajamos... ¿cómo ahora nos dices que no es competencia? ¿El ayuntamiento no reúne a sus distintas áreas?...”

En realidad la de la comisión de Educación no había sido exactamente una reunión entre proponentes y técnicos municipales. El protagonismo municipal había recaído en dos políticos (directores de área, cargos de confianza del PSOE) que, además, habían ido con la disposición de verter un jarro de agua fría conscientes, a fin de cuentas, de que el grupo de ciudadanos presente en la asamblea era muy minoritario y carente de una representatividad significativa de la sociedad civil y en particular del conjunto de AMPAs. Posiblemente, para los dirigentes socialistas, la reunión no era sino una “batallita” en la que “los de IU” volvían “a meterles las cabras en el corral”. Especialmente desafortunado estuvo, en nuestro criterio, el director de Área de Educación, quien permaneció en la reunión el tiempo justo para reprender a las vecinas por sus peticiones y se marchó; despidiéndose, además, de una forma poco considerada hacia el técnico municipal llamado en teoría a cubrir un papel central en la reunión: “Bueno, me voy que tengo que marcharme. Os dejo aquí a Andrés que es como si estuviera yo”. El político, vestido de traje de chaqueta y corbata y con una displicente actitud de puro trámite desentonaba en el contexto de la reunión...

Víctor García, por su parte, aunque acudió a jugar un papel similar, se implicó más en las conversaciones, se esforzó en explicar sus posturas, aunque estas fueran contrarias a los planteamientos del grupo de madres, y permaneció en la comisión hasta el final, acudiendo incluso al plenario posterior y aceptando con resignación los envites de las mujeres de la AMPA. Estas últimas, muy apoyadas por los dirigentes de los Presupuestos Participativos, habían enunciado propuestas muy estudiadas y, animadas por estos mismos dirigentes, habían acudido a la reunión en una actitud muy combativa. Una de ellas, al final, en el plenario, hizo una encendida crítica “al escaqueo de Educación diciendo que no son competencias suyas”. Un hombre, delegado del Cerro del Águila, añadió: ““Eso ha pasado en todas las áreas... Y si una propuesta que ha sido aprobada no entra en las competencias... tiene que hacerse como sea”.

Los políticos municipales del PSOE, tanto del Área de Educación como de Hacienda, se habían mostrado inflexibles en su afirmación de que “las reparaciones en los colegios no son competencia del Servicio de Educación del Ayuntamiento sino de Patrimonio Municipal, de Hacienda”. Pero no habían transcurrido apenas dos semanas de esta reunión cuando la prensa local se hizo eco de un convenio entre el Ayuntamiento y la Junta de Andalucía, precisamente, sobre obras de mantenimiento en otros colegios de Sevilla¹³⁵. El político de la Hacienda Municipal había sostenido que las propuestas de los Presupuestos Participativos no podrían realizarse porque ese tipo de obras “no son competencia de Educación” pero, casualmente, quien informaba en el periódico sobre la ejecución del citado convenio con la Junta de Andalucía no era otra que la entonces delegada municipal de Educación, Aurora Atoche. El hecho evidenciaba, una vez más, que la disposición política y presupuestaria del grupo municipal socialista no estaba en los Presupuestos Participativos.

La nueva concejala de Participación Ciudadana “rinda cuentas” en el centro cívico de Los Carteros

En octubre de 2007, apenas cinco meses después de celebradas las Elecciones Municipales, los Presupuestos Participativos concluían un ciclo –el correspondiente al ejercicio 2007- pero con la particularidad de que lo hacían con una nueva dirección política. PSOE e Izquierda Unida habían reeditado los pactos de gobierno e IU, aunque había bajado en número de votos, mantenía el número de concejales -lo ampliaba en uno, incluso, al sumar un concejal de libre designación negociado con el alcalde- y, sobre todo, pasaba a concentrar una cuota de poder local mayor que la gestionada en el período anterior. El nuevo grupo municipal de IU había experimentado cambios notables; uno de ellos, el que más nos atañe a efectos de nuestro trabajo, fue el relevo de Paula Garvín al frente de la Delegación de Participación Ciudadana por Josefa Medrano.

Josefa Medrano, *Pepi*, sindicalista de CC.OO. de Tabacalera desde muy joven, había militado desde la clandestinidad en núcleos comunistas escindidos del PCE dirigido por Santiago Carrillo, que en los años ochenta consolidarían organizaciones conocidas en círculos de izquierda como “prosoviéticas”. Su inclusión en el tercer puesto de la lista electoral de IU al Ayuntamiento de Sevilla en 2007 obedecía al mayor control de la organización de la capital por parte del sector más ortodoxo del Partido Comunista de Andalucía, organización en la que Medrano había vuelto a militar a inicios de los noventa junto al grueso de dirigentes y afiliados del PCPA que fundaran los dirigentes comunistas andaluces Ignacio Gallego y Manuel Monereo.

¹³⁵ ABC de Sevilla, 19 de abril de 2006.

A principios de junio, unas semanas después de las elecciones, se había celebrado una cena de despedida y homenaje a Paula Garvín promovida desde su círculo de militantes más próximo y desde los sectores más implicados en los Presupuestos Participativos. Medio centenar de personas se reunieron en el salón de un popular restaurante reflejando, entre otros, dos extremos muy significativos. De un lado, las personas reunidas venían a retratar lo fundamental de la base social más comprometida con los Presupuestos Participativos; básicamente, militantes de IU y el PCA desigualmente críticos hacia la dirección de estas organizaciones, algunos pocos funcionarios municipales, los técnicos de CIMAS-IEPALA y el grupo de investigadores vinculado a la Universidad Pablo de Olavide, así como algunas personas, acaso una docena, igualmente miembros de IU o próximas a esta organización, en algún caso excepcional perteneciente al PSOE, tradicionalmente comprometidas con la militancia sociopolítica en sus barrios. Quienes se reunieron para despedir a Paula eran casi las mismas personas que, pocas semanas antes, habían acudido a la Feria del Libro, a la presentación de un volumen sobre los Presupuestos Participativos de Sevilla por parte del profesor Joaquín Herrera. En realidad, la base social más comprometida con el proceso la dibujaba esta pequeña concentración de personas, no muchas más de cincuenta, a las que puntualmente se unían algunos miembros inestables de grupos motores o delegados ciudadanos, personas concretas de algunas asociaciones de barrio y asesores partidistas liberados de los distritos o, muy circunstancialmente, algún círculo de algún barrio movilizado alrededor de la defensa de alguna propuesta concreta.

Precisamente, los nuevos dirigentes del grupo municipal de IU y más concretamente de la Delegación de Participación Ciudadana y, por extensión, de los Presupuestos Participativos, se nos habían mostrado muy críticos con el proceso; en particular con sus magros apoyos sociales:

“Hay que corregir algunas cosas... algunas ya se están corrigiendo... Pero, al margen de lo que de bueno tienen los Presupuestos Participativos, hay como unos expertos en Presupuestos Participativos, que conocen su filosofía, los cauces, que controlan y saben cómo sacar adelante las propuestas... Pues esos no son más de veinte o treinta personas en toda Sevilla” (Miguel Carbajo, Director General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla entre 2007 y 2011 y miembro de Izquierda Unida)

De hecho, el otro extremo de interés que quedó patente en la cena de despedida de la concejala Paula fue la insultante ausencia de los miembros del nuevo grupo municipal de IU. Ni la nueva concejala Medrano ni ninguno de sus compañeros dirigentes partidistas o del grupo municipal acudieron al acto, lo que reflejaba la tensa relación entre distintos sectores en el seno de la

organización. Pero también evidenciaba el desapego de los nuevos dirigentes hacia los Presupuestos Participativos y, sobre todo, hacia la metodología seguida por Javier Navascués y Paula Garvín con el asesoramiento del profesor Rodríguez Villasante. La cena discurrió en un ambiente casi familiar, entre amigos que habían padecido juntos, desde sentidas complicidades, las severas dificultades que había atravesado el proceso, tanto en su proyección pública como en el interno de Izquierda Unida y del PCA. A los postres, buena parte de los asistentes fueron, uno tras otro, tomando públicamente la palabra para saludar a Paula, quien, ya al final, en un contexto muy distendido, se dirigió a los reunidos para manifestar, emocionada, su agradecimiento. Y concluyó: “hubo Presupuestos Participativos porque se me metió a mí en el coño...”

Para la nueva concejala de Participación Ciudadana, Josefa Medrano, octubre de 2007 era la primera toma de contacto directo con los Presupuestos Participativos, a través de su participación en las asambleas denominadas “de rendición de cuentas”. Coincidimos con ella en el centro cívico Los Carteros, en la asamblea informativa de Macarena, el 25 de octubre. Medrano, en una intervención muy clara y directa, propia de quien durante años fuera muy estimada sindicalista y presidenta del comité de empresa, aludía con entusiasmo al “proceso precioso de Presupuestos Participativos”, a “la participación”, “la democracia directa”, “la democracia participativa”...

“Vamos a dar un nuevo impulso a este proceso con mucha ilusión y muchas ganas, sumando más dinero y más delegaciones al proceso. Por tanto... ¡muchos ánimos! y ¡que no decaiga!”.

Para entonces, el nuevo equipo dirigente del grupo municipal de IU ya había sopesado pros y contras y había tomado la decisión de continuar, a pesar de las dudas y las críticas, con los Presupuestos Participativos introduciendo cambios. Pero las animosas palabras de Pepi Medrano en Los Carteros chocaban con una reunión muy mal convocada y organizada cuyo desarrollo solo puede ser calificado como “caótico”. La asamblea informativa había dado comienzo a media tarde con un total de treinta y siete personas presentes. Siete de ellas ocupaban la mesa: además de la concejala, una técnico de CIMAS-IEPALA y varios delegados y miembros de grupos motores. Una de estas personas nos reconoció, al finalizar el acto, que había estado en la mesa porque se lo habían pedido pero que, en realidad, no sabía muy bien para qué era la reunión. Existían indicios de que lo mismo podría haber ocurrido con otras tantas de las personas que presidían el acto. A las 19:45 horas, apenas media hora después de

comenzada la asamblea, la treintena de asistentes iniciales ya se había reducido a veinticinco. Estos asistentes se repartían, prácticamente por mitades, entre hombres y mujeres que, muy mayoritariamente, aparentaban tener más de cincuenta y cinco años.

El objetivo de la reunión parecía ser –en realidad, nunca se expuso con claridad- informar del grado de ejecución de las propuestas presupuestadas en 2007 y de los plazos previstos para la edición del proceso en 2008. La pésima conducción de la asamblea correría a cargo de un miembro de CIMAS-IEPALA, a su vez militante de las Juventudes Comunistas de Sevilla, a la que sus compañeros de grupo venían acusando, desde hacía meses, de ser “un topo” de los dirigentes del PCA en los Presupuestos Participativos.

Desde la mesa, una bienintencionada delegada ciudadana del Distrito Macarena, una mujer de edad madura, similar a la dominante en la sala, intentaba reconducir la reunión aun reconociendo, en voz alta, en determinado momento que “esto cada vez está peor”. El desorden se apoderaba del acto: hablaban a la vez varias personas, tanto desde la mesa como entre el resto de asistentes. Sobre el murmullo general se distinguía la voz de un hombre que reprochaba enfadado el incumplimiento de propuestas: “aún no se han hecho las de 2006”. “Tiene usted razón”, respondió la mujer desde la mesa cortando, de manera radical y con cierta sorna, la malhumorada intervención del vecino. Otro hombre, sentado junto al anterior, interpelaba a la mesa preguntando, de buenas a primeras, por la suerte de una propuesta que, ante el jaleo, era imposible oír: “porque eso ya fue una promesa incumplida por Gómez Lobo...”, apostilló. Es entonces una mujer algo más joven que la anterior quien, a duras penas, contesta desde la mesa: “Pero esa propuesta es inviable y de eso ya se habló en su día, ya se informó. Además, éste no es el sitio para tratar ese tema...”.

El grupo de hombres que formulaba las preguntas y quejas expresaba su indignación de manera muy visible. La concejala, sin inmutarse, atendía en silencio, pero sin perder detalle, al anómalo desarrollo de la reunión. El grupo de disconformes no pertenecía a la zona territorial objeto de la asamblea sino a la de San Diego-Miraflores, “por eso este no es el sitio, se han equivocado”, insistía la mujer joven desde la mesa... “Pero si nos han mandado una carta del ayuntamiento para venir hoy aquí”, contestaba uno de ellos mostrando una carta... En ese momento interviene la técnico de CIMAS-IEPALA y suelta una auténtica “bomba”: “es que ha habido una equivocación en la convocatoria. Ustedes tenían que ir a la asamblea de Miraflores... Ha habido un error...”. La concejala hace un intento por dirigirse a los reunidos pero, interrumpiéndola, se

levantan muy contrariados cinco hombres y uno de ellos exclama: “Nos vamos, esto está muy mal organizado. ¡Qué desastre!...”. Una fila más atrás, alguien insiste: “Nos vamos a ir todos; esto está muy mal organizado”. Otros tres hombres se levantan y abandonan el salón.

El caos se apoderaba de la asamblea. Mientras, desde la mesa, la delegada ciudadana del Distrito intentaba comenzar a informar de la comisión de seguimiento de Urbanismo, otra mujer, desde un extremo de la misma mesa, exclamó en voz alta: “pues yo no comprendo por qué se ha desestimado el curso de natación para discapacitados físicos y psíquicos”. Nadie responde. Se hizo un peligroso silencio que hacía temer que, de un momento a otro, surgiera una carcajada colectiva... Pero quien tomó la palabra, al quite con acierto, fue la concejala. Medrano disertó sobre las dificultades surgidas para la ejecución de las propuestas y, entre la autocrítica y la denuncia, dejó constancia de que había habido delegaciones y distritos que no habían facilitado información, lo que justificó por “los cambios que está habiendo en el ayuntamiento”. “De todas formas, yo me informaré de qué ha ocurrido con la propuesta del curso de natación que usted dice”. Pepi intentaba reconducir la reunión con la habilidad de quien llevaba décadas tratando con asambleas y otros encuentros sociales en los que no faltan tintes surrealistas. Pero el goteo de gente que se marchaba no cesaba y, ante el empeño de varios de los presentes por hablar a la misma vez, era prácticamente imposible entender nada. Ya se habían retirado al menos dos personas de la mesa y en sus asientos, entre el resto de asistentes, no quedaban más de una docena.

Una voz de mujer se superpuso al estridente murmullo: “Lo que yo quiero saber es quién ha metido a la gente en el curso de jardinería porque yo lo hice para que entrara la gente joven de mi barrio... Y no conozco a ninguno de los que han entrado”. Desde la mesa, la delegada ciudadana le respondió gesticulando una supuesta sobreentendida culpabilidad del Distrito, controlado por el PSOE: “ha sido el Distrito... Pásate por el Distrito y pregúntale a ellos”. Y, en adelante, la asamblea se convirtió irremediabilmente en un toma y daca entre la mesa y unos asistentes descontentos con el poco caso que se había hecho a sus propuestas: “Y ¿qué pasa con un árbol que estoy harta de llamar para que lo poden y no vienen...?”, interpelaba una señora. “Pues yo lo que quiero decir es que los cerramientos de los patios son muy caros y se están haciendo muy malamente”, decía, a lo suyo, un señor. Y otro: “aquí lo que hay es muy poca gente”...

Al final de una reunión que intuimos no había servido para casi nada, se planteó desde la mesa que “antes de irnos tenemos que elegir delegados para la Comisión del Autorreglamento”... Nadie parecía darse por enterado... La concejala se ausentaba del salón para no interferir en la votación y se dirigía a la puerta de la calle a fumar un cigarrillo. Alguien le expresó en un cómplice tono coloquial: “No te arriendo las ganancias, *Pepi*... Tú sabrás dónde te has metido”. Su respuesta fue seca y firme, casi propia del laconismo militar: “los comunistas tenemos que estar dónde nos toca...”

Asamblea de “rendición de cuentas” en El Tejar del Mellizo

Aunque no fue tan desordenada, el día anterior ya habíamos tenido ocasión de comprobar la debilidad de otra asamblea “de rendición de cuentas” en el centro cívico del Tejar del Mellizo.

Apenas una veintena de personas, seis de ellas componentes de la mesa¹³⁶, constituían esta asamblea informativa a la que no acudió la nueva concejala aunque sí la nueva directora del Distrito, miembro del PSOE. La directora, en su saludo inicial, no pudo evitar frases del tipo “aunque seamos pocos”, “nos gustaría que fuéramos más”, “poco vamos a conseguir si nos movemos poca gente del barrio”, “es que hay mucha apatía”...

A continuación, el miembro de CIMAS-IEPALA presente aportó una ingente cantidad de información sobre la marcha general del proceso, muy estructurada y de manera muy clara, remitiendo a los presentes a la página web para ampliar lo expuesto. La web referida dejaría de estar operativa pocas semanas después. Le sucedió en el uso de la palabra un miembro del grupo motor de Los Remedios, igualmente componente de la mesa, que continuó disertando sobre el estado de ejecución de las propuestas.

La exposición sobre la ejecución no se apartaba de lo que venía siendo tónica habitual en muchas de las asambleas a que acudimos: unas pocas propuestas ya estaban ejecutadas, otras en trámite, algunas otras parecía difícil que se pudieran plasmar... Con independencia de que nunca conocimos una cuantificación exhaustiva y razonablemente explicada de estas realizaciones y de los compromisos pendientes, la sensación general que presidía estas asambleas era de apatía, incredulidad e incluso derrotismo. El malestar y descontento de los

¹³⁶ Formaban parte de la mesa de presidencia de la asamblea la directora y la jefa de Sección del Distrito, la directora y la técnico de animación sociocultural del centro cívico, el técnico de CIMAS-IEPALA y un miembro del grupo motor.

pequeños grupos de asistentes era palpable y, una y otra vez, observábamos cómo, desde las mesas de presidencia, autoridades, técnicos y delegados ciudadanos se esforzaban en esquivar críticas, cuando no abiertos ataques, de asistentes descreídos y malhumorados.

Así lo observamos también en esta asamblea. Tras la información servida por el miembro del grupo motor, un señor con aparente edad de estar ya jubilado pidió la palabra. No sin sorna advirtió “ustedes me perdonen si meto la pata” y, a renglón seguido, comenzó a desgranar críticas a los Presupuestos Participativos; entre otras: “aquí solo se habla de espectáculos, de poner internet... pero si ya hay internet hasta en la parroquia... No, si todo esto está muy bien pero ustedes me dirán a mí adónde hay que ir para pedir que arreglen el barrio”. El miembro del grupo motor, molesto, esgrimió el tocho de papeles con las propuestas de los vecinos y contestó: “pues aquí están las propuestas que han hecho sus vecinos”... El hombre volvió a intervenir: “Y los vecinos ¿qué quieren? ¿nada más que festejos?... A mí en el ayuntamiento no me hacen caso cuando pido el arreglo de las calles”. La directora del distrito y el técnico de CIMAS-IEPALA intentaron, con escaso éxito, aportar algunas explicaciones que incidían en la complejidad de los procedimientos administrativos, en frases mil veces repetidas sobre qué son los presupuestos participativos y cuál su ámbito competencial... El reiterado ejercicio no lograba sustraerse a cierto barniz de patetismo: más de lo mismo... Una nueva protesta de un asistente, una nueva respuesta insatisfactoria desde la mesa; una nueva pregunta tomada con desesperación por el reducido círculo de asistentes más integrados en el proceso demandando información sobre qué son los presupuestos participativos, una nueva respuesta de “eso hoy no toca”... La asamblea concluyó con los miembros de la mesa y media docena de personas más.

Pocos meses después, a finales del invierno de 2008, en la terraza del Centro de Estudios Sociais, ubicado en el Largo de São Jerônimo, en el campus más céntrico de la Universidade de Coimbra, dos colegas de la Universidade de São Paulo, un hombre y una mujer, médico epidemiólogo comprometido con los consejos participativos de salud él, y militante trotskista y socióloga estudiosa del Orçamento Participativo en Brasil ella, nos interrogaban con desmedido interés sobre los Presupuestos Participativos de Sevilla. Era evidente que conocían a la perfección la formalidad metodológica del proceso, que habían leído sus textos y que manejaban no poca información de la que, ciertamente idealizada en la distancia, circulaba entre algunos núcleos de investigadores del CES que participaban en varios proyectos de investigación sobre presupuestos participativos en diversos lugares del mundo. Nuestros interlocutores mostraban especial interés por un elemento de los Presupuestos Participativos de Sevilla hacia el que no

ahorraban unas simpatías que se tornaba admiración entusiasta: “as reuniões de prestação de contas”¹³⁷... Sus ojos parecían encenderse expectantes ante la constatación de que, en efecto, “era posible” poner en marcha mecanismos democráticos participativos eficaces en el corazón del mundo enriquecido. El caso de Sevilla “ponía de manifiesto” que las autoridades políticas podían hasta rendir democráticamente cuentas de los compromisos contraídos ante la ciudadanía...

“Hay un problema... el proceso es más conocido por ahí fuera, en el exterior, que en la propia Sevilla”, nos había revelado unos meses antes el nuevo Director General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, Miguel Carbajo.

IV.2.- La generalidad del asociacionismo ciudadano al margen de los Presupuestos Participativos

La crítica al débil apoyo social suscitado por los Presupuestos Participativos, esgrimida de manera recurrente hasta 2007 por dirigentes y militantes de Izquierda Unida y el PCA críticos con el proceso, apuntaba también a la marginación del asociacionismo. Los nuevos miembros del grupo municipal de IU y en particular los nuevos dirigentes políticos de la Delegación de Participación Ciudadana, reprochaban a sus compañeros recién relevados que los Presupuestos Participativos no hubieran otorgado la centralidad que entendían debía corresponder al asociacionismo y, particularmente, al asociacionismo vecinal.

En realidad, la construcción del proceso al margen del asociacionismo respondía a una decisión estratégica justificada desde sus dirigentes por la “degeneración del asociacionismo tradicional”, sobre todo el vecinal, debido a su inserción en redes políticas clientelares, su dependencia económica de las subvenciones institucionales y su implicación en los juegos de intereses partidistas. No obstante, es un hecho que los Presupuestos Participativos sí fueron muy receptivos a la participación, aún bajo la confusa formulación de “a título individual”, de algunas asociaciones y colectivos ideológicamente próximos a sus impulsores.

¹³⁷ En portugués, las asambleas de rendición de cuentas.

IV.2.1.- Delegación de Participación Ciudadana y asociacionismo vecinal: la deriva de la Federación Unidad

La tradicional relación de la Delegación de Participación Ciudadana y de las direcciones de los distritos –en general, del conjunto del ayuntamiento- con el asociacionismo vecinal había sido muy criticada, desde sectores políticos y asociativos, por sus sesgos partidistas; tanto por la asimetría en el trato dispensado desde los distintos gobiernos y autoridades locales a unas u otras asociaciones como por las actitudes adoptadas desde buena parte de éstas hacia las diferentes fuerzas políticas, lo que provocaba críticas y abiertas acusaciones de clientelismo político. Estas expresiones críticas estuvieron muy presentes en los círculos impulsores iniciales de los Presupuestos Participativos.

El asociacionismo vecinal de Sevilla presentaba dos bloques bien diferenciados: de un lado, en abierta oposición al gobierno local de la coalición de izquierdas y lideradas por personas que desde el entorno de aquél eran relacionadas con el Partido Andalucista y el Partido Popular, las asociaciones agrupadas en torno a la Coordinadora de Asociaciones Independientes de Sevilla (CAIS)¹³⁸, presidida por Domingo González Pulido; de otro, como interlocutor privilegiado del gobierno local y bajo liderazgo de destacados miembros del PSOE, la Federación de Asociaciones de Vecinos Unidad.

Es pertinente referir cómo, entre los años 2005 y 2007, los partidos de la oposición municipal – PP y PA- y los medios locales de comunicación más afines al primero emitieron numerosas denuncias relacionadas con la financiación irregular de la Federación Unidad por parte del ayuntamiento y de la diputación provincial. Según estas denuncias, algunas de las cuales prosperaron en su tramitación judicial, varias subvenciones públicas concedidas a esta entidad en 2002 y 2003 para la realización de acciones formativas habrían sido desviadas para financiar su funcionamiento interno. Durante el período impugnado, había sido presidente de la Federación el posteriormente, entre 2003 y 2007, concejal del PSOE Manuel Gómez Lobo, antiguo militante del PCE.

¹³⁸ Durante nuestro trabajo de campo pudimos registrar la participación de miembros de asociaciones agrupadas en la CAIS en movilizaciones tales como las de oposición a la construcción de una mezquita en Los Bermejales – algunos años después en el barrio de San Jerónimo-, contra las obras del tranvía Metrocentro y la peatonalización de la Avenida de la Constitución, contra la construcción de unas oficinas de asistencia a personas drogodependientes en Sevilla Este o en protesta por la supresión de algunos nombres franquistas en el callejero urbano, entre otras.

“Hombre, lo que el ‘compañero’ Gómez Lobo hizo... está claro. Le dijo a Monteseirín: ‘yo voy en las listas y aquí están las asociaciones... en bandeja’” (Informante: militante del PCA)

En el momento de hacerse públicas las irregularidades, la presidenta de Unidad era otra militante del PSOE, Ángeles Nevado, a su vez empleada en una sociedad de la Diputación de Sevilla y esposa de otro miembro del mismo partido directamente salpicado por el asunto de “las facturas de Unidad”. El tema de “las facturas falsas de Unidad” hubo de saldarse con el reembolso a las arcas públicas del dinero mal justificado y los correspondientes intereses, así como con la dimisión de la presidenta de la Federación. La conexión de este episodio con el ayuntamiento y el PSOE de Sevilla fue tal que la propia secretaria provincial de organización de este partido, entonces Susana Díaz, posteriormente secretaria de organización del PSOE de Andalucía, debió salir públicamente a dar por zanjado el conflicto. Pero dejaba al descubierto un extremo controvertido: la Federación de AA.VV. Unidad, cuya junta directiva había sido literalmente “tomada” por personas pertenecientes a diferentes sectores del Partido Socialista Obrero Español de Sevilla, podría haber recibido subvenciones y otras ayudas por una cifra aproximada a los 180.000 euros¹³⁹.

Las tensiones sufridas por Unidad entre 2002 y 2007 son inseparables de las tensiones políticas y personales protagonizadas sobre todo por sectores locales de la militancia socialista. Los artificiosos movimientos de algunos dirigentes vecinales, muchos de ellos miembros del PSOE, para la constitución en 2003 de una Junta Directiva de la Federación que se decidió por un solo voto de diferencia entre acusaciones de “pucherazo” y “falseamiento de actas”, mediando una intervención notarial y el abandono de un grupo de disidentes, han sido relacionados por varios informantes con “los líos entre Monteseirín y Viera”; o sea, entre el alcalde de Sevilla y líder del PSOE local, que venía recibiendo más apoyos entre los socialistas de la capital, y el responsable provincial de este mismo partido, José Antonio Viera. O, también, con las pugnas “entre Alfredo y Villalobos”¹⁴⁰. En este contexto, el deterioro de Unidad fue tal que, en mayo de 2006, un sector del PSOE negociaría con algunos miembros de Izquierda Unida, vinculados a su grupo municipal pero no a los Presupuestos Participativos, para, con el visto bueno del ayuntamiento, intentar “reconducir” la Federación, promoviendo una candidatura única a su Junta Directiva que contara, además de con representantes de ambos partidos, con la participación de algunas personas

¹³⁹ El cálculo es nuestro, considerando diferentes cifras barajadas por diversos medios y su contraste con varios informantes, buenos conocedores de la evolución de la Federación de AA.VV. Unidad.

¹⁴⁰ Alfredo Sánchez Monteseirín, entonces alcalde de Sevilla y José Antonio Rodríguez Villalobos, presidente de la Diputación de Sevilla, ambos dirigentes del PSOE.

independientes y de algunos miembros de las comunidades cristianas de base comprometidos con el asociacionismo de los barrios¹⁴¹.

A principios de junio, Unidad celebró una asamblea general y constituyó una nueva junta directiva bajo la presidencia de Francisco Delgado de los Santos, dirigente vecinal de Pino Montano quien intentó, junto a un grupo de veteranos del asociacionismo ciudadano, reconducir la deriva de la federación. Tiene interés retener algunos párrafos de la intervención de Delgado ante la asamblea, tras su reelección.

Intervención de Francisco Delgado de los Santos ante la asamblea general de la Federación Unidad, tras su elección como presidente

“Estamos en un momento crucial para el futuro del movimiento ciudadano sevillano, que nunca había estado en una situación tan complicada y difícil, que junto al desprestigio institucional y social hacen muy difícil resolver dicha situación”.

“En esta entidad que hoy está tan mal muchos hombres y mujeres dedicaron lo mejor de sus vidas a ella, en tiempos difíciles lucharon y contribuyeron a la libertad y la democracia de la vida diaria de los ciudadanos, de la vida pública, al fortalecimiento de las instituciones municipales de nuestra provincia. Ese justo reconocimiento es el que no permite la irresponsabilidad de dejar morir definitivamente a nuestra federación, como quieren algunos”.

“Nuestro principal interés es poner en marcha otro modelo de movimiento vecinal que el desarrollado en los últimos tiempos: autónomo, independiente de instituciones y partidos políticos, crítico y reivindicativo (...) Partiendo de una situación “cero” lo primero será realizar una auditoría que nos permita conocer la situación real para poder afrontar los problemas”.

“No podemos, no debemos, enmascarar estos gastos con ingresos provenientes de programas de actividades subvencionadas. Los programas que se elaboren serán realistas, es decir, serán realizables y realizados en su totalidad y aquellos que sean subvencionados se justificaran de manera clara, legal y transparente o se devolverá la subvención”.

La nueva directiva de Unidad intentó imprimir una lógica “de puertas abiertas” a la “interlocución constructiva” con el ayuntamiento que, más allá de cuestiones concretas territoriales, tratase aspectos de política local más generales: desde temas relacionados con la sostenibilidad medioambiental hasta los grandes proyectos urbanos en marcha, la movilidad u otras cuestiones de carácter social con particular incidencia en determinados barrios (programas “contra la droga”, absentismo escolar, etc), seguridad ciudadana, empleo juvenil o inmigración. El asociacionismo vecinal más próximo a los partidos de izquierda parecía “calmarse” y volvía a actuar como “leal interlocutor” del gobierno de coalición. Incluso, un directivo de Unidad acudió a una reunión de

¹⁴¹ Nuestra reconstrucción de “los conflictos de Unidad” está basada en narraciones contrastadas de varios informantes. Particularmente, uno de ellos, que durante esos años fue directivo de la Federación, aludía una y otra vez a “Maquiavelo”, un miembro del PSOE del que nunca quiso darnos su nombre y que nuestro informante relacionaba sistemáticamente con “manipulaciones”, “maniobras en la sombra”, “pucherazos”, “falsificaciones”...

personas relevantes de algunas organizaciones sociales locales promovida por el concejal de IU, Antonio Rodrigo Torrijos, con la finalidad de articular “una respuesta de la izquierda social” ante el cúmulo de ataques que, ya en precampaña electoral, arreciaban hacia el gobierno local desde el PA y el PP, sus entramados asociativos y sus influyentes medios afines. Pero el deterioro de Unidad no haría sino agudizarse y la federación terminaría poco después disolviéndose, constituyendo algunos de sus miembros una nueva Federación Local de Entidades Vecinales de Sevilla. Los dirigentes de Participación Ciudadana que habían impulsado los Presupuestos Participativos mantenían, desde su desacuerdo con esta pieza del movimiento vecinal sevillano y dado también que sus posiciones en Unidad eran prácticamente inexistentes, serias reservas a la incorporación real de las asociaciones de vecinos al proceso: no fueron consideradas como uno de los actores centrales aunque sí se celebraron reuniones con ellas al principio del proceso, en 2003, y fueron invitados algunos de sus directivos a sumarse “de manera individual” ¹⁴².

En la última década, además de haber estado atravesado por estas tensiones entre directivos de la Federación “Unidad”, el asociacionismo vecinal sevillano ha aportado algunos miembros destacados a la fundación y consolidación de la Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de Andalucía (FACUA-Consumidores en Acción) o de la Confederación de Asociaciones Vecinales de Andalucía (CAVA), ha nutrido de representantes las juntas municipales de distrito, ha negociado planes de barrio y algunos de sus líderes y representantes han participado en muy diversos foros y consejos consultivos o en los debates de los planes estratégicos. Unas asociaciones evolucionaron hacia una suerte de “peñas recreativas” de barrio mientras otras impulsaron plataformas de entidades y comunidades o distintas movilizaciones barriales; unas veces en demanda de equipamientos y mejoras, otras para negociar intervenciones urbanísticas o de otro tipo en sus barrios y, otras, en oposición a determinadas actuaciones municipales.

“Quien paga, manda... Algunas asociaciones de vecinos se enquistan y se prostituyen. Ese panorama general se refleja en las asociaciones de vecinos y en Unidad. Pero también hay asociaciones que siguen con mucha fe y con entusiasmo: en la Comunidad de Propietarios de Pino Montano, donde hay un buen equipo dirigente, en Bellavista, en el Triángulo, una asociación pequeñita y multipolítica, en San José Obrero, que no tienen bar, los Amigos del Barrio de Santa Cruz, gente de dinero pero reivindicativa... Palmete, Padre Pío, El Gordillo, Aeropuerto Viejo, algunas barriadas con casas ilegales... también tienen una actividad importante” (Informante: miembro fundador y ex directivo de Unidad)

¹⁴² Las posiciones de Izquierda Unida en la Federación Unidad fueron muy débiles. En la recomposición impulsada en 2006, pasó a formar parte de su junta directiva, como vocal, Ignacio Sánchez, destacado sindicalista y militante del PCA que había presidido el comité de empresa de Astilleros y que, en 2007, formaría parte de la lista electoral de IU al Ayuntamiento de Sevilla.

Por otra parte, particularmente activa en la oposición al gobierno local de izquierdas, la federación CAIS, que en su página web afirma agrupar a “decenas de entidades vecinales, sociales, culturales y deportivas”, y que reclama “el ejercicio del derecho de los ciudadanos a participar en las mejoras urbanas, arquitectónicas y ecológicas de nuestra ciudad”, incluye entre sus acciones y logros más relevantes desde 2003, año de su constitución, su participación en:

“... la demolición del edificio comercial construido en ALCOSA, en la recuperación de los terrenos públicos de los Bermejales, en la aceleración de las obras del Metro, en la paralización parcial de la tala de árboles del Prado, en la reivindicación de la edificación de la comisaría de Sevilla Este, en el corte de tráfico simultáneo en más de diez puntos urbanos de Sevilla, más seguridad ciudadana, en la presión para la puesta en funcionamiento del Hospital Vigil de Quiñones, en la reanudación de las obras del polideportivo de la calle San Luís, en la clausura de los establecimientos que creaban ruidos en la calle Torneo, en la clausura de las obras de aparcamientos en la Hermandad del Trabajo, en la demolición una antena de teléfonos móviles en la calle Relator, en la denuncia de la desaparición de la carpa para los campeonatos de tenis, en la denuncia de la tala de árboles de la Plaza Nueva, en la denuncia sobre la subida del transporte urbano y la nulidad de los bonobús gratuito de los mayores de 65 Años, en la denuncia de contratación fraudulenta de familiares del Sr. Alcalde y los concejales municipales, en la denuncia de los responsables del semáforo situado en la Avenida de Hytasa...”¹⁴³

Considerado el movimiento ciudadano local en un sentido más amplio, tal y como lo observaban en 2003 y 2004 los impulsores de los Presupuestos Participativos, era constatable la proliferación o consolidación de otras asociaciones y colectivos (agrupaciones de inquilinos u otras vecinales, asociaciones de mujeres de barrio o sectoriales, de voluntarios o ecologistas urbanos, comunidades cristianas, círculos culturales y patrimonialistas, grupos alternativos con mayor protagonismo de jóvenes...), en muchos casos independientes de los partidos políticos, de las federaciones vecinales y del ayuntamiento, aunque con algunos lazos, en ocasiones estrechos, con los impulsores del proceso, cuya actividad iba en aumento de manera proporcional al decaimiento del asociacionismo vecinal “tradicional”. Si bien cabría destacar excepciones entre parte del asociacionismo específico de mujeres, estos círculos ciudadanos “más autónomos” mantenían posiciones críticas hacia las políticas municipales, débil presencia en los cauces participativos institucionalizados, estructuras organizativas más flexibles y estilos de actividad militantes al margen de la percepción de subvenciones económicas de importancia.

Entre estos sectores o entre sindicalistas o militantes de izquierda que habían estado relacionados con las asociaciones de vecinos, e incluso entre técnicos municipales u otros profesionales y voluntarios de la intervención social, recabamos una extendida opinión crítica y

¹⁴³ Los entrecomillados proceden de la web de CAIS, www.lavozdesevilla.org. Para facilitar su lectura, hemos corregido un texto original que aparece con numerosos errores de puntuación e incluso faltas de ortografía.

hasta despectiva, cierto que contemplando excepciones, hacia “las asociaciones de vecinos”: “chiringuito de unos cuantos”, “brazos de los partidos en los barrios”, “pesebre de Monteseirín”, “ni sombra de lo que fueron”...

En el verano de 2007, con el objetivo de ampliar nuestro conocimiento sobre la receptividad que habían encontrado los Presupuestos Participativos entre las asociaciones vecinales, mantuvimos varias conversaciones con directivos y técnicos de animación sociocultural de centros cívicos y con otras personas estrechamente relacionadas con algunas asociaciones o que incluso habían formado parte de la directiva de la Federación Unidad. El resultado corroboró nuestra apreciación de que la identificación del asociacionismo vecinal con los Presupuestos Participativos de Sevilla era muy pobre y controvertida, salvo por parte de alguna asociación (Santa Cruz, Tablada, Los Humeros o algún sector de Parque Alcosa) o, más exactamente, de algunas personas concretas de la dirección de estas entidades. Pero, más allá de eso, estas conversaciones nos aportaron una significativa caracterización crítica de “las asociaciones de vecinos”.

No es nuestro objetivo analizar en profundidad el tejido asociativo vecinal sevillano ni entrar a valorar, por sí mismas, estas consideraciones críticas. Lo que pretendemos destacar es que, con independencia de su mayor o menor correspondencia con la realidad, este tipo de opiniones alimentaba un discurso crítico y excluyente muy palpable entre los impulsores de los Presupuestos Participativos y entre buena parte de su reducida base social. Sobre todo entre las personas más jóvenes, entre círculos próximos a otros colectivos sociales autónomos, entre algunos técnicos municipales y entre miembros de IU vinculados a la Delegación de Participación Ciudadana. De hecho, estos sectores aplaudieron la “decisión estratégica” de “universalizar” el proceso, de abrirlo en los barrios a la participación de “personas” y no de las asociaciones de vecinos:

“¿Qué representan a no sé cuántos vecinos del barrio?... Muy bien, pues que vengan de uno en uno y lo demuestren” (Informante: militante de IU, participante en los Presupuestos Participativos)

Pero estas afirmaciones no dejaban de encerrar contradicciones pues, en el caso de asociaciones de vecinos algunos de cuyos directivos participaron durante algún tiempo en el proceso, caso por ejemplo miembros de asociaciones de Tablada, San Jerónimo, Los Humeros, Santa Cruz o Parque Alcosa, tal presencia era esgrimida como añadido de legitimidad otorgado

desde el movimiento vecinal y ciudadano. Asimismo, en el caso de algunas AMPAS u otras coordinadoras o colectivos ciudadanos (Plataforma 8 de marzo, Grupo LGTB Defrente...) en los que destacaban miembros de IU u otras personas próximas a esta organización abiertamente simpatizantes con los Presupuestos Participativos.

IV.2.2.- La participación de las “redes vecinales: las que se llamaron, las que vinieron, las que se quedaron”...

Avanzado 2006 circuló en el entorno más próximo a los Presupuestos Participativos de Sevilla un texto fotocopiado que defendía la política desarrollada desde el proceso hacia el tejido asociativo. En julio de 2008, en el libro “Presupuestos Participativos, nuevos territorios”, se incluiría un texto muy similar, firmado por Joaquín Recio, uno de los técnicos de CIMAS-IEPALA, en el que se relacionaba directamente la supuesta “capacidad social transformadora” del proceso de Sevilla con su acierto en la generación de nuevas redes sociales participativas a partir del tejido asociativo existente, aceptando su participación pero sin que tal participación conllevara “privilegios”. El mismo texto, un año antes, había sido presentado en unas jornadas sobre presupuestos participativos celebradas en el Sur de Portugal y constituye un buen reflejo de las posiciones, en exceso sesgadas por subjetivas y autocomplacientes, más extendidas entre los dirigentes y técnicos que impulsaron los Presupuestos Participativos de Sevilla.

Para estos sectores, el autorreglamento habría sido confeccionado por delegados y delegadas “provenientes del movimiento vecinal” como resultado de una “fase inicial de dinamización” desarrollada en 2004. Incluso, se llegó a sostener que el proceso habría contado con una participación del sesenta por ciento del asociacionismo vecinal: hasta 87 asociaciones participantes de las 145 formalmente registradas en Sevilla¹⁴⁴. Lo que habría ocurrido, se insistía desde tales posiciones, es que el modelo adoptado en los Presupuestos Participativos de Sevilla (“un hombre, una mujer, un voto”), al “no otorgar privilegios a nadie”, no habría sido del agrado de parte de las asociaciones de vecinos que habrían visto en el proceso una amenaza a su capacidad de interlocución directa con el ayuntamiento. Se habría llamado a todos, “la mayoría vinieron y algunos, los que quisieron, se quedaron”. Así de simple.

¹⁴⁴ Es cierto que, en 2003 y 2004, cuando el proceso iba a comenzar, se celebraron reuniones con asociaciones de vecinos, algunas de las cuales mostraron interés, curiosidad cuando menos, ante la iniciativa. Pero concluir de ahí que participaron en el proceso, cualitativa y cuantitativamente en los términos señalados, no se corresponde en absoluto con la realidad.

“Hay casos de todo tipo. Hay asociaciones que presentaron propuestas que una vez fueron incorporadas en los presupuestos municipales no volvieron a las asambleas. También hay asociaciones vecinales que se acercaron y vieron cómo funcionaba el presupuesto participativo y prefirieron seguir como estaban consiguiendo habitualmente las cosas a través de la negociación/presión sobre los distritos. Aunque algunas al pasar los años finalmente han tenido que recurrir a las asambleas de presupuestos participativos porque no veían forma de introducir sus propuestas” (Recio, 2008).¹⁴⁵

Y, con idéntico simplismo, en aquellos casos en que las asociaciones recelaron del proceso y se desvincularon de la iniciativa, se habría experimentado “el surgimiento de nuevos espacios colectivos”.

Se trata de una atrevida apreciación. No negamos que al calor de los Presupuestos Participativos se generaron varios grupos motores, como tampoco debemos obviar que algunos círculos ciudadanos, por lo general muy reducidos e inestables, se nuclearon alrededor de propuestas concretas; ni que hubiera algunas personas –ciertamente muy pocas, estuvieran asociadas o no- que se sumaron a la base social del proceso. Es algo que hemos intentado reflejar en nuestra narración etnográfica. Tampoco creemos desacertado señalar que pudiera haber alguna asociación de vecinos que no se integró al proceso o que se apartó de él por temor a ver diluida su influencia en un tal vez temido e incomprendido marasmo de mecanismos asamblearios; incluso por orientaciones partidistas difundidas entre algunos de sus líderes vinculados a tal o cual partido político opositor. Pero ni este tipo de desafección fue la tónica general del asociacionismo vecinal ni podemos compartir las extravagantes afirmaciones que enfatizan en exceso “la función transformadora del presupuesto participativo” relacionada con su capacidad “para introducir estrategias comunitarias”, a través de la generación de “nuevos espacios colectivos más allá del asociacionismo tradicional”, a todas luces sobredimensionados por dirigentes políticos, técnicos e incluso investigadores sociales estrechamente comprometidos con éste u otros procesos similares.

Desde los Presupuestos Participativos de Sevilla se estuvo prácticamente dos años sustentado estas afirmaciones acerca del asociacionismo vecinal y acerca de las nuevas redes ciudadanas impulsadas en los mismos tres casos: el surgimiento del Ateneo cultural del Polígono Sur alrededor de la propuesta de cabalgata de Reyes Magos de 2004, la participación en el proceso de la Federación de Entidades de Alcosa en 2005 y las propuestas de los vecinos de Valdezorras en la Asamblea de Entreparkes-Pino Montano en el mismo año 2005. Tres

¹⁴⁵ No se indica el número de página pues las páginas del libro que incluye el texto de Recio, coordinado por él mismo y por el dirigente de IU de Málaga Andrés Falck y editado por la Diputación provincial de Málaga, no están numeradas. El texto referido se podría corresponder con el capítulo IV.

ejemplos, por otra parte, susceptibles de ser más que discutidos en los términos planteados. Se trataba de tres argumentos débiles. Sobre todo porque la recurrente insistencia en los mismos ejemplos invitaba a pensar que no existieran otros, lo que sugería su excepcionalidad; pero débiles, también, porque estos casos se exponían de una manera muy forzada e interesada. Las informaciones obtenidas en el campo no coincidían con las expuestas por los impulsores del proceso.

En primer lugar, es cierto que la cabalgata de Reyes Magos del Distrito Sur surgió de una propuesta de los Presupuestos Participativos, como lo es que ha continuado celebrándose en años posteriores y que alrededor de su organización se creó un ateneo cultural. Pero no terminamos de entender que para que en un distrito organice una cabalgata de Reyes, a través de una asociación ciudadana con apoyo institucional, sea imprescindible que ésta se canalice a través de unos presupuestos participativos. De hecho, otros distritos ya organizaban la misma actividad antes de la existencia del proceso. Si lo que se pretende sostener es que, más allá de la propuesta concreta de que se trate, la metodología de los Presupuestos Participativos conllevaba, en sí misma, un fortalecimiento de la participación ciudadana, entonces impugnamos tal razonamiento. La debilidad social del proceso particularmente en el Distrito Sur era tal que, en 2006, hubo que recurrir a aprovechar las reuniones del Plan Integral para el Polígono Sur para tratar sobre los Presupuestos Participativos ante el temor de que no acudiera prácticamente nadie a las asambleas. Y esto dejó al descubierto otro elemento conflictivo: entre los directivos y técnicos del Plan Integral del Polígono Sur, auténtica apuesta política y presupuestaria, municipal y de otras administraciones públicas, eran manifiestas las críticas hacia los Presupuestos Participativos y sus impulsores.

Por otro lado, la Moviada pro-Parque y los huertos de Parque Alcosa, otro ejemplo aportado de manera recurrente, requiere de otra matización pues, en Parque Alcosa, el proceso experimentó en 2006 un importante retroceso y, al mismo tiempo, algunos miembros de la Federación de Entidades de Alcosa no hicieron sino multiplicar desde entonces sus críticas hacia los Presupuestos Participativos. Así se puso de manifiesto, por ejemplo, en el foro La Ciudad Humanizada de 2006 donde personas que habían participado activamente en los Presupuestos Participativos vertieron descalificaciones por “incumplimientos” y “manipulaciones de Izquierda Unida”, precisamente relacionadas con el Parque y los huertos¹⁴⁶. Con relación al tercero de los

¹⁴⁶ El Foro La Ciudad Humanizada es una iniciativa particular apoyada desde el Ayuntamiento, sobre todo desde la alcaldía y la Oficina del Plan Estratégico, que anualmente organizaba debates alrededor de temas urbanos

ejemplos esgrimidos, que refiere la estrategia diseñada por los vecinos de Valdezorras para sacar adelante sus propuestas en la asamblea de Entreparkes-Pino Montano, podemos aportar que, en 2005, en reunión celebrada en el centro cívico San Pablo, los vecinos de Valdezorras presentes sólo obtuvieron a sus peticiones en materia de Urbanismo negativas fundamentadas en el carácter no urbanizable de buena parte del asentamiento y en la incapacidad de los Presupuestos Participativos para incidir sobre tal situación.

IV.2.3.- ¿Nuevas redes “de ciudad” incidiendo en la política local?

Pero si débiles entendemos estos razonamientos sobre la participación del asociacionismo vecinal y sobre la generación de nuevas redes en los barrios como consecuencia de la implantación de los Presupuestos Participativos, más débiles entendemos aún sus consideraciones sobre “la estrategia colectiva de ciudad”, sobre la articulación de entidades sociales y nuevas redes ciudadanas a través de la participación en el proceso, más allá de cada barrio, a nivel de toda la ciudad. En el texto antes aludido se expone,

“... el corsé institucional ha sufrido el desborde de unas propuestas llenas de reivindicación de derechos, de espacios donde reconocerse como ciudadanos y ciudadanas de una misma ciudad. Una construcción de una ciudad plural y diversa, que necesita ahora más que nunca de procesos como los presupuestos participativos. Nunca será igual Sevilla sin presupuestos participativos. La semana santa, la feria de abril... y sus asambleas de mayo”.

Estas subjetivas consideraciones, muy extendidas entre los impulsores de los Presupuestos Participativos más allá de las afirmaciones literales recogidas, se hacían recaer sobre la base de tres supuestos de integración en el proceso a nivel de toda la ciudad: el movimiento feminista a través de la Plataforma 8 de Marzo, el Colectivo Defrente de LGTB (Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales) y el grupo motor de inmigrantes.

La Plataforma 8 de Marzo (P8-M) tuvo una buena inserción en los Presupuestos Participativos desde sus inicios cuando, en 2004, el profesor Rodríguez Villasante se reunió con un grupo de mujeres pertenecientes a esta entidad. Las miembros de la P8-M sacaron muy buena impresión de este primer contacto y, en adelante, en efecto, se implicaron estrechamente haciendo

considerados prioritarios. En el celebrado en 2006, en el debate suscitado sobre Participación Ciudadana en Sevilla, se dio la paradoja de que cuando fue planteado por un asistente que el proceso de Presupuestos Participativos tenía, a pesar de sus limitaciones, potencialidades pero debía contar con más apoyo político municipal, otras personas presentes, miembros de la Movida pro-Parque de Alcosa, de la Federación de Entidades de Alcosa y de un grupo ecologista vinculado a la iniciativa de los huertos urbanos, criticaron tal intervención mostrando un abierto rechazo, basado en su experiencia, a los Presupuestos Participativos.

aportaciones al primer borrador de Autorreglamento y diseñando propuestas que alcanzaron a defender en la práctica totalidad de las asambleas. Conviene, no obstante, matizar la relevancia de la P8-M e incluso relativizar su representatividad dentro del propio asociacionismo específico de mujeres en Sevilla. De un lado, una de sus fundadoras, destacada militante de Izquierda Unida, muy comprometida además con los Presupuestos Participativos, nos reconocía que

“el movimiento feminista en Sevilla prácticamente no existe. El asociacionismo de mujeres, que es otra cosa, agrupa a un conglomerado difuso de grupos donde las asociaciones feministas son pequeñas asociaciones de muy poca vida, y otros muchos grupos ni se definen como feministas” (Informante: fundadora de la P8-M, persona muy comprometida con los Presupuestos Participativos).

Se trata de colectivos, por lo general, organizativamente débiles y de actividad muy limitada y dependiente de relaciones y subvenciones institucionales con el ayuntamiento, la diputación o el Instituto de la Mujer. Sí ocurre que cuando se reúne la P8-M, generalmente en torno a los actos del 8 de marzo o del 25 de noviembre, día contra la violencia hacia las mujeres, quienes acuden en representación de los distintos grupos “son las mujeres de un perfil más claramente feminista”, quienes, a su vez, constituyen el círculo de personas que más se comprometió con el proceso y que, en gran parte, estaba formado por mujeres próximas a los partidos de la coalición del gobierno municipal. Es el caso de uno de los dos colectivos de Sevilla que se denominan “Mujeres de Negro”, de la Secretaría de la Mujer de CC.OO., del Área de la Mujer de Izquierda Unida o de algún colectivo de barrio impulsado por mujeres de este partido o del PSOE, como el colectivo “Pilar Miró” o AESIM (Asociación de Estudios Sociales para la Igualdad de la Mujer). En definitiva, se puede afirmar que en la P8-M se concentra el grueso del trabajo feminista de las militantes de Izquierda Unida y del PCA pero esta plataforma no agrupa a todo el asociacionismo de mujeres de Sevilla y, al margen de eso, se trata, en palabras de una de sus fundadoras, de una entidad “de muy relativa representatividad social”.

Es igualmente cierto, por otra parte, que el colectivo Defrente en pro de la liberación sexual fue gestado alrededor de los Presupuestos Participativos. Un reducido grupo de personas, en base a relaciones personales establecidas de manera casual con un técnico de CIMAS-IEPALA, constituyó el colectivo y fue invitado a intervenir en el proceso. El grupo trabajó concienzudamente una batería de propuestas en defensa de lesbianas, gays transexuales y bisexuales y las defendió valientemente en numerosas asambleas de barrio con el apoyo decidido de dirigentes y técnicos de los Presupuestos Participativos. Constituyó una experiencia de extraordinario interés pero, una vez más, no entendemos por qué estas iniciativas requieren

necesariamente de la celebración de un proceso de presupuestos participativos. Y, sobre todo, sin restar legitimidad alguna al colectivo Defrente, insistimos en su carácter reducido observado el conjunto de movimientos sociales y asociaciones ciudadanas de Sevilla, incluyendo la tradición de personas y grupos en pro de la liberación sexual. En el mismo sentido, consideramos un exceso afirmar que su incorporación a los Presupuestos Participativos “ha dotado de un nuevo contenido a la administración municipal” (Recio, 2008).

Algo similar cabe apuntar del denominado “grupo motor de inmigrantes”, constituido el 9 de junio de 2007 en una reunión promovida desde los Presupuestos Participativos en el centro cívico de Los Carteros y disuelto poco tiempo después. A la reunión de Los Carteros no fueron convocadas la generalidad de asociaciones de personas inmigradas ni las entidades de apoyo a inmigrantes, a pesar de que en Sevilla existe un denso entramado con varias décadas de experiencia de intervención social que, en algunos casos, ha desarrollado importantes redes sociales, programas de inserción sociolaboral, actividades y movilizaciones contra la discriminación y por la integración social y formación e intervención de mediadores interculturales. Nada de esto se tuvo en cuenta pues, en realidad, lo que se pretendía era crear “una nueva red social”, supuestamente “autónoma”, que visibilizara a las personas inmigrantes en los Presupuestos Participativos: “un grupo motor abierto, voluntario... para apoyar y difundir los Presupuestos Participativos entre los inmigrantes” en palabras del técnico de CIMAS-IEPALA que dirigió la reunión.

A este encuentro asistieron unas treinta personas, veinticinco de ellas extranjeras, en su mayoría latinas y bastante más jóvenes que lo que venía siendo habitual en otros encuentros del proceso. La reunión, como la generalidad de actos de los Presupuestos Participativos de Sevilla discurrió un poco desordenada y excesivamente densa; y la participación de los asistentes fue escasa, destacando en el desarrollo de la reunión, paradójicamente, en este encuentro de “personas a título individual” al que no habían sido invitadas las asociaciones, una persona que se presentó como representante de una asociación: Colombia sin Fronteras. Veteranos mediadores interculturales de Sevilla con quienes tratamos sobre el tema nos manifestaron sus recelos ante este grupo motor, una iniciativa que observaban “partidista” por estar demasiado vinculada a Izquierda Unida. De hecho, el grupo motor de inmigrantes tuvo corta vida pues, pocos meses después, la decisión tomada por el grupo municipal de IU fue organizar a este sector, al margen de los Presupuestos Participativos, a través del Foro Local de la Inmigración, una nueva iniciativa

impulsada desde el Área de Política Institucional del Ayuntamiento directamente dirigida por el portavoz del grupo municipal de IU, Antonio Rodrigo Torrijos.

En mayo de 2011, en un foro de debate organizado en Sevilla desde el proyecto TOLERACE al que acudieron representantes institucionales y de diversas organizaciones sociales locales, la persona que lo hizo en nombre del Foro Local de Inmigración, dependiente del Área municipal de Política Institucional, intervino en realidad como representante de Izquierda Unida, defendiendo unas realizaciones de este partido en materia de Inmigración en el ayuntamiento que incluían haber impulsado “la organización autónoma de los inmigrantes”¹⁴⁷.

IV.2.4.- Entidades relevantes de la sociedad civil: desconocimiento, desinterés y críticas hacia los Presupuestos Participativos

Los casos referidos nutrían, a pesar de las consideraciones apuntadas, los cimientos de las opiniones de los impulsores del proceso sobre el apoyo a los Presupuestos Participativos por parte del asociacionismo y las redes sociales. Con la intención de valorar la participación y los posicionamientos hacia los Presupuestos Participativos por parte de entidades relevantes de la sociedad civil local, seleccionamos varias organizaciones y preguntamos a alguno de sus dirigentes o a otros miembros destacados su opinión sobre el proceso y el grado de vinculación de su entidad con el mismo. De esta forma, recabamos información de las centrales sindicales CCOO, UGT y CGT, de la Federación de Asociaciones de Vecinos ‘Unidad’ y la Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de Andalucía, de Ecologistas en Acción y del Foro La Ciudad Humanizada, del Movimiento Scouts de Sevilla, de la Plataforma 8 de Marzo, de Caritas Diocesana, de la Asociación pro-Derechos Humanos, del Foro Social de Sevilla y de la Fundación Sevilla Acoge.

De todas estas organizaciones, que entendemos reflejan cierta pluralidad social dentro de un ámbito ideológico progresista, radical y alternativo en algunos casos, y que resumen probadas trayectorias de intervención sociopolítica en diferentes ámbitos ciudadanos, podemos afirmar que sólo la Plataforma 8 de Marzo mantenía una relación apreciable con los Presupuestos Participativos en los términos apuntados más arriba. Del resto y salvo personas muy concretas

¹⁴⁷ TOLERACE. The semantics of tolerance and (anti-)racism in Europe: Public bodies and civil society on a comparative perspective”. Proyecto de investigación financiado por el VII Programa Marco de la Unión Europea, coordinado por el Centro de Estudios Sociais de la Universidade de Coimbra bajo dirección de Boaventura de Sousa Santos. El foro referido se celebró, organizado por el grupo de investigadores andaluces del proyecto coordinado desde la Universidad de Sevilla, el 11 de mayo de 2011, en la Casa de la Provincia.

vinculadas a la directiva de alguna asociación de vecinos federada en Unidad, la respuesta general no era sino de desconocimiento o desinterés. Así entendimos los posicionamientos de entidades como Caritas, Movimiento Scouts, Foro La Ciudad Humanizada, FACUA o UGT. Particularmente, desde el departamento de Relaciones Institucionales de la Unión Provincial de CC.OO. de Sevilla, ámbito muy implicado en otras iniciativas urbanas como el Plan Estratégico, percibimos rechazo hacia el proceso por “irrelevante”, “complicado” y “extraño a las organizaciones sociales”. Igualmente, pero de manera aún más crítica, entre miembros destacados de Ecologistas en Acción o del Foro Social de Sevilla, quienes calificaban el proceso como “montaje de Izquierda Unida y el PCE”; y asimismo observamos desapego y desconfianza entre miembros de la APDHA o de la Fundación Sevilla Acoge.

Los Presupuestos Participativos pudieron actuar acaso como acicate para revitalizar a personas y grupos tradicionalmente próximos a Izquierda Unida y el PCA antes dispersos e inactivos, e incluso movilizaron, puntualmente y en una medida muy ajustada fuera de las asambleas de propuestas, a nuevos sectores sociales. Al mismo tiempo, los Presupuestos Participativos y su eco propagandístico pudieron contribuir a mantener algunas de las posiciones electorales de Izquierda Unida. No son esos los objetos de nuestro análisis. Lo que sí impugnamos es que esos efectos supuestamente derivados de los Presupuestos Participativos tuvieran consecuencias relevantes para la sociedad civil, para el asociacionismo y las organizaciones y movimientos sociales de la ciudad de Sevilla. En realidad, los Presupuestos Participativos de Sevilla, confundían el ámbito social con la proyección partidista.

La implicación del asociacionismo en el proceso fue muy poco significativa; algo que, en gran parte, había sido provocado de manera intencionada –“estratégica”- por sus promotores pero que también obedecía a la fragilidad de las posiciones de IU y el PCA –y, particularmente, del sector de estas organizaciones que impulsó el proceso- en las entidades y asociaciones más relevantes de la ciudad. Este desarrollo al margen del tejido asociativo, muy criticado en el seno de la propia Izquierda Unida, se intentaría corregir por el nuevo grupo municipal, cuando la nueva concejala de Participación Ciudadana, Josefa Medrano, comenzaba a hacerse con el control de los Presupuestos Participativos. Así, el 29 de marzo de 2008, fue convocado en el centro cívico de la Buhaira un foro sectorial al que fueron citadas más de mil organizaciones y colectivos de Sevilla de todo tipo. Pero el resultado fue, sin paliativos, penoso.

IV.2.5.- Jornadas sectoriales con organizaciones y movimientos sociales en el centro cívico de La Buhaira

Desde los Presupuestos Participativos se habían enviado más de mil cartas de convocatoria a todo tipo de entidades ciudadanas de Sevilla en respuesta a la preocupación manifestada por los nuevos dirigentes ante la débil vinculación del tejido asociativo al proceso. De hecho, el objetivo central de las jornadas era discutir sobre las experiencias en torno a la participación de asociaciones y colectivos con una planificación que pretendía ocupar un sábado completo.

Por la mañana, sobre las diez, a la hora prevista para el comienzo, el ambiente era extraordinariamente frío. Muy poca gente, aparte de algunos de “los incondicionales de siempre”, se había acercado al centro cívico de la Buhaira. Además, los técnicos de CIMAS-IEPALA no podían disimular su enfado: cuando el acto ya debía haber dado comienzo, se contaban a las puertas del centro apenas una docena de personas y la concejala Medrano y el nuevo director de Participación Ciudadana, Miguel Carbajo, continuaban sin llegar; seguían tomando café en un bar próximo. “Nada, que es que no quieren que esto salga...” comentaba la coordinadora del equipo metodológico a uno de sus compañeros. El profesor Rodríguez Villasante ya no dirigía técnicamente el proceso de Sevilla, se había prescindido de la colaboración de Laboraforo, los rumores sobre la no renovación del convenio técnico, entonces ya gestionado sólo por IEPALA, ganaban terreno y la relación entre los técnicos de los Presupuestos Participativos y los nuevos responsables políticos se habían tornado muy tensas.

Por fin, llegaron los dos responsables políticos y, con más de media hora de retraso, pudo dar comienzo el acto. Intervino en primer lugar la nueva concejala de Participación Ciudadana, Josefa Medrano, ante unas cuarenta personas de las que la tercera parte eran técnicos de IEPALA, políticos de la Delegación, funcionarios locales o investigadores de la Universidad Pablo de Olavide. También se encontraban presentes dos sociólogos brasileños que hacían su tesis en el Centro de Estudos Sociais de Coimbra.

La concejala Medrano se dirigió a los reunidos intentando insuflar ánimos y aludiendo, como si el panorama no invitase a guardar mayor cautela, a “lo bueno que tiene este proceso, pese a quien pese”, añadiendo frases del tipo de “vamos a demostrar que es un proceso vivo, dinámico, atrayente y revolucionario”. Como si estuviese en otro mundo distinto al que, allí mismo, nosotros estábamos también presenciando, señaló: “este año va a haber miles de propuestas y miles de ciudadanos participando a los que añadimos los colectivos que hoy aquí representamos”. Otras

frases de la concejala fueron: “Os pido que dinamicéis y llevéis a vuestros barrios esta maravilla que hemos instaurado en Sevilla” o “hay gente que se resiste a que se ceda el poder popular a vosotros”...

A continuación se constituyó “la mesa de experiencias” de asociaciones y redes sociales. Introducida por Virginia Gutiérrez, coordinadora del equipo de técnicos de IEPALA, y presentada por un directivo de la asociación de vecinos de Tablada, la mesa estaba constituida por... una persona de la Plataforma 8 de Marzo, otra del colectivo Defrente-LGTB y por un miembro de un colectivo de montañeros que hacía tiempo había presentado una propuesta para construir un rocódromo en el Distrito Sur.

Sorprendiendo a propios y extraños, Javier, el directivo vecinal de Tablada, uno de los pocos miembros de asociaciones de vecinos presente en el acto y de los pocos que aún se mantenía en el proceso, aludió en su introducción a “la debilidad de los presupuestos participativos, que está en su parcialidad barrial: se hace muy poco para toda la ciudad”; o dijo frases tan contradictorias con la filosofía del proceso como “estas jornadas son muy positivas porque los colectivos y entidades tienen que canalizar la participación de los vecinos, tienen que ser el canal entre los vecinos y el ayuntamiento”.

La primera en plantear su experiencia tras esta desconcertante introducción fue Milagros, de la Plataforma 8 de Marzo. “Bueno, estoy hoy aquí por sorpresa... me avisaron anoche. Me dijo Virginia: oye que tienes que estar mañana...”, fue su primera frase. A continuación reprodujo la historia de la incorporación de P8-M a los Presupuestos Participativos, destacando su valoración como “muy positiva” y añadiendo que se esperaba que pronto comenzara a construirse el proyecto de Casa de Mujeres propuesto en el seno del proceso.

Maribel, de Defrente-LGTB, desarrolló una interesante intervención centrada en el extraordinario valor de haber salido a defender propuestas en los Presupuestos Participativos: “Ha sido como salir del armario. Hay una gran presión social y había compañeros que no se atrevían”. Manifestó asimismo que les había sorprendido que sus propuestas hubieran sido tan bien acogidas en las asambleas y definió los Presupuestos Participativos de Sevilla como un proceso “enriquecedor y complejo”, agradeciendo el apoyo que habían encontrado los miembros de su colectivo y criticando que “los problemas están en... esto se hace, esto no se hace... porque hay poco dinero... Hubo propuestas que tuvieron mucho apoyo pero no se pudieron hacer porque no hubo

después fondos para hacerlas... Se puso a debate dinero que ya estaba comprometido con la ejecución de años anteriores y eso ha traído desilusión". A pesar de estas críticas, volvió, al final de su intervención, a incidir en que "la experiencia de participar en los presupuestos participativos ha sido muy, muy positiva", subrayando "la relación con los técnicos y los delegados, el conocimiento sobre la ciudad alcanzado y el enriquecimiento personal".

Por el "colectivo de montañeros", intervino Juan. Este grupo, del que no había nadie en la sala más que su portavoz, un hombre del que cabía deducir de sus intervenciones que simpatizaba con IU, se había constituido en 2007 alrededor de unas propuestas dirigidas al IMD para construir un rocódromo y habilitar una "peña montañera". La narración de la experiencia del montañero contenía numerosos extremos de interés, expresiones sinceras y algunas críticas al proceso que conferían a su exposición un notable halo de credibilidad. En resumen, lo que vino a señalar es que la elaboración y defensa de las propuestas había llevado "muchísimo trabajo" en contraposición con los logros obtenidos: "el IMD no se está enrollando", "aún estamos esperando la ejecución", "no paran de aparecer escollos insalvables"... No obstante, a pesar de que las propuestas ni habían sido realizadas ni en ese momento se sabía cuándo serían ejecutadas, Juan destacó la experiencia de su participación en los Presupuestos Participativos como "muy positiva, tanto personal como colectivamente".

"Mi experiencia personal ha sido evolucionar de pensar que esto era un coñazo a darme cuenta, asamblea tras asamblea, de que allí había verdad. A mí los Presupuestos Participativos me han conectado con mi experiencia personal de los comienzos de la Transición, me han hecho recuperar un poco aquel espíritu".

Finalizada la "mesa de experiencias", se constituyeron "grupos de trabajo" en los que un número muy reducido de personas, sin prácticamente presencia de organizaciones sociales, debían tratar sobre las propuestas que preveían presentar en la edición de 2008. Cabe destacar que en el grupo de Mujeres apenas se reunió media docena de personas que, por lo general, iban a informarse sobre la posibilidad de canalizar a través de los Presupuestos Participativos peticiones concretas al ayuntamiento, tales como subvenciones a grupos o talleres dirigidos a colectivos específicos. La ex directora del Área de Participación Ciudadana, presente en la reunión como una participante más, explicaba una y otra vez a las mujeres peticionarias que esas propuestas no cabían en los Presupuestos Participativos, que ya tenían otros cauces regulares municipales para satisfacerlas.

Por su parte, en el grupo de Inmigración, se reunieron una de las personas que unos meses antes había participado en la constitución del grupo motor de inmigrantes, para entonces ya desaparecido, tres hombres autóctonos, uno de ellos vinculado al asociacionismo vecinal, y la socióloga brasileña quien, paradójicamente, dinamizó de manera improvisada el funcionamiento de una reunión que, por otra parte, sirvió de bien poco si nos atenemos a los objetivos planteados. En la planta baja del edificio, por el contrario, alrededor de una mesa, cuatro personas vinculadas al colectivo Defrente-LGTB se afanaban con gran dedicación y disciplina en debatir y concretar sus propuestas para presentar en las asambleas de 2008. En otras mesas próximas, también con un número muy reducido de personas, se trataba sobre cuestiones de Urbanismo y de Deportes.

Ya por la tarde, tras la comida, los grupos, aún con menos personas que unas horas antes, volvían a reunirse. Entre los investigadores de la UPO se debatía de manera informal acerca de la debilidad social de un proceso que había sido incapaz de convocar a un mínimo apreciable de entidades asociativas... Sus opiniones se dividían entre una minoría que incidía en tal apreciación y quienes, los más, en sintonía con los técnicos de IEPALA, restaban importancia a estas ausencias y enfatizaban “el valor de los nuevos tejidos ciudadanos generados por el proceso”...

IV.3.- Presupuestos Participativos de Sevilla: jornadas internacionales, consultores, investigadores y académicos

Las posiciones de metodólogos e investigadores sociales vinculados al proceso, desatendiendo a sus notorias contradicciones y enfatizando, con una “convicción” semejante a la de un político profesional en tiempos de campaña electoral, las aportaciones de los presupuestos participativos, en general y en el caso de Sevilla en particular, a la construcción de la democracia participativa, no dejaron nunca de sorprendernos. Esta nebulosa de “expertos en presupuestos participativos” o “expertos en democracia participativa”, muy activos en los Presupuestos Participativos de Sevilla y en otros casos que conocimos, la podemos dividir en dos grandes grupos. No nos referimos a académicos e intelectuales que, desde diversas teorías, metodologías y sensibilidades, han enunciado diferentes tesis sobre las limitaciones de la democracia formal representativa y las alternativas democráticas participativas, y que gozan de reconocimiento en ámbitos científicos, sociales y políticos. Tampoco a políticos o pensadores

latinoamericanos, sobre todo de Brasil, que estuvieron vinculados al Orçamento Participativo de Porto Alegre o de otras ciudades, que tuvieron un papel destacado en los primeros foros sociales mundiales y que constituyeron, sobre todo al principio, una de las más sólidas fuentes de inspiración de los Presupuestos Participativos de Sevilla.

Nos referimos, de un lado, a la cúspide de una hipotética “pirámide del conocimiento”, a una élite de académicos e intelectuales de diferentes países europeos, agrupados en redes y consorcios al calor de proyectos de consultoría financiados por organismos internacionales sobre presupuestos participativos. Estas personas, generalmente politólogos, sociólogos y urbanistas, convergían en un “nodo fuerte”, alrededor de algunos investigadores del Centro de Estudos Sociais de Coimbra, punto de encuentro de experiencias latinoamericanas, europeas y de algunos países de Asia o del África lusófona. La práctica generalidad de estos estudiosos estuvo presente, en una o varias ocasiones, en actos de los Presupuestos Participativos de Sevilla: Giovanni Allegretti, Yves Cabannes, Daniel Chavez...

Por otro lado, otro componente de este universo de expertos lo constituían metodólogos españoles, sobre todo sociólogos y politólogos y algún antropólogo, en varios casos vinculados a universidades y por lo general próximos a los partidos de izquierda, particularmente a Izquierda Unida y/o el PCE. El caso más relevante, además de Javier Navascués, dirigente del PCE y de la Fundación de Investigaciones Marxistas, tal vez lo encarnara el profesor Rodríguez Villasante, a su vez colateralmente relacionado con la red internacional citada y responsable técnico del proceso de Sevilla hasta 2007; así como otros profesores e investigadores vinculados a centros públicos como el IESA-CSIC o a grupos de investigación de la Universidad Pablo de Olavide o de la Universidad de Sevilla. Asimismo, jóvenes investigadores y becarios vinculados a CIMAS y a IEPALA, caso de los metodólogos contratados en Sevilla, o a otras entidades privadas de estudio y ejecución de proyectos sociopolíticos en régimen cooperativo. Entre estas últimas destaca la asociación *Antígona, procesos participativos* de la que es miembro fundador Ernesto Ganuza, investigador del IESA, estudioso de temas relacionados con la participación ciudadana y particularmente de los presupuestos participativos y persona igualmente relacionada con algunos líderes del nodo de Coimbra y con otras redes mundiales. Entre CIMAS, IEPALA y Antígona ha habido cierto trasvase de efectivos, teniendo varios de éstos en común su formación en sociología y ciencias políticas en la Universidad Complutense de Madrid y la realización de sus primeros trabajos sobre participación ciudadana bajo la dirección del profesor Tomás Rodríguez Villasante.

Miembros de estos núcleos de investigadores eran frecuentes, además de en algunos actos del ciclo anual, en otros escenarios relevantes de los Presupuestos Participativos de Sevilla: de una parte, en su vertiente más local, en las reuniones periódicas de equipos universitarios; de otra, en una dimensión “más global”, los nombres que sonaban “con más familiaridad” entre estos círculos se convirtieron en asiduos ponentes de las jornadas internacionales que, anualmente, se celebraban en el marco del proceso de Sevilla, así como de otros actos similares en otros países, en otros escenarios internacionales relacionados con los presupuestos participativos en los que tuvimos ocasión de estar presentes tales como cursos, proyectos de consultoría, encuentros de expertos u otros espacios informales de convergencia.

A continuación, describimos algunos de estos escenarios, reparando en al menos dos cuestiones ciertamente comprometidas pero cuyo abordaje entendemos inexcusable. La primera es que los miembros de estos grupos compartían discursos obsesivamente coincidentes en la defensa incondicional de los presupuestos participativos como alternativa privilegiada, casi única, a la “crisis de la democracia” y al estancamiento de las políticas locales de participación ciudadana; mostrando, asimismo, escasa receptividad a cualquier apreciación crítica. La segunda es que, durante el período estudiado, la actividad investigadora de estos círculos, su financiación y su difusión de resultados o su transferencia de conocimiento tuvieron como objeto central, prácticamente en exclusiva, los presupuestos participativos. En la mayoría de las ocasiones, esta actividad estaba directamente financiada desde procesos concretos de presupuestos participativos o desde proyectos institucionales orientados a su puesta en marcha y evaluación.¹⁴⁸

IV.3.1.- Reuniones “de la universidad”

Con cierta periodicidad se celebraban, en la salita de reuniones del “Estado Mayor”, las llamadas “reuniones de la universidad”. Se trataba de pequeños encuentros de entre cinco y una quincena de personas a los que acudían Javier Navascués y la coordinadora y algún otro componente del equipo de técnicos de CIMAS-IEPALA. Circunstancialmente lo hacía también la concejala de Participación Ciudadana y, por lo general, los organizadores intentaban que estas reuniones

¹⁴⁸ Como ejemplo, cabe citar la extensa campaña “Orçamento Participativo: mais participação, melhor democracia” desarrollada por la asociación de desarrollo sociocultural de El Algarve In Loco y en algún momento apoyada por investigadores del Centro de Estudos Sociais de Coimbra. Una red de investigadores sociales que, en el marco de un proyecto EQUAL financiado por la Unión Europea, se implicó a un nivel propio de dirigentes y activistas políticos en impulsar directamente y asesorar procesos de presupuestos participativos en localidades portuguesas.

coincidieran con los viajes a Sevilla del profesor Rodríguez Villasante. Lógicamente, acudíamos también miembros de los diferentes grupos de investigación que intervenían en el proceso. De hecho, nuestra primera toma de contacto con los Presupuestos Participativos de Sevilla fue en una de estas “reuniones de universidad”; concretamente, la primera que se celebraba tras la firma de los convenios del año 2005.

En nuestro caso, la Delegación de Participación Ciudadana y el grupo de investigación GEISA de la Universidad de Sevilla al que pertenecemos habían suscrito un convenio para el estudio de la inserción de los Presupuestos Participativos de Sevilla en las estructuras municipales y en las culturas del trabajo de los técnicos y funcionarios del ayuntamiento. Pero lo que para nosotros era un trabajo de investigación independiente, para la dirección del proceso –y para otros actores- era una intervención para facilitar el desarrollo de los Presupuestos Participativos en el interior del ayuntamiento, además de un sumando más para su legitimación y extensión social.

De hecho, tal posicionamiento de apoyo implícito era común entre el resto de equipos de investigadores de modo que, en cierta forma, sin que inicialmente tuviéramos una clara conciencia de ello, habíamos pasado a formar parte de una suerte de cohorte de intelectuales de los Presupuestos Participativos de Sevilla. Y en calidad de tales éramos citados a las “reuniones de la universidad”, encuentros que, grosso modo, podían dividirse en dos modalidades: de un lado, los orientados a debatir sobre “el estado de la cuestión” o a realizar avances de evaluación de la marcha general del proceso; de otro, los encuentros preparatorios de las jornadas internacionales anuales.

Algunas claves importantes que entendemos regían estos encuentros se resumen en: fuerte identificación política con el proceso por parte de la generalidad de investigadores, desorden en el desarrollo de las reuniones y dificultades para el entendimiento entre los diferentes grupos. Asimismo, la consideración por parte del profesor Rodríguez Villasante de que los equipos universitarios de Sevilla no eran sino apéndices del proceso jerárquicamente dependientes de las orientaciones y estrategias de sus dirigentes y, en particular, de las suyas propias.

La “reunión de la universidad” celebrada el 12 de mayo de 2005 fue bien ilustrativa de la primera modalidad antes señalada –análisis del estado de la cuestión y evaluación del proceso- y de las claves resumidas en el párrafo anterior.

“Reunión de la universidad” en mayo de 2005: “responder al ABC” y crear una “quinta columna” entre los funcionarios locales

A la salita del “Estado Mayor” fueron llegando, a cuentagotas y con notorios incumplimientos de puntualidad, dos profesores y cuatro becarios vinculados a la Universidad Pablo de Olavide y a grupos de investigación de las facultades de Comunicación y Ciencias de la Educación de la Universidad de Sevilla. Desde la hora fijada, las 11:00 de la mañana, esperábamos pacientes dos miembros de GEISA junto a otros tres de Laboraforo, Navascués, Virginia Gutiérrez del equipo CIMAS-IEPALA y el profesor Rodríguez Villasante.

Normalmente, cuando éramos citados a este tipo de reuniones, no se especificaba orden del día alguno; acaso se apuntaban algunas generalidades sobre las materias que serían tratadas. En esta ocasión tampoco y, aparentemente sobre la marcha, se fue confeccionando uno con tres puntos que los convocantes no parecían estar improvisando: en primer lugar, un contraste de opiniones entre los distintos grupos sobre “el estado de la cuestión”; a continuación, en palabras del profesor Rodríguez Villasante, “la valoración de la respuesta a dar al diario ABC”, y, por último, sin que al final hubiera tiempo para abordar este tercer punto, “elaboración”, también en palabras de Rodríguez Villasante, “de un mapa y un sociograma del proceso”.

En el primer punto a tratar, miembros de los diferentes grupos fueron exponiendo las líneas generales de la actividad que venían realizando: trabajo con niños y niñas en el caso de los pedagogos de Laboraforo; análisis de la calidad democrática del proceso centrado en los barrios de San Jerónimo, Torreblanca y Cerro del Águila, en el caso de los investigadores del equipo de la UPO; y estudio de la política de comunicación de los Presupuestos Participativos y de los discursos de los medios por parte del equipo de la Facultad de Comunicación, en el marco de la realización de las prácticas de un Máster en Comunicación y Desarrollo.¹⁴⁹

Varias de las personas que tomaron la palabra aludieron a “dificultades” y “carencias” del proceso. Así, un miembro de Laboraforo destacó la nula receptividad de la prensa y, en un tono que evidenciaba una velada reivindicación de más recursos para su grupo, aludió a las dificultades de su equipo para llegar a más centros escolares, extremo éste ante el que el

¹⁴⁹ La canalización de las prácticas de actividades académicas como máster o postgrados hacia los Presupuestos Participativos fue recurrente. De hecho, en abril de 2006, el profesor Rodríguez Villasante llegó a proponer a los grupos universitarios de Sevilla la organización de un máster en la UPO cuyas prácticas fueran orientadas a la “generación de conocimiento” y a la realización de trabajos no retribuidos –“prácticas de trabajo de campo” fue el desafortunado término utilizado- para la extensión del proceso en los barrios.

profesor Rodríguez Villasante contestó: “no hay más remedio que tirar de voluntarios”. El grupo de Comunicación se limitó a enumerar las acciones realizadas y el de la UPO, por su parte, señaló algunas deficiencias “en materia de información”, “en la incorporación de grupos independientes al proceso”, o en “la utilización por técnicos y políticos de lenguajes poco inteligibles para la ciudadanía”. Pero, al margen de que estas consideraciones eran formuladas con extrema timidez, se hacían en un contexto de incondicional identificación con el proceso, entre afirmaciones que resaltaban los Presupuestos Participativos por su “novedoso carácter deliberativo” o por su contribución a “la capacitación y el empoderamiento ciudadano”.

El tratamiento del segundo punto, la respuesta al diario ABC, pondría de manifiesto, con más claridad si cabe, el “cierre de filas” del conjunto de investigadores en torno a la defensa del proceso.

Desde unos días antes de la reunión, el diario ABC venía intensificando las críticas desde sus páginas hacia los Presupuestos Participativos de Sevilla. Realmente, ABC venía atacando abiertamente y con dureza al proceso y a sus impulsores desde sus mismos orígenes y, particularmente, cada principios de mayo, “calentaba los motores” opositores ante las inminentes asambleas de propuestas. Los meses de mayo y junio de 2005 concentraron en las páginas de ABC descalificaciones y acusaciones casi diarias, por lo general haciéndose eco de las denuncias de los concejales del grupo municipal del Partido Popular y, en algún caso, de los del Partido Andalucista. Buena parte de estas críticas, que repetían un día y otro en noticias muy parecidas aunque presentadas como distintas, acusaban al proceso de “despilfarro”, ridiculizando las partidas a que dedicaban algunos de sus gastos. En su edición de Sevilla del 20 de junio, en una crónica encabezada por el titular “Presupuestos Participativos municipales: un año de despilfarro”, podía leerse:

“Magos, guarderías y aperitivos.

El 23 de diciembre del año pasado se contrató para los presupuestos participativos a la empresa de Mercedes Rubio Velasco para que realizase el servicio de guardería para las asambleas de zona.

El importe de esa contratación fue de 12.000 euros. A la misma persona, cinco días después, se le contrató para que realizara un programa para la participación infantil de los presupuestos participativos por otros 12.000 euros, cantidad idéntica a la destinada para diseñar la campaña publicitaria del proceso.

El 29 de julio de 2004 se contrató la «asesoría técnica y apoyo metodológico y de investigación aplicando la tecnología propia del área de conocimiento de la ingeniería de organización» por 27.840 euros; el 11 de noviembre la «asesoría técnica, plan formativo y jornadas de evaluación anual del presupuesto participativo» por 30.668 euros, y el 9 de

diciembre un trabajo de «investigación antropológico de las culturas de trabajos del Ayuntamiento en relación con los presupuestos participativos» por otros 36.116 euros. Ya este año ha salido a la luz la contratación, por 10.800 euros de un taller de magia y diez actuaciones en el Distrito Macarena.

A desayunos, aperitivos cenas y almuerzos para las asambleas de este mismo año se van a destinar 11.997 euros y para que en Triana se estudien los astros otros 10.980 euros”.

(Diario ABC de Sevilla, 20 de junio de 2005).

Más concretamente, varias “informaciones” publicadas durante semanas por ABC referían cómo Javier Navascués, presentado como “el compañero sentimental de la concejala de IU Paula Garvín”, iba a cobrar 800 euros por participar como docente en un curso sobre presupuestos participativos dirigido a funcionarios municipales. Desde ABC se insinuaba que se trataba de retribuciones discutibles –“antiéticas y antiestéticas”- facilitadas por su compañera con recursos públicos. ABC también cuestionaba la participación de otros profesores y equipos de investigación universitarios en este curso y en el proceso.

Los profesores del curso en cuestión ni tan siquiera sabían que iban a cobrar por impartirlo. El mismo Javier Navascués hubo de hacer pública una nota en la que lo afirmaba, denunciando asimismo sentirse “manipulado e instrumentalizado con el único fin de dañar un proyecto que tiene todo mi apoyo”, y rogando al Ayuntamiento que aclarara que “nadie de Recursos Humanos se ha dirigido a mi persona para proponerme contrato ni remuneración alguna”. El diario ABC se haría eco de manera muy parcial y sesgada de esta réplica, mezclada con más líneas de denuncias sobre el “despilfarro” de los Presupuestos Participativos, y bajo el malintencionado título “El compañero de Paula Garvín renuncia a cobrar las clases a los funcionarios sobre los presupuestos participativos”.

En la “reunión de la universidad” del 12 de mayo, el portavoz de Laboraforo anunció que su grupo ya había remitido una carta a ABC “haciéndole ver a su corresponsal que está equivocado” y pidiendo una rectificación. En una intervención fuertemente partidista, propuso al resto de equipos la elaboración de una nota conjunta de protesta ante estas informaciones y en defensa de los Presupuestos Participativos. La idea, aunque no suscitara pleno acuerdo en la vehemente formulación concreta planteada por su proponente, era ampliamente compartida por los presentes. Era de una lógica aplastante: la generalidad de grupos universitarios participantes se sentía parte del proceso, percibía el ataque de ABC como propio y, en consecuencia, había que “cerrar filas” en la respuesta.

Al filo de esta propuesta y de nuestras matizaciones y oposición a participar en ella, el profesor Rodríguez Villasante navegó, desde sus propios intereses, entre ambas posiciones, intentando sacar en claro un posicionamiento público expreso que reflejara “la idea de que los presupuestos participativos van más allá de Izquierda Unida... que son apoyados por instituciones académicas y políticas internacionales, que incluso en Porto Alegre son apoyados por sectores de derecha”... Javier Navascués, por su parte, digiriendo el conflicto en términos políticos partidistas, se mostraba moderadamente confortado ante el acontecimiento: “nos están haciendo un favor a IU... o a la gente de IU hegemónica en el grupo municipal”, decía convencido de que, entre la militancia y la base social de su partido, las críticas y ataques del diario ABC a Izquierda Unida no harían sino reforzar los apoyos y simpatías hacia la organización y hacia los Presupuestos Participativos¹⁵⁰. Y muy hábil, vista la, aunque muy desigual en apoyos, diversidad de posicionamientos, desestimó la contestación pública pero concluyó que se trataba de “una buena ocasión” para

“difundir entre las listas de correo de las universidades, lo que venimos trabajando en estas investigaciones; así como convocar un acto universitario sobre los presupuestos participativos, que podría ser en el Paraninfo o el Pabellón de México, el 17 de junio a las 10:30 horas... Habría que contactar y difundir la convocatoria entre las listas y la gente de la universidad [Navascués se refiere a Universidad y Compromiso Social y a un listado enumerando varios profesores universitarios conocidos por su compromiso social y político]”.

La reunión iba llegando a su fin, por agotamiento de las partes, tras horas de interminables turnos de palabra y, como era frecuente, sin acuerdos ni decisiones claras. Pero, para nosotros, el encuentro había sido extraordinariamente revelador pues aún no llevábamos sino cuatro meses en el campo y habíamos observado cómo el ambiente dominante estaba muy mediatizado desde un punto de vista partidista, al tiempo que percibíamos las investigaciones en curso como apéndices del proceso que, supuestamente al amparo de metodologías de Investigación-Acción, venían a unir, en palabras de un miembro de Laboraforo, “la investigación y la batalla. Todos estamos en las mismas claves y no somos neutrales; todos sabemos por qué nos metemos en esto...”.

¹⁵⁰ La apreciación de Navascués al referirse “a la gente de IU hegemónica en el grupo municipal” era además muy reveladora. La matización sobre quién tenía en ese momento la hegemonía en el grupo municipal apuntaba dos cuestiones de interés: de un lado, en 2005 su corriente aún era la hegemónica; de otro, lo que planteara ABC y las consecuencias que tuviera entre las miles de personas que lo leyeron y creyeran, era secundario frente al efecto que, valorado como políticamente positivo, pudiera tener dentro de la propia organización. El acontecimiento retrata una buena metáfora de una parte importante de las preocupaciones principales de los dirigentes de IU impulsores de los Presupuestos Participativos de Sevilla.

Asimismo, en la reunión comentada, se evidenció el interés de los impulsores de los Presupuestos Participativos por implicar “a la universidad” en el proceso y de las discutibles razones vinculadas a tal interés. La contradicción era importante pues, donde nosotros veíamos actores que interactuaban en el campo, los dirigentes políticos, los técnicos metodólogos y la mayoría de investigadores veían aliados de un proyecto político común.

Durante nuestra exposición relacionada con el primer punto de la reunión, el estado del trabajo de investigación sobre los funcionarios municipales, ya habíamos comenzado a intuir que lo que se esperaba de nosotros era una contribución para articular, desde la complicidad con el “Estado Mayor”, un grupo de técnicos municipales simpatizantes con el proceso y llamados a implicarse en él de manera destacada, en términos casi militantes. Tanto fue así que, en un momento en que manifestamos “nuestra preocupación ante el riesgo de ruptura entre un grupo de técnicos muy favorables a los Presupuestos Participativos y el resto”, el profesor Rodríguez Villasante nos sorprendió con un “eso es inevitable, así ocurre en otros procesos... Y lo que hay es que trabajar más con ellos”. La afirmación y otras explicaciones colaterales no apuntaban sino a una estrategia propia de una corriente política dentro de la organización técnico-administrativa municipal.

La profesora de la Facultad de Comunicación presente en la reunión añadió a lo expuesto por Rodríguez Villasante: “Hombre, más que un riesgo, crear una estructura paralela [de funcionarios afines] sería todo un logro”. Y continuando por unos derroteros que nos comenzaban a parecer delirantes, Navascués fue aún más lejos, calificando el objetivo de nuestro trabajo como el de “crear una quinta columna” favorable al proceso en el interior de la organización municipal: “Yo iría a rescatar qué tipo de organización *ad hoc* puede funcionar para que los técnicos más implicados no sean boicoteados”.

En mayo de 2005, la primera fase de la tesis que presentamos se correspondía con el trabajo de campo del proyecto ya aludido sobre las culturas del trabajo en el ayuntamiento y sus efectos sobre los Presupuestos Participativos, que dirigía el profesor Isidoro Moreno y en el que participaron, en distintas fases, el profesor Javier Hernández, las licenciadas Miriam Martín Lobo y Trinidad Vacas y el autor de esta tesis. Algunos funcionarios municipales habían manifestado su malestar porque “unos antropólogos contratados por los políticos vengan a estudiarnos”. Sabían de qué hablaban.

Reunión “de la universidad”, en octubre de 2006, para preparar las Jornadas Internacionales: un encuentro patético

La otra modalidad de “reuniones de la universidad” guardaba relación con la organización – organización relativa, pues lo fundamental era decidido y planificado por el “Estado Mayor”- de las jornadas internacionales que, anualmente, celebraban los Presupuestos Participativos de Sevilla.

El 9 de octubre de 2006 estábamos citados a la salita del “Estado Mayor” para reunirnos con otros investigadores y con el profesor Rodríguez Villasante al objeto de tratar sobre las IV Jornadas Internacionales que, organizadas por el ayuntamiento y por CIMAS-IEPALA, estaban previstas para un mes después.

Estas jornadas anuales constituían una excelente puesta en escena del proceso en buena parte dirigida a la red de militantes, técnicos y estudiosos de diferentes lugares del Estado Español que, relacionados con un sector de IU y el PCE o con núcleos de metodólogos próximos a estas organizaciones, comenzaban a impulsar procesos participativos bajo la estela de “el ejemplo de Sevilla”. Asimismo, acudían algunos investigadores latinoamericanos, generalmente doctorandos que realizaban sus investigaciones con profesores próximos a los organizadores. Y, en calidad de ponentes y de invitados estelares, participaban en lugar destacado intelectuales de “la red europea” que, generalmente, impartían la ponencia inaugural, la conferencia de clausura o alguna otra intervención destacada. En paralelo a las sesiones de las jornadas, la élite de metodólogos e intelectuales mantenía reuniones en las que diseñaban estrategias de acción para la difusión de los presupuestos participativos y para el fortalecimiento de la red. La financiación de estas jornadas se incluía en el convenio de la Delegación de Participación Ciudadana con CIMAS-IEPALA.

El comienzo del encuentro se hacía coincidir con el acto protocolario, en el Salón Colón del palacio Consistorial, de entrega al ayuntamiento de las propuestas aprobadas en las asambleas y después seleccionadas, que definitivamente serían incluidas en el Presupuesto Municipal del año siguiente. Se trataba de un acto cargado de brillantez tanto por el escenario en el que se desarrollaba como por su solemnidad y a él acudían el alcalde y la práctica totalidad de los concejales del equipo de gobierno. Ocupando todas las butacas, alrededor de doscientas personas abarrotaban el salón y conferían al acto un halo de legitimidad social salpicado, además, de una composición muy popular y diversa. Entre el público se encontraban los

dirigentes políticos y técnicos del proceso, militantes de los partidos del gobierno de coalición, delegados de los Presupuestos Participativos y miembros de grupos motores. Estos últimos, los sectores ciudadanos de Sevilla más implicados en el proceso, ya no volverían a estar presentes de manera apreciable en ningún otro espacio de las jornadas internacionales. También contribuían a abarrotar el salón de plenos los inscritos en el evento y que venían de fuera de Sevilla: aproximadamente medio centenar de personas quienes no podían percibir mejor impresión dado el contexto y características de este acto inaugural. Hasta 2007, no solían acudir dirigentes de IU y el PCA críticos hacia los Presupuestos Participativos que no fueran los concejales del grupo municipal.

Abrían el acto el alcalde y la delegada de Participación Ciudadana quienes dirigían unas palabras a los reunidos. Ambas intervenciones venían a reflejar dos extremos importantes: el apoyo al proceso, aunque cuajado de matices, desde la alcaldía y el reconocimiento del protagonismo en él de la Delegación de Participación Ciudadana y, por ende, del grupo municipal de Izquierda Unida. A continuación, dando lugar en algún caso a escenas muy emotivas, delegados y delegadas ciudadanas de las distintas comisiones hacían entrega a los concejales, entre aplausos, de los listados de propuestas aprobadas en las asambleas y finalmente seleccionadas. El cierre del acto, para el que ya las principales autoridades y algunas otras personas habían abandonado el salón, solía correr a cargo de un invitado internacional quien pronunciaba la conferencia inaugural. Al finalizar el acto se celebraba un ágape en los Reales Alcázares.

Al tratarse de un acto institucional de carácter extraordinario, contaba con la cobertura de numerosos fotógrafos y reporteros, lo que contrastaba con el vacío informativo que, una vez más, reflejaban al día siguiente los medios locales de comunicación.

A continuación, a partir del día siguiente, las sesiones de trabajo de las jornadas solían celebrarse en los salones del centro cívico El Tejar del Mellizo. Quienes asistían con regularidad solían sumar alrededor de cincuenta personas, en su inmensa mayoría llegadas desde fuera de Sevilla, además de los dirigentes políticos y técnicos y de algunos funcionarios locales.

La reunión “de la universidad” del 9 de octubre, teóricamente convocada para organizar las jornadas internacionales de 2006, fue literalmente “patética”¹⁵¹. A la hora fijada para su comienzo, las 12:00 del mediodía, sólo habíamos acudido nosotros. Hasta una hora después no llegarían el profesor Rodríguez Villasante y Virginia Gutiérrez, la coordinadora del equipo de CIMAS-IEPALA, justificando el retraso con “hemos perdido el AVE en Madrid”... En el intervalo de tiempo fueron llegando el representante de Laboraforo, acompañado de otra componente de su grupo, la totalidad de técnicos de CIMAS-IEPALA, una investigadora de la Facultad de Ciencias de la Educación, miembro del colectivo Paulo Freire, y la concejala Paula Garvín. Hasta las 14:00 horas en que llegó su profesor responsable, no había representación de los investigadores de la UPO pues el becario que hasta entonces coordinaba al equipo acababa de abandonar la investigación debido a desacuerdos con el abordaje del estudio del proceso.

Estuvimos presentes en la reunión hasta casi las 15:00 horas; hasta entonces no se había tomado decisión alguna. Tampoco en adelante, pues supimos más tarde que el encuentro finalizó muy poco tiempo después de habernos marchado. Comenzó el turno de intervenciones el profesor Rodríguez Villasante proponiendo el orden del día: primer punto, debate sobre “el sentido transformador de los presupuestos participativos” y “establecimiento de indicadores para evaluar esta transformación”; segundo, “tema jóvenes”, lacónica expresión con la que pretendía transmitir la imperiosa necesidad de atraer al proceso a sectores juveniles; en tercer lugar, “tenemos que hablar e insistir en hacer visible lo realizado estos años, los grupos de investigación deben hacer propuestas... ya ha pasado la hora de los diagnósticos”; y, por último, en cuarto lugar, “organización de las jornadas internacionales de noviembre”. Cuando nos citaron a la reunión, un par de días antes, a través de una llamada telefónica, nos habían avanzado un escueto “nos reunimos con Tomás para hablar sobre las jornadas internacionales y el próximo curso”...

La reunión se empleó en abordar, a duras penas, únicamente el primer punto: el diseño de indicadores para evaluar “el sentido transformador de los presupuestos participativos”. Pero se hizo –o se intentó hacer, más precisamente- entre numerosas divagaciones ante las que había que hacer severos esfuerzos para no olvidar el tema acerca del que formalmente se estaba tratando: fue, sobre todo, una dura prueba para la paciencia y la templanza. Introdujo el tema, como correspondía, el profesor Rodríguez Villasante. Su intervención inicial se nos antojaba

¹⁵¹ El Diccionario de la Real Academia Española define el adjetivo “patético” como “capaz de mover y agitar el ánimo infundiéndole afectos vehementes, y con particularidad dolor, tristeza o melancolía”.

propia de un ser lejano que hubiera llegado a Sevilla procedente de otro mundo. Y en buena medida así era: el profesor estaba ciertamente desvinculado de lo que ocurría en Sevilla, suponemos que manejando, a tenor de quiénes eran sus informantes, una información muy sesgada, simultaneando la dirección “a distancia” del proceso de Sevilla con otros tantos proyectos concertados en otros lugares con otras administraciones... Y, en esta ocasión, parecía como si su última ocurrencia antes de viajar a Sevilla hubiera sido la cuestión de los “indicadores de la transformación”. Era “la cuestión prioritaria, urgente”, según sus propias palabras...

Rodríguez Villasante lo presentó como un “debate muy novedoso, hasta ahora nunca planteado”, añadiendo que “ya es el momento de pasar a él e introducir una evaluación participativa”. Su exposición nos seguía sorprendiendo pues tal planteamiento había sido ya avanzado, al menos un par de años antes, por Yves Cabannes en algún texto que incluso estaba colgado en internet. Y que, no sabemos si con buen criterio, pensamos que si lo habíamos leído nosotros, el elenco de expertos con que nos reuníamos debía sin duda conocerlo.

Continuando su exposición, refirió la experiencia de las Agendas 21 en las que, según el profesor, se habían efectuado “evaluaciones participativas” contando con asociaciones vecinales, representantes sindicales y otros colectivos sociales para establecer “criterios de medición avanzados” del sentido transformador de las iniciativas políticas locales en materia de medioambiente. Posteriormente, proseguía Rodríguez Villasante, “serán grupos de expertos los que transformarán estos criterios en indicadores”. En resumen,

“un proceso con asociaciones, grupos motores, profesionales... con un seguimiento participativo... Habría que moverlo de aquí a las jornadas para que quede plasmado en el nuevo Autorreglamento”.

No dábamos crédito a lo que veníamos escuchando. Incluso, por un instante, pensamos si acaso el profesor, preso de un ataque de enajenación transitoria, fruto del estrés o debido a cualquier otra causa, podría pensar que se encontraba en un lugar distinto a Sevilla tratando sobre otro asunto distinto a sus Presupuestos Participativos. Porque el debate sobre los indicadores nos parecía, si atendíamos a la situación real del proceso de Sevilla, absolutamente fuera de lugar. Plantearlo, además, conjuntamente con la participación de entidades sociales -como asociaciones de vecinos o sindicatos-, cuando éstas estaban al margen del proceso, denotaba tener los pies próximos a la estratosfera... Y, para colmo, sugerir que estuvieran elaborados “de

aquí a las jornadas”, cuando para la celebración de éstas faltaba un mes escaso y cuando los técnicos de CIMAS-IEPALA iban a ausentarse una semana para viajar a Brasil, a un acto en el que los Presupuestos Participativos de Sevilla recibirían una mención honorífica del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa... O el profesor Rodríguez Villasante sufría algo más que un lapsus o, era otra posibilidad creíble, pretendía que los equipos de investigadores de Sevilla elaboraran un sistema de medición para presentarlo en otros lugares. O algo había que en ese momento aún no conocíamos...

Más extravagantes aún fueron las plomizas intervenciones del miembro de Laboraforo. Se trataba de un hombre joven, muy entregado a los Presupuestos Participativos, que parecía contar con la confianza de una profesora de Ciencias de la Educación vinculada a Izquierda Unida, responsable académica del grupo pero que nunca asistía a las reuniones. Este hombre joven, que hacía las veces de portavoz de Laboraforo, solía acudir acompañado de algunas chicas también jóvenes, igualmente miembros del grupo pero que ocupaban siempre un discreto segundo plano, pues el pedagogo, que se nos antojaba disfrutaba escuchando sus largas disertaciones, casi sólo seguidas por él mismo, anulaba cualquier intento de sus compañeras por expresarse. Treinta segundos después de que Tomás Rodríguez Villasante dejara sorprendidos a propios y extraños con la urgencia para la elaboración de los indicadores, el joven de Laboraforo se enfrascó en una densa y disparatada exposición que alteró visiblemente la paciencia de la concejala, sentada a nuestra derecha. “Desde Laboraforo nos vamos a meter ahora con la etnografía para evaluar la evolución de sujetos concretos y eso es un trabajo que nos llevará varios años”... Por lo general, cuando hablaba este hombre, tan bienintencionado como desconcertante, durante minutos y minutos, prácticamente nadie le hacía caso. Rodríguez Villasante, en actitud nerviosa, no sabía hacia dónde dirigir la mirada y la concejala Paula, mirándonos de soslayo, nos lanzaba sonrisas cómplices. En realidad, entre los actores más comprometidos con los Presupuestos Participativos de Sevilla había personas que, cuando trabajaban juntas compartiendo intereses, parecían disfrutar de un ambiente de lealtad y compañerismo, pero que como pudimos constatar mantenían un conflictivo y soterrado equilibrio de desconfianzas, desencuentros y descalificaciones ante terceros, en privado.

Atento al quite, Rodríguez Villasante, terció para reconducir la reunión: “sí, pero hay que combinar criterios generales con indicadores concretos y de fácil medición”... La cara de la concejala Paula adoptaba un característico gesto involuntario que hacía presagiar un inminente enfado y un indisimulado malhumor. Y, no podía ser de otro modo, una agria intervención:

“Vamos a ver... los indicadores ya se han discutido en Sevilla desde hace más de cinco años. Habría que aprovechar la discusión que ha habido en la Agenda 21. Y eso está parado porque se lo cargaron, pero hay cosas hechas; por ejemplo, es un indicador la mar de bueno que ya son 22.000 los ciclistas que circulan a diario por los carriles-bici”.

No está en nuestro ánimo exagerar un ápice la narración sobre el desarrollo de esta caótica reunión, ni mucho menos enfatizar aquellos extremos que pudieran infundirle una mayor comicidad pero, tras varias intervenciones que no conseguimos poner en relación con lo que allí debíamos tratar, surgió una que superó a todas las demás. De nuevo, el portavoz de Laboraforo:

“... pues hay unas exposiciones muy buenas en tres dimensiones, muy pedagógicas, y que pueden venir muy bien para explicar con claridad a la ciudadanía los logros de los presupuestos participativos”...

Si cada interviniente iba literalmente “a lo suyo”, el joven de Laboraforo superaba ampliamente a todos los demás. Su salida de pata de banco provocó incluso risas no disimuladas de algunos de los presentes... Y el profesor Rodríguez Villasante volvía a insistir en “la importancia de la participación en el debate de las asociaciones de vecinos, de las de consumidores, los sindicatos...”. Y la concejala que, por alguna razón que en ese momento se nos escapaba pero que después supimos podía guardar relación con su oposición a los intentos del profesor de negociar la financiación de “un nuevo producto” relacionado con “la elaboración de los indicadores para evaluar el efecto transformador del proceso”, se oponía por sistema y con gesto contrariado a todo cuanto planteaba el profesor: “Ahora, plantear nuevos gastos es de una inoportunidad bestial”. Paula Garvín, dispuesta a cortar radicalmente el debate, se había adentrado en una clave que, en ese justo momento, sólo ella y el profesor manejaban: la cuestión del “nuevo producto” y los nuevos gastos que generaría al ayuntamiento. Y continuó, corriendo un último cerrojo sobre tan misteriosa discusión: “Ya existe el Consejo Social donde están representadas estas entidades y que se podía solicitar su participación”. “Bueno, – concluyó noqueado Rodríguez Villasante-, que los grupos de investigación vayan reflexionando sobre los criterios”. Pocos días antes, una de las dirigentes políticas del proceso nos había apuntado en tono confidencial las reservas de Paula ante unas nuevas propuestas del profesor Rodríguez Villasante que, de ser aceptadas, supondrían un nuevo desembolso económico.

La reunión llevaba consumidos cuarenta y cinco minutos cuando, supuestamente concluido el primer punto del orden del día, el desorden más absoluto se apoderaría de la sala. A partir de entonces, cada quien decía lo que se le ocurría cuando se le ocurría en una especie de conversación simultánea de todos con todos. Mientras otros dos o tres diálogos saetaban la

salita de reuniones del “Estado Mayor”, la concejala nos interrogaba acerca de cómo teníamos pensado organizar el taller con técnicos municipales que nos habían asignado para las jornadas internacionales. Y nuestro intento por responder quedaba eclipsado por el joven de Laboraforo que, abordando cara a cara por fin a la concejala, algo que nos parecía venía intentando desde el comienzo de la reunión, le preguntaba sobre unos proyectos presentados por Laboraforo a la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía sobre juventud y “botellona” en Sevilla ante los que Paula Garvín había mediado. Paula, a todas luces incómoda, contestaba: “A Evangelina [Evangelina Naranjo, entonces consejera de Gobernación, persona con quien Paula parecía mantener buena relación personal] le ha parecido bien... Le ha parecido bien pero... que opina que se pide demasiada gente y demasiado presupuesto”.

Entretanto, se cruzaban dispersas las frases de unos y otros: “no, es que tenemos que meternos en la universidad”, “vamos a estar en Brasil una semana”, “hay que implicar a los jóvenes”... A Tomás Rodríguez Villasante parecía escapársele un pensamiento en voz alta: “no me queda clara la forma organizativa”... Y los técnicos de CIMAS-IEPALA no podían ocultar sus caras de preocupación: estaban asistiendo a todo un espectáculo y en poco menos de dos meses expiraba el convenio que les mantenía contratados: los rumores de que iban a prescindir de ellos volvían, como cada año por esas fechas, a circular por la Delegación de Participación Ciudadana...

Envueltos en semejante marasmo, cuando el reloj superaba las 14:00 horas, hizo su entrada en la sala el profesor responsable del grupo de la UPO, reprochando que él no había sido citado a la reunión. Escasos segundos después de tomar asiento, tomó la palabra y sentenció, a nuestro parecer como disparando al aire, absolutamente ajeno a las conversaciones que en ese momento circulaban entre los reunidos: “en el Autorreglamento es donde se nota que esto está vivo. Porque son las reglas del juego...”. Nuestro estupor no se debía ya al hecho de que a las asambleas del Autorreglamento –“donde se nota que esto está vivo”- acudieran una media de algo más de treinta personas por barrio y año... Además, el profesor que hablaba había sido el autor material del Autorreglamento y hasta se podría entender que defendiera “su obra”. Lo que nos parecía alucinante era que, en aquella malograda reunión, cada cual hablara de lo que quisiera, con quien quisiera y cuando quisiera. Y, además, para mayor irritación, que cada uno lo hiciera soplando, con mayor o menor evidencia, en favor de sus propios intereses...

El episodio rayaba en falta de respeto elemental. Tras varias intervenciones irrelevantes y en un tono a todas luces inmodesto que denotaba enfado, tal vez derivado de algún conflicto que desconocíamos, el profesor de la UPO encaró una nueva intervención enfatizando que había suspendido un viaje a Argentina y que él debía intervenir en las jornadas para hablar de los indicadores y del Autorreglamento. Cuando se produjo esta “reunión de la universidad”, el programa de las jornadas estaba ya absolutamente cerrado. Y el profesor de la UPO no estaba previsto que interviniera...

IV.3.2.- Curso avanzado sobre presupuestos participativos: las pertinentes precisiones de Boaventura de Sousa Santos y el proceso de Sevilla como “estrella invitada”

Los días 22 y 23 de junio de 2007, el CES y el CEFA de Portugal organizaron en Coimbra, en la sede de este último organismo, un “curso avanzado sobre presupuestos participativos” bajo el título “Os Orçamentos participativos na Europa: uma apresentação não convencional”¹⁵².

El evento, coordinado por los investigadores del CES Giovanni Allegretti y Marisa Matías¹⁵³, contaría con una ponencia inaugural del catedrático de la Universidad de Coimbra y director del CES Boaventura de Sousa Santos y con exposiciones de varios miembros destacados de la red internacional que se venía fraguando y que mantenían estrechas vinculaciones con Sevilla: Yves Sintomer, Daniel Chavez, Yves Cabannes... El curso preveía también la celebración de una mesa redonda de varias autoridades locales portuguesas y, en un lugar muy destacado, una intervención sobre los Presupuestos Participativos de Sevilla a cargo de la ya en ese momento ex concejala Paula Garvín. Significativamente y mientras cuatro representantes de cámaras portuguesas y un miembro de la Diputación de Barcelona compartirían mesa y sesión, la “portavoz” de los Presupuestos Participativos de Sevilla ocuparía en exclusiva el espacio central del día 22, la primera jornada del curso. Justamente después del almuerzo, sería proyectado

¹⁵² “Los presupuestos participativos en Europa: una presentación no convencional”. CES: Centro de Estudos Sociais, centro de investigación asociado a la Universidad de Coimbra. Varios de sus investigadores, entre ellos el urbanista italiano Giovanni Allegretti, conformaban un nodo de primer orden en la red internacional de estudiosos sobre presupuestos participativos. CEFA: Centro de Estudos de Formação Autárquica, centro formativo dependiente de un organismo municipalista que agrupa a las cámaras locales portuguesas similar a la FEMP española.

¹⁵³ El Bloco de Esquerdas -coloquialmente, “O Bloco”, entre sus afiliados y simpatizantes- es un partido de izquierdas portugués fundado en 1999 por varios grupos y personas de diferentes orientaciones ideológicas dentro de la tradición portuguesa de izquierda radical. Desde entonces, su fuerza electoral y su representación en el Congreso de los Diputados fue progresivamente ascendiendo hasta alcanzar, en los comicios legislativos de 2009 casi el 10% de los votos emitidos y 16 escaños; y algo más -el 10,7% de votos- en las últimas Elecciones al Parlamento Europeo donde cuenta con tres representantes. Su secretario general es el economista y profesor universitario Francisco Louçã. “O Bloco” cuenta con algunos destacados militantes y numerosos seguidores entre los investigadores del Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

“uma curtametragem sobre o caso do OP de Sevilha” y, a continuación, Paula Garvín dispondría de toda una sesión –una hora y treinta minutos- para disertar sobre el que la publicidad del curso anunciaba, con cierta espectacularidad, como “O maior OP europeu: o caso de Sevilha”. Concretamente, la ponencia de Garvín se anunciaba con las siguientes palabras introductorias:

“Esta sessão procura aprofundar os detalhes de um caso concreto e seriamente estruturado de OP para responder a algumas questões relacionadas com quatro temas principais: (1) Como iniciar um processo de OP num contexto de divergência política sobre a sua implementação? (2) Como mobilizar a população para processos participativos e garantir a diversidade dos participantes? (3) Como garantir a autonomia da decisão da esfera política, nomeadamente no que respeita aos programas de governo? (4) Como garantir o qualidade deliberativa através de processos de capacitação das populações e dos técnicos envolvidos?” (Programa del Curso “Os orçamentos participativos na Europa: uma apresentação não convencional”. CES-CEFA. Coimbra, junio de 2007)¹⁵⁴

Al curso asistieron unas sesenta personas, por lo general políticos y técnicos de diversas cámaras municipales del centro de Portugal, investigadores del CES y, entre los españoles presentes, además de Paula Garvín, un investigador vinculado a IEPALA sin relación directa con el caso de Sevilla y cuatro jóvenes investigadores del equipo de la Universidad Pablo de Olavide. En Coimbra acababa de surgir un nuevo organismo en el creciente universo de consultores y asesores que parecían pugnar por un “nicho de oportunidad” al calor de “los procesos participativos emergentes”: el Observatorio das Práticas de Participação (OP-Povos), a cuyo frente figuraba Giovanni Allegretti.

Tiene especial interés destacar dos momentos del curso de Coimbra particularmente relevantes en el marco de nuestra investigación: uno, la brillante exposición de Boaventura de Sousa Santos y, particularmente, su crítica cautelada ante los retos y perspectivas de los presupuestos participativos en Portugal; el otro, la sesgada exposición de Paula Garvín sobre el proceso de Sevilla.

¹⁵⁴ "Esta sesión tiene por objeto profundizar en los detalles de un caso serio y estructurado de presupuestos participativos para contestar algunas preguntas relacionadas con cuatro temas principales: (1) ¿Cómo iniciar un proceso de presupuestos participativos en un contexto de desacuerdo político acerca de su aplicación? (2) ¿Cómo movilizar a la población en los procesos participativos asegurando la diversidad de los participantes? (3) ¿Cómo garantizar la autonomía social en la toma de decisiones en la esfera política, en particular en lo que respecta a los programas de gobierno? (4) ¿Cómo garantizar la calidad de la deliberación en un proceso de empoderamiento de la ciudadanía y los técnicos implicados?" (Programa del Curso "Presupuestos Participativos en Europa: una presentación no convencional". CES-CEFA. Coimbra, Junio de 2007)

Durante su conferencia, Santos calificó el OP¹⁵⁵ como un “asunto controvertido en el municipalismo portugués”, en directa alusión al rechazo a su implementación hacía solo unos días por parte de la propia Cámara de la ciudad de Coimbra. Pero la incompreensión o el abierto rechazo ante el OP era generalizado en el conjunto de Portugal. En realidad, el eminente catedrático, aportó una tan necesaria como infrecuente dosis de realismo que compartíamos, y que nos parecía ponía una valiosa nota de sensatez a unas partituras por lo general muy subjetivas, centradas en adular los presupuestos participativos y, cada vez lo observábamos con mayor claridad, que manejaba claves semejantes a las de una campaña de marketing para la promoción de un producto. En este caso, el producto consistía en una fórmula para la supuesta gestión participativa del presupuesto municipal y sus potenciales compradores serían las administraciones locales o las entidades internacionales financiadoras de proyectos de investigación o de consultoría relacionados con el tema.

Pero, alejado de tales derroteros, Santos proseguía su intervención advirtiendo que el presupuesto participativo no era sino una herramienta más para el desarrollo de la democracia participativa, “um caminho que não devemos fetichizar também que existem muitas formas de participação e muitas formas de orçamento participativo”¹⁵⁶. E invitaba a los presentes a reconocer que los presupuestos participativos habían sido introducidos en Portugal desde ópticas muy ideologizadas, desde sectores del Partido Comunista Portugués: “OP em Portugal faz parte dessa ideologia, e não ideologias políticas municipais, mas ideologias minoritárias. Essa ideologia tem sido muito prejudicial porque OP não pertence a qualquer opção política”¹⁵⁷.

A continuación, enunció una sólida crítica a la democracia representativa destacando, como una segunda dificultad para la extensión de los presupuestos participativos en Portugal que, en ese país, existía un alto grado de aceptación social del juego democrático en sus términos más formales. Por el contrario, siguiendo el catálogo de dificultades, las alternativas democráticas participativas eran entendidas, a lo sumo, desde una mirada profundamente etnocéntrica:

¹⁵⁵ OP: siglas de Orçamento Participativo, presupuesto participativo en portugués. Entre los investigadores del CES más vinculados al tema era habitual referirse al “OP” y, concretamente, Allegretti difícilmente mantenía conversación alguna en la que, de una u otra manera, no estuvieran presentes sus constantes referencias al OP. La fijación de Allegretti con “el OP” nos llegó a parecer obsesiva. La expresión OP observamos que comenzó a extenderse, aunque más tímidamente, entre algunos círculos de jóvenes metodólogos e investigadores españoles relacionados con el CES y seguidores de Allegretti.

¹⁵⁶ “Una forma que no hay que fetichizar demasiado pues hay muchas formas de participación y muchas formas de presupuesto participativo”.

¹⁵⁷ “OP em Portugal pertence a essa ideologia y no a las políticas municipales sino a ideologías minoritarias. Esa ideologización ha sido muy perjudicial porque OP no es patrimonio de ninguna opción política”.

presupuestos participativos para otros contextos, para países “subdesarrollados”; pero no para países que se consideran a sí mismos de “asentada tradición democrática”.

Como cuarta dificultad, Santos aludió a las resistencias de los poderes económicos, mediáticos o partidistas pero, en quinto lugar, en un ejercicio de realismo que no habíamos hasta entonces encontrado entre los expertos e intelectuales que habíamos conocido en Sevilla, hizo una llamada a la reflexión sobre “as próprias forças”, sobre los propios fracasos de los movimientos urbanos y del asociacionismo ciudadano en Portugal: “Nós não temos fortes movimentos populares em Portugal... O momento nos obriga a ter cautela e moderação”¹⁵⁸.

En adelante, su exposición se adentró en un conjunto de reflexiones efectuadas desde una fructífera combinación de radicalidad política y de pertinente atención a las condiciones reales de los procesos políticos reales. Probablemente sin pretenderlo, Boaventura de Sousa Santos estaba, al filo de su ponencia, criticando la tendencia dominante en no pocos procesos; entre otros, en los Presupuestos Participativos de Sevilla.

De manera bien distinta cabe valorar la intervención de la hasta hacía un mes concejala del Ayuntamiento de Sevilla, Paula Garvín. Si la exposición del catedrático Santos, había destacado por su enfoque metodológico a la hora de abordar el estudio de los presupuestos participativos, la de la ex concejala reflejó a la perfección el idealizado discurso de los dirigentes del proceso de Sevilla. Un discurso que podía suscitar simpatías en buena parte del auditorio pero que publicitaba los Presupuestos Participativos de Sevilla de manera simplista y engañosa, autocomplaciente y acrítica, bajo pretensiones propagandistas. Creemos de interés aportar una síntesis de esta exposición.

Tras presentar a grandes rasgos la ciudad de Sevilla y disertar de manera introductoria, hablando lentamente en castellano con el apoyo de un diaporama en portugués, sobre “la democracia en peligro”, Garvín comenzó a justificar el surgimiento del proceso de Sevilla: aunque en la ciudad existían casi dos mil quinientas asociaciones de todo tipo y diversas modalidades de consejos consultivos locales, “existía una acentuada atonía social”. El contexto esbozado por Garvín refería una participación muy limitada a los líderes de algunas asociaciones; y aportaba como ejemplo el Plan Estratégico Sevilla 2010 en el que “sólo han

¹⁵⁸ “No tenemos en Portugal movimientos populares fuertes... El momento nos exige cautela y prudencia”.

participado 800 personas”¹⁵⁹. Y, en este marco, se habrían consolidado unas relaciones entre las autoridades y los tejidos asociativos caracterizadas por “el clientelismo y la dependencia”.

Las mayorías sociales de Sevilla, proseguía la ex concejala, habían estado apartadas de la toma de decisiones sobre la ciudad, a diferencia de los poderes económicos y mediáticos; situación que había alimentado inercias en los comportamientos de los políticos y funcionarios locales, muy poco receptivos a actuaciones y programas innovadores. En cambio, la Delegación de Participación Ciudadana por ella presidida había apostado por la “profundización democrática”, por “la combinación de la democracia representativa con más democracia directa”, por “la discusión con los vecinos de los gastos del ayuntamiento”.

Garvín, ante un auditorio entregado, desgranó los objetivos de los Presupuestos Participativos de Sevilla: uno, “que la ciudadanía se empodere, que asuma un papel protagonista y que no sea una mera observadora”; dos, que se ofrezcan “soluciones a problemas y necesidades reales”; tres, “que el ayuntamiento se convierta en un ayuntamiento de cristal”, que se haga más transparente y que la ciudadanía conozca su funcionamiento; y cuatro, que se generen “espacios de diálogo entre ciudadanos, políticos y técnicos”. Los presupuestos participativos serían, así entendidos, un conjunto de “mecanismos para la justicia social”, “un modelo de ciudad solidaria”.

Un proceso de estas características debería contar con la voluntad política de unas autoridades que aceptaran “con humildad política” la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Asimismo debería estar abierto “a toda la ciudadanía, no sólo a las asociaciones de vecinos” para alcanzar la “planificación comunitaria”. En este momento, Garvín formuló una ácida crítica a “aquellos colectivos que no quieren ir con el gobierno a nada ni a ningún sitio”.

A continuación, expuso su particular recreación sobre cómo comenzaron a ponerse en marcha los Presupuestos Participativos de Sevilla, en una disertación cuajada de referencias al asociacionismo vecinal, los grupos motores, las asambleas y las comisiones ciudadanas... hasta llegar a una situación en que “los ciudadanos se suben al escenario y le hablan al político”. Para finalizar, aportó una batería de datos y cifras –forzadas en unos casos, del todo inexactas en

¹⁵⁹ En efecto, el caso traído a colación por Garvín, el Plan Estratégico de Sevilla, era un buen ejemplo de participación ciudadana con carácter consultivo y, en última instancia, sin mucha más finalidad que otorgar legitimidad social a la estrategia urbana para Sevilla diseñada desde la alcaldía y el grupo municipal del PSOE. Pero también hay que señalar –y la concejala Garvín no lo hizo, ni aquí ni en otros espacios- que las personas participantes lo hacían, en un alto número de casos, en representación de varios cientos de entidades sociales de Sevilla que abarcaban desde agentes sociales con miles de asociados hasta pequeños colectivos ciudadanos.

otros- para completar su idílica versión sobre el proceso de Sevilla. Así, por ejemplo, los millones de euros que adjudicaba a las distintas ediciones del proceso no sólo no discriminaban entre lo propuesto y lo efectivamente ejecutado, sino que desbordaban con creces las cifras reales presupuestadas. O en sentido semejante, sumaba “con truco” las personas inscritas en las asambleas de propuestas celebradas entre 2004 y 2006 para enunciar afirmaciones como “en los Presupuestos Participativos de Sevilla participan más de oncel mil personas”...

Para entonces, transcurridas cuatro ediciones de los Presupuestos Participativos de Sevilla, las personas que continuaban asistiendo con regularidad a las asambleas de propuestas podrían no llegar a las novecientas; en realidad, una cifra muy similar a las que habían participado en las reuniones del Plan Estratégico, con la diferencia de que estas últimas eran, teóricamente al menos, representantes de agentes sociales, asociaciones ciudadanas y otros colectivos. En cualquier caso, nuestro cálculo arrojaba que, frente a lo que difundía de manera exagerada Paula Garvín, en los Presupuestos Participativos podrían estar participando con cierta regularidad el 0,13% del total de personas empadronadas en la ciudad de Sevilla; o sea, el 0,16% del censo o, si se prefiere, el 0,29% sobre el total de votantes en las últimas elecciones municipales. Estos porcentajes apenas se correspondían con el 0,6% de votantes de los partidos de la coalición de gobierno o con el 3,49 de votantes de Izquierda Unida en la ciudad de Sevilla.

En su capítulo final, con el objetivo de reforzar el valor del proceso de Sevilla más allá de su dimensión cuantitativa, Paula Garvín expuso la importancia de su impronta en la organización y fortalecimiento de los colectivos sociales; exposición que ejemplificó, una vez más, refiriendo la activa participación de la Plataforma 8 de Marzo y la movilización del colectivo de gays, lesbianas, transexuales y bisexuales Defrente-LGTB.

Tras su exposición, en la puerta del salón, alguien le criticó de manera informal que hubiera aportado semejante construcción idílica y semejantes datos inexactos y forzados. “Hombre, habrá que venderlo bien, ¿no? No vamos a venir, encima que nos invitan, a contar lo malo, ¿no?”, respondió con desdén, haciendo poco caso a la apreciación.

Esa misma noche, en una cena, se reuniría poco más de media docena de personas: lo más granado de la red europea de consultores y estudiosos de los presupuestos participativos que se venía fraguando en gran parte alrededor del CES. La cena tuvo lugar en un restaurante a las afueras de Coimbra. Allegretti y Matías, coordinadores de las jornadas, hicieron, con la

protocolaria formalidad que caracteriza a los anfitriones portugueses, las presentaciones de rigor y acomodaron a los comensales contemplando incluso criterios hasta para la disposición de cada invitado en la mesa. El objetivo del encuentro parecía consistir en que los asistentes que aún no se conocieran entre ellos fueran entablando relación e intercambiando impresiones y, a los postres, haría aparición el catedrático Santos con algunas propuestas que formular a los reunidos. Durante la cena cada comensal iba exponiendo, aunque de modo desenfadado, a modo de credenciales, determinadas pistas sobre su trayectoria: las investigaciones de Yves Sintomer, los planes de Yves Cabannes, retornado a Europa tras concluir su estancia de varios años en Latinoamérica como consultor en programas urbanos de Naciones Unidas, la actividad del antropólogo uruguayo afincado en Amsterdam Daniel Chavez... A pesar de que se trataba de personas jóvenes, probablemente en ningún caso con más de cincuenta años hecha la salvedad de la ex concejala sevillana y en algún caso con edades incluso inferiores a los cuarenta años, todos parecían, a juzgar por las conversaciones que aderezaron la exquisita ternera con verduras y el vino alentejano, tener una dilatada trayectoria profesional e investigadora y, desde luego, haber viajado en numerosas ocasiones por prácticamente los cinco continentes.

Los reunidos, algunos de ellos al menos, disponían de información actualizada no sólo sobre los Presupuestos Participativos de Sevilla, también sobre algunos otros extremos de la política local sevillana y, algo sorprendente, referían por sus nombres y apellidos a algunas personas relevantes del universo andaluz de ONGs y de otros espacios semi institucionales próximos a la Junta de Andalucía, al municipalismo andaluz o a Izquierda Unida (FAMSI, FAL, FIM...)¹⁶⁰. La ex concejala Paula cerraba con alguno de los presentes su participación en una actividad próxima, por ejemplo, la participación de Daniel Chavez en un curso de verano de la Universidad Complutense en cuya organización participaba su compañero, Javier Navascués.

Pocos meses después, en noviembre de 2007, se celebrarían las V Jornadas Internacionales de los Presupuestos Participativos de Sevilla. Aunque ya se había producido el cambio en el grupo municipal de Izquierda Unida y la responsabilidad de la Delegación de Participación Ciudadana y del proceso recaía en Josefa Medrano, la impronta de Paula, Navascués y los técnicos de CIMAS-IEPALA y su vinculadción con la red gestada desde Coimbra se dejaría sentir. El lema que presidió este V encuentro de Sevilla fue “Algo está pasando en Europa: presupuestos

¹⁶⁰ FAMSI: Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional; FAL: Foro de Autoridades Locales; FIM: Fundación de Investigaciones Marxistas.

participativos”. La ponencia inaugural la pronunció Yves Cabannes y una de las intervenciones centrales correría a cargo de Giovanni Allegretti.

IV.3.3.- “Mais participação, melhor democracia”: la Red OP de Portugal y los “expertos internacionales”

Pocos días después del curso de Coimbra de junio de 2007, en los locales del CES, se llevaba a cabo el II Ciclo Anual Jovens Cientistas Sociais. El encuentro sería inaugurado con la ponencia del joven sociólogo algarveño Nelson Dias, titulada “Uma outra democracia é possível? A experiencia de Orçamento Participativo”. Un año antes, Dias había presentado en un congreso sobre Ciudadanía organizado en Oporto por la Universidad Fernando Pessoa, una comunicación incondicionalmente defensora de los presupuestos participativos como alternativa a “la crisis de la democracia”.

Nelson Dias, en su calidad de miembro de la asociación para el desarrollo sociocultural In Loco, radicada en el Algarve, figuraba junto a Allegretti como codirector del proyecto “OP: Mais participação, melhor democracia”, ejecutado entre febrero de 2008 y junio de 2009. En realidad, no se trataba de un proyecto de investigación sino de consultoría; o, más aún, de un plan de trabajo para dirigir y potenciar la creación de una red que impulsara procesos de presupuestos participativos en ciudades de Portugal. Y que contaría con una asesoría internacional a cargo de Yves Cabannes, además de un elenco de colaboradores, igualmente “internacionales”, constituido por otros tantos miembros de “la red”: Carsten Herzberg, Tomás Rodríguez Villasante o Yves Sintomer, entre otros. La participación de “expertos internacionales” en los eventos organizados desde la red OP Portugal, era sistemáticamente anunciada como un añadido extraordinario de relevancia; dimensión “internacional” de actos y expertos que era también recurrentemente utilizada en los Presupuestos Participativos de Sevilla.

En el díptico de publicidad difundido a propósito de un acto formativo celebrado por la red OP en la ciudad de Faro, en abril de 2008, en el marco del proyecto EQUAL que comentamos, tras anunciar a los ponentes, podía leerse:

“Nos próximos módulos regionais de Lisboa, Coimbra e Vila Nova de Gaia, estarão também presentes outros/as intervenientes de renome internacional. Entre eles/elas: Ana Raquel Matos, Carsten Herzbzger, Francesco Fieri, J. Odón Elorza, Tomás Villasante, Yves Cabannes, Yves Sintomer”. (Díptico “Portugal. Orçamento Participativo. Programa das Formações Regionais”. 2008)

La red OP de Portugal obedecía al intento de un círculo muy restringido de personas, originariamente vinculadas a la Asociación In Loco y al CES, por convencer a autoridades locales y técnicos de las cámaras municipales para ensayar la fórmula de los presupuestos participativos en sus localidades. Al mismo tiempo, estas personas impulsoras reforzaban su posición profesional en dos sentidos: uno, consolidándose como consultores de referencia en materia de presupuestos participativos y otros temas derivados en Portugal; y dos, insertándose en muy diversas redes mundiales o directamente impulsándolas. La participación activa, profesionalizada en ocasiones, en estos escenarios internacionales, que en sus estructuras y proyectos concretos contaban con muy diversas fuentes de financiación de instituciones públicas y privadas, posibilitaba a determinadas personas y grupos (fundaciones, ONGs, equipos de investigación, consultorías...) el acceso a unos canales de información y conocimiento, así como a relaciones académicas, sociales y políticas y a recursos financieros que, mucho más allá de las prácticas democráticas participativas en las comunidades y sociedades locales con las que sostenían estaban comprometidos, podrían estar más orientadas a la propia reproducción de tales grupos y redes y al liderazgo de determinadas personas e instituciones.

En abril de 2008, en entrevista realizada a una investigadora becada por el proyecto OP-Povos de Portugal, tratábamos sobre el escaso seguimiento real que nos había parecido observar entre las administraciones locales y entre el tejido asociativo del Sur de Portugal, reproduciéndose la siguiente conversación:

- Pregunta: Pero, por lo que conozco, los movimientos sociales y las organizaciones populares de Portugal tienen poco interés en el OP, ¿no?...
 - Respuesta: No, ninguno. Muy poco... Ninguno importante, podemos decir...
 - P: Y las autoridades locales... tampoco, ¿no?...
 - R: No; tú lo has visto [se refería a las intervenciones de varios alcaldes en unas jornadas sobre el OP en Faro]. No les interesa más que cómo ganar en legitimidad...
 - P: Entonces, todo esto... ¿quién lo quiere?...
 - R [entre risas]: Pues... ¿nosotros?... Sí. Nosotros.
- (Entrevista a UK, becaria del CES de Coimbra. Abril de 2008)

IV.3.4.- En las IV Jornadas Internacionales de los Presupuestos Participativos de Sevilla: críticas desde la independencia del proceso

En las IV Jornadas Internacionales de los Presupuestos Participativos de Sevilla, organizadas en noviembre de 2006 y sobre las que ya hemos avanzado algo al tratar sobre la reunión “de la universidad” convocada “para prepararlas”, coordinamos un taller con técnicos municipales.

Desde algunas semanas antes de su celebración se sucedieron varios intentos por indicarnos cómo debía ser abordado el taller. Principalmente, los técnicos de CIMAS-IEPALA venían insinuando la conveniencia de “aprovechar” el taller para incidir en al menos dos aspectos: uno, tratar sobre “la construcción colectiva de los indicadores” para la evaluación del tratamiento del proceso por parte de las estructuras municipales; otro, el refuerzo estratégico de un grupo de funcionarios afectos al proceso, pensando en constituir un grupo de técnicos municipales que asumieran mayores responsabilidades.

Los técnicos de CIMAS-IEPALA eran conscientes de nuestra independencia y los intentos por influir en su diseño metodológico alcanzarían en algún momento tintes cómicos. Además, su creciente desconfianza hacia quienes mostraban frágil identificación con el proceso y sus dirigentes, había provocado que el “Estado Mayor” ya hubiera ideado un recambio para nuestro trabajo: estaba decidido que, para el año 2007, no se renovarían el convenio de colaboración con el grupo GEISA y que “la cuestión de los técnicos” pasaría en adelante a ser responsabilidad del equipo de Laboraforo. Concretamente, de un miembro de este grupo especializado en psicología de las organizaciones; un vehemente defensor de los Presupuestos Participativos de Sevilla que nunca antes habíamos visto en ninguno de sus actos y que pasaría a engrosar, en las fechas previas a las jornadas, la nómina de personas que intentarían influir a propósito de cómo debía ser organizado el taller.

Ante lo infructuoso de unos y otros intentos, la misma mañana del encuentro y media hora antes de que comenzara la sesión de trabajo, el propio profesor Rodríguez Villasante intentaría personalmente reconducir el objetivo y los temas a plantear. El intento fue igualmente infructuoso y el taller, tal y como estaba previsto, fue un acto de reconocimiento hacia los funcionarios y técnicos que, durante año y medio, habían estado colaborando con la investigación, permitiendo el acceso a sus unidades, proporcionando valiosos documentos, aceptando ser entrevistados, comunicando informaciones de corte confidencial... tras un primer momento de lógicos recelos y desconfianzas. El taller fue utilizado asimismo para contrastar con los informantes algo que

muchos de ellos tenían especial interés en conocer: las conclusiones, así fueran aún provisionales, tras más de un año de trabajo de campo entre ellos, en el interior de las estructuras municipales.

La exposición, a la que asistieron la mayor parte de los técnicos del ayuntamiento más implicados en el proceso, contó también con la presencia de la técnico de CIMAS-IEPALA que sus propios compañeros acusaban de “topo” del PCA. No habló en todo el rato aunque parecía registrar todo lo que allí se trataba. Asimismo, estuvo presente un miembro de IU de Petrer (Alicante), asiduo a las Jornadas Internacionales de Sevilla que, poco antes de que finalizara la sesión, abandonó la sala en apariencia molesto. Poco después, se personaría, intentando reconducir la reunión, el profesor Rodríguez Villasante.

La exposición no gustó al “Estado Mayor” ni a los miembros de CIMAS-IEPALA. El hilo argumental había incidido, en primer lugar, en la independencia de los investigadores del grupo GEISA de los dirigentes del proceso y del proceso mismo. A continuación, se diseñó el contexto –complejo y contradictorio- en el que se debía desarrollar el trabajo por parte de los empleados locales, destacando las potencialidades de los Presupuestos Participativos pero, al mismo tiempo, planteando algunas observaciones críticas. Particular relevancia tuvieron dos cuestiones cuya exposición suscitaba especial inquietud entre los responsables del proceso: su débil respaldo político dentro del ayuntamiento y la escasa participación real de la ciudadanía. En tal marco, el trabajo de los profesionales se veía muy condicionado; de modo que responsabilizar a los funcionarios municipales de determinados defectos de funcionamiento, calificándolos de “rémora” o “resistencia” del proceso, lo considerábamos errático e injusto.

Completó la sesión una reflexión sobre las dificultades técnico-administrativas para la implementación de los Presupuestos Participativos en el interior de la maquinaria burocrática municipal, analizando las distintas posiciones ante el proceso observadas entre los equipos de funcionarios y abogando por introducir cambios que otorgaran un papel más relevante a estos equipos frente a la decisión estratégica de hacer recaer el grueso del desarrollo técnico y metodológico del proceso en equipos externos de confianza política.

La exposición no cubrió las expectativas de los organizadores del encuentro. Además, había criticado el proceso desde dentro señalando, más allá de tales o cuales de sus deficiencias o limitaciones puntuales, algunas de sus contradicciones vertebrales. La generalidad de

funcionarios presentes manifestó acuerdo con lo planteado, e incluso varios de los asistentes agradecieron el contenido y el estilo de la exposición. A partir de entonces, cada vez que era planteado el discurso crítico en algún espacio, éste era tan molesto para los dirigentes políticos y metodológicos del proceso como bien recibido por la mayor parte de quienes, con independencia de su nivel de identificación o desafección hacia los Presupuestos Participativos, no formaban parte de su dirección política o metodológica.

Un año después, en las Jornadas Internacionales de 2007, no fuimos invitados a participar pero acudimos pues seguía formando parte del trabajo de campo. En una de las sesiones, los presentes, aproximadamente medio centenar de personas, se dividieron en grupos para tratar sobre la marcha general de los distintos procesos más o menos “representados” en las jornadas. En una salita contigua al salón multiusos del centro cívico de El Tejar del Mellizo, se reunieron junto a un técnico de CIMAS-IEPALA, un miembro del colectivo Paulo Freire de un municipio de Madrid, dos investigadoras del CES de Coimbra, el militante de IU de Petrer antes referido y “un ciudadano” participante asiduo en los Presupuestos Participativos de Sevilla.

La reunión no había hecho sino comenzar y, dirigida por el técnico de CIMAS-IEPALA, se internaba en pseudoteorizaciones sobre “el empoderamiento” que el proceso estaba otorgando a la ciudadanía de Sevilla. Surgió un planteamiento sobre la conveniencia de hacer reflexiones algo más autocríticas y algo menos autocomplacientes, de huir de idealizaciones acríticas... Las caras de sorpresa e incredulidad se acentuaban, en particular por parte del técnico de CIMAS-IEPALA y del miembro de IU de Petrer... El único “ciudadano” presente, tal vez detectando algunas miradas descalificadoras entre el resto de interlocutores, cortó en seco:

“pues yo estoy totalmente de acuerdo... No nos queremos dar cuenta pero los Presupuestos Participativos han ido dejando un camino lleno de cadáveres de la cantidad de gente que ya no está, que se ha quedado por el camino... Y no ver eso es estar ciego”...

IV.3.5.- En las VI Jornadas Internacionales de los Presupuestos Participativos de Sevilla: “el objetivo no es convencer a los convencidos sino provocar reflexiones críticas”

Durante el año 2008 y parte de 2009, buena parte de nuestro trabajo fue orientado a conocer otros procesos de presupuestos participativos que se venían desarrollando en Andalucía y, de

entre aquéllos más relevantes, establecer algunas comparaciones con el caso de Sevilla¹⁶¹. Este proyecto contemplaba la celebración de unas jornadas sobre presupuestos participativos en Andalucía.

Desde este proyecto se contactó con el equipo de IEPALA¹⁶², responsable aún del desarrollo metodológico del proceso de Sevilla, planteando a sus responsables que, ya que ellos tenían previsto realizar en el último trimestre del año sus jornadas anuales, valoraran la posibilidad de que fueran organizadas conjuntamente. La propuesta incluía que el proyecto organizara y financiara una de las sesiones, aunque bajo tres premisas: una, sería un acto independiente de cualquier partido político, de cualquier proceso concreto o de cualquier red de expertos; dos, tendría ámbito andaluz; y tres, deberían participar personas relacionadas con todos los partidos que en Andalucía estuvieran impulsando procesos de presupuestos participativos.

IEPALA no dio respuesta por lo que finalmente fue descartada tal posibilidad. No obstante, entre los organizadores de las ya VI Jornadas Internacionales de los Presupuestos Participativos de Sevilla, hubo quien propuso invitar a un investigador del proyecto a participar en sus jornadas, algo que provocó discusiones y desacuerdos. Esta invitación se concretó finalmente en la participación en una “mesa redonda universitaria”. A los organizadores se les comunicó que la ponencia a presentar sería inequívocamente crítica, a modo de reflexión abierta sobre las contradicciones y limitaciones observadas en los procesos andaluces, el de Sevilla entre ellos. Aún así, dirigentes del nuevo grupo municipal de IU habían mostrado interés en esta presencia y la apoyaron frente a otras opiniones contrarias.

La “mesa redonda universitaria” fue organizada por el equipo de investigación de la UPO y coordinada por su profesor responsable. Estarían también presentes uno de los investigadores de la UPO y un joven investigador brasileño igualmente relacionado con este grupo de investigación. La ponencia presentada desde el proyecto “Democracia, ciudad y participación ciudadana. Los Presupuestos Participativos de Sevilla y otras experiencias andaluzas relevantes” fue titulada de manera ciertamente provocadora: “Presupuestos Participativos en Andalucía. Diversidad política y metodológica, débil respaldo institucional y poca sociedad detrás”. La aceptación por parte de los técnicos de IEPALA de tal enunciado fue una importante concesión,

¹⁶¹ Proyecto “Democracia, ciudad y participación ciudadana. Los Presupuestos Participativos de Sevilla y otras experiencias andaluzas relevantes” (2008-2009), financiado por el Centro de Estudios Andaluces.

¹⁶² Para entonces, el profesor Rodríguez Villasante y la entidad CIMAS había sido ya apartada del proceso. El nuevo convenio había sido directamente suscrito con IEPALA.

si bien es cierto que lo fue debido a las presiones de los nuevos dirigentes de la Delegación de Participación Ciudadana. La Red OP-Portugal, por ejemplo, cuando informó sobre el acto en su página web modificó sustancialmente este título, dejándolo sólo en su primera parte: “Presupuestos Participativos en Andalucía: diversidad política y metodológica”.

La presencia en la mesa redonda tuvo consecuencias explosivas en determinados sectores de los presupuestos participativos. Unos minutos antes de comenzar, los responsables de la mesa intentaron influir en el ánimo del ponente recurriendo a varias técnicas muy poco ortodoxas. Una de ellas fue hacerle diversas ofertas para participar en tales o cuales cursos de master o postgrado; otra, una vez en el estrado, cuando iba a comenzar el acto y modificando el orden inicialmente establecido, asignaron a la ponencia crítica la primera intervención. Los organizadores se reservaban dos turnos para rebatir con posterioridad las consideraciones de la primera ponencia.

La exposición, marcadamente crítica, provocó entre los dirigentes y miembros del PCE presentes en la sala y entre directivos y metodólogos de IEPALA u otros grupos similares, de Sevilla o de otras ciudades, gestos de inquietud y desaprobación. Pero, al mismo tiempo, la generalidad del público, que llenaba la sala, daba sensibles muestras de aprobación y sintonía con cuanto se iba exponiendo y que no fue sino desarrollar, de manera respetuosa y concisa, aportando numerosos datos y ejemplos, el título de la exposición. “No venimos a convencer a los convencidos”, se había anunciado al principio, “venimos a provocar reflexiones críticas que entendemos muy necesarias, con el ánimo de someter a la consideración de ustedes nuestras apreciaciones”. Desde la altura de la mesa, sobre el estrado, eran perfectamente visibles las extendidas muestras de simpatía ante tal planteamiento.

Era excepcional que el salón estuviera abarrotado de público. Cerca de un centenar de personas entre las que se encontraban dirigentes políticos y miembros de IEPALA, técnicos y políticos de otros lugares que acudían regularmente a las jornadas de Sevilla, funcionarios municipales... Pero, sobre todo, llamaba la atención, frente a otras ediciones anteriores, un grupo, relativamente muy numeroso, de personas que aparentaban venir agrupadas y que no habían participado nunca antes en ningún otro acto. Al margen de las asambleas de propuestas, los actos de los Presupuestos Participativos de Sevilla contaban con asistencias muy reducidas y, a poco que uno observara y fuera un fisonomista corriente, retenía, de una vez para otra, más o

menos, las caras de las personas participantes. Más, como era el caso, si se atendía de manera expresa y protocolizada a este extremo.

Los perfiles de este grupo de personas podían indicar que se trataba de miembros de asociaciones de vecinos: edades medias altas, vestimentas y otros atuendos formales pero sencillos... Tal vez podrían haber venido de Málaga, donde los dirigentes de IU en la Diputación provincial comenzaban a impulsar los presupuestos participativos en algunos pueblos... En realidad, habían venido de Algeciras. La entonces concejala de Participación Ciudadana de esta ciudad, Carmen Mayordomo, miembro de Izquierda Unida y el PCA, acababa de firmar un convenio con IEPALA y el grupo de investigación de la UPO para impulsar los presupuestos participativos en la ciudad campogibraltaresa. Y había fletado un autobús e invitado a personas del movimiento ciudadano de Algeciras a asistir a las Jornadas Internacionales de Sevilla... Miembros de IEPALA y del grupo de la UPO reprocharían después, con vehemencia, la intervención crítica: el disparo les había salido literalmente por la culata...

Al terminar la exposición, celosamente ceñida a los veinte minutos acordados, una amplia mayoría del público estalló en aplausos... Varias manos pedían la palabra cuando, según el desarrollo lógico del acto, aún quedaban dos ponentes por intervenir. El moderador, visiblemente contrariado, pidió con razón que esperaran a que intervinieran todos los invitados, que el debate se abriría al final. Una mujer, desde el fondo en la sala, dijo levantando la voz "es que lo que ha dicho ese señor es lo que opinamos aquí la mayoría de la gente"... Hubo un amplio asentimiento. La intervención había sido muy meditada. Y las dos intervenciones que debían sucederle no sólo debían partir de un condicionamiento inesperado; debían, en la medida en que sus comunicadores eran defensores del modelo de presupuestos participativos representado por el caso de Sevilla, dar necesariamente respuesta a las críticas planteadas. Pero, sobre todo, después de lo expuesto desde la mesa y del efecto que había tenido en la sala, quedaban invalidadas las intervenciones académicas al uso que, tras unas tímidas autocríticas, en el mejor de los casos, se deleitaban profusamente en las virtudes democráticas del proceso de Sevilla: autorreglamentado, socialmente autónomo, vinculante, asambleario, factor de empoderamiento ciudadano y de cohesión social...

El propio moderador, que tenía en juego dos convenios con dos ayuntamientos, los de Sevilla y Algeciras, reprochó desde la mesa la "irresponsabilidad" de hacer críticas sin proponer alternativas... Pero el debate se les había escapado de las manos. Al final, el tiempo para la

participación de los asistentes era ya muy escaso. La generalidad de intervenciones, de personas no vinculadas política o profesionalmente a los presupuestos participativos, vino a redundar en varios de los aspectos críticos planteados. Hubo una, no obstante, muy bien articulada, realizada por un metodólogo natural de Barcelona entonces vinculado a IEPALA, posteriormente adscrito al grupo *Antígona* liderado por Ernesto Ganuza, Pablo Paño, en ese momento representante de los presupuestos participativos de Torreperogil (Jaén), que rebatió con coherencia la exposición crítica y que cosechó también la aprobación de un sector importante de las personas presentes. Básicamente, criticó “deconstruir sin presentar alternativas en positivo”, rebatiendo la posición favorable a la participación de los tejidos asociativos en los procesos y defendiendo la participación a título individual, e incidió en la dimensión cualitativa de los procesos más allá de las cifras de participantes.

Pero, para entonces, a fines de 2008 y más claramente a lo largo de 2009, el modelo de presupuestos participativos ejemplificado por el caso originario de Sevilla y, de un modo más general, la consideración de los presupuestos participativos como herramienta privilegiada para, desde la democracia participativa local, generar “empoderamiento ciudadano” para “la transformación social y frenar el neoliberalismo”, comenzaba a ocupar una posición cada vez más marginal en el conjunto del municipalismo andaluz. Hasta el punto, incluso, que la propia defensa de los presupuestos participativos como herramienta de participación ciudadana, aún desde supuestos políticos y metodológicos distintos, acabaría teniendo muy escasa relevancia, limitada casi en exclusiva a algunos ayuntamientos gobernados por Izquierda Unida, en el panorama municipal andaluz y estatal.

Capítulo V

Los Presupuestos Participativos de Sevilla, las estructuras técnico-administrativas municipales y el Presupuesto Municipal

En este quinto capítulo describimos los principales escenarios técnico-administrativos en que se desarrollaron los Presupuestos Participativos; las estructuras del Ayuntamiento de Sevilla más allá de la Delegación de Participación Ciudadana, organización municipal que actuó como principal impulsora del proceso. Con esta exposición perseguimos, por un lado, analizar más en detalle su incidencia en la maquinaria municipal, tanto desde un punto de vista técnico-administrativo, reparando en sus potencialidades y dificultades, como en lo que este complejo desarrollo técnico dejó entrever en cuanto a su escasa relevancia política para el conjunto de la corporación. Asimismo, nos aproximamos a la estructura del Presupuesto Municipal, analizando la débil relevancia financiera de las propuestas aprobadas y ejecutadas en el proceso; extremos igualmente indicadores de su relevancia e impacto político.

V.1.- Entre el escenario y la tramoya: los Presupuestos Participativos en el conjunto del organigrama municipal, más allá de la Delegación de Participación Ciudadana

Los dirigentes políticos y metodológicos del proceso enfatizaban, dentro y fuera de Sevilla, su carácter institucional o “instituyente”: “Desde el Ayuntamiento pretendemos...”, “el Ayuntamiento de Sevilla ha dispuesto...”, “esta iniciativa participativa municipal”... A pesar de las contradicciones observadas, la generalidad de concejales de IU y PSOE e incluso el propio alcalde, también recurrían puntualmente a este tipo de expresiones cuando intervenían en algún acto público de los Presupuestos Participativos, no coincidentes con sus valoraciones en ámbitos más reservados. En tales términos se expresaba, por ejemplo, Alfredo Sánchez Monteseirín, año tras año, en el acto oficial de recepción de las propuestas en el Salón Colón, si bien era inusual volver a escuchar alguna apreciación semejante fuera de este acto protocolario.

Entre el reducido círculo de personas más vinculado al proceso, se hacían afirmaciones del tipo “Monteseirín nos deja hacer”, “el alcalde se limita a cumplir lo pactado” o “a su manera, Alfredo nos apoya... pero entre los suyos...”. Más críticos, no podían ocultar su indignación cuando, en alguna asamblea que contaba con una asistencia estimable, intervenía un concejal o concejala de distrito, miembro del PSOE, con claros intentos de capitalizar el proceso. O cuando lo hacían

los propios concejales de IU, Rodrigo Torrijos o “Lolo” Silva, quienes estaban permanentemente en el disparadero “reservado” de los dirigentes y técnicos externos de los Presupuestos Participativos por la escasa colaboración de sus delegaciones. Estas proclamas públicas no conseguían ocultar lo que, ya avanzada la edición de 2005, denotaba con claridad un débil apoyo político por parte de la generalidad del ayuntamiento.

En una reunión que mantuvo Tomás Rodríguez Villasante, en marzo de 2006, siendo todavía responsable de la dirección metodológica, con un pequeño grupo de técnicos municipales en las dependencias del “Estado Mayor”, se produjo un episodio significativo. Ciertamente, el encuentro, al igual que otros tantos similares, discurría de una manera caótica: no parecían claros los motivos de la reunión –teóricamente, valorar las propuestas ciudadanas presentadas en el primer trimestre de 2006-, casi nadie tenía algo previamente preparado, el orden del día brillaba por su desordenado tratamiento, cuando no por su ausencia... Algunos técnicos aludían entre ellos a las tareas que habían tenido que dejar en sus delegaciones para acudir “a esta pérdida de tiempo”... De hecho, un jefe de servicio, generalmente colaborador con el proceso, había desistido de acudir, no sólo “porque yo no estoy para chorradas” sino también, como pudimos comprobar, porque había sido convocado a través de una llamada a su teléfono móvil, al margen de cualquier cauce institucional, con menos de veinticuatro horas de antelación. Las reuniones a las que acudía Tomás Rodríguez Villasante se realizaban atendiendo principalmente a su apretada agenda y a la programación de sus viajes.

En realidad, la reunión que comentamos podría no tener otra explicación que aprovechar que el profesor había acudido a Sevilla para participar como invitado en el Foro Barriadas, encuentro ajeno al proceso, organizado por la Consejería de Obras Públicas de la Junta de Andalucía. De ahí que pretender estudiar las propuestas un 31 de marzo, cuando el plazo de presentación de las mismas continuaría abierto hasta el 21 de abril cayera, como señaló un funcionario, “por su propio peso”. “Bueno, vamos a ir viendo las propuestas que han ido llegando...”, respondería uno de los técnicos de CIMAS-IEPALA con muy poca capacidad de persuasión.

A pesar de que asistieron sólo siete técnicos con responsabilidades en distintas delegaciones y áreas (Participación Ciudadana, Cultura, Juventud, Igualdad, Educación y Deportes), lo hacía también, por primera vez, después de más de dos años, el Director de Área de Hacienda, Víctor García, cargo de confianza designado por el grupo municipal del PSOE. Su presencia se nos antojaba extraordinariamente significativa en tanto que siempre habíamos echado en falta –y así

lo habíamos expresado en varias ocasiones, la última el día anterior en el Foro Barriadas ante el propio profesor Rodríguez Villasante- la participación en el proceso de la Hacienda Municipal, estructura de primer orden en la elaboración del Presupuesto. Interpretamos que tal vez esta presencia obedeciera, dada su relevancia política, a un intento por intervenir más directamente desde el núcleo financiero municipal en el proceso pues, lo contrario, lo que había venido sucediendo hasta entonces, era a todas luces contradictorio. De hecho, poco después supimos que la concejala Paula Garvín había insistido al alcalde para que “alguien de Hacienda” acudiera a la cita con Rodríguez Villasante. Pero el transcurso de esta reunión nos haría concluir algo bien distinto.

Las intervenciones derivaron hacia derroteros inesperados –e indeseados- por los organizadores del encuentro, pero muy clarificadores. Tras unas primeras palabras en que distintos funcionarios expusieron con muy poca gana las propuestas hasta entonces recibidas y, con bastante más convicción, las dificultades de sus áreas para asumirlas, intervino, no sin vehemencia, el portavoz de Hacienda:

“Hay propuestas que se pueden asumir y otras que no, porque afectarían a las directrices políticas estratégicas del área y eso no puede ser. Las áreas tienen que decir si esos recursos pueden o no dedicarse a lo que dicen los vecinos”.

Víctor García, la persona con más autoridad política municipal en ese momento presente en la sala, no sólo estaba cuestionando la filosofía misma de los Presupuestos Participativos, sino que estaba abriendo una auténtica caja de truenos. Poco a poco, una tras otra, la mayoría de intervenciones apuntaría en la misma dirección:

“El delegado correspondiente tiene mucho que decir porque las decisiones deben obedecer a estrategias generales, no a peticiones de vecinos concretos que velan exclusivamente por sus intereses particulares”,

apostilló el jefe de servicio del IMD, organismo dirigido por “Lolo” Silva, de Izquierda Unida. El funcionario de Participación Ciudadana presente intentó, con sensatez, reconducir la polémica concluyendo que “es la deliberación ciudadana la que debe establecer prioridades”. Pero el representante de la Hacienda municipal espetó, aún con mayor vehemencia: “Pues yo no estoy de acuerdo con eso”. Y, a continuación, disertó abiertamente en contra del carácter vinculante de las propuestas.

Tomás Rodríguez Villasante, visiblemente contrariado, retó al director de Área:

“¿Qué me estás diciendo, que no quieres cumplir el Pacto de Gobierno de esta ciudad?, ¿qué estás, oponiéndote al encargo que me ha hecho el alcalde? Porque está firmado que este es un proceso vinculante”.

El profesor había cortado en seco las rotundas afirmaciones del político, un ejecutivo que el PSOE local había “rescatado” de la Junta de Andalucía para el ayuntamiento y del que difundía que tenía grandes capacidades técnicas. Pero las palabras de Rodríguez Villasante habían sido tomadas con descrédito, incluso con una pizca de sorna, por la mayoría de los funcionarios: “Bueno, bueno, menos lobos...”, esgrimió una de las presentes bajo el asentimiento de otros tantos.

Los Presupuestos Participativos discurrían por su tercera edición y los hechos comentados no evidenciaban sino su débil relevancia en el conjunto del ayuntamiento. Débil relevancia que obedecía a varias contradicciones: de un lado, a algunas del proceso mismo y, desde luego, de otro, a la extraordinaria complejidad de la institución municipal para impulsar una iniciativa de estas características. Pero más allá de estos inconvenientes ciertos, siempre sostuvimos que el principal atolladero obedecía a un problema de raíz política: la falta de convicción y voluntad políticas de la mayoría de las autoridades locales. Una desafección, pertinente es recordarlo, que también esgrimía consideraciones bien articuladas y, en cualquier caso, legítimas, sobre otra forma de entender la gestión política local desde la óptica de la mayoría de gobierno. Y todo esto lo sabían bien los funcionarios.

V.1.1.- Correlaciones de fuerzas, sensibilidades partidistas y equilibrios políticos

La organización política y técnico-administrativa municipal está sujeta a la composición de la Junta de Gobierno Local y a las negociaciones entre fuerzas y corrientes políticas.

En las elecciones celebradas en 2007 la coalición gobernante amplió su diferencia en votos y concejalías y la fuerza opositora minoritaria, el Partido Andalucista, perdió su representación municipal. Los datos electorales de 2007 merecen, sin ánimo de entrar en consideraciones que requerirían mayor extensión, algunas lecturas de innegable trascendencia en el tema que nos ocupa, pues, de un lado, la abstención entre 2003 y 2007 subió en casi cuatro puntos, del 41,45% al 45,29%; de otro, mientras los partidos gobernantes perdieron alrededor de once mil votos, el Partido Popular se convirtió en la fuerza más votada con casi diez mil votos más que en 2003.

Estos resultados incidieron en la organización del Ayuntamiento de Sevilla, acentuando la debilidad de un gobierno local muy mediatizado por al menos tres factores que mermaron el liderazgo de su alcaldía y el alcance de no pocos de sus proyectos y actuaciones. En primer lugar, la configuración de una dirección política y, como consecuencia, de algunas esferas de la organización técnico-administrativa, derivada de pactos y “repartos” entre fuerzas políticas distintas que, si bien compartían algunos acuerdos programáticos, respondían a estrategias e intereses no del todo coincidentes. Hasta 2011, se ha tratado de un fenómeno recurrente en el Ayuntamiento de Sevilla donde históricamente las mayorías absolutas han sido excepcionales, lo que, si bien reflejaba la pluralidad política local, también derivaba en la práctica en bloques institucionales de cierta estanqueidad y duplicación.

Por otra parte, la fortaleza electoral del Partido Popular alentó una oposición muy radicalizada que, en la perspectiva de alcanzar el gobierno de la capital andaluza, una de las pocas capitales que aún no eran gobernadas por ese partido en la comunidad autónoma, dificultó acuerdos y consensos elementales. En tercer lugar, el alcalde de Sevilla, Alfredo Sánchez Monteseirín, aunque respaldado por la mayor parte de las agrupaciones socialistas locales, no gozó de tales apoyos en las poderosas organizaciones del PSOE del área metropolitana, la provincia y Andalucía, lo que acentuó la debilidad de un grupo municipal del que, pocos días después de celebradas las elecciones de 2007, dimitió el propio secretario provincial del PSOE de Sevilla y número dos de la lista, José Antonio Viera. Este hecho amplificaba los dos anteriores: dificultaba la estabilidad política local y obligaba a unos equilibrios y repartos entre socios de gobierno con consecuencias organizacionales en el interior del ayuntamiento.

Así, en la división institucional en grandes áreas se acentuaron las concentraciones de delegaciones y otras estructuras más a la medida de la constitución de esferas de intervención político-partidista que de objetivos estrictamente funcionales. Por ejemplo, la duplicidad de grandes áreas vinculadas a las políticas sociales -Área de Bienestar y Área de Socio-economía-, distinción un tanto artificiosa para agrupar a concejalías dirigidas por PSOE e IU respectivamente. Con similar criterio, la Delegación de Relaciones Institucionales (IU) quedó al margen del Área de Coordinación (PSOE), o de las delegaciones de Movilidad y de Medio Ambiente (PSOE) fue segregada de la de Infraestructuras para la Sostenibilidad (cuota de IU en Urbanismo, dirigido por el PSOE) sin que esta última, paradójicamente, tuviera competencias en materias como aguas o energía, reservadas a los espacios institucionales gobernados por el PSOE en solitario. Son sólo algunos ejemplos que restaron integración y transversalidad a una

acción política que, además, estuvo condicionada por “repartos” internos de poder entre distintas corrientes y sensibilidades del principal partido del gobierno y que también incidieron en el apoyo político hacia los Presupuestos Participativos y en su desarrollo técnico-administrativo.

Cuadro 55.- Ayuntamiento de Sevilla (2007-2011)

Esquema organizativo: áreas, delegaciones, organismos, empresas y otras entidades municipales y partidos de la coalición de gobierno que ejercieron la dirección sobre cada una de ellas

Áreas	Delegaciones	Organismos Autónomos, Empresas y otras entidades
Bienestar (PSOE)	D. de Bienestar Social D. de Convivencia y Seguridad D. de Movilidad D. de la Mujer D. de Salud y Consumo	TUSSAM: Transportes Urbanos de Sevilla, Sociedad Anónima Municipal AUSSA: Aparcamientos Urbanos, Sociedad Anónima
Coordinación (PSOE)	D. de Cultura D. de Fiestas Mayores D. de Presidencia y Hacienda D. de Recursos Humanos	Patronato del Real Alcázar y Casa Consistorial Agencia de recaudación Consortio de Turismo Coordinación de la AIE Instituto Municipal de Asistencia Sanitaria
Innovación (PSOE)	D. de Educación y Gobierno interior D. de Innovación Tecnológica D. de Medio Ambiente D. de Cooperación al Desarrollo	EMASESA: Empresa Municipal de Aguas Agencia Local de la Energía Coordinación entidades y foros municipales
Socio-economía (IU)	D. de Economía y Empleo D. de Juventud y Deportes D. de Participación Ciudadana D. de Relaciones Institucionales	Sevilla Global Mercasevilla IMD: Instituto Municipal de Deportes Fundación AIE
Urbanismo (PSOE)	D. de Conservación Edificios Munic. D. de Infraestructuras Sostenibilidad (IU) D. de Parques y Jardines D. de Urbanismo	EMVISESA: Empresa Municipal de Vivienda LIPASAM: Empresa Municipal de Limpieza GMU: Gerencia Municipal de Urbanismo

Fuente: Ayuntamiento de Sevilla. Elaboración propia

El reparto de esferas de poder entre socios en el caso del Ayuntamiento de Sevilla durante este período, aunque también en otros ayuntamientos que conocimos, siguió unas pautas bien definidas. En principio, las aspiraciones estratégicas de las fuerzas políticas se centran en aquellas áreas y organismos de mayor relevancia política, ya sea por su capacidad presupuestaria, por su protagonismo en la planificación urbana, por su capacidad de interlocución con otros ámbitos de la Administración y con la sociedad civil o por la combinación de todas estas características o de varias de ellas. La política urbanística, los servicios sociales mejor dotados, las actividades culturales más relevantes, las empresas o agrupaciones de empresas públicas municipales, los organismos autónomos con mayor financiación, los distritos de mayor proyección o con datos electorales más favorables... son algunas de las parcelas

institucionales más codiciadas por los partidos políticos o por sectores de su interior. En estos contextos, las delegaciones o servicios de Participación Ciudadana constituyen esferas marginales que, por lo general, terminan siendo gestionadas por los partidos minoritarios en las coaliciones o por concejales de menor peso político específico.

V.1.2.- Los Presupuestos Participativos en las estructuras técnico-administrativas municipales

Es cierto que las propuestas y actividades de los Presupuestos Participativos encontraron algunas resistencias en las propias estructuras técnico-administrativas municipales. Éstas, aquejadas de rémoras organizacionales en sus propios organigramas, no sólo no están ideadas para procesos de estas características sino que, en ocasiones, presentan dificultades para algo tan aparentemente simple como la coordinación de actuaciones de varias de sus unidades, demasiado acomodadas a sus rutinas y parcelas de intervención habituales. De hecho, varios informantes, funcionarios municipales con diversos niveles de responsabilidad, nos refirieron comentarios del estilo de “si esto funciona es por la comunicación en red, entre nosotros, al margen de la jerarquía”, “cuando yo quiero resolver algo con otra delegación yo sé a quién tengo que dar un telefonazo, a una amiga, a un compañero de promoción... Me acuerdo, que en tal sitio está fulanita que la conocí en un curso... Y la llamo”. No es que consideremos que el funcionamiento regular de las estructuras municipales esté al borde del colapso organizacional. En absoluto. Pero sí hemos observado cómo las relaciones informales entre profesionales y directivos suplen con frecuencia el anquilosamiento e inoperatividad de no pocos cauces estructurales formalizados.

Un proceso como los Presupuestos Participativos en el que, al menos en teoría, la ciudadanía “va por delante”, exigía proximidad, descentralización, integración y dinamismo. Pero la maquinaria municipal se rige por normativas legales y protocolos garantistas y de fiscalización del gasto que pueden demorar la ejecución de las propuestas ciudadanas durante meses o años, retrasos que restan credibilidad a este tipo de procesos pues, grosso modo, éstos se basan en la realización de “lo que piden los ciudadanos” y en su razonablemente rápida ejecución y visualización. Y, desde luego, esta disfunción se multiplicaría si lo que se pretendiera fuera intervenir de manera asamblearia sobre las grandes líneas políticas y organizacionales municipales.

Es preciso referir otras “reglas” no escritas, muy presentes en las estructuras locales, donde coexisten distintas dinámicas de trabajo, de relaciones con la ciudadanía o diferentes opiniones sobre la capacidad –y la legitimidad- de “la gente de la calle” para intervenir en asuntos especializados. Únase una relación con “los políticos” no exenta de un conflictivo cruce de legitimidades –política o experta-, de la desigual interpretación de normas y tiempos –política y más pragmática o administrativista y más legalista-, de la disparidad de intereses o, sin ánimo de agotar las contradicciones, de la posición –eventuales “los políticos”, vitalicios los funcionarios- en el interior de “la casa”. Desde luego, no son ajenos a este intrincado paisaje organizacional los efectos de malos entendidos, discusiones no cerradas, tics autoritarios... a lo largo de un sinfín de roces políticos, profesionales o personales.

La inserción de los Presupuestos Participativos en el conjunto de las estructuras municipales tal y como pretendían sus impulsores, hubiera requerido un mayor proceso participativo también en el interior del propio ayuntamiento, de información y movilización de los profesionales para reforzar su corresponsabilización; lo que, además, podría haber sumado conocimientos –formales e informales- sobre la propia institución y sobre las esferas sociales en las que muchos de estos profesionales tienen dilatada experiencia y ejercen, en determinados casos, sólidos compromisos. Casi nada de esto se hizo. Ya fuera por desconocimiento o por prejuicios, por desconfianzas o por afán de control, uno de los primeros desaciertos que entendemos cometieron los impulsores del proceso fue encomendar su implantación y desarrollo en exclusiva a “expertos” externos; en realidad, personas “de confianza política”, desconocedoras del funcionamiento de la organización municipal y de los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana preexistentes.

Pero, una vez más y creemos que por encima de todas estas consideraciones, el problema se hacía circular: en la medida en que la gran mayoría de dirigentes políticos municipales ajenos a la Delegación de Participación Ciudadana mostraba escaso interés por los Presupuestos Participativos, muchos de los profesionales interpretaron que “esto no va en serio”. Y actuaron en consecuencia: o sea, en muchos casos, no actuaron. De hecho, las incertidumbres que el proceso suscitaba entre los técnicos municipales aparecían de manera recurrente en frases del tipo “el Ayuntamiento de Sevilla no se lo cree”, “el problema es que Paula está sola”, “Izquierda Unida tiene poca fuerza para sacar todo esto adelante”...

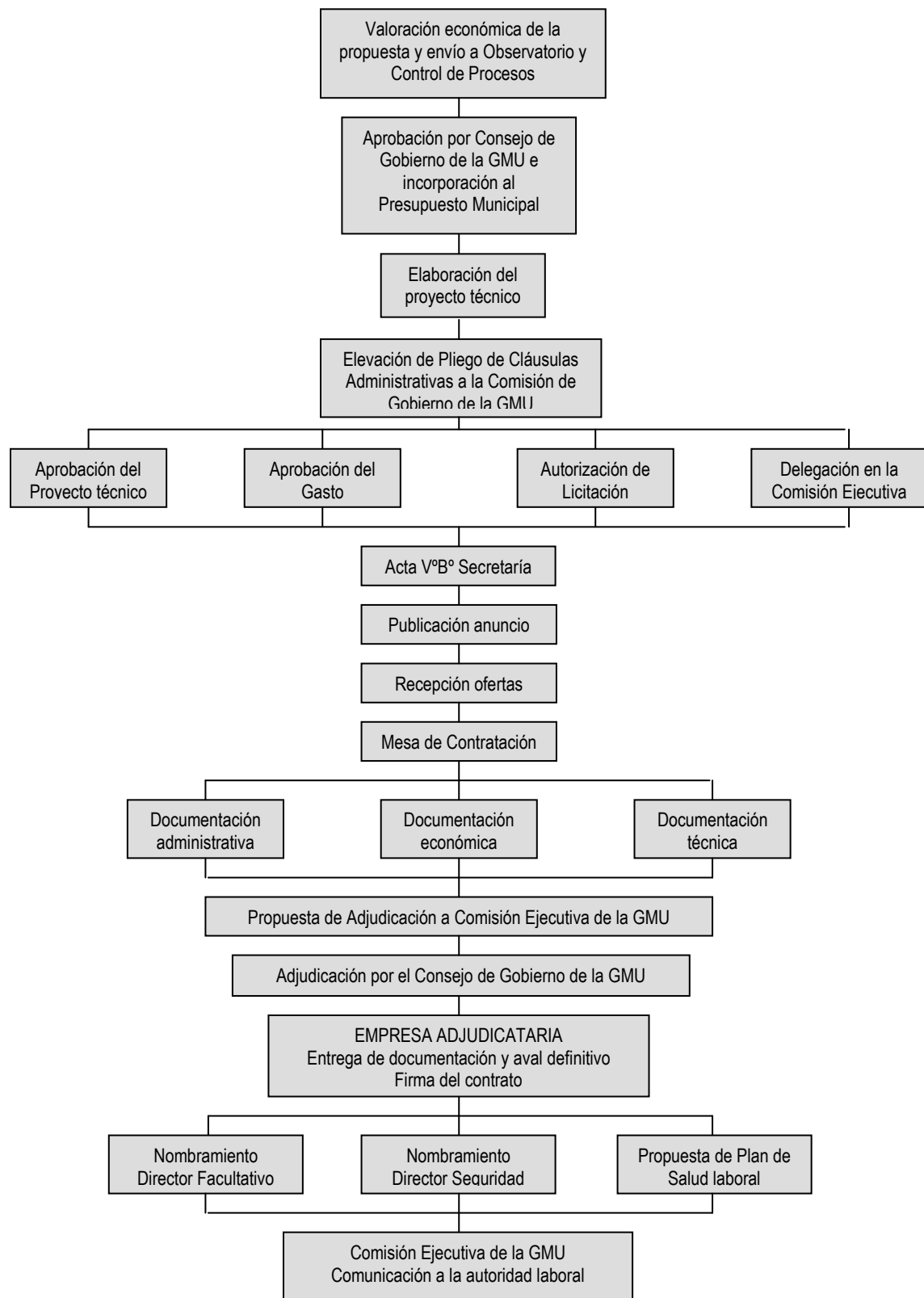
V.1.3.- Burocratización y receptividad ante las innovaciones, los cambios y la participación en programas integrales

El estudio sobre la inserción de los Presupuestos Participativos en el organigrama municipal (Moreno, Hernández y Manjavacas, 2005; Hernández y Manjavacas, 2005; Moreno *et. al.*, 2006), nos hizo concluir que el proceso tal vez pudiera contribuir a algunas transformaciones en sus estructuras, derivadas de una mayor implicación ciudadana en la presentación de propuestas y en el seguimiento de su ejecución, pero también constatamos que estas estructuras podían dificultar e incluso bloquear el proceso. O, cuando menos, como pensamos fue el comportamiento más extendido, ignorarlo. Su limitado alcance -débil apoyo político, escasa incidencia en los “grandes temas” urbanos, frágil seguimiento social- obliga a poner en cuestión algunas afirmaciones de sus impulsores directos quienes, por un lado, enfatizaban en exceso las potencialidades transformadoras del proceso hacia el interior de la maquinaria municipal mientras, por otro, ante los magros resultados obtenidos, apuntaban a “la burocracia” y “los funcionarios” como dificultades. En tal discurso, los Presupuestos Participativos permanecían incólumes como herramienta que, necesariamente -se decía- debía contribuir, al parecer por sí mismos, al cambio organizacional.

Al margen de sus propias debilidades y limitaciones, los Presupuestos Participativos se pretendían insertar en unas estructuras que, si bien habían conocido actuaciones modernizadoras y de adecuación a nuevas realidades sociales, tecnológicas y organizacionales, no estaban diseñadas precisamente para acoger –menos aún, para impulsar- procesos de estas características. Aún en el supuesto de que los Presupuestos Participativos hubieran contado con apoyos políticos y sociales más sólidos, la complejidad y contradicciones de la institución municipal suponían un conjunto de retos para la ejecución de orientaciones políticas más integradoras y transversales. Además de los requerimientos exigidos por el estudio de viabilidad técnica de las intervenciones municipales, el procedimiento administrativo -con sus plazos, controles y protocolos de carácter garantista- rige la tramitación de los expedientes y la ejecución de unas partidas de gasto que, asimismo, deben ser fiscalizadas por la Intervención Municipal.

La siguiente imagen nos ilustra sobre la complejidad de la tramitación de un expediente en la Gerencia Municipal de Urbanismo antes de comenzar una obra de cierta entidad en la vía pública.

Imagen 121.- Tramitación de propuesta en el Departamento de Administración y Economía (GMU)



Elaboración propia. Fuente: trabajo de campo

La observancia de estos mecanismos técnicos, administrativos y contables añaden necesariamente requisitos, trámites y tiempo a la ejecución y visibilización de las propuestas. Y

un correcto tratamiento de estos condicionantes exigía promover la “complicidad” de las unidades y sus profesionales y, al mismo tiempo, un esfuerzo pedagógico de explicación sobre el funcionamiento de la maquinaria municipal a los ciudadanos participantes. En una entrevista, un funcionario nos relataba las extraordinarias dificultades para “montar un expediente” relacionado con una propuesta por valor de 300 euros:

“Ha conllevado muchas dificultades, sobre todo el primer año. De hecho, ahora mismo, hay unas ciertas dificultades porque, por ejemplo... un convenio... para pagar unos premios que, en total, son... ¡300 euros! Ahí hemos tenido muchas dificultades y una carga de trabajo enorme...” (Informante: funcionario de la Delegación de Participación Ciudadana).

En el mismo sentido, el esquema de la página anterior es bien ilustrativo de las dificultades a sortear por una propuesta ciudadana, en este caso dirigida a la Gerencia Municipal de Urbanismo, para su tramitación; gestión que puede demorarse, desde su valoración económica hasta la adjudicación a una empresa y la comunicación de la obra a la autoridad laboral, varios meses e incluso más de un año.

El Ayuntamiento de Sevilla, además, constituye una gran organización con más de 250 centros de trabajo y alrededor de cinco mil empleados que agrupa muy diversas estructuras con distintos modelos organizativos¹⁶³. Unas establecen un sistema funcional en que sus unidades se especializan en una actividad, bajo una dirección central, para producir un único servicio¹⁶⁴; en otros casos, adoptan un modelo descentralizado en unidades especializadas en servicios concretos y distintos¹⁶⁵. Otras estructuras disponen sus unidades según servicios a colectivos ciudadanos específicos¹⁶⁶; o, como en el caso de los distritos, atienden territorios concretos¹⁶⁷. Unas unidades se adscriben a servicios que gozan de cierta autonomía, otras se integran en delegaciones más centralizadas, y otras forman parte de complejos organismos autónomos –

¹⁶³ La caracterización de los diferentes modelos organizativos la hemos realizado siguiendo la tipología sobre servicios de las administraciones públicas aportado por Carles Ramió (1999).

¹⁶⁴ Así lo observamos en el Servicio de Desarrollo Local de la Delegación de Economía y Empleo, que gozaba de una inusual autonomía en materia de personal, gestión económica e incluso obras e infraestructuras o servicios informáticos. Sus unidades administrativas constituían, por iniciativa de los propios funcionarios, grupos autónomos de apoyo logístico asociados a cada una de las unidades técnicas especializadas en programas de orientación, formación e inserción laboral de personas desempleadas.

¹⁶⁵ La Delegación de Educación –también, paradójicamente, de Gobierno Interior durante el período 2003-2007-, adscrita al Área de Innovación, gestionaba diversos programas inspirados en la Carta de Ciudades Educadoras y específicamente dirigidos a la comunidad educativa; o el Instituto Municipal de Deportes, organismo autónomo que cuenta con unidades especializadas en la gestión de instalaciones, deporte base y de alta competición o espectáculos deportivos.

¹⁶⁶ La Delegación de la Mujer, que dirige sus actividades específicamente a mujeres, y la Delegación de Juventud orientada hacia la prestación de determinados servicios a los jóvenes son dos ejemplos de esta especialización en colectivos ciudadanos.

¹⁶⁷ La Sección de Centros Cívicos de la Delegación de Participación Ciudadana gestiona, también de manera descentralizada, programas y actuaciones en distintas zonas de la ciudad.

caso de la Gerencia Municipal de Urbanismo o del Instituto Municipal de Deportes- donde, a su vez, coexisten diferentes modelos organizacionales¹⁶⁸.

Esta tipología se traduce en la coexistencia de estructuras muy desiguales en sus grados de burocratización, mecanismos de coordinación, requerimientos a sus unidades y empleados y procedimientos de atención y relación con los ciudadanos. Esta diversidad, en parte planificada, en parte fruto de densas acumulaciones históricas, plantea requerimientos muy dispares y dificulta la coordinación y transversalidad entre distintos ámbitos de la organización municipal. Y contrastaba con la rigidez de un desarrollo metodológico –el de los Presupuestos Participativos- en exceso uniforme, idéntico para todos los territorios de la ciudad, para todas sus concreciones sectoriales y para todas las especificidades orgánicas de la institución municipal.

Únase que, de manera general, determinadas disfunciones operativas pueden afectar a la capacidad para asumir las innovaciones organizacionales que, teóricamente, según señalaban sus impulsores, deberían derivarse, casi mecánicamente, de la implantación de los Presupuestos Participativos. En ocasiones, las estructuras municipales se caracterizan por una elevada altura jerárquica, por un exceso de jefaturas y niveles intermedios; así como por una gran fragmentación horizontal que alimenta la dispersión en estos niveles intermedios y básicos. Y semejante extensión se traduce en una acusada, y poco operativa, inflación orgánica¹⁶⁹. Por otra parte, existen departamentos y servicios que no fueron diseñados según su funcionalidad dentro de delegaciones concretas e incluso, en ocasiones, no fueron concebidos para las tareas y actividades que desempeñan en la actualidad. Algunas de estas unidades, a lo largo del tiempo, han ido asumiendo directrices y finalidades dispares; y en diferentes secciones, servicios o delegaciones sin que tales cambios –a veces, traumáticos- obedezcan a criterios racionales.

¹⁶⁸ La Gerencia Municipal de Urbanismo, por ejemplo, cuenta con órganos de gobierno específicos, diferentes asesorías políticas, órganos técnicos unipersonales de dirección y diversos departamentos especializados de los que dependen otras estructuras divididas en servicios, secciones y negociados. Además, contaba con otras oficinas específicas –caso de la Oficina Técnica de Atención a Inquilinos Sometidos a Abusos (OTAINSA)- o unidades externas concertadas como la OPS: Oficina del Plan Sevilla, responsable del Plan General de Ordenación Urbana.

¹⁶⁹ La política de promoción profesional del Ayuntamiento, al igual que ocurre en otras administraciones públicas, se fundamenta en el ascenso indiscriminado a cargos (jefaturas de negociado o de sección) asociados a mayor nivel y retribución aun en puestos funcionalmente idénticos a los básicos de procedencia.

Imagen 122 a 125.- Diversidad de estructuras técnico-administrativas



El Ayuntamiento de Sevilla constituye una compleja organización con más de 250 centros de trabajo y alrededor de cinco mil empleados, con estructuras muy distintas en cuanto a sus finalidades y tareas y a su relación con la ciudadanía. Asimismo, la organización municipal arrastra no pocas deficiencias en la coordinación de sus unidades, agrupadas en estructuras distintas y, a veces, distantes e incluso estancas. Fotografías: JMMR.

Aportamos, a modo de ejemplo, dos casos ilustrativos.

La política educativa local, por ejemplo, tuvo su primera concreción en el Centro Municipal de Investigación y Dinamización Educativa (CEMIDE, creado en 1987) como sección del Área de Cultura. Esta unidad sería disuelta una década después y sus empleados serían reubicados en el Servicio de Bibliotecas. Dos años más tarde se constituiría el Servicio de Educación integrado a una nueva delegación que también gestionaba Patrimonio Municipal. En 2003, fue creado el Servicio de Educación y Universidades en una delegación autónoma para, un año después y tras el relevo de su concejala, integrarse a la Delegación de Innovación, Educación y Universidades junto a los servicios de Estadística e Informática y el servicio de Gobierno Interior. Estos cambios no tenían explicación convincente para unos profesionales que, por citar un ejemplo recurrente en los Presupuestos Participativos, no podían dar respuesta a propuestas ciudadanas elementales sobre mantenimiento de colegios públicos porque, formalmente, “no son de nuestra competencia, son de Patrimonio que depende de Hacienda”.

En sentido semejante, el Servicio de Desarrollo Local, durante el período 2003-2007 adscrito a la Delegación de Empleo (posteriormente, en 2007, de Economía y Empleo), intervino en los últimos años en distintas políticas sectoriales: desarrollo local, economía, juventud y orientación, formación e inserción laboral de personas desempleadas... Hacía aproximadamente una década, este servicio había visto fragmentadas sus estructuras, incluida la ruptura de algunas de sus unidades y la separación de sus equipos de profesionales por unos cambios que, todo parece indicarlo, no tuvieron otra motivación que un reparto de esferas de poder político.

“Éramos trece personas, con unos nombres, y dos políticos se pusieron a negociar: ‘yo me quedo con ésta, pues yo con ésta... Venga, tú te quedas con ella, yo me quedo con aquél...’. Y, después, con lo que te habían dejado, haz una estructura... Aquello fue traumático y no se nos olvida. Quedamos hechos polvo. Fue un pacto entre políticos con nombres y apellidos de funcionarios; como los juegos de los niños, pues igual: como el muro de Berlín. Aquello fue tremendo; y está superado en la práctica pero no en los cocos” (Informante: funcionario municipal de la Delegación de Economía y Empleo).

Por otra parte, en los centros cívicos y particularmente en tareas vinculadas a los Presupuestos Participativos, la actividad de los responsables de las unidades básicas y de los especialistas – directores de estos centros y técnicos en animación sociocultural- estaba simultáneamente sometida a requerimientos y orientaciones de dirigentes políticos, alta dirección y línea de mando intermedia técnico-administrativas. Y en la práctica, además, a las demandas del equipo de técnicos externos de CIMAS-IEPALA. En estas circunstancias, estos negociados se desenvolvían entre orientaciones imprecisas y pudieron desatender otras tareas que les son propias. Y esta desordenada lluvia de información y orientaciones no derivó sino en la ausencia de planificaciones claras. Como consecuencia, la actividad de las unidades acababa dependiendo de manera excesivamente autónoma de la iniciativa y habilidades de sus responsables o de otras contingencias, sin tratarse de una descentralización planificada sino, en demasiadas ocasiones, de una sucesión de actuaciones deshilvanadas precisamente motivadas por la falta de planificación racionalizada.

Podemos apuntar, aunque tímidamente pues insistimos en el papel decisivo, en última instancia, de las voluntades políticas, que en algunas estructuras muy especializadas y con poca vinculación directa a la ciudadanía, la implantación de los Presupuestos Participativos provocó mayores resistencias. La sola idea de que de las asambleas emanaran propuestas vinculantes y que delegados ciudadanos intervinieran en el control de su ejecución fue percibido por algunos técnicos como fuente de incertidumbre e imprevisión, como una pérdida de competencias profesionales e incluso como una cesión de atribuciones a una ciudadanía considerada “no

cualificada”. Del mismo modo, en áreas centradas en la promoción de actividades bajo determinadas concepciones ideológico-políticas o a través de relaciones establecidas con colectivos concretos (asociaciones culturales, deportivas, vecinales...), la implantación de los Presupuestos Participativos pudo suponer un abierto conflicto con el modelo preexistente. Fue el caso, por ejemplo, de la primacía del espectáculo en materias culturales, de las subvenciones selectivas a determinadas entidades o del sostenimiento de clubs o actividades deportivas a los que la extensión de la deliberación participativa, se pensaba, podría sustraer los fondos que las posibilitaban.

Por el contrario, en otras áreas más descentralizadas y de mayor proyección territorial, tradicionalmente más vinculadas al tejido asociativo y a las demandas ciudadanas, la adaptación a los Presupuestos Participativos podría haber sido teóricamente menos conflictiva. De hecho, así ocurrió en algunos equipos técnicos, sobre todo en la Delegación de Participación Ciudadana, donde algunas de sus unidades pasaron a combinar la tramitación “gris” de monótonos expedientes con la asistencia a reuniones ciudadanas o el asesoramiento a personas proponentes, construyendo expedientes más originales en una novedosa interacción con políticos y ciudadanos participantes. Asimismo, los centros cívicos reforzaron, en algunos casos más claramente que en otros, su conocimiento y vinculación a la vida sociocultural de sus barrios.

No obstante, la celeridad que exigía el proceso, la improvisación de demasiadas actuaciones o los ya referidos problemas de comunicación entre dirigentes políticos y directivos técnico-administrativos con los niveles operativos básicos, generaron inseguridad y desconcierto entre los profesionales. Y, así como en la Delegación de Participación Ciudadana el proceso introdujo algunos cambios en el sentido apuntado, no ocurrió igual ni en los distritos ni en el conjunto de delegaciones, organismos y áreas vinculados a los Presupuestos Participativos.

V.2.- Presupuesto de ingresos y presupuesto de gastos. Presupuesto Municipal y Presupuestos Participativos

V.2.1.- El Presupuesto Municipal

Un presupuesto público consiste en “el plan de acción de carácter temporal (generalmente anual) del grupo político gobernante, en el que se recoge el montante total de gasto a realizar,

autorizado por el Legislativo, así como la estimación de los ingresos precisos para financiar o cubrir los gastos”. Los principales fundamentos presupuestarios son: limitación de los gastos, carácter anual, requisito de aprobación, presentación formal equilibrada, forma contable y universalidad del documento presupuestario (Calderón *et al.*, 2004). La Ley de Haciendas Locales, Ley 39/1988 de 28 de diciembre, especifica en su Título I los Recursos de las Haciendas Locales; que proceden, básicamente, de bienes patrimoniales, tributos e impuestos propios o autonómicos y estatales, subvenciones, multas y sanciones, precios públicos u otras operaciones financieras. En función de estos conceptos, los ayuntamientos elaboran una previsión anual o Presupuesto de Ingresos.

Por su parte, el Presupuesto de Gastos constituye el máximo anual que un ayuntamiento puede gastar en cada una de sus partidas: funcionamiento, inversiones, ayudas y subvenciones... Está condicionado por la legislación y, en gran parte, limitado por los requerimientos de financiación de la actividad regular de la propia organización municipal (personal, mantenimiento, servicios públicos locales...) y por sus gastos financieros (devolución de créditos e intereses). Las partidas destinadas a inversiones, actividades, ayudas y subvenciones sí pueden depender, en mayor o menor medida, del carácter de las decisiones políticas y constituyen, teóricamente al menos, un terreno más abierto a la posibilidad de deliberación y decisión ciudadanas.

Hay que tener en cuenta que los presupuestos son anuales pero hay decisiones políticas, entre ellas algunas que pueden estar derivadas de procesos como los presupuestos participativos, que implican gastos plurianuales; en tal caso, el presupuesto asigna el gasto correspondiente al ejercicio en cuestión y posterga sucesivas asignaciones para ejercicios posteriores. Pero la cuestión de los gastos plurianuales introduce otra limitación objetiva en los procesos participativos, pues la ejecución de una propuesta ciudadana que exceda un ejercicio presupuestario puede comprometer partidas de ejercicios posteriores, restando presupuesto para la financiación de nuevas propuestas. Como nos narraba un funcionario del Ayuntamiento de Puerto Real, adscrito a su Delegación de Participación Ciudadana y coordinador técnico de sus presupuestos participativos,

“Un problema que tenemos es que la reedición de un taller propuesto el primer año se chupa casi todo el presupuesto con lo que ya no pueden proponerse otras actividades al segundo año. Una de dos: o suspendemos este taller, de gimnasia para mayores, y tampoco es plan porque ha sido bien evaluado, o hay que decirle a la gente que ya no pueden proponerse actividades nuevas porque no hay dinero” (Informante: técnico del Ayuntamiento de Puerto Real)

O, en otro sentido, puede suponer no ejecutar propuestas dado que su financiación queda sujeta a la concesión de créditos futuros que, en determinados casos, debido al alto nivel de endeudamiento, no podrán después ser obtenidos. Esta contingencia contribuyó a la paralización definitiva de los presupuestos participativos de Jerez, en 2007, al no poder acometer las obras en su día propuestas y comprometidas pues, como nos expuso un asesor municipal del Área de Participación Ciudadana, “el crédito de diez millones de euros del que hablaba Pedro Pacheco para las propuestas de Urbanismo... nunca llegó”.

Otra eventualidad, registrada en los Presupuestos Participativos de Sevilla, refiere el traspaso de propuestas presupuestadas para un determinado ejercicio con fondos del ejercicio siguiente, destinados, teóricamente, a financiar nuevas propuestas. Así ocurrió, por ejemplo, con un buen número de propuestas dirigidas en 2004 al Instituto Municipal de Deportes y presupuestadas en 2005. Estas propuestas no fueron ejecutadas “porque el IMD se quedó sin presupuesto” con lo que volvieron a ser presupuestadas con cargo a las partidas de 2006, reduciendo sensiblemente la capacidad de este organismo para acoger nuevas propuestas ciudadanas.

Otro condicionamiento importante al gasto municipal es el que imponen aquellos ingresos procedentes de convenios o subvenciones de carácter finalista y cuyo destino debe obligatoriamente dirigirse a la realización de los objetivos específicos para los que fueron concedidos. Así, por ejemplo, la financiación de programas de Formación para el Empleo a cargo de fondos otorgados por otras administraciones (Junta de Andalucía, gobierno central o diversos programas de la Unión Europea), los cuales posibilitaban buena parte de la actividad de la Delegación de Empleo del Ayuntamiento de Sevilla, al estar ya absolutamente programados desde su fase de proyecto, no ofrecían prácticamente margen de intervención a las asambleas ciudadanas de los Presupuestos Participativos.

De modo general, los presupuestos de los ayuntamientos deben estar equilibrados entre ingresos y gastos, y deben incluir también a los organismos autónomos municipales. El Presupuesto de Gastos se clasifica en partidas y cada una de estas partidas presenta: una *Clasificación orgánica*, que refiere qué estructura decide el gasto; una *Clasificación económica*, que define el concepto del gasto (personal, funcionamiento, inversión...); una *Clasificación funcional*, que especifica a qué área política municipal corresponde; y una *Cuantía*, o máximo gasto posible vinculado a ese concepto. Esta clasificación se corresponde con tres códigos: *orgánico*, *económico* y *funcional*. Aprobado el presupuesto, el órgano responsable de cada

partida va ejecutando los gastos. A su vez, la clasificación económica se divide en capítulos, artículos y conceptos. Los capítulos que caracterizan el gasto se resumen en:

Cuadro 56.- Presupuesto Municipal. Capítulos y caracterización del gasto

Capítulos	Caracterización del gasto
I	Gastos de Personal
II	Gastos en bienes corrientes y servicios
III	Gastos financieros (interés de la deuda)
IV	Transferencias corrientes o subvenciones para gastos
V	Ingresos patrimoniales (capítulo sólo de ingresos)
VI	Inversiones reales
VII	Transferencias de capital o subvenciones para inversiones
VIII	Activos o inversiones financieras
IX	Pasivos, financieros o devolución de la deuda

Fuente: Ley de Haciendas Locales, 39/1988 de 28 de diciembre. Elaboración propia.

En realidad, las posibilidades de incidencia de las asambleas ciudadanas de los Presupuestos Participativos se limitaban, casi en exclusiva y en el mejor de los casos, a una parte del capítulo de Inversiones (Capítulo VI). Más concretamente, y esto constituía una importante limitación de su potencialidad real y de su relevancia política, a una parte que, descontadas las prioridades ya programadas, los compromisos contraídos con planes y proyectos considerados estratégicos y los programas específicamente negociados con entidades o asociaciones, podía llegar a ser una parte casi residual tomado el conjunto del presupuesto.

Y ello, además, en un marco de abultado endeudamiento en el que los ayuntamientos deben sortear dos graves deficiencias estructurales: por un lado, la excesiva indefinición de sus competencias y, por otro, su limitada financiación. Las corporaciones locales españolas contaban en 2001 con un promedio de capacidad de gasto de 950 euros por habitante y año, disponibilidad muy inferior a la media ponderada del resto de países entonces miembros de la Unión Europea la cual se situaba por encima de los 2.500 euros por habitante y año. Y el endeudamiento de los municipios excedía los veintitrés mil millones de euros, volumen que superaba la mitad del endeudamiento de las comunidades autónomas y que suponía un apreciable porcentaje del total de deuda pública bruta de las administraciones públicas españolas. En los últimos años, esta tendencia no ha hecho sino agravarse: a 31 de diciembre de 2009 la deuda total de los municipios era casi veintinueve mil millones de euros. En el caso

de la ciudad de Sevilla, la deuda viva de su Ayuntamiento rondó la mitad de su presupuesto para 2009¹⁷⁰.

La crisis financiera de los ayuntamientos es estructural e introduce dos condicionamientos perversos a los procesos de presupuestos participativos: o reducen sensiblemente, aún más, las partidas sobre las que la ciudadanía puede deliberar o, además, sin excluir lo anterior, limitan estos procesos a meros procedimientos de legitimación de unos recortes del gasto cuya selección se presentaría avalada por cierto consentimiento ciudadano.

V.2.2.- Presupuestos Participativos y Presupuesto Municipal del Ayuntamiento de Sevilla

A continuación, nos introducimos en la estructura del Presupuesto Municipal del Ayuntamiento de Sevilla; ejercicio que, de un lado, nos aproxima al conocimiento de un escenario ineludible en la concreción de los Presupuestos Participativos y, de otro, nos arroja datos de primer orden para evaluar la relevancia presupuestaria y política del proceso y su evolución. Y lo hacemos contrastando diversos datos de los ejercicios 2004 a 2010.

**Cuadro 57.- Presupuesto Municipal. Ayuntamiento de Sevilla.
Clasificación económica. Ejercicio 2005**

Capítulos	Caracterización del gasto	euros	%	Variación 2004
I	Gastos de Personal	252.374.303,24	41,36	5,88%
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	94.656.658,57	15,51	6,43%
III	Gastos financieros (interés de la deuda)	11.969.380,00	1,96	0,58%
IV	Transferencias corrientes o subvenciones para gastos	115.089.805,84	18,86	17,41%
VI	Inversiones reales	59.387.232,48	9,73	29,82%
VII	Transferencias de capital o subvenciones para inversiones	21.065.661,74	3,45	30,76%
VIII	Activos o inversiones financieras	14.558.781,68	2,39	7,66%
IX	Pasivos, financieros o devolución de la deuda	41.094.116,00	6,74	-4,65%
TOTAL		610.195.939,55	100	8,59%

Fuente: Ayuntamiento de Sevilla. Memoria. Presupuesto Municipal 2005.

El estudio de la Memoria del Presupuesto Municipal de 2005, que recogía las partidas correspondientes a las propuestas presentadas durante 2004, proporciona un buen número de aspectos para el análisis. La Memoria de 2005 presentó un presupuesto consolidado de 610.195.939,55 euros, con un crecimiento del 8,59% respecto de las previsiones para 2004.

¹⁷⁰ "Deuda viva de los Ayuntamientos". Ministerio de Hacienda, 2009.

Su clasificación funcional, por grandes grupos temáticos, sería:

**Cuadro 58.- Presupuesto Municipal. Ayuntamiento de Sevilla
Clasificación funcional. Ejercicio 2005**

Funciones	euros	%
1.1 Órganos de Gobierno	16.863.295,10	2,76
1.2 Administración General	100.835.152,84	16,93
2.2 Seguridad y Protección Civil	77.319.595,62	12,67
3.1 Seguridad y Protección Social	29.172.367,57	4,78
3.2 Promoción Social	9.758.355,96	1,6
4.1 Sanidad	15.127.634,82	2,48
4.2 Educación	7.121.381,09	1,17
4.3 Vivienda y Urbanismo	95.151.568,01	15,59
4.4 Bienestar Comunitario	67.096.585,08	10,99
4.5 Cultura	55.335.712,06	9,07
4.6 Otros Servicios Comunitarios y Sociales	18.711.748,61	3,07
5.1 Infraestructuras Básicas y Transportes	36.164.501,74	5,93
6.1 Regulación Económica	14.113.252,12	2,31
6.2 Regulación Comercial	2.977.164,88	0,49
7.2 Industria	8.460.068,06	1,39
7.3 Energía	554.852,82	0,09
7.5 Turismo	3.110.209,17	0,51
0.1 Deuda Pública	52.323.494,00	8,57
TOTAL	610.195.939,55	100

Fuente: Ayuntamiento de Sevilla. Memoria. Presupuesto Municipal 2005.

A continuación, se presenta la distribución del Presupuesto Municipal clasificado según las áreas de los créditos de gasto, ordenadas éstas según sus cuantías lo que nos permite observar la relevancia presupuestaria -y política- de cada área municipal.. Esta clasificación incluye la aportación municipal a los organismos autónomos pero no la totalidad de los ingresos de éstos. Por ejemplo, no incluye la financiación propia de la Gerencia Municipal de Urbanismo o del Real Alcázar; organismo, este último, que se autofinanciaba e incluso tenía superávit. La no inclusión de los ingresos de los organismos autónomos explica la diferencia del total en relación a las anteriores clasificaciones económica y funcional.

Cuadro 59.- Presupuesto Municipal. Ayuntamiento de Sevilla Ejercicio 2005
Clasificación ordenada por áreas y según cuantía de sus créditos de gasto

Área		Crédito	%
1	Presidencia	120.956.285,98	21,52%
8	Gobernación	71.541.852,13	12,73%
9	Recursos Humanos	67.204.862,60	11,96%
5	Hacienda	56.832.853,13	10,11%
2	Deuda Pública	52.323.494,00	9,31%
6	Urbanismo	35.808.543,86	6,37%
18	Juventud y Deportes	24.334.863,19	4,33%
3	Bienestar Social	20.959.999,30	3,73%
16	Vía Pública	21.901.490,10	3,90%
11	Cultura	16.079.460,62	2,86%
15	Salud y Consumo	15.638.753,88	2,78%
19	Distritos	13.043.064,11	2,32%
7	Empleo	7.899.780,23	1,41%
10	Economía	7.810.668,54	1,39%
14	Innovación, Educación y Universidades	7.732.988,24	1,38%
13	Fiestas Mayores	6.466.137,39	1,15%
4	Participación Ciudadana	4.931.097,50	0,88%
20	Cooperación al Desarrollo	3.547.711,08	0,63%
17	Medio Ambiente	3.272.085,74	0,58%
35	Personal adscrito a Organismos Autónomos	1.565.424,83	0,28%
12	Igualdad	1.390.492,28	0,25%
30	PSOE	191.121,60	0,03%
21	Consejo Económico y Social	174.499,00	0,03%
32	PP	165.879,12	0,03%
34	Grupos políticos	85.456,25	0,02%
33	PA	64.909,20	0,01%
31	IU	52.287,96	0,01%
TOTAL		561.976.061,86	100,00%

Fuente: Ayuntamiento de Sevilla. Memoria. Presupuesto Municipal 2005.

Valga destacar de este último cuadro la dotación para el año 2005 del Área de Participación Ciudadana, 4.931.097,50 euros, que supusieron un tímido 0,88% del total presupuestado por la Corporación, aún excluyendo los organismos autónomos y las empresas públicas. Las cifras nos dan una idea de la marginalidad municipal de las políticas específicamente orientadas a promover la participación de la ciudadanía en abierto contraste con las sonoras proclamas efectuadas año y medio antes, con motivo de la firma del Pacto de Progreso, y que alumbrarían la puesta en marcha de los Presupuestos Participativos.

Nótese otro elemento significativo. En la medida en que el proceso se desarrollaba bajo dirección de la Delegación de Participación Ciudadana pero orientado a incidir en las partidas presupuestarias de otras áreas, el conflicto entre responsables políticos sectoriales estaba servido: lo que desde la Delegación dirigida por Paula Garvín, después por Josefa Medrano, se demandaba a otras concejalías era que, a fin de cuentas, parte del presupuesto de éstas otras concejalías fuera destinado a un proyecto político de otra delegación dirigida, con relación a la mayoría de áreas, por otro grupo político que, además, constituía la minoría del Gobierno local.

Las propuestas aprobadas y presupuestadas durante 2004, primer año de los Presupuestos Participativos, fueron incorporadas al Presupuesto de Gastos de 2005. Sólo afectaron a la Gerencia Municipal de Urbanismo, el Instituto Municipal de Deportes, la Delegación de Participación Ciudadana y los distritos municipales, parte de las estructuras municipales en las que Izquierda Unida ejercía la dirección política directa, indirecta como en el caso de la mayoría de distritos, o contaba con representación, caso de la GMU, en su staff de dirección. La tabla siguiente nos muestra el presupuesto de cada una de las áreas implicadas en el proceso, desglosado por capítulos, y los porcentajes que estos capítulos suponían en relación a los totales de sus respectivos presupuestos.

Cuadro 60.- Presupuesto Municipal. Ayuntamiento de Sevilla. Ejercicio 2005.
Presupuesto por capítulos de las áreas incluidas en los presupuestos participativos y porcentajes

Capítulo	I. M. D.	%	Participación Ciudadana	%	Distritos	%	G. M. U.	%	TOTAL	%
I	7.811.683,57	30,12%	2.311.986,43	34,55%	657.568,69	5,04%		0,00%	10.781.238,69	19,59%
II	10.540.940,43	40,64%	1.589.162,87	23,75%	7.026.093,97	53,87%		0,00%	19.156.197,27	34,81%
III	100.000,00	0,39%		0,00%		0,00%		0,00%	100.000,00	0,18%
IV	1.885.180,00	7,27%	929.948,20	13,90%	1.039.619,71	7,97%		0,00%	3.854.747,91	7,00%
VI	5.104.869,00	19,68%	1.860.679,62	27,81%	4.319.781,84	33,12%	9.362.743,06	100,00%	20.648.073,52	37,52%
VII	460.000,00	1,77%		0,00%		0,00%		0,00%	460.000,00	0,84%
VIII	33056	0,13%		0,00%		0,00%		0,00%	33.056,00	0,06%
Total	25.935.729,00	100,00%	6.691.777,12	100,00%	13.043.064,21	100,00%	9.362.743,06	100,00%	55.033.313,39	100,00%

Fuente: Ayuntamiento de Sevilla. Memoria. Presupuesto Municipal 2005 y trabajo de campo. Elaboración propia

Nótese que las cifras totales de algunas áreas no son coincidentes con las aportadas en el cuadro anterior de cuantías de gasto por áreas. Las diferencias obedecen a que, en el caso del IMD, no se incluye la partida correspondiente a Juventud, delegación en 2004 aún no incorporada al proceso; asimismo, en Urbanismo (GMU), sólo se incluye la cuantía del capítulo de inversiones directas, única partida sobre parte de la cual podían intervenir las propuestas

ciudadanas; y, tanto en el IMD como en Participación Ciudadana, se incluyen desagregadas las partidas correspondientes a sus capítulos de Personal, a diferencia del cuadro anterior donde se presentan esos créditos agregados al Área de Recursos Humanos.

Las diferentes estructuras participantes en esta primera edición de los Presupuestos Participativos argumentaron, como en años posteriores lo harían la generalidad de áreas que fueron sumándose al proceso, la necesidad de retraer de sus partidas presupuestarias diferentes cuantías correspondientes a gastos fijos (de Personal, por ejemplo), otros gastos ya reservados para otros programas y actuaciones y otros ya comprometidos (sin especificar). A continuación, exponemos, de manera diferenciada, por áreas participantes, las cuantías fijas reservadas y las cuantías a priori susceptibles de ser incorporadas al debate ciudadano en los Presupuestos Participativos.

**Cuadro 61.- Presupuesto Municipal. Ayuntamiento de Sevilla. Ejercicio 2005.
Cuantías fijas y cuantías susceptibles de ser incorporadas a los Presupuestos Participativos por las áreas incluidas en el proceso (2004-2005)**

Área	Cuantía fija comprometida	Cuantía susceptible de incorporar a los PP.PP.	% del total
Instituto Municipal de Deportes IMD	15.467.567,57	10.468.161,43	40,36%
Participación Ciudadana	4.593.002,05	2.098.775,07	31,36%
Distritos	7.469.591,23	5.573.472,98	42,73%
Gerencia Municipal de Urbanismo GMU	7.958.331,60	1.404.411,46	15,00%
TOTAL	35.488.492,45	19.544.820,94	35,51%

Fuente: Ayuntamiento de Sevilla. Memoria. Presupuesto Municipal 2005, documentación interna de los Presupuestos Participativos de Sevilla y trabajo de campo. Elaboración propia

En realidad, nunca obtuvimos respuestas convincentes cuando intentamos conocer más en detalle la naturaleza de algunas de las cuantías consideradas "fijas". Así como algunas eran obvias, caso de los gastos de Personal, otras, catalogadas como "reservadas" o "previas" en la documentación interna de los Presupuestos Participativos, se nos antojaban discrecionalmente fijadas por la dirección política de cada área. En definitiva, concluimos que las cuantías consideradas susceptibles de ser incorporadas al proceso no eran sino los techos máximos calculados por los dirigentes de Participación Ciudadana y del proceso para abordar la negociación con otros concejales.

Podemos observar con claridad que los porcentajes de gasto no comprometidos inicialmente son: IMD, 40,36%; Participación Ciudadana, 31,36%; Distritos, 42,73% y GMU, 15,00%. En total, las cuatro áreas suman un total de 19.544.820,94 euros supuestamente no comprometidos en otros gastos; o sea, un 35,51% de su presupuesto total disponible. Es pertinente señalar que aludir a “gastos no comprometidos” encierra una formulación confusa, pues tal expresión podía en teoría incluir cantidades que podrían venir siendo destinadas, desde hacía varios ejercicios, a la financiación de entidades o actividades de interés social y que, caso de suspender tal financiación para destinar los fondos disponibles íntegramente a los Presupuestos Participativos, podría conllevar su desaparición¹⁷¹. En esta primera edición de los Presupuestos Participativos, en 2004 con cargo a los presupuestos de 2005, fueron aprobadas y priorizadas 298 propuestas ciudadanas cuya valoración total ascendió a 49.757.964 euros.

Cuadro 62.- Número de propuestas priorizadas por áreas incluidas en el proceso y comparación entre su valoración económica y el presupuesto disponible

Área	Número de propuestas	Presupuesto disponible	Valoración propuestas	Diferencia
Participación Ciudadana	33	2.098.775	1.498.809	599.966
Gerencia M. Urbanismo	21	1.404.411	32.755.080	-31.350.669
I. M. de Deportes	55	10.468.161	9.046.740	1.421.421
Distritos TOTAL	189	5.573.472	6457335	-883.863
D. Casco Antiguo	27		1.158.539	
D. Macarena	23		1.473.227	
D. Nervión - San Pablo	34		1.030.433	
D. Este	47		1.164.180	
D. Sur	44		1.210.956	
D. Triana - Los Remedios	14		420.000	
TOTAL	298	19.544.819	49.757.964	-30.213.145

Fuente: Documentación obtenida durante el trabajo de campo. Elaboración propia

La tabla anterior nos muestra, por áreas, la valoración económica de estas propuestas –sin distinguir si se refieren a inversiones o a actividades y programas- y su comparación con el total del presupuesto disponible una vez detraídos los gastos fijos. Las propuestas ciudadanas priorizadas excedieron en 30.213.145 euros la disponibilidad presupuestaria máxima de las áreas implicadas en los Presupuestos Participativos (19.544.819 euros). Como consecuencia, se

¹⁷¹ Técnicos del Instituto Municipal de Deportes, por ejemplo, nos informaron en reiteradas ocasiones que destinar toda la disponibilidad presupuestaria no incluida en los gastos fijos del organismo a los Presupuestos Participativos podía suponer, entre otras consecuencias, la práctica desaparición de algunas actividades y clubs de deporte base que eran sostenidos con fondos del IMD: “eso es desnudar un santo para vestir a otro”. Por su parte, los impulsores de los Presupuestos Participativos sostenían que tales casos, “para evitar el clientelismo y el populismo”, debían pasar por el proceso: “deben salir a debate y aprobación en la plaza pública”.

procedió a seleccionar aquellas más puntuadas y a incluirlas hasta agotar el presupuesto disponible¹⁷². El ajuste afectó, entre otras, a grandes inversiones en obras propuestas a la Gerencia Municipal de Urbanismo y, en menor medida, a otras del Distrito Casco Antiguo¹⁷³.

Después de aprobadas en las asambleas, debieron ser desestimadas por falta de financiación el 11% de las propuestas (32 propuestas), las más costosas, cuya valoración financiera sumaba más de treinta millones de euros: prácticamente, el 61% de la financiación “decidida” por la ciudadanía caía del presupuesto. Aún así, la valoración de las propuestas ciudadanas definitivamente incorporadas al Presupuesto Municipal de 2005 (266 propuestas) ascendió a 12.210.458,60 euros, cantidad de la que, finalmente, fueron destinadas durante los dos años siguientes, según información facilitada por la Oficina del Presupuesto Participativo, 11.180.480,60 euros. El análisis de los datos apuntados invita a formular unos primeros comentarios sobre la incidencia real de los Presupuestos Participativos en el Presupuesto Municipal.

Cuadro 63.- Contraste entre presupuesto disponible, valoración de las propuestas presentadas, valoración de las propuestas seleccionadas y presupuesto definitivo dedicado a ejecutar las propuestas ciudadanas

Presupuesto "disponible"	Valoración de propuestas ciudadanas presentadas	Valoración de propuestas ciudadanas seleccionadas	Presupuesto definitivo dedicado a las propuestas
19.544.819 euros	49.757.964 euros	12.210.458,60 euros	11.180.480,60 euros

Fuente: Documentación obtenida durante el trabajo de campo. Elaboración propia

Una consideración previa nos obliga a destacar la extraordinaria complejidad de la elaboración y ejecución presupuestaria. Un informante cualificado llegó a definirnos el presupuesto, en términos coloquiales, como una “exquisita formalidad técnica que lo dice todo y no dice nada”. Otro, un funcionario experto en la materia, nos apuntó que “los políticos saben las grandes cifras, cuando las saben, pero la ejecución del presupuesto depende de pequeñas obras de arte contable y... de grandes dolores de cabeza”. En este sentido, los datos que exponemos tienen fundamento documental pero advertimos que su presentación en este trabajo no ha sido tratada por un especialista. Aún así, las grandes cifras y sus contrastes pueden ser considerados de sobra fiables a los efectos perseguidos, que no son otros, en este caso, que indagar en la

¹⁷² Esta ejecución, no obstante, sufrió en algunos casos modificaciones y alteraciones derivadas de imprevistos técnicos o legales o de la falta de receptividad y colaboración por parte de algunos responsables políticos.

¹⁷³ *Los presupuestos participativos de Sevilla en 2004. Aspectos presupuestarios y proceso de elaboración.* Documentación no publicada obtenida durante el trabajo de campo.

incidencia financiera real de la primera edición de los Presupuestos Participativos en el conjunto del Presupuesto Municipal.

Tomado el presupuesto consolidado total municipal para 2005 (610.195.939,55 euros), la valoración económica de las propuestas ciudadanas incorporadas al mismo por los Presupuestos Participativos en el año 2004 ascendieron a 12.210.457 euros; esto es, a un discreto 2%. La teórica ejecución definitiva (11.180.480,60 euros) indica que la incidencia financiera de las propuestas ciudadanas presentadas a los presupuestos participativos, debatidos en el año 2004, sobre el presupuesto municipal del ejercicio 2005, redujo este porcentaje, aún más, a un 1,83%. Las opiniones de diversos actores más o menos vinculados al proceso apuntaron, al respecto, valoraciones muy dispares: desde quienes, más críticos, “por la izquierda”, la consideraban una cifra ínfima que daría idea de la “falacia” de los Presupuestos Participativos hasta quienes, desde posicionamientos igualmente críticos pero diametralmente opuestos, entendían que se trataba de una suma desorbitada para dirimirse en un proceso asambleario muy minoritario y, por tanto, de dudosa legitimidad. Con independencia de estas últimas apreciaciones sobre la participación efectiva de la ciudadanía en el proceso, a las que se ya se ha dedicado un tratamiento detallado, creemos acertado interpretar esta dotación financiera de los Presupuestos Participativos, máxime considerando que se trataba de su primera edición, como relativamente significativa aunque muy reducida.

No obstante, tomando como referencia exclusivamente el presupuesto total de las áreas implicadas durante el año 2004 para el Presupuesto Municipal de 2005 (55.033.313 euros), la ejecución económica de las propuestas definitivamente incorporadas (11.180.480,60 euros) supuso un 20,3%. Si atendemos más específicamente al presupuesto disponible de estas áreas implicadas, no comprometido en diversos gastos fijos, que tomamos como máximo negociable por parte de los impulsores del proceso (19.544.819 euros), la valoración económica de las propuestas ejecutadas por los presupuestos participativos (11.180.480,60 euros) supusieron un 57,2%. El porcentaje, nada desdeñable, requiere no obstante de una apreciación política que trasciende su significación financiera: como ya hemos señalado, las áreas implicadas se limitaron, en esta primera edición, a aquellas sobre las que el grupo municipal de Izquierda Unida ejercía un control político directo y a otras en las que, desde una posición minoritaria, participaba de una cuota de poder.

Pero de cualquier manera y más allá de las consideraciones expuestas, la significación presupuestaria del proceso no dejaba de constituir una concesión muy reducida, susceptible, además, de otras tantas importantes matizaciones. En primer lugar, debemos referir la naturaleza de las propuestas y, más concretamente, de las propuestas financiadas y ejecutadas con cargo a la Gerencia Municipal de Urbanismo, a la sazón las más costosas. Estas propuestas figuran en el siguiente cuadro:

Cuadro 64.- Propuestas dirigidas a la Gerencia Municipal de Urbanismo. Aprobadas en 2004, presupuestadas en 2005 y ejecutadas durante 2005 y 2006

GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO Inversiones y mantenimiento			
Propuesta	Asamblea 2004	Presupuesto	Estado en 2006
Reurbanizar bulevar avda. La Paz	Esqueleto	50.000,00 €	Terminada
Vial nuevo parque, prolongación Naciones y Arcos	Los Carteros	425.000,00 €	Adjudicada
Rotonda cruce Medina y Galnares, Cataluña	San Jerónimo	290.000,00 €	En inicio
Arreglo de la rotonda, monumento y glorieta	Torreblanca	240.000,00 €	En inicio
Carril Bici (varias propuestas)	VARIAS	829.000,00 €	Terminada
Apertura y adecuación bulevar Polígono Norte	Virgen de los Reyes	320.000,00 €	No ejecutada

Fuente: Documentación obtenida durante el trabajo de campo. Elaboración propia

Desde los Presupuestos Participativos se insistía en que estas propuestas respondían a “reivindicaciones históricas” de los barrios afectados o, en el caso de los carriles bici, de sectores ecologistas y otros colectivos sociales urbanos. Es cierto. Pero no lo es menos que se trataba de obras que, bien en las negociaciones de los Planes de Barrio de la alcaldía con asociaciones de vecinos o incluso en la documentación sobre planes de movilidad, ya habían sido puestas sobre la mesa de la Gerencia Municipal de Urbanismo con anterioridad. En el mejor de los casos, la planificada canalización de estas propuestas a las asambleas no obedeció sino a una operación, previamente negociada en el seno de la GMU, entre IU y PSOE; estrategia que, a la vez que contribuía a tramitar actuaciones ya previstas, dotaba de contenido político y presupuestario al proceso. Acaso, sin ser poco importante, los Presupuestos Participativos podrían haber actuado como ariete para la concreción e inclusión en el presupuesto de 2005 de tales actuaciones. Como nos decía el propio Juan Luis García Cebrián, Director del Observatorio y Control de Procesos y “hombre de Izquierda Unida” en la GMU, la presentación a través de los Presupuestos Participativos habría conllevado

“una ejecución más rápida que otros expedientes ante la presión de los vecinos: si hubiera una comparativa del nivel de ejecución de un presupuesto participativo y el nivel de ejecución de un presupuesto ordinario, el porcentaje de éxito sería mucho mayor en el presupuesto participativo”. (Informante: Director del Observatorio de Control y Procesos de la GMU. Cuadro municipal de Izquierda Unida)

Pero esta apreciación no se correspondía con las valoraciones de directivos, técnicos y funcionarios de las oficinas de la GMU que intervenían en la ejecución de los expedientes de estas propuestas, quienes señalaban el carácter secundario del capítulo presupuestario al que se endosaban:

“Son unos proyectos más dentro del cúmulo que se nos encarga vinculados al capítulo de inversiones; que tampoco es tanto, porque el capítulo de inversiones de la Gerencia es muy pequeño. Las peticiones de los presupuestos participativos nos llegan a través del Observatorio de Control de Procesos y constituye un proceso muy similar a como antes se cursaban las peticiones de los distritos. No hay diferencias sensibles con otras actuaciones de Inversiones en Obras e Infraestructuras” (Informante: Directivo de la GMU)

Particularmente, la vinculación de la construcción de los carriles bici a los Presupuestos Participativos merece un comentario aparte. Los carriles bici constituyeron la mayor partida del conjunto de propuestas aprobadas y dirigidas a la GMU (829.000,00 euros, un 38,9% del total); partida ya prevista, a decir de miembros del PSOE de este organismo, por la Gerencia Municipal de Urbanismo y cuya desviación hacia el proceso habría sido expresamente negociada por su Observatorio de Control y Procesos, dirigido por Izquierda Unida. Sí es cierto que la construcción de la red de carriles bici en la ciudad de Sevilla formaba parte del programa electoral de Izquierda Unida como uno de los ejes de una nueva política de movilidad. De hecho, fue una de las propuestas programáticas incluida en el Pacto de Progreso por Sevilla, en junio de 2003, negociado por PSOE e IU. Posteriormente, militantes de Izquierda Unida y otras personas afines propusieron su construcción simultáneamente en las distintas asambleas de zona de los Presupuestos Participativos. Nuestro conocimiento directo sobre la dinámica asamblearia que regía el proceso, nos obliga a introducir algunas reservas, pues cualquier grupo organizado que elaborara una propuesta “razonable” y la argumentara convenientemente en las distintas asambleas tenía garantizadas muchas posibilidades de éxito. Más aún si, además, contaba con el apoyo –absoluto apoyo, en este caso- de la dirección política de los Presupuestos Participativos y de buena parte de los miembros del PSOE.

A comienzos de 2006, las obras del carril bici ya se encontraban en estado de ejecución en varios de sus tramos. Por entonces, en algunos sectores del Partido Socialista Obrero Español surgieron recelos ante el hecho de que una obra de semejante magnitud presupuestaria y tan alto impacto urbano pudiera ser dirigida –y capitalizada- por el grupo municipal de Izquierda Unida. De hecho, el Concejal Delegado de Vía Pública, Manuel Gómez Lobo, miembro del PSOE, llegó a presentar, en reuniones con asociaciones de vecinos, las obras del carril bici

como una actuación propia incluida en el Plan de Barrios programado por su concejalía. Por su parte, la prensa local vertió informaciones contradictorias sobre esta “paternidad política” del carril bici. Así las cosas, concluimos que, o la construcción de los diferentes tramos del carril bici fueron objeto de reparto entre socios, o bien una misma intervención urbanística municipal estaba intentando ser capitalizada, por separado, por ambas fuerzas políticas.

Por si existían dudas, durante algunos días del mes de mayo de 2006, varias emisoras locales de radio repitieron unas cuñas publicitarias pagadas en las que Izquierda Unida de Sevilla relacionaba directamente el carril bici con su gestión municipal. Y la decisión de difundir estas cuñas publicitarias había sido adoptada desde el aparato partidista sin consulta previa a los dirigentes políticos de Participación Ciudadana y de los Presupuestos Participativos, según estos mismos nos aseguraron. En adelante, sobre todo a partir de las Elecciones de 2008 en que la recién creada Delegación de Infraestructuras para la Sostenibilidad pasaría a ser responsabilidad directa del nuevo portavoz del grupo municipal de Izquierda Unida, Antonio Rodrigo Torrijos, la ampliación y mantenimiento de la red de carriles bici y, de un modo más general, “la política de la bicicleta” pasaría a ser materia directamente gestionada por el grupo municipal de IU. Pero, a pesar de ello, desde los Presupuestos Participativos se seguiría insistiendo, dentro y fuera de Sevilla, en que los carriles bici habían sido “uno de los grandes logros urbanísticos” del proceso.

No sólo eso. La priorización de la extensión de los carriles bici y la relativa rapidez en su ejecución al amparo de su supuesto carácter de petición vecinal “ampliamente apoyada desde los Presupuestos Participativos”, suscitó no pocos recelos entre dirigentes de asociaciones vecinales y representantes de base de los propios Presupuestos Participativos, pues esta priorización colisionaba con el retraso en la ejecución del resto de propuestas ciudadanas dirigidas a Urbanismo. En reunión de la Comisión de Seguimiento de Urbanismo de los Presupuestos Participativos, celebrada en la GMU el 17 de enero de 2006, los delegados elegidos en las asambleas el año anterior manifestaron su disgusto. Uno de ellos, suscitando el asentimiento de buena parte del resto lo expresaba así:

“A mí lo que me mosquea es que el carril bici sea la única obra que ha empezado. Las obras de interés político son más rápidas y las de los presupuestos participativos, que en los barrios han sacado más votos, eh... están estancadas” (Informante: exdelegado de los Presupuestos Participativos, miembro de la Comisión de Seguimiento de Urbanismo)

Nótese particularmente la distinción apuntada por el comisionado, miembro además de un grupo motor, entre “obras de interés político” y “obras de los presupuestos participativos”, incluyendo significativamente el carril bici entre las primeras.

En realidad, la participación financiera de la Gerencia Municipal de Urbanismo en los Presupuestos Participativos la observamos, en muchas ocasiones, no demasiado clara. En asambleas y reuniones, “Urbanismo” era presentada ante los asistentes como una de las “piezas fuertes” del proceso. En algunas de estas reuniones registramos frases textuales, enunciadas por dirigentes políticos o técnicos de CIMAS-IEPALA, del estilo de “Urbanismo ha puesto a debate ciudadano el 15% de su presupuesto” o, incluso, que esta supuesta disponibilidad se había aproximado, “tras algunas operaciones de última hora, al 25%”. Estos comentarios, derivados del uso de expresiones coloquiales e inexactas, suponemos que no de manera intencionada¹⁷⁴, apuntaban a una altísima suma que, a poco que se reflexionara, no se correspondía de ninguna manera con la valoración económica real de las seis propuestas dirigidas a la GMU aprobadas en 2004 y que, presumiblemente, aunque al final no ocurriría así, deberían ser ejecutadas a lo largo del año 2005.

Lo que realmente había puesto la Gerencia Municipal de Urbanismo a disposición de los Presupuestos Participativos era el quince por ciento –que después alcanzaría a superar el veinte por ciento- de su capítulo presupuestario de Inversiones; capítulo que, como pudimos comprobar, venía conociendo progresivos recortes. Grosso modo, el porcentaje asignado a los Presupuestos Participativos venía a ser la cuota presupuestaria que, en virtud de los acuerdos de Gobierno, podía interpretarse que correspondía gestionar a Izquierda Unida; cuota que esta coalición derivó hacia la financiación de determinados proyectos más o menos canalizados como propuestas ciudadanas a través de las asambleas.

En la medida en que el representante de Izquierda Unida en la Gerencia Municipal de Urbanismo estaba decididamente comprometido con los Presupuestos Participativos y en que el entonces Delegado de Urbanismo y Vivienda, el concejal del PSOE Emilio Carrillo, mantenía un escrupuloso respeto hacia el Pacto de Gobierno, las propuestas presupuestadas por este

¹⁷⁴ En entrevista realizada al Director del Observatorio y Control de Procesos, en mayo de 2005, éste nos informaba con absoluta claridad que la incidencia de los Presupuestos Participativos en la GMU era de “un 15% de la partida 611, que es la partida de inversiones. Estamos en torno al millón quinientos mil o los dos millones de euros anuales; de tal manera que, en la partida presupuestaria, aparece la partida 611/00 y, ahora ya, con distintos dígitos –02, 03, 04-, aparecen las distintas propuestas del presupuesto participativo ya en el Presupuesto del 2005... que emanaron de las asambleas celebradas en el 2004”.

organismo se ejecutaron, aún con sensibles retrasos, con relativa normalidad. Tan sólo una de ellas, referida a la apertura de un bulevar en el Polígono Norte, hubo de ser finalmente desestimada por problemas legales sobrevenidos con una parcela implicada.

**Cuadro 65.- Estado de ejecución de propuestas y presupuestaria a comienzos de 2006
Propuestas dirigidas a la Gerencia Municipal de Urbanismo.
Aprobadas en 2004 y presupuestadas en 2005**

RESUMEN GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO (PSOE, con participación de IU)						
Capítulo	Nº de propuestas	Presupuesto asignado	Propuestas ejecutadas o en ejecución		Valoración presupuestaria	
			Nº propuestas	%	Presupuesto	%
Inversiones y mantenimiento	6	2.154.000,00 €	5	83,3%	1.834.000,00 €	85,1%
Actividades y programas	0	0,00 €	0	0,0%	0,00 €	0,0%
TOTALES	6	2.154.000,00 €	5	83,3%	1.834.000,00 €	85,1%

Fuente: Documentación obtenida durante el trabajo de campo. Elaboración propia

Pero la ejecución de la totalidad de propuestas remitidas a los Presupuestos Participativos en 2004 presentaba, aún a comienzos de 2006, numerosas irregularidades. De manera general, año y medio después de que las propuestas fueran aprobadas en las asambleas y más de un año después de haber sido incluidas en el Presupuesto Municipal, su estado de ejecución era muy variable según las áreas responsables. El Instituto Municipal de Deportes apenas tenía ejecutadas o en ejecución la quinta parte de las propuestas y tan sólo un 9,9% del presupuesto comprometido, dato que se correspondía claramente con el abierto desapego que la concejalía dirigida por Silva tenía, aún siendo miembro de Izquierda Unida, hacia los Presupuestos Participativos. De hecho, la ejecución del IMD no fue más allá.

**Cuadro 66.- Estado de ejecución de propuestas y presupuestaria a comienzos de 2006
Propuestas dirigidas al Instituto Municipal de Deportes.
Aprobadas en 2004 y presupuestadas en 2005**

RESUMEN INSTITUTO MUNICIPAL DE DEPORTES (IU)						
Capítulo	Nº de propuestas	Presupuesto asignado	Propuestas ejecutadas o en ejecución		Valoración presupuestaria	
			Nº propuestas	%	Presupuesto	%
Inversiones y mantenimiento	16	2.565.000,00 €	4	25,0%	235.000,00 €	9,2%
Actividades y programas	34	141.300,00 €	7	20,6%	34.100,00 €	24,1%
TOTALES	50	2.706.300,00 €	11	22,0%	269.100,00 €	9,9%

Fuente: Documentación obtenida durante el trabajo de campo. Elaboración propia

No fue así con el retraso en la ejecución de propuestas y presupuesto por parte de la Delegación de Participación Ciudadana, verdadero artífice del proceso, el cual obedecía fundamentalmente a imperativos técnicos, alcanzando unos meses después un nivel de ejecución próximo al 100%. Pero lo cierto es que, a comienzos del año 2006, más de dieciocho meses después de aprobadas en asambleas las propuestas, la única delegación municipal verdaderamente comprometida con los Presupuestos Participativos presentaba unos niveles de ejecución ligeramente superior a la mitad de las propuestas, lo que se traducía en un discreto 40,6% de ejecución presupuestaria.

Cuadro 67.- Estado de ejecución de propuestas y presupuestaria a comienzos de 2006
Propuestas dirigidas a la Delegación de Participación Ciudadana.
Aprobadas en 2004 y presupuestadas en 2005

RESUMEN DELEGACIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (IU)						
Capítulo	Nº de propuestas	Presupuesto asignado	Propuestas ejecutadas o en ejecución		Valoración presupuestaria	
			Nº propuestas	%	Presupuesto	%
Inversiones y mantenimiento	0	0,00 €	0	0,0%	0,00 €	0,0%
Actividades y programas	32	498.809,00 €	17	53,1%	202.447,00 €	40,6%
TOTALES	32	498.809,00 €	17	53,1%	202.447,00 €	40,6%

Fuente: Documentación obtenida durante el trabajo de campo. Elaboración propia

Por su parte, los distritos municipales presentaban niveles de ejecución muy variables, en parte debido a dificultades técnicas y en parte a la desafección hacia el proceso de varios de sus responsables políticos e incluso de sus propias juntas municipales de Distrito. Particularmente, los niveles de ejecución más tímidos se registraban en los distritos Este y Triana-Los Remedios, ambos gestionados por el PSOE. Pero, en cualquier caso, no debe dejar de tenerse en cuenta que un altísimo número de propuestas aprobadas en las asambleas, presupuestadas y ejecutadas no consistían sino en la mera continuidad de las actividades que los distritos ya venían realizando en años anteriores o, en algunos otros casos, de nuevas actividades igualmente programadas desde los propios distritos, desde sus direcciones con el concurso de “la nube” y de miembros de las entidades y asociaciones “afines”.

El cuadro de la página siguiente ilustra sobre estos niveles de ejecución en los distritos.

**Cuadro 68.- Estado de ejecución de propuestas y presupuestaria a comienzos de 2006.
Propuestas dirigidas a los Distritos Municipales. Aprobadas en 2004 y presupuestadas en 2005**

RESUMEN DISTRITO CASCO ANTIGUO (IU)						
Capítulo	Nº de propuestas	Presupuesto asignado	Propuestas ejecutadas o en ejecución		Valoración presupuestaria	
			Nº propuestas	%	Presupuesto	%
Inversiones y mantenimiento	7	180.327,82 €	4	57,1%	125.727,82 €	69,7%
Actividades y programas	9	387.083,40 €	6	66,7%	371.851,40 €	96,1%
TOTALES	16	567.411,22 €	10	62,5%	497.579,22 €	87,7%
RESUMEN DISTRITO MACARENA (PSOE)						
Capítulo	Nº de propuestas	Presupuesto asignado	Propuestas ejecutadas o en ejecución		Valoración presupuestaria	
			Nº propuestas	%	Presupuesto	%
Inversiones y mantenimiento	15	691.150,00 €	14	93,30%	631.050,00 €	91,30%
Actividades y programas	7	767.218,92 €	4	57,10%	631.050,00 €	82,30%
TOTALES	22	1.458.368,92 €	18	81,80%	1.262.100,00 €	86,50%
RESUMEN DISTRITO ESTE (PSOE)						
Capítulo	Nº de propuestas	Presupuesto asignado	Propuestas ejecutadas o en ejecución		Valoración presupuestaria	
			Nº propuestas	%	Presupuesto	%
Inversiones y mantenimiento	40	1.145.980,51 €	5	12,5%	115.000,00 €	10,0%
Actividades y programas	7	18.200,00 €	3	42,9%	11.500,00 €	63,2%
TOTALES	47	1.164.180,51 €	8	17,0%	126.500,00 €	10,9%
RESUMEN DISTRITO NERVIÓN-SAN PABLO (PSOE)						
Capítulo	Nº de propuestas	Presupuesto asignado	Propuestas ejecutadas o en ejecución		Valoración presupuestaria	
			Nº propuestas	%	Presupuesto	%
Inversiones y mantenimiento	23	359.468,95 €	18	78,3%	287.329,67 €	79,9%
Actividades y programas	11	679.964,00 €	5	45,5%	649.604,00 €	95,5%
TOTALES	34	1.039.432,95 €	23	67,6%	936.933,67 €	90,1%
RESUMEN DISTRITO SUR (IU)						
Capítulo	Nº de propuestas	Presupuesto asignado	Propuestas ejecutadas o en ejecución		Valoración presupuestaria	
			Nº propuestas	%	Presupuesto	%
Inversiones y mantenimiento	29	802.850,00 €	23	79,3%	602.800,00 €	75,1%
Actividades y programas	15	408.106,00 €	14	93,3%	403.106,00 €	98,8%
TOTALES	44	1.210.956,00 €	37	84,1%	1.005.906,00 €	83,1%
RESUMEN DISTRITO TRIANA-LOS REMEDIOS (PSOE)						
Capítulo	Nº de propuestas	Presupuesto asignado	Propuestas ejecutadas o en ejecución		Valoración presupuestaria	
			Nº propuestas	%	Presupuesto	%
Inversiones y mantenimiento	7	210.000,00 €	0	0,0%	0,00 €	0,0%
Actividades y programas	7	210.000,00 €	6	85,7%	180.000,00 €	85,7%
TOTALES	14	420.000,00 €	6	42,9%	180.000,00 €	42,9%

Fuente: Documentación obtenida durante el trabajo de campo. Elaboración propia

El presupuesto municipal para el ejercicio 2006, que debía recoger la financiación de las propuestas seleccionadas en los Presupuestos Participativos durante 2005, ascendió, aún excluyendo a los organismos autónomos y las empresas municipales, a 624.802.328,00 euros, unos sesenta y dos millones de euros más que en el ejercicio anterior. Este presupuesto, según los créditos de gasto de cada área, se distribuyó de la siguiente manera:

**Cuadro 69.- Presupuesto Municipal. Ayuntamiento de Sevilla Ejercicio 2006
Clasificación ordenada por áreas y según cuantía de sus créditos de gasto**

Área		Crédito (euros)	%
1	Presidencia	125.456.218,00	20,08%
8	Gobernación	81.154.806,01	12,99%
9	Recursos Humanos	67.987.048,45	10,88%
5	Hacienda	66.026.927,62	10,57%
2	Deuda Pública	51.876.054,86	8,30%
6	Urbanismo	39.629.101,86	6,34%
18	Juventud y Deportes	29.050.338,83	4,65%
16	Vía Pública	28.082.447,60	4,49%
3	Bienestar Social	26.616.544,90	4,26%
11	Cultura	17.739.902,68	2,84%
15	Salud y Consumo	17.492.825,71	2,80%
7	Empleo	17.125.824,29	2,74%
19	Distritos	14.848.884,50	2,38%
14	Innovación, Educación y Universidades	8.919.954,52	1,43%
10	Economía	7.436.038,29	1,19%
13	Fiestas Mayores	7.364.493,19	1,18%
4	Participación Ciudadana	7.053.605,31	1,13%
20	Cooperación al Desarrollo	3.647.157,55	0,58%
17	Medio Ambiente	2.980.079,92	0,48%
35	Personal adscrito a Organismos Autónomos	1.697.456,27	0,27%
12	Igualdad	1.508.737,27	0,24%
25	Órgano Económico Administrativo	335.917,36	0,05%
21	Consejo Económico y Social	174.499,00	0,03%
30	PSOE	191.121,60	0,03%
32	PP	165.879,12	0,03%
34	Grupos políticos	123.266,13	0,02%
31	IU	52.287,96	0,01%
33	PA	64.909,20	0,01%
TOTAL		624.802.328,00	100,00%

Fuente: Ayuntamiento de Sevilla. Memoria. Presupuesto Municipal 2006. Elaboración propia

La dura negociación del grupo municipal de Izquierda Unida, personalmente dirigida por Paula Garvín, consiguió que la Delegación de Participación Ciudadana viera incrementado su

presupuesto en más de dos millones de euros, subiendo un 43% por ciento en sólo un año. Aún así, seguía suponiendo un tímido 1,13% del total del presupuesto de la corporación.

Durante 2005 habían sido presentadas 2.013 propuestas ciudadanas a los Presupuestos Participativos de las que, finalmente, fueron propuestas ante las asambleas de zona un total de 1.524. De ellas, fueron priorizadas 879 y, después, valoradas económicamente 411. El siguiente cuadro clasifica estas 411 propuestas por áreas y aporta las cuantías de su valoración económica:

Cuadro 70.- Número de propuestas priorizadas en 2005 y valoración económica teóricamente presupuestada en 2006

Área	Número de propuestas presupuestadas	Valoración de propuestas
Participación Ciudadana	25	688.000,00
Gerencia M. Urbanismo	12	12.920.560,71
Inst. Munic. de Deportes	25	3.819.916,33
Hacienda	24	1.187.388,56
Empleo		
Cultura	28	280.000,00
Igualdad	6	432.699,00
Educación	14	109.500,00
Juventud	13	158.000,00
Casco Antiguo	35	510.179,04
Macarena	30	1.044.303,47
Nervión	7	185.139,78
Cerro-Amate	26	1.178.780,47
Sur	45	1.214.562,04
Triana	22	608.062,54
Macarena Norte	32	469.667,86
San Pablo-Santa Justa	24	846.415,27
Este	17	673.817,94
Palmera-Bellavista	17	365.695,71
Los Remedios	9	108.308,12
TOTAL	411	26.800.996,84

Fuente: Ayuntamiento de Sevilla. Memoria. Presupuesto Municipal 2006. Elaboración propia

Estas cifras, que fueron publicitadas desde Participación Ciudadana y que formaban parte de la Memoria del Presupuesto Municipal de 2006, indicaban en una primera lectura que, en su segunda edición, los Presupuestos Participativos de Sevilla incrementaban su dotación en

15.749.102,24 euros con relación al año anterior, ascendiendo un 140%. Pero el análisis detallado de este y otros documentos nos revelaría que las cosas no eran realmente así.

En primer lugar, se hizo necesario distinguir entre cantidades formalmente presupuestadas y ejecuciones reales, tanto en el plano técnico-administrativo como en cuanto a realizaciones prácticas de las obras y actividades presupuestadas. Así, la Memoria Presupuestaria de 2006 especificaba, en su página 94, que la valoración de cuatro de las propuestas dirigidas al Instituto Municipal de Deportes (IMD) ascendía a 3.714.516,33 euros. Pero tales propuestas fueron realmente emitidas en las asambleas ciudadanas celebradas en 2004, con lo que debieron haber sido presupuestadas en el ejercicio 2005. En cambio, el total destinado por el IMD, según la Memoria de 2005, a los Presupuestos Participativos tan sólo ascendió a 2.706.300,00 euros. Además, el nivel de ejecución de las propuestas de 2004 dirigidas al IMD fue, como también hemos mostrado, inferior al 10%. O sea, la mayor parte de la asignación presupuestaria del IMD del ejercicio 2006 para los Presupuestos Participativos se refería a propuestas del año 2004, por lo que sólo de manera forzada cabría asignarla como una nueva dotación financiera vinculada a las asambleas de propuestas de 2005. Sencillamente, se endosó al Presupuesto de 2006 el montante de las propuestas no ejecutadas durante 2005.

En segundo lugar, es preciso matizar la asignación financiera de la Gerencia Municipal de Urbanismo (GMU) a los Presupuestos Participativos en el Presupuesto Municipal de 2006: teóricamente, según la tabla anterior, 12.920.560,71 euros. La documentación interna de los Presupuestos Participativos a la que pudimos acceder, elaborada antes de la publicación de esta Memoria Presupuestaria, hacía referencia a propuestas de la GMU por un importe total de 920.560,71 euros, correspondientes a cuatro propuestas presentadas y aprobadas en las asambleas. Estas propuestas, que en conjunto apenas excedían los novecientos mil euros, eran el acceso peatonal desde Torreblanca a Sevilla Este, las obras en el canal de regantes del Valle Inferior Guadalquivir, la rehabilitación del jardín de la Pastora y de parte de la muralla de Macarena, y la rotonda en la Barriada de Padre Pío. Pero la Memoria Presupuestaria finalmente publicada incluyó una dotación que excedió esta cifra en 12.000.000 euros, cantidad que, en realidad, se correspondía con diversos tramos del carril-bici y con una obra en la Avenida de Kansas City, actuaciones ya previstas e inicialmente presupuestadas en otras partidas de la Gerencia Municipal de Urbanismo ajenas a los Presupuestos Participativos.

Lo que en realidad se produjo fue un trasvase financiero extraordinario tanto a los epígrafes de propuestas del IMD como de la GMU; no para ejecutar las propuestas aprobadas en las asambleas ciudadanas del año 2005 sino para ejecutar otras actuaciones en una decisión negociada, en última instancia, al margen del proceso.

**Cuadro 71.- Partidas discutidas y presupuestadas en los Presupuestos Participativos
Comparación 2004/2005 y 2005/2006**

Delegación / Organismo / Distrito	Debatido 2004 Presupuestado en 2005	Debatido 2005 Presupuestado en 2006
G.M. Urbanismo	2.154.000,00	920.560,71
Inst. Munic. de Deportes	2.706.300,00	105.400,00
Participación Ciudadana	464.245,00	688.000,00
Hacienda		1.187.388,56
Cultura		280.000,00
Igualdad		432.699,00
Educación		109.500,00
Juventud		158.000,00
Medio Ambiente		
Salud		
Casco Antiguo		510.179,04
Macarena		1.044.303,47
Nervión		185.139,78
Cerro-Amate		1.178.780,47
Sur		1.214.562,04
Triana		608.062,54
Macarena Norte		469.667,86
San Pablo-Santa Justa		846.415,27
Este		673.817,94
Palmera-Bellavista		365.695,71
Los Remedios		108.308,12
Casco Antiguo	567.411,22	
Macarena	1.458.368,92	
Nervión San Pablo	1.030.432,95	
Este	1.170.180,51	
Sur	1.210.956,00	
Triana Los Remedios	420.000,00	
TOTAL	11.181.894,60	10.913.382,17 €

Fuente: Memoria del Presupuesto Municipal de 2005 y 2006.
Documentación interna de los Presupuestos Participativos. Elaboración propia.

La dotación financiera real reflejada en la Memoria Presupuestaria de 2006, verdaderamente correspondiente a las propuestas ciudadanas de 2005, ascendía a 10.913.382,17 euros. Esto es, 268.512,43 menos que el año anterior y un 1,45% del total del Presupuesto Municipal. Como puede observarse en la comparación anterior, el porcentaje no sólo no había aumentado sino que se había reducido considerablemente con respecto al porcentaje de partida del año anterior (1,83%). Algo que, además, se producía en un año en que se habían sumado nuevas áreas a los Presupuestos Participativos.

En su segunda edición, los Presupuestos Participativos, hechas las consideraciones precedentes y teniendo en cuenta la incorporación de nuevas delegaciones y servicios municipales, presentaron un significativo descenso financiero en términos relativos. Sería particularmente relevante el descenso en la implicación financiera de la Gerencia Municipal de Urbanismo y del Instituto Municipal de Deportes. Además, dos de las nuevas áreas incorporadas al proceso – Innovación, Educación y Universidades, y Cultura- lo hicieron con una aportación presupuestaria muy baja respecto a sus potencialidades¹⁷⁵. Por su parte, la Delegación de Empleo, aún habiéndose incorporado al proceso y a pesar de estar dirigida por un concejal de Izquierda Unida, no incluyó en su presupuesto ninguna propuesta. Tampoco lo hizo la de Medio Ambiente. En la tabla precedente puede observarse también la variación del número de distritos que, en enero de 2006, ascendieron a once.

Consideramos muy significativo que, salvo la Delegación de Participación Ciudadana, otras estructuras gobernadas por Izquierda Unida disminuyeron su dotación; y que, si bien los distritos municipales canalizaron una parte significativa de su presupuesto a través del proceso, éste fue en gran parte destinado a financiar actividades muy similares –o idénticas- a las que los distritos venían tradicionalmente realizando; y, sobre todo, la generalidad de delegaciones y organismos no participaron sino de una manera prácticamente testimonial. Si la aportación financiera a los Presupuestos Participativos era el reflejo, en gran parte, de la voluntad política respecto al proceso de los grupos y concejales del gobierno local, las cifras expuestas eran poco alentadoras pues, lo observado entre 2005 y 2006, indicaba no sólo que los Presupuestos Participativos, aún aumentando el número de áreas implicadas, no ganaban en relevancia financiera sino que, por el contrario, la reducían ligeramente.

¹⁷⁵ La Delegación de Innovación, Educación y Universidades tan sólo dedicó en 2005 a los Presupuestos Participativos un 25% del capítulo de inversiones de uno de sus tres servicios, el Servicio de Educación. O la dotación destinada por la Sección de Planificación, Programación y Gestión Cultural y el Servicio de Bibliotecas apenas superó el 1,5% del presupuesto total de la Delegación de Cultura.

En el siguiente cuadro, mostramos una comparación de las partidas discutidas durante los años 2004, 2005 y 2006 y que teóricamente deberían ser presupuestadas y ejecutadas, respectivamente, en los ejercicios 2005, 2006 y 2007.

**Cuadro 72.- Partidas discutidas y presupuestadas en los Presupuestos Participativos
Comparación 2004/2005, 2005/2006 y 2006/2007**

Delegación / Organismo / Distrito	Debatido 2004 Ejecutado en 2005	Debatido 2005 A ejecutar en 2006	Debatido en 2006 A ejecutar en 2007
G.M. Urbanismo	2.154.000,00 €	920.560,71 €	2.500.000,00 €
I.M. Deportes	2.706.300,00 €	105.400,00 €	300.000,00 €
Participación Ciudadana	498.809,00 €	688.000,00 €	700.000,00 €
Inversiones Corporación		1.447.388,56 €	1.500.000,00 €
Cultura		180.000,00 €	180.000,00 €
Igualdad		99.600,00 €	100.000,00 €
Educación		109.500,00 €	110.000,00 €
Juventud		158.000,00 €	160.000,00 €
Medio Ambiente			100.000,00 €
Salud			100.000,00 €
Casco Antiguo		510.179,04 €	510.000,00 €
Macarena		1.044.303,47 €	933.000,00 €
Nervión		185.139,78 €	376.000,00 €
Cerro Amate		1.178.780,47 €	990.000,00 €
Sur		1.214.562,04 €	980.000,00 €
Triana		608.062,54 €	432.000,00 €
Macarena Norte		469.667,86 €	764.000,00 €
San Pablo		846.415,27 €	655.000,00 €
Este		673.817,94 €	862.000,00 €
Bellavista		365.696,37 €	501.000,00 €
Los Remedios		108.308,12 €	285.000,00 €
Casco Antiguo (2004)	567.411,22 €		
Macarena (2004)	1.428.318,92 €		
Nervión San Pablo (2004)	1.030.432,95 €		
Este (2004)	1.164.180,51 €		
Sur (2004)	1.210.956,00 €		
Triana Los Remedios (2004)	420.000,00 €		
Total Distritos	5.821.299,60 €	7.204.932,90 €	7.288.000,00 €
TOTAL ORGANISMOS	11.180.408,60 €	10.913.382,17 €	13.038.000,00 €

Fuente: Memoria del Presupuesto Municipal de 2005 y 2006.
Documentación interna de los Presupuestos Participativos. Elaboración propia.

Ya a principios de 2007, tras haber expuesto nuestros primeros análisis sobre el proceso, no coincidentes con las versiones difundidas por sus responsables, a estos mismos responsables y en diversos foros académicos y ciudadanos, comenzamos a tener dificultades para obtener

información directa que nos posibilitara contrastar las “versiones oficiales” sobre la ejecución presupuestaria real. Más aún, tras las elecciones de mayo de 2007, el nuevo grupo municipal endureció sus reservas para la difusión de información en un contexto en que manifestaban sus críticas hacia “los estudiosos de la universidad” o “los investigadores de la academia”. En realidad, durante el verano y otoño de 2007, el proceso atravesaba un punto de inflexión en que incluso se acentuaban las incertidumbres sobre su continuidad.

En tales circunstancias, en las que además ya dábamos por cerrada la primera fase del trabajo de campo, nos fue imposible obtener datos financieros precisos sobre la evolución del proceso. A esas alturas habían ya desaparecido hasta algunos ficheros que los anteriores dirigentes de los Presupuestos Participativos habían mantenido en su web institucional.

Aún así, la atención a los datos del cuadro anterior correspondientes a 2007, a pesar de no poder contar con datos definitivos de ese año, merece algunos comentarios y una observación final. En primer lugar, no disponemos de información precisa que nos permita valorar el incremento de la partida de la Gerencia Municipal de Urbanismo, más allá de una fundamentada suposición de su relación –parcial, al menos- con la continuidad en la extensión de carriles bici. En segundo lugar, insistimos en las resistencias del concejal de Izquierda Unida, Francisco Manuel Silva, y de su equipo al frente del IMD para cooperar decididamente con el proyecto; desapego igualmente observable en las delegaciones, también gobernadas por Izquierda Unida, de Juventud y Empleo. En tercer lugar, el epígrafe que en una ocasión aparece como “Hacienda” y posteriormente como “Inversiones Corporación” se corresponde, muy posiblemente en su totalidad, con inversiones para mantenimiento de instalaciones escolares, una parte menor de las cuales se derivó hacia el proceso debido a la presión de algunas AMPAS con el apoyo de los dirigentes de los Presupuestos Participativos. Cantidades muy superiores fueron destinadas al mismo fin en negociaciones de AMPAS y centros escolares directamente con el Ayuntamiento al margen del proceso. Por lo demás, la generalidad de delegaciones mantuvo sus dotaciones muy similares al ejercicio anterior así como los distritos tomados en su conjunto. No obstante, observados éstos por separado se distinguen algunos que subieron su aportación mientras otros la bajaron sin que podamos apuntar una clara relación de causa efecto; si bien, hemos de señalar que, en la fecha que comentamos, ya habíamos recibido informaciones que indicaban que algunos concejales de distrito, miembros del PSOE, comenzaban a sentirse “más cómodos” con un proceso que comenzaban a entender y controlar mejor.

En cualquier caso, analizando la evolución presupuestaria de los Presupuestos Participativos durante sus tres primeros años puede afirmarse, en los términos que venimos haciéndolo, que la relevancia financiera del proceso fue muy limitada, muy condicionada por las decisiones de cada responsable político, generalmente desafectos, y mediatizada por actuaciones protagonizadas por los dirigentes de la Delegación de Participación Ciudadana y de los Presupuestos Participativos al margen de los órganos y foros ciudadanos.

En las dos ediciones posteriores, la dotación presupuestaria fue aumentando. Así, en 2008, la reserva efectuada en el Presupuesto Municipal para las propuestas ciudadanas ascendió a 14.414.932,49 euros, formalmente, un 2,10% del total presupuestario. Por su parte, en 2009, según la información facilitada, sin detallar, por la Delegación de Participación Ciudadana, fueron destinados “más de quince millones de euros”¹⁷⁶. Y, en 2010, en un contexto de acusados recortes financieros, descendió a “más de seis millones de euros”¹⁷⁷, cantidad que debería ser ejecutada a lo largo de 2011, año en que el proceso quedó paralizado tras el ascenso del Partido Popular al gobierno local. En diciembre de 2011, numerosas propuestas aprobadas y presupuestadas en 2010 aún no habían sido ejecutadas y algunas de las que sí lo estaban siendo, requerían, para su realización, de negociaciones directas, al margen de un proceso ya paralizado, por parte de asociaciones o personas concretas con los nuevos responsables políticos de la Delegación de Participación Ciudadana, miembros del Partido Popular.

Cuadro 73.- Cantidades correspondientes a los Presupuestos Participativos Comparación. 2005 a 2010 (en millones de euros)

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Fondos PP.PP.	11,18	10,91	13,04	14,41	15,00	6,00

Fuente: Memoria del Presupuesto Municipal de 2005, 2006, 2007 y 2008.
 Documentación interna de los Presupuestos Participativos.
 Memorias de la Delegación de Participación Ciudadana de 2009 y 2010. Elaboración propia.

¹⁷⁶ Memoria 2009. Delegación de Participación Ciudadana. Ayuntamiento de Sevilla.

¹⁷⁷ Idem.

Conclusiones

A lo largo del presente trabajo hemos expuesto nuestra descripción y análisis de los Presupuestos Participativos de Sevilla. Tras realizar una introducción de corte metodológico y algunas referencias teóricas, hemos contextualizado nuestro objeto de estudio en el marco político más general en que se inserta: políticas institucionales de Participación Ciudadana, debate sobre las limitaciones de la democracia formal representativa y propuestas para la gestión urbana desde nuevos planteamientos sobre la gobernabilidad local. Estas cuestiones las hemos observado en el ámbito concreto de la ciudad de Sevilla y su ayuntamiento. Y, de manera recurrente, las hemos polarizado en torno a dos posiciones políticas que, con divergencias y puntos de aproximación, se corresponden, a grandes rasgos, con los planteamientos y estrategias de los dos partidos coaligados en el gobierno local entre 2003 y 2011, Partido Socialista Obrero Español e Izquierda Unida.

Hemos descrito y analizado los Presupuestos Participativos de Sevilla atendiendo, en primer lugar, a sus orígenes y antecedentes, a sus fundamentos políticos y su propuesta metodológica, ubicando estos aspectos en los debates y posicionamientos, políticos y académicos, que sobre estas materias fuimos conociendo y entendimos más relevantes. Asimismo, caracterizando a los principales actores –políticos, técnicos y sociales- que han protagonizado este proceso. A continuación, nos hemos centrado en sus escenarios “externos”; aquellos espacios, ciertamente controvertidos, abiertos a la participación de la ciudadanía, así como en su proyección hacia el exterior, lo que incluye algunas referencias a las redes político-académicas con las que mantuvo mayor vinculación. Por último, nos hemos detenido en sus escenarios “internos”, políticos y técnico-administrativos, municipales y partidistas, realizando una incursión en la estructura presupuestaria del Ayuntamiento de Sevilla para cotejar su incidencia en el conjunto de las finanzas municipales.

Las voluntades y compromisos de las autoridades políticas hacia el proceso, la respuesta de la ciudadanía llamada a participar y su inserción en la maquinaria burocrática municipal han constituido los principales ejes de análisis que, a lo largo de nuestro trabajo, hemos intentado explorar y desentrañar.

Es momento de abordar las conclusiones finales. En primer lugar, formulamos una valoración de los Presupuestos Participativos de Sevilla que, sin desdeñar sus contribuciones, incide en sus deficiencias y, muy especialmente, en las contradicciones contextuales que su desarrollo ha puesto a nuestro entender de manifiesto. Unas y otras, deficiencias y contradicciones, son confrontadas con nuestra hipótesis de partida y con nuestras preguntas iniciales.

El trabajo de campo nos ha permitido contrastar los principios políticos y metodológicos formales del proceso con su desarrollo práctico, lo que sostiene una sucesión de “luces y sombras” entre “lo que se dice” y “lo que se hace”. Como advertimos al comienzo de este trabajo, no pretendemos emitir un veredicto ni arrogarnos estar en posesión de una “verdad” incuestionable: hemos fundamentado nuestro análisis en el contraste de los discursos enunciados y las prácticas observadas y pensamos que este ejercicio constituye nuestra mejor aportación a un proceso que, debemos declarar, suscitó en sus comienzos nuestras simpatías.

Unas últimas apreciaciones sobre la política, más concretamente sobre la retórica que acompaña a las tácticas y estrategias políticas partidistas o de otros grupos, cierran este capítulo final.

Nos interrogábamos sobre si, efectivamente, los Presupuestos Participativos de Sevilla constituían, como sostenían sus impulsores, una vía de profundización democrática de la mano de una mayor participación de la ciudadanía en la planificación y gestión sociopolítica de la ciudad de Sevilla. Planteamos, como hipótesis de nuestra investigación, que para que los Presupuestos Participativos de Sevilla tuvieran relevancia social e incidencia en una planificación y gestión más democrática y participativa de la ciudad, debían concurrir tres factores: voluntad y compromiso político de las autoridades locales, participación relevante y plural de la ciudadanía, y acertada inserción en la burocracia municipal. Ya entonces aventurábamos, de manera tentativa, que concurrían debilidades en estos tres factores, advirtiendo de los efectos desmovilizadores que, a medio plazo, podría tener que el proceso derivara hacia una suerte de “experiencia fallida” o de “isla participativa”.

Concluido nuestro trabajo, afirmamos que, además de presentar severas deficiencias organizativas en su funcionamiento, los Presupuestos Participativos de Sevilla, más allá de la voluntad y esfuerzo de sus impulsores y simpatizantes, de sus logros y realizaciones concretas y, desde luego, más allá de formulaciones propagandistas salpicadas de retórica

autocomplaciente, han tenido una débil relevancia social y, por sí mismos, una incidencia marginal en la planificación y gestión de la ciudad de Sevilla.

Afirmamos que los compromisos del conjunto de autoridades locales hacia el proceso fueron, cuando existieron, débiles y contradictorios, soportados las más de las veces en discutibles motivaciones partidistas por lo general extrañas a los principios esgrimidos por sus impulsores. De la misma forma, los Presupuestos Participativos tuvieron “muy poca sociedad detrás”. Esta última afirmación la entendemos sobradamente demostrada y, en cualquier caso, la unilateral suspensión por parte del nuevo gobierno local del Partido Popular de las asambleas previstas para junio de 2011, tan sólo unos días después de tomar posesión el nuevo alcalde, no ha suscitado protesta relevante alguna ni en la sociedad civil organizada ni, de modo perceptible, entre los reducidos círculos más comprometidos con el proceso. Asimismo, ni el proceso tuvo una adecuada inserción en las estructuras técnico-administrativas municipales ni éstas se modificaron de manera apreciable en el sentido democratizador que predijeron sus dirigentes; aspectos estos en gran parte derivados de los dos fallidos factores anteriormente expuestos.

A lo largo de sus siete años de existencia, entre 2004 y 2010, desde los Presupuestos Participativos de Sevilla se han organizado decenas de actividades socioculturales, se han promovido pequeños equipamientos y obras en la vía pública, en ocasiones canalizando actuaciones de mayor entidad ya previstas en los planes municipales, se han generado algunos nuevos espacios de sociabilidad y ocio o se han reforzado otros ya existentes, se ha posibilitado una vía para la expresión de algunos sectores minorizados... Este proceso ha impulsado varios cientos de reuniones y asambleas que, en estos años, han contabilizado alrededor de veinte mil inscripciones, generando expedientes administrativos asociados a varios miles propuestas ciudadanas valoradas en unos setenta millones de euros.

Estos datos, a pesar de sus llamativas dimensiones, pueden ser convenientemente matizados si atendemos al conjunto de la población empadronada, al censo electoral o a las grandes cifras presupuestarias del ayuntamiento y de sus organismos autónomos y empresas. Asimismo, si tenemos en cuenta que muchas de las actuaciones derivadas de los Presupuestos Participativos ya se venían haciendo, o estaba prevista su ejecución, o podrían haberse desarrollado igualmente por otras vías. Pero también es cierto que nunca antes un proceso participativo de estas características, bajo tales discursos políticos y metodológicos, había alcanzado semejante incidencia sociopolítica y financiera.

Más allá de estos datos y de estas realizaciones concretas, los Presupuestos Participativos de Sevilla han contribuido a difundir entre minorías de relativa amplitud, institucionales y sociales, nuevos discursos sobre la participación ciudadana y, aunque en ámbitos más restringidos, el discurso sobre la democracia participativa como alternativa para complementar –o para regenerar– el sistema político representativo. De la misma forma, grupos de ciudadanos y ciudadanas han participado, aunque en dimensiones muy ajustadas y con niveles de implicación y satisfacción muy distintos, en un proceso presidido, así fuera de manera nominal, por formulaciones favorables a la aproximación de las autoridades locales a la ciudadanía, la cogestión de los asuntos públicos, el aprendizaje colectivo, la corresponsabilidad cívica... En asuntos territoriales de barrio y en temáticas sectoriales de toda la ciudad. Particularmente, los pequeños círculos ciudadanos que han permanecido durante más tiempo activamente vinculados al proceso, han concurrido en una intensa experiencia política y organizativa. Y, entre estos mismos círculos, el proceso de Sevilla se ha vivido vinculado a un proyecto global, cierto que muy indefinido, en favor de “otra democracia posible”.

Estos resultados políticos han sido fruto de una contradictoria convergencia, en una coyuntura municipal muy concreta, de esfuerzos e ilusiones entre los responsables políticos que impulsaron y dirigieron los Presupuestos Participativos de Sevilla, los técnicos externos y los empleados públicos locales que los gestionaron y los grupos de ciudadanos y ciudadanas que se integraron al proceso aportando diferentes compromisos voluntarios.

No obstante, desde el respeto y reconocimiento hacia estos actores y desde la conciencia de las dificultades inherentes a la implementación de un proceso de estas características en una ciudad de las dimensiones de Sevilla y en un marco sociopolítico local general ciertamente complicado y poco favorable, nuestro análisis nos obliga a introducir importantes puntualizaciones críticas. Y lo hacemos, en primer lugar, contrastando sus principios político-metodológicos formales con los resultados de la observación y análisis de su desarrollo práctico, lo que necesariamente deriva también en algunas reflexiones e interrogantes sobre los datos y logros referidos y sobre algunas de las argumentaciones que los pretendieron justificar.

El diseño formal del proceso, su modelo metodológico, unido a la dedicación de sus impulsores más directos y a cierto seguimiento social, aunque sobre todo a la coyuntura municipal que posibilitó el acceso y continuidad de Izquierda Unida en el gobierno local hasta 2011, explica la relativa estabilidad de los Presupuestos Participativos de Sevilla y algunos de sus logros. Pero

este mismo diseño, excesivamente ambicioso y regulado, en su afán por forzar formas y plazos para su propia justificación y reproducción, generó un funcionamiento poco operativo, estresante –a veces, caótico- y de tintes “burocráticos”, muy poco atractivo y difícil de seguir para personas sin motivaciones políticas o profesionales “fuertes”, con tiempo disponible limitado o sin suficiente experiencia en organizaciones de cierta complejidad.

Esta rigidez se justificaba, a modo de exigencias organizativas, en nombre de unos principios democráticos participativos que, además, se decía, primaban su autonomía y autorregulación por parte de la ciudadanía, su carácter vinculante para las autoridades, su control social, su dimensión deliberativa y universal y su finalidad social redistributiva.

La autorregulación normativa desde el propio proceso fue uno de sus principios fundacionales: la propia ciudadanía establece las reglas, se apuntaba, como garantía de su autonomía social y como factor de diferenciación de otros modelos regulados por las autoridades. Este supuesto carácter “autorreglamentado” de los Presupuestos Participativos de Sevilla debe ser cuestionado. Las asambleas de zona para debatir y aprobar el Autorreglamento reunieron, por lo general, a grupos muy reducidos de personas. Una parte relativamente importante de los asistentes a estas asambleas no conocía con precisión el motivo de estas convocatorias y acudía a ellas por otras muchas razones, algunas muy críticas hacia el ayuntamiento e incluso hacia los propios Presupuestos Participativos. Eran asambleas demasiado largas y difíciles de entender y, antes de su finalización, habían sido abandonadas por un número considerable de las personas que se habían inscrito a su comienzo. Por el contrario, los participantes más vinculados al proceso, en particular los miembros y simpatizantes de los partidos políticos de la coalición municipal gobernante, ejercían, junto a sus dirigentes políticos y técnicos, un claro protagonismo y dirección en una tramitación excesivamente formal, a veces “de trámite”, además de confusa y poco representativa de la pluralidad y diversidad ciudadanas. De hecho, algunas de estas reuniones venían precedidas de negociaciones y acuerdos entre dirigentes del proceso y miembros de IU y PSOE sobre articulado y enmiendas que posteriormente determinaban los resultados de las votaciones.

Otro aspecto muy debatido en los foros sobre presupuestos participativos fue que las propuestas ciudadanas seleccionadas debían ser de obligado cumplimiento para las autoridades. Incluso, este carácter “vinculante”, fue esgrimido como una línea divisoria a modo de indicador de “autenticidad” de los procesos. Pero una primera matización requiere reparar en que hubo

propuestas aprobadas en asambleas y posteriormente ejecutadas que fueron promovidas desde las propias direcciones municipales y sus círculos de influencia e incluso desde los propios dirigentes de los Presupuestos Participativos. En segundo lugar, las propuestas, antes incluso de ser presentadas a votación, debían sortear varios filtros –viabilidad competencial, técnica, y presupuestaria- sujetos a eventualidades controvertidas. Más aún, una vez aprobadas en asambleas, las propuestas eran tamizadas por criterios socio-territoriales que modificaban su puntuación definitiva. Y, aun definitivamente seleccionadas, eran incorporadas o no al Presupuesto Municipal en función de la financiación que cada delegación, distrito u organismo autónomo destinara discrecionalmente al proceso. Este complejo procedimiento, aun estando fundamentado en criterios coherentes, hubiera requerido de unos mecanismos ciudadanos de control cuyo estado de desarrollo no nos pareció en absoluto en condiciones de garantizar.

Los Presupuestos Participativos de Sevilla fueron eminentemente propositivos, muy condicionados por las decisiones –previas y posteriores- de las autoridades locales y de los dirigentes políticos del proceso. En realidad, la deliberación ciudadana estuvo prácticamente ausente en lo que respecta a las “grandes líneas” de la planificación urbana o de la política presupuestaria, pues eran los responsables de las delegaciones y distritos municipales, acaso con el concurso de las juntas distritales y siempre bajo el estrecho seguimiento de los partidos gobernantes y de los dirigentes políticos del proceso, quienes decidían temas, capítulos y partidas presupuestarias susceptibles de acoger propuestas ciudadanas y de ser votadas en las asambleas. Incluso, los responsables políticos de las estructuras municipales podían decidir su adscripción o no –o su adscripción testimonial- a los Presupuestos Participativos. Y, en cualquier caso, la ejecución de numerosas propuestas “vinculantes” estuvo sujeta a una muy variable disposición de las direcciones políticas y técnico-administrativas municipales, difícil de modificar dada la ya referida fragilidad de los mecanismos ciudadanos de control.

Los Presupuestos Participativos de Sevilla disponían principalmente de dos mecanismos formalizados para su “control social”. De un lado, los delegados de ciudad y de distritos intervenían en la puntuación definitiva de las propuestas seleccionadas en las asambleas y, posteriormente, desde las comisiones de seguimiento, velaban por su ejecución. De otro, en el último trimestre del año, se realizaban asambleas públicas –de “rendición de cuentas”- para informar sobre el estado de las actuaciones decididas el año anterior. En la práctica, estos mecanismos tuvieron demasiado de “declaración de intenciones”. En primer lugar, porque no era fácil lograr candidatos para los consejos ni siquiera entre miembros de partidos o asociaciones,

sobre todo a partir de la segunda edición. En segundo lugar, porque entre los delegados elegidos se registró un elevado número de dimisiones y abandonos, ya fuera por la dedicación exigida, por las complicaciones del proceso o por desencantos ante la dispar receptividad de unas u otras autoridades y estructuras hacia unas propuestas que, en determinados casos, tardaron demasiado tiempo en visualizarse o no llegaron a materializarse. También, en tercer lugar, porque las asambleas de “rendición de cuentas” que conocimos fueron reuniones deficientes en su convocatoria, con escasa asistencia y con información de mala calidad, donde no faltaron quienes expresaron su incomprensión o su descontento hacia los Presupuestos Participativos. Así las cosas, calificar el proceso como “socialmente controlado” nos parece un exceso que reduce la supervisión social a una expresión ínfima, por lo demás ajena a las organizaciones y redes sociales más relevantes y a unos niveles aceptables de pluralidad.

Una diferencia con otras iniciativas desarrolladas hasta entonces en la ciudad de Sevilla fue su denominado “carácter universal”: la participación estaba formalmente abierta a toda la población, a título individual, con independencia de pertenecer o no a partidos políticos o asociaciones, tanto para la presentación de propuestas como para la asistencia y votación en las asambleas o para formar parte de los órganos ciudadanos de representación. Esta opción, argüida en aras de una supuesta “universalidad” de la participación, esgrimió de manera simplista la esclerosis de una parte del movimiento vecinal para excluir a la generalidad del tejido asociativo como tal. Este tipo de formulaciones, cada vez más defendidas por autoridades y consultores de muy distinto signo, facilitan objetivamente la labor de los dirigentes políticos en tanto suprimen la interlocución con sectores organizados “incómodos” que pueden mostrarse especialmente críticos y reivindicativos. Además, así pudo observarse, no impiden que miembros de los partidos políticos, de las estructuras municipales o de otros grupos, igualmente próximos a sus responsables políticos, participen e incidan en los procesos de manera organizada; en ocasiones, actuando de manera coordinada con estos responsables políticos.

Por otra parte, así como ha quedado cuestionada la relevancia social de diversos foros y reuniones, entendemos que las asambleas para la votación de propuestas merecen otra consideración. Aunque algunas expresiones (“universal”, “toda la población”, “la ciudadanía de Sevilla”, “los vecinos del barrio”...) fueron muy desmedidas, sí pudimos observar, en algunos de estos actos, intentos por llegar a sectores sociales amplios, respuestas ciudadanas más nutridas y técnicas de dinamización más ágiles e inclusivas. Estas asambleas no suscitaron interés entre corporaciones profesionales, responsables institucionales, medios de comunicación, empresas u

otras organizaciones con vías privilegiadas de interlocución y obtención de recursos pero, al margen de otras consideraciones, representaron espacios relativamente idóneos para la participación de sectores ciudadanos más numerosos y diversos que pudieron incluir, en algunos casos, a personas con menos experiencia en la acción política. Este hecho invita a reparar en la existencia de sectores ciudadanos, cuantitativamente minoritarios pero de relativa amplitud, diversidad e incidencia social, con distintas disposiciones a participar más activamente en iniciativas democráticas que exceden el estrecho marco formal representativo.

La confluencia de personas y grupos, la proximidad a dirigentes políticos o a profesionales y dinámicas municipales, la aparición de nuevos compromisos y liderazgos... contribuyeron a la cualificación de parte de las personas participantes; particularmente, en casos y períodos concretos, entre quienes, sin relaciones fuertes con otras entidades, se incorporaron al proceso con distintos grados de estabilidad y asumieron algunas responsabilidades. En este sentido, los Presupuestos Participativos de Sevilla estimularon a algunas personas y colectivos y redes sociales pero, es obligado señalarlo, en el marco de experiencias muy contradictorias que incluyeron también numerosas críticas, decepciones y abandonos. Además, estas asambleas, aunque contaron con mayor asistencia y participación, estuvieron muy condicionadas por fugaces sucesiones de propuestas para su votación, sin tiempos ni espacios deliberativos para unas tareas de información, debate o reflexión colectiva que quedaron circunscritas a otros encuentros muy minoritarios.

En otro orden de cosas, entendemos que no se ajusta a los hechos contrastados la afirmación de que los Presupuestos Participativos constituyeran un proceso de “planificación comunitaria” para la ciudad de Sevilla. Lo fundamental de esta planificación y su gestión, aquella que moviliza la toma de decisiones “importantes” y la mayor parte de los recursos, ordena el espacio, provee los servicios, impacta en el medio ambiente urbano y la calidad de vida, influye sobre las tensiones socioterritoriales, polariza la atención social, refuerza las identificaciones colectivas... discurría por escenarios del todo ajenos a este proceso (planes y convenios urbanísticos, negociaciones con empresas privadas, con otras administraciones o con entidades ciudadanas, ordenanzas municipales y otras normas, diseño de fiestas mayores, planes de seguridad comunitaria, programas conveniados con agencias del tercer sector, campañas de marketing urbano y políticas de comunicación, planes de barrio y contratos-programa...).

De la misma forma, considerarlo como un instrumento de redistribución para la “Justicia social” no deja de ser una loable pretensión pues, aunque su base social tenía un carácter eminentemente popular y entre los criterios de ponderación de las propuestas figuraban factores que perseguían mayor equilibrio socio-territorial, el grueso de mecanismos de redistribución social en nuestro modelo de Estado depende de administraciones y organismos públicos ajenos a los ayuntamientos. Aun considerando la tendencia de las administraciones locales a intervenir en esferas del “Estado del Bienestar”, ciertamente limitada, a veces casi virtual a través de “redes de ciudades” sectoriales, el reducido margen de actuación efectiva de estas políticas sociales delegadas en el ámbito local, la Delegación de Bienestar Social o determinados programas y proyectos concertados con otras administraciones o entidades privadas en el caso del Ayuntamiento de Sevilla, nunca formaron parte de los Presupuestos Participativos.

Concluimos que los Presupuestos Participativos de Sevilla, si bien dispusieron de una elaborada fundamentación, política y metodológica, ésta quedó marcadamente desdibujada en la práctica.

En este sentido, numerosos informantes, miembros de organizaciones políticas y sociales, empleados públicos locales y autoridades y asesores municipales, incluso comprometidos con el proceso, nos cuestionaron la rigidez metodológica y la pretendida centralidad de los presupuestos participativos en las políticas locales de Participación Ciudadana. Aun reconociendo en sus ajustados términos sus logros y realizaciones, compartimos estos interrogantes sobre la justificación de unos procesos tan complejos y complicados para, al fin y a la postre, ejecutar sólo parcialmente las decisiones tomadas o realizar actividades e intervenciones menores y similares –o idénticas- a otras que ya se venían realizando, que se iban a realizar en cualquier caso o que, en no pocas ocasiones, deberían ser realizadas “de oficio” o en base a actuaciones canalizadas a través de cauces participativos ya existentes. Actividades e intervenciones que, además, eran extrañas no ya a los principales debates políticos y sociales generales, sino que guardaban muy débil relación incluso con los más próximos debates locales sobre el “modelo de ciudad”.

Se puede argumentar -de hecho, así se ha argumentado- que, más allá de su funcionamiento y sus resultados concretos (de asistencia, niveles de ejecución, presupuestarios...), los presupuestos participativos se justificaban por su dimensión sociopolítica “fuerte”: “pedagogía

social”, “empoderamiento popular”, “impulso de nuevas redes sociales”, “construcción de una nueva cultura política”... El análisis de su desarrollo obliga a contradecir tales supuestas potencialidades pero, aun en el supuesto de que en un plano ideal fueran aceptadas, sigue siendo pertinente cuestionar este razonamiento. No sólo por las evidencias empíricas que nos han sugerido su observación y análisis o porque pudieran existir otros mecanismos participativos que, integrados, pudieran tener potencialidades cuando menos similares (planes integrales participativos, observatorios ciudadanos, escuelas de ciudadanía, asambleas vecinales, consultas telemáticas...) sino también, y sobre todo, porque no es realista considerar los presupuestos participativos –las políticas institucionales de Participación Ciudadana en general– como espacio central para una acción sociopolítica que, aun contemplando su dimensión propositiva y negociadora con las administraciones, pivota, en la práctica social, fundamentalmente sobre los movimientos, organizaciones, colectivos y redes sociales, sobre sus demandas críticas y reivindicativas y sobre su autonomía política y organizativa.

De la misma manera, entendemos insostenible el recurso a la argumentación del valor de “lo concreto”, en su dimensión propositiva, como espacio de una supuesta “lucha por reformas” inserta en una renovada e idealizada perspectiva estratégica de “acumulación de fuerzas revolucionarias”, “dentro y fuera de los aparatos del Estado”, se exprese con la retórica que se exprese tal argumentación. Al margen de los cerebros y los textos de algunos de sus impulsores, los presupuestos participativos no han sido un terreno de lucha social, ni tan siquiera de lucha reformista de carácter táctico de relevancia. Acaso fueron un pulso entre dos partidos políticos que se autoproclaman de izquierdas y entre diferentes sectores en pugna en el interior de cada uno de ellos. Y, en este sentido, su mítica “contribución al empoderamiento ciudadano” solo puede “observarse” desde un desmesurado acto de fe.

Igualmente, defender como cuestión de principios la pertinencia y centralidad de una única herramienta privilegiada para la Participación Ciudadana institucionalizada, los presupuestos participativos, o, más aún, de un modo harto simplista, de un modelo político-metodológico único de presupuestos participativos para extender la democracia participativa, concomitante al “empoderamiento ciudadano” y la “transformación social”, con pretensiones exclusivas de validez universal, no cabe ser interpretado sino como un mero ejercicio de bandería partidista en pugna con otras opciones; por lo demás muy corto de miras, pues desatiende de manera radical la extraordinaria complejidad y diversidad de contextos locales y particulares. No ya en el ámbito

global, europeo o estatal, o entre los distintos pueblos y ciudades de Andalucía, sino incluso entre distintos distritos y barrios de una misma ciudad.

Más allá de estas deficiencias “internas”, formales o evidenciadas en la praxis, el análisis de los Presupuestos Participativos de Sevilla arroja otras tantas importantes contradicciones relativas al contexto sociopolítico local en que se desarrollaron. Porque los Presupuestos Participativos, un proyecto que pretendía promover la participación de “toda la ciudadanía” en la gestión política de la ciudad de Sevilla, generaron incompreensión, indiferencia o abierta oposición en la mayoría gobernante perteneciente al Partido Socialista Obrero Español, en los partidos de la oposición (Partido Popular y, hasta 2007, Partido Andalucista), en sectores locales del Partido Comunista de Andalucía y del propio grupo municipal de Izquierda Unida del que surgió la iniciativa, en las juntas municipales de distrito y otros mecanismos participativos institucionales preexistentes, en la mayoría de las estructuras técnico-administrativas municipales y entre sus profesionales, en los discursos y prácticas de los principales planes y proyectos urbanos, en la mayor parte del asociacionismo vecinal, en agentes sociales, organizaciones del tercer sector y otras entidades civiles de sólida implantación, en colectivos ciudadanos autónomos de pensamiento y acción alternativos, en la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, en otros casos andaluces de presupuestos participativos y, desde luego, entre la inmensa mayoría de la población llamada a participar... Si a priori hubiéramos tenido que imaginar un listado de sectores desafectos a los Presupuestos Participativos de Sevilla probablemente no hubiéramos acertado a darle semejante extensión.

Creemos que tras su restringido seguimiento social se esconden varias contradicciones alojadas en la estructura vertebral de los Presupuestos Participativos de Sevilla. Anotamos algunas de ellas.

La generalidad de los análisis sobre el Orçamento Participativo de Porto Alegre coinciden en subrayar tres factores que explicaron su surgimiento: severas carencias sociales; extendida corrupción en una administración local descapitalizada, ineficiente e incapaz de garantizar servicios urbanos básicos; y amplia y plural movilización socio-política en demanda de mayor participación democrática con fuerte contenido social. Asimismo, la victoria electoral de la coalición impulsada por el Partido dos Trabalhadores a la Alcaldía de Porto Alegre en 1989, lo que añadió un gobierno local claramente comprometido con estas reivindicaciones. Aun considerando la magnitud de las contradicciones sociales –“viejas” y nuevas- de la ciudad de

Sevilla, éstas no son comparables a las de Porto Alegre a fines de los años ochenta o a las de otras ciudades latinoamericanas cuyos procesos se han esgrimido como referentes políticos y metodológicos. Asimismo, las capacidades, aun con limitaciones competenciales y financieras, de su administración local. O la existencia no sólo de una amplia base social de legitimación del sistema municipal representativo -con certeras impugnaciones, sin duda- sino también de su complementación con mecanismos de interlocución social institucionalizados que, a pesar de sus deficiencias y de las críticas que suscitan, contribuyen a mantener cierta estabilidad del consentimiento ciudadano hacia la política local.

Estas y otras causas, en algunas de las cuales las formaciones políticas “de izquierdas” tienen indudables responsabilidades, con resultados de frustraciones y fundadas desconfianzas, contribuyen a explicar, en nuestro contexto más próximo, la amplia desafección y las críticas de las minorías más activas hacia los partidos políticos y los espacios participativos institucionales aun cuando éstos se correspondan con gobiernos locales de partidos “progresistas”. Algunas voces han destacado la componente cívica de los presupuestos participativos en Europa frente a sus objetivos “más sociales” en otras partes del mundo pero, aun así, consideramos que los Presupuestos Participativos de Sevilla articularon un imaginario parcial y sesgado sobre el poder local al tiempo que en exceso idealizado sobre la disposición y capacidades populares, tal vez más próximo a otros contextos que al marco sociopolítico de la ciudad de Sevilla.

Los Presupuestos Participativos de Sevilla no surgieron de una demanda social relevante pues su origen fue consecuencia colateral a un pacto entre fuerzas políticas para acceder al gobierno local en un marco político general muy poco receptivo: de arriba hacia abajo con débil determinación desde arriba. La fuerza mayoritaria de este gobierno, el PSOE, los aceptó en este contexto, sin que formara parte de sus prioridades políticas, siendo percibidos por sectores de sus dirigentes y militantes como una “imposición de Izquierda Unida”. Más aún, no todo el grupo municipal de IU, mostró la misma identificación con su formulación metodológica concreta. Dentro del ayuntamiento, sobre todo hasta 2008, los Presupuestos Participativos fueron una apuesta casi exclusiva de dirigentes y militantes de Izquierda Unida vinculados a la Delegación de Participación Ciudadana, corriente con apoyos que cada vez fueron más limitados dentro de un grupo municipal a su vez minoritario en la coalición de gobierno. Estos apoyos políticos fueron muy reducidos para un ambicioso proyecto que pretendía la apertura de la gestión municipal a la participación sistematizada del conjunto de la ciudadanía.

Las ideas-fuerza de los Presupuestos Participativos no coincidían con unos discursos estratégicos dominantes sobre la ciudad de Sevilla que, aun con vagas referencias a algunos de sus elementos, apuntaban a otras lógicas en las que “la cuestión de la participación ciudadana” era contemplada más como un recurso para la legitimación de la política municipal, como una estrategia de canalización de conflictos o como una vía de contención o satisfacción de entramados asociativos afines, que como artífice central para la regeneración democrática y la redistribución social. Para la mayoría del gobierno local, los Presupuestos Participativos eran, en el mejor de los casos, una herramienta más, y de segundo orden, para la “construcción participativa del proyecto de ciudad”. El Plan de Barrios asociado a los contratos-programa o el Plan Integral para el Polígono Sur, el primero negociado con asociaciones de vecinos y el segundo con una componente participativa “de base”, contaron con muchos más recursos políticos, técnicos y financieros. Y junto a instrumentos centrales como el Plan General de Ordenación Urbana o los planes estratégicos, dotados de espacios participativos “débiles”, informativos o consultivos, constituyeron las grandes apuestas municipales para la planificación y la gestión urbana de Sevilla. Esta contradicción política, acentuada por pronunciamientos desde los Presupuestos Participativos representativos del ideario de sólo una reducida parte del gobierno de la ciudad, contribuye a explicar el limitado apoyo político, técnico y presupuestario desde el conjunto del ayuntamiento.

Pero, además, la política local –y los Presupuestos Participativos de Sevilla, como la generalidad de casos andaluces, no han sido una excepción- está muy condicionada por las estrategias e intereses enfrentados de las distintas fuerzas partidistas; contradicciones igualmente observadas en el interior de los propios partidos políticos, entre corrientes y sensibilidades en pugna por el control de las organizaciones y/o de las esferas de poder institucional de las que participan. También es preciso aludir a los comportamientos de las organizaciones partidistas en el interior de los Presupuestos Participativos. Por un lado, su propia dirección política ejerció una permanente tutela que incluyó alianzas, negociaciones y otras intervenciones al margen de los órganos ciudadanos. Y en las asambleas eran observables actuaciones coordinadas desde los partidos políticos o desde las propias estructuras municipales, unas veces muy evidentes otras con mayor sutilidad, para incidir en unas u otras decisiones, tanto para la selección de determinadas propuestas como para la configuración de los órganos ciudadanos de representación. En este sentido, los Presupuestos Participativos se revelaron en última instancia como una expresión más de un sistema político marcadamente partitocrático, del que el caso

español es paradigmático, donde los partidos –en particular, sus órganos dirigentes- ostentan un absoluto dominio del espacio político institucional.

Los Presupuestos Participativos de Sevilla también encontraron dificultades en las propias estructuras técnico-administrativas municipales. Estas dificultades obedecen a diferentes causas: las propias rémoras organizacionales de la burocracia municipal, la ralentización introducida en la ejecución de las propuestas por normativas legales y protocolos garantistas y de fiscalización del gasto, las muy dispares dinámicas de trabajo de las unidades y profesionales, entre las cuales algunas eran muy poco receptivas al proceso, el cruce de legitimidades, experta o democrática, entre técnicos vitalicios y políticos circunstanciales... Pero, por encima de estas contradicciones, debemos destacar otras dos: una, el ínfimo interés de la mayoría de las autoridades por el proceso y, como consecuencia, la escasa persuasión hacia unos equipos de profesionales sabedores de esta debilidad; en segundo lugar, la desacertada estrategia seguida por los responsables políticos de los Presupuestos Participativos hacia las estructuras organizacionales del ayuntamiento y sus profesionales.

Por otro lado, mientras que los Presupuestos Participativos fueron presentados como una posibilidad, próxima y sencilla, de “dar voz a quienes no la tienen”, se otorgó excesiva centralidad a toda una batería conceptual y terminológica muy ideologizada y de difícil comprensión. Críticas muy oportunas realizadas por sus impulsores hacia el confuso lenguaje político y técnico-administrativo, o hacia la tradicional posición dominante de dirigentes políticos y funcionarios, contrastaron con los intentos de añadir legitimidad al proceso subrayando su valoración en lejanos foros internacionales o la presencia de “expertos” externos, ya fueran técnicos y consultores o investigadores universitarios, ideológicamente próximos. Esta última apreciación introduce otro elemento contradictorio que suscitó desconfianzas entre varios actores: las denominadas “redes internacionales para la gobernabilidad democrática que articulen lo local y lo global”, entre las que observamos estructuras más piramidales que reticulares, con nula presencia de sectores ciudadanos “de base”, con “nodos fuertes” –políticos y académicos- que competían por recursos institucionales y pugnaban, entre ellas pero también con otros políticos y profesionales locales, por su ubicación en el “universo global”, en gran medida virtual, de los presupuestos participativos.

Hemos señalado el alcance de la asistencia ciudadana a algunas asambleas de propuestas. Aunque la receptividad social del proceso es susceptible de diferentes lecturas, es pertinente

señalar que, aun con cierta irregularidad, se registraron niveles de asistencia a estas asambleas que, aunque reducidos tomada la totalidad de la población, fueron significativos; sobre todo, en contraste con otras iniciativas municipales. En algunos barrios, cierto que en casos muy concretos, esta asistencia fue relevante, tanto en número como, puntualmente, en cuanto a presencia de miembros de algunas asociaciones sectoriales o vecinales. En función de las zonas, observamos también diversidad vecinal y socio-profesional y una destacada presencia relativa de mujeres, si bien, por lo general, con la salvedad de algunos grupos de escolares movilizados hasta 2007, fueron dominantes edades medias elevadas, sin presencia apreciable de jóvenes, de personas de etnia gitana, de población inmigrada extranjera o de los sectores sociales más precarios y excluidos; ni siquiera en aquellos barrios donde estos grupos constituyen una parte significativa de sus habitantes.

No obstante, esta participación fue muy desigual entre barrios y muy inferior en otros encuentros. Particularmente, en los que se aprobaba el Autorreglamento u otros de carácter deliberativo la asistencia fue muy reducida y poco plural. Asimismo, fueron amplia mayoría las personas que, tras participar en una asamblea de propuestas, dejaron de hacerlo al año siguiente. El contraste de los datos numéricos, tanto de los aportados por los responsables del proceso como de los directamente registrados desde la investigación, nos hace concluir que, de un lado, un alto número de personas participaba puntualmente con objetivos muy concretos, circunstanciales y utilitaristas, algo que guarda poca relación con las pretensiones sociopolíticas estratégicas esgrimidas desde el proceso; de otro, entre los sectores ciudadanos más identificados con los Presupuestos Participativos se registró una participación irregular, a veces con desconfianza e incluso disconformidad, y los abandonos fueron numerosos entre delegadas y delegados y entre miembros de grupos motores.

El proceso mantuvo cierta base social pero las deficiencias y contradicciones reseñadas alejaron, por un lado, a los sectores sociales conservadores o menos receptivos a los tradicionales discursos y prácticas de los partidos de izquierda; por otro, al grueso de entidades, agentes y organizaciones sociales más sólidas y, entre ellas, a la mayor parte de las asociaciones vecinales que ya mantenían cauces de interlocución con distritos y concejalías; y, por otro más, a los círculos ciudadanos más autónomos, críticos, activos y reivindicativos. Pero también a otras muchas personas, no necesariamente asociadas ni ideológicamente muy definidas que, preocupadas por la resolución de problemas concretos e inmediatos, observaron en los Presupuestos Participativos un procedimiento complicado y lento, "muy politizado" y con

demasiadas dificultades para el tratamiento de cuestiones que, en ocasiones, podían ser abordadas desde otros cauces más inmediatos y resolutivos.

Desde el gobierno local de Sevilla, los dirigentes y militantes de Izquierda Unida y del Partido Comunista de Andalucía focalizaron su acción política alrededor de dos ejes centrales: por un lado, la extensión y consolidación de sus posiciones de poder institucional y el fortalecimiento de su organización, ya fuera en un plano interno a través del control y gestión de importantes recursos (económicos, normativos, humanos) o, hacia el exterior, reconstruyendo su proyección social; y, por otro, el desarrollo hasta donde les permitió la correlación de fuerzas municipal de líneas programáticas inspiradas en la “tradición social de la izquierda” y en los “nuevos movimientos sociales”.

En el primero de los sentidos apuntado, hay que tener en cuenta que, en los últimos años, estas organizaciones –IU y PCA- se habían visto debilitadas por importantes conflictos internos y, a pesar de sus intentos por incidir y hacerse presentes en las organizaciones y movilizaciones sociales, sus posiciones fueron modestas y muy contestadas, tanto entre las recelosas redes y colectivos más autónomos y críticos como entre tradicionales “grandes” organizaciones sociales más acomodadas al terreno de la interlocución con las instituciones. La pérdida progresiva de presencia en el asociacionismo vecinal o la derrota en la Unión Provincial de CC.OO. de sus afiliados agrupados en el denominado “sector crítico”, vinieron a certificar, en el segundo grupo de casos, este retroceso en ámbitos tiempo atrás bajo su clara influencia.

Izquierda Unida y el Partido Comunista de Andalucía impulsaron, desde el ayuntamiento y a través de sus dirigentes, militantes y otras personas “de confianza”, varias iniciativas propias: una estructura de personas inmigradas extranjeras, una campaña de alfabetización de personas adultas, unos proyectos de cooperación al desarrollo, una imagen abierta a la sensibilidad ecologista y en favor de la sostenibilidad urbana, un discurso sindical ante problemas y conflictos laborales, un apoyo al asociacionismo feminista... No pretendemos en absoluto insinuar que tales iniciativas fueran vacuos artificios sin contenidos políticos ni censurar que la actuación de su grupo municipal estuviera orientada por sus propios referentes políticos. Lo que pretendemos es poner el acento en su carácter de iniciativas marcadamente “propias”, de proyectos, aun impulsados desde el ayuntamiento, marcadamente partidistas.

Porque los Presupuestos Participativos, aunque con supuestos políticos y metodológicos no del todo coincidentes en función de qué sector de Izquierda Unida ejerciera su dirección en cada período, estuvieron insertos en esta estrategia “bajo control” de IU y el PC de Sevilla para, desde el amplificador político que suponía el gobierno local, contribuir a recomponer sus estructuras organizativas y ampliar su influencia social. No podemos evaluar en detalle, pues no era ese nuestro objetivo, la rentabilidad que el proceso haya podido deparar a IU y PCA. Pero, a pesar de su conflictiva coexistencia con dirigentes y miembros del PSOE y sin obviar la presencia de otros conflictos y de otros actores, los Presupuestos Participativos de Sevilla supusieron para los dirigentes de Izquierda Unida y del PCA el control o cuando menos cierto acceso, directo o indirecto, a un volumen presupuestario que excedía el de sus concejalías y distritos, la mejora de su posición negociadora ante la alcaldía y ante otras delegaciones y áreas en las que no gobernaban, una mayor presencia directa y sostenida en los barrios, un acicate para tensionar a buena parte de su militancia y su círculo de influencia, un mayor conocimiento de la ciudad y de sus entramados institucionales y asociativos, una línea de comunicación hacia sectores relevantes de su electorado y una notable proyección hacia redes locales e internacionales que incluyeron a otros sectores de su propio partido, círculos políticos y académicos y ámbitos municipalistas.

El problema reside en que contabilizar tales rentas, netamente partidistas, en el saldo de los movimientos sociales, de la profundización democrática, del “empoderamiento ciudadano” o de la cogestión urbana entre autoridades y sociedad civil, requiere partir de al menos dos atrevidas premisas: de un lado, una profunda creencia, tan respetable como discutible, en que el fortalecimiento de Izquierda Unida y del Partido Comunista constituye, por sí mismo, un salto cualitativo hacia “la transformación social”; y, por otro lado, una apasionada –y demagógica– utilización de la retórica política, aunque bajo formulaciones “izquierdistas”, para construir, de manera similar a como lo hace la generalidad de la “clase política”, “realidades” favorables a los propios intereses y estrategias.

El Partido Socialista Obrero Español recurrió a determinados mecanismos con presencia ciudadana, informativos y consultivos, de fuerte estilo gerencial y corporativo, para generar “sinergias creativas” y legitimadoras en favor “del desarrollo socioeconómico” y del diseño de un “modelo futuro de ciudad”: “Sevilla, la ciudad de las personas”, “La construcción de un sueño”. El Partido Popular, desde la oposición, con fuerte apoyo mediático, gran dominio del marketing populista y soportado también en numerosas reuniones de su líder local con grupos de

ciudadanos en los barrios, articuló un combate sin tregua, programáticamente muy poco definido aunque muy pegado a lo concreto, contra el gobierno local y en defensa de “la Sevilla que quieren los sevillanos”, para que “Sevilla vuelva a ser Sevilla”.

Los impulsores y responsables de los Presupuestos Participativos sobreactuaron en su intento discursivo por desmarcarse de “la política tradicional” o de “las perversiones de la democracia formal representativa”, publicitando, de la misma forma, sus supuestas intenciones de “dar la voz a quien no la tiene”, “crear una nueva cultura política” o “impulsar la democracia participativa”. Porque, en la práctica, en última instancia y a pesar de sus referencias izquierdistas y asamblearias, los Presupuestos Participativos de Sevilla acabaron siendo, básicamente, más de lo mismo: un discurso legitimador cuajado de referencias míticas, una tutelada movilización de expectativas y voluntades, una forzada evaluación positiva de la acción propia acaso torcida por la acción de “los otros”... Y contaron para ello con el auxilio acrítico de “intelectuales comprometidos” que, al amparo de “nuevas metodologías de construcción del conocimiento” o de “nuevos compromisos de la academia con la sociedad civil”, nutrieron una pequeña, pero pretenciosa, red en apoyo hacia quienes, aunque a escala reducida, ejercían el poder.

La amplia victoria del Partido Popular en las elecciones municipales de 2011 y la proclamación de su candidato, Juan Ignacio Zoido, como alcalde de Sevilla, motivada sin duda por factores políticos generales pero también, en el plano local, por los desaciertos del gobierno de coalición PSOE-IU y por el hartazgo de una parte importante de la ciudadanía, ha bastado para reducir a añicos toda esta retórica. Y a pesar del importante descenso en votos registrado por el PSOE, IU no sólo no consiguió captar una parte sustancial de este descontento sino que también descendió en sus apoyos, tanto en número de votos como de concejalías. De poco sirvió la retórica izquierdista para evitar un importante retroceso electoral que, por otra parte, no ha sido asumido como tal por sus dirigentes.

Como también, en sentido opuesto, la hicieron añicos diversas movilizaciones sociales locales autónomas o, más claramente, las acciones del llamado “movimiento 15M” o “movimiento de los indignados”. Desde mayo de 2011, se vienen sucediendo numerosas movilizaciones sociales en Sevilla, Andalucía y prácticamente todo el Estado Español. Más allá de las incertidumbres e incógnitas que aún nos impiden realizar un análisis detallado de este nuevo movimiento, sí podemos afirmar que lo conforman redes de activistas y convocatorias sociales autogestionadas con seguimiento puntualmente masivo, de respuesta civil radical a las consecuencias

socioeconómicas de la crisis inducida por la especulación financiera y a la degeneración del sistema político representativo, muy celosas de su independencia de instituciones, partidos políticos y otras grandes organizaciones. En sus críticas, reivindicaciones y propuestas apuntan, combinando lo general y lo particular, a temas nucleares y sistémicos; con un protagonismo incontestable de las generaciones jóvenes y con una orientación sin precedentes de las redes sociales y las nuevas tecnologías al servicio de la protesta popular. La participación social es amplia y la sintonía con sus reivindicaciones y propuestas es aún mayor entre importantes sectores de la ciudadanía, al parecer intentando desbordar la inconsistente e instalada dualidad decimonónica entre “derecha e izquierda” y provocando en cierta medida la toma de postura de sólidas organizaciones políticas y sociales. Hasta el punto que los medios se vieron obligados a pasar de ignorarlas a incluirlas en sus primeras planas e, inmediatamente después, a fijar posición, mayoritariamente para intentar desacreditarlas. Y los grandes partidos políticos, que en primera instancia las utilizaron como arma arrojada contra sus adversarios, comenzaron a tomar conciencia de su “peligrosa” potencialidad crítica y transformadora y a cerrar filas para su descalificación y para justificar su abierta represión.

Estos grupos y redes, sus núcleos más activos al menos, no parecen pretender tomar el poder político institucional o tan siquiera acceder a controlar parcelas del mismo. Parecen haber optado, desde la diversidad de planteamientos y estrategias, por un esquema distinto: que la ciudadanía más crítica y activa se movilice, desde fuera de las instituciones y estructuras políticas existentes, para incidir sobre quienes ejercen un poder político del que cuestionan la legitimidad de su representación. Como expresa la denominación de una de las redes centrales del movimiento, el objetivo es conseguir “Democracia real, ya”; entendida ésta, la “democracia real”, en términos incluso de “revolución pacífica y democrática”, como gobierno de la política frente a los mercados, mayor participación y control de la ciudadanía en la toma de decisiones y profundización en las libertades ciudadanas y los derechos sociales.

El movimiento de “los indignados”, constituye un ejemplo de participación política ciudadana que tiene muy poco que ver con las bases teórico-ideológicas y con las prácticas de los procesos de presupuestos participativos. Porque éstos se desarrollaron entre una doble impotencia: ni podían insertarse convenientemente, al menos desde los planteamientos sostenidos por sus impulsores en Sevilla, en las estructuras institucionalizadas por el poder local para la participación ciudadana ni, dado su carácter precisamente institucional, limitado –a temas no centrales- y marcadamente partidista, pudieron atraer a las bases más activas y críticas como pretendían sus

impulsores. Una pretensión inviable pues los presupuestos participativos, al menos tal como se dieron en Sevilla, no consiguieron, a pesar de su publicitada retórica de “radicalidad democrática”, la generación de un movimiento social autónomo consecuentemente crítico y transformador. En realidad, no dejó de ser una pieza marginal y periférica, en un ámbito institucional asimismo marginal y periférico, la política municipal de Participación Ciudadana, coyunturalmente impulsado y dirigido por una minoría a su vez alojada en el grupo minoritario del gobierno local.

La experiencia invita a reflexionar sobre las magras potencialidades de las instituciones formalmente democráticas, por sí mismas, en el actual contexto político, confiadas al estrecho marco del sistema de partidos y al margen de la acción social y ciudadana, para una regeneración política fundamentada en la democracia participativa. Y asimismo sobre la inconsistencia de focalizar la reivindicación de democracia participativa, prácticamente en exclusiva, en el desarrollo de procesos de presupuestos participativos; más aún, de un modelo político-metodológico único de presupuestos participativos con pretensión de validez universal.

Bibliografía y documentación

- Abascal, G.** (2004) "El presupuesto participativo: ¿democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática?". III Jornadas de Pensamiento Crítico. Alicante.
- Alberich, T.** (2000) "Perspectivas de la investigación social". En Rodríguez-Villasante, T. *La investigación social participativa*. El Viejo Topo. Madrid.
- Allegretti, G.** (2007) "Los presupuestos participativos en Italia. ¿Cuáles son los desafíos y retos de la segunda y tercera generación". En Recio, J. y Falck, A. (coords.) *Presupuestos participativos: nuevos territorios*. Atrapasueños-Diputación de Málaga. Málaga.
- Allegretti, G. y Herzberg, C.** (2004) "El retorno de las carabelas: Los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo". En T.I. - FIM. Ámsterdam-Madrid.
- Anduiza, E. y Maya, S.** (2005) *La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors*. Fundación Jaume Bofill. Barcelona.
- Aparicio, P.** (2005) "Un cuarto de siglo. FEMP, veinticinco aniversario. Federación Española de Municipios y Provincias". En www.CartaLocal.es.
- Ascher, F.** (2004) *Nuevos principios del urbanismo*. Alianza. Madrid.
- Ayuntamiento de Sevilla** (2008/2010, 2007/08, 2006/07, 2005/06, 2004/05) *Autorreglamentos de los presupuestos participativos*. Delegación de Participación Ciudadana.
- Ayuntamiento de Sevilla** (2008, 2007, 2006, 2005, 2004) *Memorias. Presupuesto Municipal*.
- Ayuntamiento de Sevilla** (2006) *Plan General de Ordenación Urbana*. Oficina del Plan Sevilla. Gerencia Municipal de Urbanismo. Sevilla.
- Ayuntamiento de Sevilla** (2005) *Plan Estratégico Sevilla 2010. Año II. Informe de seguimiento y acciones*.
- Ayuntamiento de Sevilla** (2005) *Los presupuestos participativos de Sevilla en 2004. Aspectos presupuestarios y proceso de elaboración*. Documentación interna no publicada.
- Ayuntamiento de Sevilla** (2004) "Pacto de Progreso por Sevilla. Balance del primer año de Gobierno". En www.sevilla.org.
- Ayuntamiento de Sevilla** (1991) *Sevilla, 1992. Crónica de una transformación urbana*. Gerencia Municipal de Urbanismo. Sevilla.
- Azcueta, M.** (2004) "Presupuesto Participativo ¿Moda o modelo de desarrollo?". En *Presupuestos Participativos, construyendo democracias participativas*. Papeles de la FIM, nº 23, 2ª época. Fundación de Investigaciones Marxistas. Madrid.
- Belil, M.** (2005) "El sistema urbano europeo". En Borja, J. *La gestión de la ciudad en la globalización*. UOC. Barcelona.
- Belil, M.** (2005) "La ordenación territorial en regiones urbanas europeas". En Borja, J. *La gestión de la ciudad en la globalización*. UOC. Barcelona.
- Belil, M. y Serra, A.** (2005) "La ciudad multicultural". En Borja, J. *La gestión de la ciudad en la globalización*. UOC. Barcelona.. En Borja, J. "La gestión de la ciudad en la globalización". UOC. Barcelona.
- Benavides, J.** (2006a) *Sevilla Siglo XXI. Acerca de una especulación anunciada. Ojalá llegue a ser el Parque Medioambiental de Tablada*. Padilla Libros. Sevilla.
- Benavides, J.** (2006b) "En el planeamiento, el todo es más que la suma de partes". Artículo. Diario de Sevilla, 25 de julio.

- Benavides, J.** (2005a) "La peligrosa posmodernidad urbana de Sevilla". Artículo. Diario EL PAÍS Andalucía, 28 de mayo.
- Benavides, J.** (2005b) "Técnica, ética y estética en la Sevilla del futuro. Artículo. Diario de Sevilla, 24 de marzo".
- Benavides, J.** (2005c) "Construir ciudad no es igual a construir miles de inmuebles". Artículo. Diario EL PAÍS Andalucía, 20 de octubre.
- Benavides, J.** (2003) "La construcción de la ciudad y la especulación inmobiliaria en Sevilla". Artículo. Diario EL PAÍS Andalucía, 6 de abril.
- Blanco, I.** (2003) "Presupuestos participativos en Rubí: innovación, límites y retos de una experiencia pionera". En Ganuza, E. y Álvarez, C. *Democracia y presupuestos participativos*. Icaria. Barcelona.
- Blanco, I.** (2002) "Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa.
- Blanco, I. y Gomà, R.** (Coords.) (2002) *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel. Barcelona.
- Blas, A. e Ibarra, P.** (2006) "La participación: estado de la cuestión". *Cuadernos de trabajo de HEGOA*. Nº 39. Bilbao.
- Bobbio, N., Pontara, G. y Veca, S.** (1985) *Crisis de la democracia*. Ariel. Barcelona.
- Boletín Oficial del Estado B.O.E.**
- Ley 7/1985 de 2 de abril. Ley de Bases del Régimen Local. Ley 7/1985, de 2 de abril. B.O.E. num. 80, de 3 de abril. Corr. Err. B.O.E. de 11 de junio de 1985.
- Ley 39/1988 de 28 de diciembre. Ley de Haciendas Locales. Ley 39/1988, de 28 de diciembre. B.O.E. num. 313, de 30 de diciembre. Corr. Err. B.O.E. de 14 de agosto de 1989.
- Ley 57/2003 de 16 de diciembre. Ley de Medidas para la modernización del gobierno local. Ley 57/2003 de 16 de diciembre. B.O.E. num. 301 de 17 de diciembre de 2003.
- Bohigas, O.** (2004) *Reconsideración moral de la arquitectura y de la ciudad*. Ed. Electa. Barcelona.
- Borja, J.** (2005) *La gestión de la ciudad en la globalización*. UOC. Barcelona.
- Borja, J.** (2003) *La ciudad conquistada*. Alianza. Madrid.
- Borja, J., Sánchez, G., Sánchez, J., Cisternas, X., Subirats, J.** (2006) *Gestión política y administrativa de la ciudad*. UOC. Barcelona.
- Borja, J., Sánchez, J., Subirats, J.** (2006) *Organización política y participación ciudadana*. UOC. Barcelona.
- Borja, J. y Castells, M.** (2004) *Local y global*. Ed. Taurus. Madrid.
- Brugué, Q. y Gomà, R.** (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas*. Ariel. Barcelona.
- Brugué, Q. y Jarque, M.** (2002) "Planes estratégicos locales y redes participativas: entre el discurso y la práctica". En Blanco, I. y Gomà, R. (coords.) *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel. Barcelona.
- Brugué, Q. Gomà, R. y Subirats, J.** (2005) "Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes". En *Reforma y Democracia*, nº 32. CLAD.
- Cabannes, Y.** (2004) "Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio". *Programa de Gestión Urbana UN-HABITAT. Coordinación para América Latina y El Caribe*. Quito.
- Cabannes, Y.** (2002) "Qué planes para la ciudad. Gobernanza, gestión y políticas urbanas". Seminario Internacional Respuestas latinoamericanas a los desafíos colocados por la planificación urbana participativa. UNESCO.

- Calderón, C., Herranz, F. y Lluch, J.** (2004) *Administración del Estado. Gestión de personal y gestión financiera*. ADAMS. Madrid.
- Capel, H.** (2006) “De nuevo el modelo Barcelona y el debate sobre el urbanismo barcelonés”. *Biblio 3W, revista bibliográfica de geografía y estudios sociales. Serie documental de Geo Crítica*. Vol XI, nº 629. Enero. Universidad de Barcelona.
- Canfora, L.** (2002) *Crítica de la retórica democrática*. Crítica. Barcelona.
- Carrillo, E.** (2007) “Proyectos Estratégicos: Sevilla”. En *Seminario Las grandes áreas metropolitanas en una perspectiva comparada*. Centro de Estudios Andaluces. Sevilla.
- Castaño, A. y Manjavacas, J.M.** (2007) “Nuevas formas de segregación socio-espacial urbana. Tendencias en la residencialidad de colectivos inmigrantes en la ciudad de Sevilla”. I Jornadas Internacionais de Estudos sobre Questões Sociais. AGIR-Universidade Fernando Pessoa. Ponte de Lima (Portugal).
- Castaño, A. y Manjavacas, J.M.** (2006) *Informe 2005 sobre la inserción sociolaboral de la población inmigrante en la ciudad de Sevilla y su área metropolitana*. Delegación de Empleo. Ayuntamiento de Sevilla.
- Castells, M.** (2001) “La cultura de las ciudades en la era de la información”. En Susser, Ida (Ed.) *La sociología urbana de Manuel Castells*. Alianza Ensayo. Madrid.
- Castells, M.** (1996) *La Era de la Información*, vol. 1. Alianza Editorial. Madrid.
- Castells, M.** (1995) *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y desarrollo urbano regional*. Alianza Editorial. Madrid.
- Castells, M.** (1992) “Lo local y lo global. El papel de los movimientos vecinales en el nuevo orden mundial”. En Ros, J. y Guerrero, M. (cdres.) *Los movimientos vecinales, la democracia participativa y la solidaridad*. Federación Provincial de Asociaciones de Vecinos. Sevilla.
- Colobrants, J.** (1996) “Antropología de la Empresa. Culturas corporativas y culturas organizativas”. En Prats, J. y Martínez, A. *Ensayos de Antropología Cultural. Homenaje a Claudio Esteva-Fabregat*. Ariel. Barcelona.
- Comas, D.** (2002) “La globalización, ¿unidad del sistema? Exclusión social, diversidad y diferencia cultural en la aldea global”. En Chomsky, N. et al. *Los límites de la globalización*. Ariel. Barcelona.
- Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía** (2003) *Guía Jurídica Municipal de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales*. Junta de Andalucía. Segunda Edición. Sevilla.
- Crick, B.** (2002) *Democracy*. Oxford University Press.
- Cruch, C.** (2004) *Postdemocracia*. Santillana. Madrid.
- Chambi, G. y Ventura, J.** (2003) “Ley Comunal, ley municipal. El presupuesto participativo en Villa El Salvador, Perú”. En Ganuza E, y Álvarez C. (coords.) *Democracia y presupuestos participativos*. Icaria. Barcelona.
- Chávez, D.** (2007) “Hacia la participación pasteurizada: transición del presupuesto participativo hacia la gobernanza solidaria local en Porto Alegre (Brasil)”. En Recio, J. y Falck, A. *Presupuestos participativos: nuevos territorios*. Atrapasueños – Diputación Provincial de Málaga. Málaga.
- Chávez, D.** (2005) “Beyond the rhetoric of participation”. III Jornadas Internacionales sobre Presupuestos Participativos. Ayuntamiento de Sevilla. Sevilla.
- Chávez, D. y Goldfrank, B. (Eds.)** (2004) *La izquierda en la ciudad. Participación en los gobiernos locales de América Latina*. Icaria. Barcelona.
- Chomsky, N, et al.** (2002) *Los límites de la globalización*. Ariel. Barcelona.
- Dahl, R.** (1999) *La democracia*. Taurus. Madrid.

- De Forn, M.** (2005) "Planificación estratégica territorial". En Borja, J. *La gestión de la ciudad en la globalización*. UOC. Barcelona.
- De Forn, M.** (2005) *La promoción económica de la ciudad*. UOC. Barcelona.
- De Lucas, J.** (2005) "Los Derechos Humanos en las políticas de gestión de la diversidad cultural". En *PH Cuadernos. Patrimonio inmaterial y gestión de la diversidad*. Junta de Andalucía. Consejería de Cultura. Cádiz.
- Del Río, E.** (2003) *Poder político y participación popular. Libertad, desigualdad, fraternidad*. Talasa Ediciones. Madrid.
- Del Río, E.** (2001) *Disentir, resistir. Entre dos épocas*. Talasa Ediciones. Madrid.
- Del Río, E.** (1999) *La izquierda. Trayectoria en Europa occidental*. Talasa Ediciones. Madrid.
- Del Río, E.** (1997) *Modernidad, posmodernidad*. Cuaderno de trabajo. Talasa Ediciones. Madrid.
- Del Río, E.** (1992) *Crítica de la política en Occidente*. Talasa Ediciones. Madrid.
- Delgado, M.** (1998) "La globalización, ¿nuevo orden o crisis del viejo?". *Desde el Sur. Cuadernos de economía y sociedad*. Mergablum. Málaga.
- Elster, J.** (comp.) (2003) *La democracia deliberativa*. Gedisa. Barcelona.
- Encina, J. y Rosa, M.** (2003) "Entre el reformismo y la autogestión: el reparto en Las Cabezas de San Juan". En *Democracia y presupuestos participativos*. Icaria. Barcelona.
- Encina, J. y Rosa, M.** (2002) "De Porto Alegre a Las Cabezas de San Juan: El Reparto, un proyecto de transformación social basado en los presupuestos participativos". Documento municipal no publicado.
- Escribano, P.** (1997) *Legislación Administrativa*. Universidad de Sevilla. Secretariado de publicaciones. Sevilla.
- Fais Borda, O.** (1980) "La ciencia y el pueblo: nuevas reflexiones". En Salazar, M.C. *La investigación-acción participativa. Inicios y desarrollos*. Editorial Popular. Madrid.
- Federación Andaluza de Municipios y Provincias FAMP** (2005) *Participando, creando e innovando. Un enfoque local*. Diputación de Sevilla. Sociedad Siglo XXI. Sevilla.
- Federación Andaluza de Municipios y Provincias FAMP** (2003) "Resolución de política local". VI Asamblea General. FAMP. Málaga.
- Fedozzi, L.** (2001) *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Tomo Editorial. Porto Alegre.
- Fedozzi, L.** (1999) *Orçamento Participativo*. Tomo Editorial. Porto Alegre.
- Ferrándiz, F.** (2011) *Etnografías contemporáneas. Anclajes, métodos y claves para el futuro*. Anthropos Editorial. Madrid.
- Ferrer, A. y Barnada, J.** (2006) "La intervención en la ciudad consolidada". En Ferrer, A. *Urbanismo*. UOC. Barcelona.
- Ferrer, A. y Barnada, J.** (2006) "Los instrumentos de planeamiento urbanístico". En Ferrer, A. *Urbanismo*. UOC. Barcelona.
- Fiori, M.** (2005) "Ciudades metropolitanas y gobernabilidad". En Borja, J. *La gestión de la ciudad en la globalización*. UOC. Barcelona.
- Font, J.** (coord.) (2000) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel. Barcelona.
- Font, J. y Blanco, I.** (2005) "¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación". *Reforma y Democracia*, núm. 31. Caracas.
- Foro Social Mundial** (2005) "Carta mundial por el Derecho a la Ciudad". Porto Alegre.

- Foucault, M.** (2001). *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*. Alianza. Madrid.
- Fried, M.H.** (1967) *The Evolution Of Political Society: An Essay in Political Anthropology*. McGraw-Hill. New York.
- Ganuza, E.** (2003) “Los presupuestos participativos en Córdoba”. En Ganuza E, y Álvarez C. (coords.) *Democracia y presupuestos participativos*. Icaria. Barcelona.
- Ganuza, E. y Gómez, B.** (2008) “Control político y participación en democracia. Los presupuestos participativos”. *Estudios de Progreso* nº 38. Fundación Alternativas. Madrid.
- Ganuza, E. y Álvarez, C.** (2003) *Democracia y presupuestos participativos*. Icaria. Barcelona.
- Garvía, R.** (2004) *Conceptos fundamentales de Sociología*. Alianza Editorial. Madrid.
- Garvín, P. y Gutiérrez, V.** (2004) “Vas, propones y votas. Así de fácil. Presupuestos participativos de Sevilla”. *Papeles de la FIM*, nº 23, 2ª época. Fundación de Investigaciones Marxistas. Madrid.
- Geertz, C.** (1998) *La interpretación de las culturas*. GEDISA. Barcelona.
- Genro, T.** (1997) *Orçamento Participativo: A Experiência de Porto Alegre*. Ed. Fundação Perseu Abramo.
- Gómez-Mompart, J. LI.** (2002) “El campo mediático y la sociedad de la información”. En Chomsky et al. *Los límites de la globalización*. Ariel. Barcelona.
- Greenwood, D y Levin, M.** (1998) *Introduction to Action Research. Social Research for Social Change*. Sage Publications. London.
- Gutiérrez, V.** (2007) “Los presupuestos participativos como oportunidad”. En Recio, J. y Falck, A. (coords.) *Presupuestos participativos: nuevos territorios*. Atrapasueños-Diputación de Málaga. Málaga.
- Harvey, D.** (1992) *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI Editores. Madrid.
- Hernández, J.** (1999) *El Cerro del Águila e HYTASA: culturas del trabajo, sociabilidad e imágenes de identificación*. Diputación de Sevilla.
- Hernández, J. y Manjavacas, J. M.** (2005) “Presupuestos Participativos y desarrollo local. La función mediadora de los técnicos municipales”. III Congreso Internacional de Investigación y Desarrollo Socio-Cultural. AGIR. Elvas (Portugal).
- Herrera, J., Sabariego, M. J., Medina, R., Barragán, V. y Lorente, G.** (2005) “Informe Ejecutivo Presupuestos Participativos 2004/2005 (síntesis)”. Aula de Derechos Humanos José Carlos Mariátegui. III Jornadas Internacionales sobre Presupuestos Participativos. Ayuntamiento de Sevilla. Sevilla.
- Izquierda Unida LV-CA** (2003) “Un Ayuntamiento fuerte, con capacidad financiera, para transformar Sevilla con las ciudadanas y los ciudadanos. Documento político programático”. Sevilla, 2003.
- Jáuregui, J.A.** (1990) “Prólogo” a *El Príncipe* de Maquiavelo. Alianza Editorial. Madrid.
- Kliksberg, B.** (1999) “Capital social y cultura. Claves esenciales del desarrollo”. *Revista de la CEPAL* nº 69.
- Kunrath, M. y Sacco, F.** (2003) “El presupuesto participativo en Brasil: un abordaje crítico sobre la experiencia de Porto Alegre”. En Ganuza E, y Álvarez C. (coords.) *Democracia y presupuestos participativos*. Icaria. Barcelona.
- Leach, E.** (1976) *Sistemas políticos de la Alta Birmania: Estudio sobre la Estructura Social Kachin*. Anagrama. Barcelona (1976).
- Lungo, M.** (2007) “Mondalisation, grands projets et privatisation de la gestion urbaine”. En VV.AA. *Explosion urbaine et mondialisation*. Centre Tricontinental et Sylepse Editions. Paris.
- Manin, B.** (1977) *The Principles of Representative Government*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Manjavacas, J. M.** (2008a) “A propósito de los presupuestos participativos de Sevilla: participación ciudadana en la construcción de “la ciudad de las personas”. Aportaciones a y desde la antropología para

una intervención interdisciplinar". En Jabardo, M., Monreal, P. y Palenzuela, P. *Antropología de la orientación Pública*. Ankulegi. Donosti.

Manjavacas, J. M. (2008b) "Orçamentos participativos e administração local: oportunidades y desafíos". *Projecto Equal Mais participação, melhor democracia*. In Loco-CES-CEFA. Portugal.

Manjavacas, J. M. (2007a) "Algunas claves teórico-metodológicas para el estudio de procesos de presupuestos participativos en ciudades europeas". I Jornadas Internacionais de Estudos sobre Questões Sociais. Ponte de Lima (Portugal).

Manjavacas, J. M. (2007b) "Presupuestos participativos en la ciudad de Sevilla. Reflexiones al filo de una experiencia de democracia participativa en un gran municipio andaluz". Congreso El desafío del desarrollo humano. Propuestas locales para otra globalización. Hegoa - UPV-EHU. Bilbao.

Manjavacas, J. M. (2006a) "Presupuestos participativos en la ciudad de Sevilla: política municipal, democracia local y participación ciudadana". III Congreso Andaluz de Sociología, "Andalucía en el siglo XXI". AAS -Universidad de Granada.

Manjavacas, J. M. (2006b) "Poder local, democracia municipal y participación ciudadana. Desarrollo de la iniciativa latinoamericana de presupuestos participativos en la ciudad de Sevilla". XI Congreso Internacional de Antropología Iberoamericana. Conocimiento local, comunicación e interculturalidad. Universidad de Salamanca. Salamanca.

Manjavacas, J. M. (2006c) "Orçamento Participativo na cidade de Sevilha. Contradições e condicionamentos para a aprofundação da democracia municipal e da participação da cidadania". Cidadania(s) – Congresso Internacional sobre discursos e práticas. Universidade Fernando Pessoa. Porto (Portugal).

Martín, A. (2004) *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*. Edicions UPC. Barcelona.

Martín, E. (2005) "La diversidad cultural: ¿problema o solución? Migraciones, derechos y culturas en la Andalucía de la globalización". En *PH Cuadernos. Patrimonio inmaterial y gestión de la diversidad*. Junta de Andalucía. Consejería de Cultura. Cádiz.

Martín, E. (2003) *Procesos migratorios y ciudadanía cultural*. Mergablum. Sevilla.

Mignaqui, L. (1997) "El barrio cerrado y su impacto local". En *Barrios cerrados, nuevas formas de urbanización del Gran Buenos Aires*. Seminario. Buenos Aires.

Mintz, S.W. (1985) *Sweetness an Power: The Place of Sugar in Modern History*. Viking Penguin. New York.

Molina, I. (2004) *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*. Alianza Editorial. Madrid.

Molina, J. L. (2001) *El análisis de redes sociales*. Bellaterra. Barcelona.

Mondy, W. y Noe, R. (1997) *Administración de Recursos Humanos*. Prentice-Hall Hispanoamericana. México.

Montañés, M. (2004) "Diseño de una estrategia participativa conversacional con la que propiciar la formulación participativa del plan local de inmigración". En Encina, J. y Rosa, M. *Democracias participativas*, 2. Atrapasueños. Sevilla.

Moreno, I. (2002) "Globalización y Cultura". Seminario Mitos y realidades de la globalización. Bogotá.

Moreno, I. et al. (2001) *Los barrios de Sevilla: ciudades en la ciudad*. Informe-Memoria para la Gerencia de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla para la nueva organización de los distritos de la ciudad en el nuevo PGOU. Sevilla.

Moreno, I. (1998) "Mundialización, globalización y nacionalismos: la quiebra del modelo de Estado-nación". *Cuadernos de Derecho Judicial*. Escuela Judicial. Consejo General del Poder Judicial. Madrid.

Moreno, I. (1997) "Trabajo, Ideologías Sobre el Trabajo y Culturas del Trabajo". *Trabajo: Revista Andaluza de Relaciones Laborales*. Núm. 3.

- Moreno, I., Hernández, J. y Manjavacas, J. M.** (2006) "El tercer pilar: los técnicos municipales en los presupuestos participativos". En VV.AA. *Pedagogía de la decisión*. Ayuntamiento de Sevilla - CIMAS.
- Muñoz, F.** (2005) *La ciudad y la sociedad de la información*. UOC. Barcelona.
- Naredo, J.M.** (2004) "Ciudades y crisis de civilización". En Encina, J. y Barcena, I. (cdres.) *Democracia ecológica. Formas y experiencias de participación en la crisis ambiental*. Atrapasueños Editorial. Sevilla.
- Navarro, C.J.** (2002) *Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993)*. Tirant lo Blanch. Valencia.
- Navarro, V., Schmitt, J. y Astudillo, J.** (2002) "La importancia de la política en la supuesta globalización económica. La evolución de los Estados del Bienestar en el capitalismo desarrollado durante la década de los años noventa". *Revista Sistema*, núm. 171. Madrid.
- Navascués, J.** (2007) "Autonomía y conocimiento. La democracia participativa y la transformación social en la globalización". En Recio, J. y Falck, A. (coords.) *Presupuestos participativos: nuevos territorios*. Atrapasueños-Diputación de Málaga. Málaga.
- Navascués, J.** (2005) "Vas, propones y votas... ¿Así de fácil?". *El Viejo Topo* nº 207. Barcelona.
- Navascués, J.** (2004) "Sevilla: un año de experiencia de presupuestos participativos". En *Transnational Institute y Fundación de Investigaciones marxistas*. Ámsterdam-Madrid.
- Palenzuela, P.** (1996) "El Trabajo, Objeto de Estudio para la Antropología. Antropología del Trabajo". Instituto Aragonés de Antropología. Federación de Asociaciones de Antropología del Estado Español. Vol. 1. Zaragoza.
- Palenzuela, P.** (1995) "Las Culturas del Trabajo: una Aproximación Antropológica". *Sociología del Trabajo*. Núm. 24.
- Parsons, T.** (1972) *Sobre el concepto de poder político*. Bendix, R. y Lipset, S (Eds.).
- Pastor, J.** (2007) "Economía política de la globalización, crisis de centralidad de los Estados y procesos de "desdemocratización"". *El desafío del desarrollo humano. Propuestas locales para otra globalización*. HEGOA. Bilbao.
- Pearce, J.** (2006) "¿Hacia una política post-representativa? La participación en el siglo XXI". *HEGOA (UPV-EHE). Cuadernos de Trabajo*. Nº 40. Bilbao, Enero.
- Pérez-Serrano, J., Castaño, A. y Manjavacas, J.M.** (2009) *Democracia, proyecto urbano y participación ciudadana. Los presupuestos participativos de Sevilla y otras experiencias andaluzas relevantes*. Fundación Centro de Estudios Andaluces. Sevilla.
- Pharr, S. y Putnam, R.** (Eds.) (2000). *Disaffected Democracies. What's troubling the trilateral countries?* Princeton University. Princeton.
- Pindado, F.** (2008) *La participación ciudadana es la vida de las ciudades*. Ediciones del Serbal. Barcelona.
- Pindado, F.** (2005) "La participación ciudadana en el ámbito local". Federación Andaluza de Municipios y Provincias, FAMP – Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP. Centro de Estudios Locales y Territoriales. INAP-Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid.
- Pindado, F.** (2002) *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*. Ediciones del Serbal. Barcelona.
- Porto, F.** (2004) "Informe sobre la situación actual de los Ayuntamientos, carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas". FEMP. Federación Española de Municipios y Provincias. Madrid.
- Ramió, C.** (1999) *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Tecnos. Madrid.
- Recio, J. y Falck, A.** (coords.) *Presupuestos participativos: nuevos territorios*. Atrapasueños-Diputación de Málaga. Málaga.

- Richir, M.** (1991) *Du sublime en politique*. Payot. París.
- Robertson, R.** (1992) *Globalization. Social Theory and Global Culture*. Sage. London.
- Rodríguez, A.** (2002) "Reinventar la ciudad: milagros y espejismos de la revitalización urbana de Bilbao". *LAN HARREMANAK*, Nº 1. (Versión ampliada del publicado en Ciudad y Territorio nº 129). Bilbao.
- Rodríguez Álvarez, J.M.** (2002) "Presentación Informe Stocker". Fundación Pi i Sunyer. Barcelona.
- Rodríguez Villasante, T. y Garrido, F.J.** (2002) *Metodologías y presupuestos participativos. Construyendo ciudadanías*, 3. IEPALA-CIMAS. Madrid.
- Rodríguez Villasante, T., Montañés, M. y Martín, P.** (2001) *Prácticas locales de creatividad social. Construyendo ciudadanías*, 2. El Viejo Topo. Barcelona.
- Rodríguez Villasante, T.** (1995) *Las democracias participativas*. HOAC. Madrid.
- Rubio, M.J., Varas, J.** (1999) *El análisis de la realidad en la intervención social*. Editorial CCS. Madrid.
- Sabucco, A.** (2005) *La memoria y el territorio. La construcción de la comunidad local en Isla Mayor*. Ministerio de Cultura. Madrid.
- Sánchez-Serrano, R.** (2005) *La construcción social del poder local. Actores sociales y posibilidades de generación de opciones de futuro*. El Colegio de México, A. C. México D. F.
- Santos, B. de Sousa** (2008) "Quinze teses para aprofundar a democracia". Inédito. Programa de Doutoramento Democracia no Seculo XXI. Centro de Estudos Sociais. Universidade de Coimbra.
- Santos, B. de Sousa** (2004) *Democracia e participação. O caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Ediciones Abya-Yala. Quito.
- Santos, B. de Sousa** (2002) *Democratizar a democracia: os Caminhos da Democracia Participativa*. Record. Río de Janeiro.
- Santos, B. de Sousa** (1998) *Reinventar a Democracia*. Fundação Mario Soares – Edição Gradiviva. Lisboa.
- Sassen, S** (2001) *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press. Princeton.
- Schein, E. H.** (1982) *Psicología de la organización*. Prentice Hall Hispanoamericana. México.
- Stoker, G.** (2000) "Informe del Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR) para el Comité de Ministros de la Unión Europea". Fundación Pi i Sunyer. Barcelona.
- Simons, A.** (2001) *Antropología Política*. Edicions Bellaterra. Barcelona.
- Subirats, M.** (coord..) (2002) *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Diputación de Barcelona. Barcelona.
- Susser, L.** (ed.) (2001) *La sociología urbana de Manuel Castells*. Alianza. Madrid.
- Talego, F.** *Antropología del Poder*. (En prensa).
- Talego, F.** (1996) *Cultura jornalera, poder popular y liderazgo mesiánico. Antropología política de Marinaleda*. Fundación Blas Infante – Universidad de Sevilla. Sevilla.
- Turner, V.** (1967) *La selva de los símbolos. Aspectos del ritual ndembu*. Siglo XXI Madrid (1988).
- Von Beyme, K.** (1995) *La Clase Política en el Estado de Partidos*. Alianza Editorial. Madrid.
- Wolf, E.** (1982) *Europe and the people without history*. University of California Press. Berkeley.
- Ziccardi, A.** (2006) *Las políticas sociales de la ciudad del Siglo XXI*. UOC, 2006. Barcelona.
- Ziccardi, A.** (2004) *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. IISUNAM-COMECSO-INDESOL. México.
- Ziccardi, A.** (2003) "La demora de la democracia local. El difícil tránsito de vecinos a ciudadanos". En *Revista Iberoamérica*, año 3, nueva época, nº 11.

Ziccardi, A. Y Reyes, S. (coords.) (1998) *Ciudades latinoamericanas: modernización y pobreza*. UNAM. México.