



Documento de trabajo

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE LA CIUDAD DE MADRID

Madrid, febrero de 2016

Documento de trabajo

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE LA CIUDAD DE MADRID

¿Qué son los presupuestos participativos?

Son un instrumento de democracia participativa en la gestión municipal. Consiste en habilitar una parte del presupuesto de forma que sea formulado por la ciudadanía.

Para el movimiento vecinal, por tanto, los presupuestos participativos son una plasmación de la idea de que los/as vecinos/as son artífices de la ciudad. La herramienta casa perfectamente con nuestra idiosincrasia, tanto con nuestras prácticas assemblearias como con nuestras demandas de democratización de la vida política, empezando por *lo local*.

Objetivos

La puesta en marcha de la figura de los presupuestos participativos en Madrid debe servir para:

- Aumentar la transparencia en la gestión.
- Dinamizar el tejido social organizado.
- Animar la participación de los vecinos y vecinas.
- Acercar la institución a la ciudadanía y viceversa, la ciudadanía a la institución.
- Intervenir en la ciudad desde la óptica vecinal, poniendo en el punto de partida las expectativas, necesidades e intereses de la gente.
- Impulsar las políticas ligadas a la sostenibilidad ecológica, a la garantía de los derechos sociales y económicos, especialmente de los colectivos más vulnerables, y la construcción del Estado de bienestar.

Requisito imprescindible: la descentralización

Los presupuestos participativos suponen acercar la formación y la toma de las decisiones a la ciudadanía. Cuantos más escalones intermedios se den, más difícil y abstracta será la participación. La distancia, en este caso, opera como un potente elemento de disuasión.

Por ello, la concreción de los presupuestos participativos en el Ayuntamiento de Madrid tiene la condición necesaria de quitar competencias a las áreas de gobierno y dárselas a las juntas municipales. A lo largo de los años, esta descentralización las AA VV la hemos fijado en la meta de lograr a largo plazo que las juntas gestionen el 50% del presupuesto total.

En la actualidad apenas pasan de un décimo y, lo que es peor, en los últimos lustros la cuota de distribución siguió una senda descendente. Ésta se justificó apelando a dos argumentos principales. Por una parte, a la eficacia económica. En el marco de la privatización de la gestión municipal se impuso la práctica de

centralizar la contratación de los servicios para aprovechar las llamadas economías de escala. Por otra parte, al pragmatismo. Se decía que la ciudadanía valora las actuaciones y la calidad de los servicios y que no repara en si la decisión la toma el área de gobierno o la junta municipal.

El camino que queda por recorrer es muy dilatado y no es fácil de recorrer. Estamos muy lejos de la meta del 50% e incluso del hito intermedio del 25%. Además, es evidente que el problema no se resuelve con determinar *por decreto* que las áreas pierdan tales o cuales competencias y asignárselas a las juntas. Aparte de los laboriosos ajustes organizativos que conllevará la descentralización, es preciso corregir las enormes distorsiones producidas por la privatización de la gestión (incluida la desprivatización siempre que sea viable) y habrá que combatir en el plano discursivo la idea de que “gato blanco, gato negro, lo mismo da, lo importante es que caza ratones”. Bien al contrario, la descentralización también es compatible con la reducción de costes, la mejora de la calidad de los servicios y el incremento de la eficacia de las actuaciones. Pero para que esto no sea un mero desiderátum habrá que explorar y acordar las condiciones de posibilidad.

La puesta en marcha de los presupuestos participativos y la descentralización de las competencias municipales son procesos que en la fase de arranque pueden sufrir desencuentros e ir a ritmos diferentes. Pero, más temprano que tarde han de encontrarse o la figura de los presupuestos participativos fracasará o, al menos, no irá más allá de un barniz superficial.

En otro orden de cosas, la descentralización está asimismo enlazada a otras dos cuestiones, que nos limitamos a mencionar aquí a modo de recordatorio.

- El pacto local que exige el paso de competencias de las CC AA a los ayuntamientos, contrariamente a la corriente iniciada con la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local y la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Aquí el movimiento vecinal siempre ha reivindicado el reparto 50/25/25, frente al actual 50/37/13.
- La elección directa de los/as concejales/as presidentes/as de las juntas municipales.

¿Cuánto y qué partidas serán objeto de participación?

La cantidad sobre la que se está trabajando en este momento ronda los 100 millones de euros, del orden del 2% del presupuesto municipal consolidado de 2016 y del 25% del presupuesto de inversiones. Las magnitudes, tanto más la segunda, son significativas. Una cantidad reducida deslegitimaría el proceso. La cantidad avanzada por los portavoces municipales puede considerarse como suficiente y que está a la altura del reto.

Las propuestas ciudadanas está previsto que solo se den dentro del capítulo 6 del gasto: inversiones. En principio, y desde luego en esta fase de arranque, parece lo más acertado. Quizá más adelante sea viable someter a participación otros capítulos como el 2, el de la compra de bienes y servicios.

¿Qué pasa con la parte del presupuesto no sometida a participación?

Para las AA VV sigue siendo igual de importante que ahora influir en ella. El presupuesto es el instrumento esencial que define lo que el Ayuntamiento hace y lo que no hace. ¿Cómo fiarlo todo al 2% objeto de consulta y no mirar al 98% restante? Más aun, ¿cómo no mirar al cuadro de los ingresos?

Por ello, para las AA VV es fundamental que se regule también la participación ciudadana en la formulación y debate de la totalidad del presupuesto del Ayuntamiento, los organismos autónomos y las sociedades mercantiles.

La participación aquí no puede agotarse en el periodo de información pública previsto en el artículo 169 de la LRHL. En su lugar, apuntamos algunas ideas:

- En el mes de junio, el Ayuntamiento aprobará un avance del presupuesto del año siguiente, estableciendo las líneas estratégicas y anticipando las grandes actuaciones. Este documento de bases será sometido a información pública y abrirá un plazo de presentación de sugerencias.
- En el mes de julio, los foros locales celebrarán una sesión monográfica para debatir sobre el presupuesto. Emitirán resoluciones relativas al documento de avance y harán sugerencias acerca del presupuesto, diferenciando aquellas que afectan a las cuentas del distrito de las que afectan a las áreas de gobierno. Tales resoluciones serán contestadas por el organismo correspondiente no más tarde de la presentación del proyecto inicial de presupuestos. Además, el primer pleno de la junta de distrito debatirá las resoluciones, contando con la participación de los/as portavoces del foro.
- En el mes de octubre, el Ayuntamiento presentará el citado proyecto inicial. El mismo será objeto de debate en los foros locales, que emitirán resolución. En el pleno de la junta de distrito destinado a la aprobación del presupuesto, los/as portavoces del foro local dispondrán del tiempo necesario para exponer la resolución y para, en su caso, intervenir en el turno de réplica.
- Las áreas de gobierno, asimismo, en el periodo junio-octubre, constituirán mesas o foros sectoriales con las organizaciones representativas en su ámbito al objeto de recabar sus reflexiones y propuestas.
- La documentación del presupuesto incluirá un informe acerca del proceso participativo.
- La información relevante generada en los foros locales y sectoriales será colgada en la web municipal.
- Etcétera.

Las ideas anteriores son solo eso, con ellas no pretendemos diseñar un procedimiento concreto, sino abrir la reflexión. Eso sí, los objetivos que planteamos son claros:

- Todo el presupuesto se ha de abrir a la discusión y las propuestas ciudadanas, por más que habrá una parte del mismo especialmente señalada y habilitada para ser definida por los/as vecinos/as. De tal modo, la herramienta de los presupuestos participativos no será en modo alguno

una especie de señuelo para alejar la mirada de la ciudadanía de unas partidas a favor de otras o no serán el árbol que no deja ver el bosque.

- Se erige un método de elaboración del presupuesto municipal basado en un y venir entre la institución y la opinión pública.
- El tejido social organizado juega un papel destacado en el proceso y, por tanto, éste opera como un mecanismo de fomento y refuerzo del asociacionismo. A la vez, el proceso está abierto a las personas no organizadas pero que quieren implicarse en la construcción de la ciudad, sea individual o colectivamente.

¿Quién participa?

La participación se puede organizar a través solo de los/as vecinos/as, solo el tejido social organizado o una combinación de ambos actores.

El asunto es bastante complejo, pues cada opción tiene puntos fuertes y débiles. Tal vez, por aquello de que en el medio está la virtud, la tercera sea la más defendible.

La primera posibilidad (solo los/as vecinos/as) tiene una defensa aparentemente inexpugnable. No cabe concebir un proceso participativo que no dé de manera expresa y fehaciente la voz a la ciudadanía, sin mediaciones. Ahora bien, la fórmula entraña la perspectiva liberal de la democracia. La gente vota e incluso opina y propone cuando se le pregunta. Es mucho más que votar una vez cada cuatro años. Pero el enfoque no evita, sino que reproduce, el esquema y la lógica de los sondeos. La participación se concreta en un sumatorio de individuos que sugieren actuaciones y/o votan cuáles les gusta más. La disgregación de los/as partícipes está tanto más acentuada cuanto cada cual puede hacerlo sin ni siquiera salir de casa, basta con encender el PC.

Además de la debilidad, por así llamarla, estructural, que acabamos de mencionar, la fórmula conlleva otras, tales como: la dispersión de las propuestas, la profusión de propuestas de actuaciones de muy pequeña escala, el riesgo muy verosímil de que el número de partícipes sea reducido, la elevada probabilidad de que determinados colectivos desfavorecidos tengan una presencia marginal en el proceso...

A su vez, la segunda opción (solo el tejido social organizado) tiene la ventaja de que corrige buena parte de los hándicap de la fórmula individualista. Sobre todo, tiene la ventaja de que recaba el concurso y el esfuerzo de ese sector minoritario de la población que de *motu proprio* participa en la vida pública, se compromete con causas colectivas, trabaja por el interés general (aunque sea difícil precisar en qué consiste)... En virtud de sus características, ese sector despliega un conocimiento de los problemas y las soluciones, se ha educado en una praxis de debate y acuerdo, ha formado una voluntad y una opinión en el choque de puntos de vista diversos, cada día debe gestionar la diversidad, el conflicto y la búsqueda de consensos.

Sin embargo, la fórmula se enfrenta a la debilidad de que silencia la voz de la gente, de que reserva la participación a los/as iniciados/as, sería endogámica. Más aun, la segunda opción abriría un amplio campo a la crítica y los intentos de deslegitimación de un sector de la opinión pública, que la acusaría de herramienta para los amiguetes, el imperio de los soviet... Por otra parte, la reducción solo al tejido organizado suscita otros problemas. Entre ellos, destacamos dos: 1) las organizaciones -en la actualidad- llegan a poca gente, lo cual cuestiona su representatividad y 2) se están generando nuevos modelos organizativos -por ahora- no formales y sin personalidad jurídica a los que no cabe excluir, sino impulsar y promover.

Así las cosas, la tercera opción (una combinación de las dos primeras) parece la más adecuada, aunque no está exenta de debilidades. Da voz a los/as vecinos/as sin mediaciones y sin interponer filtros y da voz y aprovecha la implicación del tejido social organizado. La dificultad está en cómo juntar/compatibilizar las dos dimensiones.

Antes de entrar en este asunto, hemos de centrar un argumento fundamental. Para el movimiento vecinal, la participación ciudadana tiene varias caras sobre las que no es necesario tratar ahora. El hilo común a todas ellas es el encuentro de los/as vecinos/as, el debate, el contraste de pareceres hasta llegar a la conclusión. El proceso participativo se basa en la deliberación. Ésta, por tanto, debiera ser el vector sobre el que montar el instrumento de los presupuestos participativos.

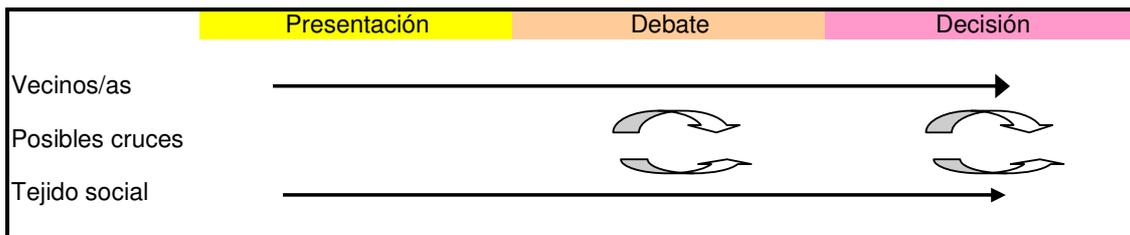
Los actores: ciudadanos/as y tejido social

Los principales momentos de los presupuestos participativos son:

1. Formulación y presentación de propuestas
2. Recepción y tratamiento de las mismas
3. Debate
4. Decisión
5. Ejecución
6. Rendición de cuentas

La cuestión de cómo juntar/compatibilizar la presencia de vecinos/as y tejido social es primordial en los momentos 1, 3 y 4. En los momentos 2, 5 y 6 el protagonismo corresponde a los organismos municipales, si bien en ellos cabría generar espacios para la participación de las organizaciones.

De forma muy simplificada, hay dos formas de abordar la cuestión de encausar la participación de los dos tipos de actores. Bien hay un canal específico para cada uno, bien hay un solo canal común. En el primer caso, la participación de los actores transcurre como líneas paralelas y en el segundo tenemos una fusión de principio a fin. Entremedias de los dos modelos extremos caben múltiples posibilidades, juntando y separando los canales en diferentes momentos.



Formulación y presentación de propuestas

Esta fase debe ir precedida de una intensa campaña de difusión de la apertura del proceso y de animación a la participación, especialmente en los primeros años de puesta en marcha.

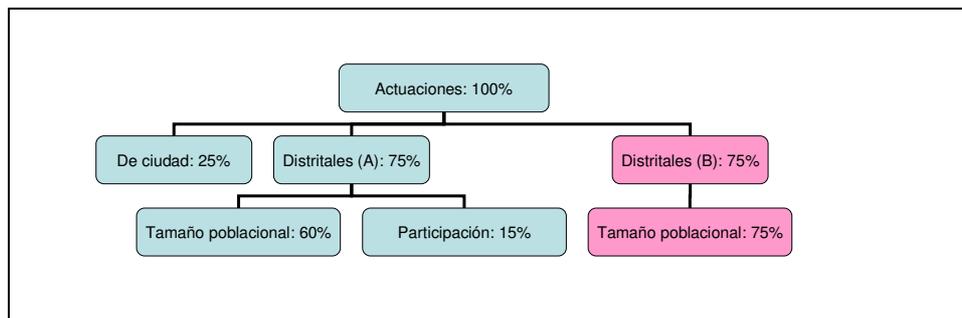
Por lo demás, nuestras sugerencias sobre las propuestas son:

- Grado de definición: bastaría con rellenar una ficha sencilla, donde se especifiquen los detalles principales de la actuación (denominación, descripción y justificación).
- Clasificación: según el carácter de la propuesta, se dividirán en distritales o de ciudad.
- Identidad del proponente (a efectos de difusión): anónimo si es un/a vecino/a y con identificación del titular en otro caso.
- Formato: en papel o digital, con entrega en cualquier registro municipal, en ventanilla específica, en la web o correo electrónico.
- Tipo de actuaciones: de inversión en materias de competencia municipal que cumplan el código ético, sin restricciones de escala u otras.
- Código ético: las actuaciones propuestas deben ser acordes con un código básico formado por principios relativos a la igualdad de género, no discriminación, respeto al medio ambiente, solidaridad con los colectivos desfavorecidos y promoción del Estado de bienestar.
- Plazos: entre marzo y mayo.

Aunque hemos optado por no establecer unos topes mínimos/máximos de escala, es muy probable que los mismos sean oportunos. Los topes mínimos eliminarían propuestas de actuación del tipo “reparación del acerado de la calle tal a la altura del número cual”, que entran o deben entrar en la actividad ordinaria de mantenimiento. Los topes máximos evitarían, por ejemplo, que unas pocas actuaciones absorban la totalidad o la mayor parte de la cuantía reservada a los presupuestos participativos. El juego de los topes busca un equilibrio, eliminando las microactuaciones cuya sobrerrepresentación fragmentaría demasiado las inversiones y las macroactuaciones que por su carácter estratégico requerirían un examen y debate más amplios que los que permite el instrumento de los presupuestos participativos.

Por otra parte, al diferenciar entre actuaciones distritales y de ciudad se suscitan dos cuestiones muy trascendentales. ¿Habría que fijar una cuota de distribución entre unas y otras? Al territorializar las actuaciones, ¿habría que fijar una distribución por distritos? Avanzamos dos respuestas provisionales.

- Tal vez la mejor opción sería fijar un techo máximo a las actuaciones de ciudad, de modo que se asegure que al menos el 75% de la cuantía total se destina a actuaciones distritales.
- A su vez, este 75% se podría distribuir distrito a distrito en función del tamaño poblacional. Una alternativa sería, de ese 75%, destinar la mayor parte (por ejemplo, el 80%) a un reparto proporcional al tamaño poblacional y el resto (por ejemplo, el 20%) dejarlo abierto para premiar (e incentivar) la participación y/o para reforzar las políticas de reequilibrio.



A y B indican las dos opciones alternativas señaladas en el texto.

Recepción y tratamiento de las propuestas

El Ayuntamiento someterá las propuestas por orden de entrada a un filtro a fin de garantizar que las actuaciones son de inversión en materias de competencia municipal y que no incumplen el código ético.

El rechazo de cualquier propuesta será motivado y se comunicará al proponente dándole un plazo para, en su caso, reformularla. Los supuestos de controversia serán resueltos por una comisión formada por personal del Ayuntamiento y representantes de los foros locales o sectoriales. Las comisiones serán de distrito para las propuestas clasificadas como distritales y sectoriales para las de ciudad.

Todas las propuestas que cumplan los requisitos de entrada serán objeto de un informe de viabilidad. Previsiblemente no habrá medios técnicos, materiales y humanos suficientes para que dichos informes sean detallados. Habría que dictaminar al menos para cada actuación que es viable jurídicamente y que hay disponibilidad de espacio y económica para abordarla, así como determinar cualquier otro elemento que la imposibilite. También habrá que concretar el previsible desarrollo temporal, pues un buen número de propuestas tendrán, caso de aprobarse, ejecución plurianual.

Si la aplicación de este segundo filtro determina que una actuación es inviable, se comunicará al proponente, dándole un plazo para la reformulación. En el supuesto de controversia, resolverá la comisión arriba señalada.

La existencia de actuaciones de ejecución plurianual compromete el presupuesto del año en curso y los ejercicios venideros. No es una cuestión baladí, pues puede resultar que ello comprima mucho la parte disponible en el futuro. Quizá sería oportuno establecer un límite a los proyectos plurianuales. La regulación de un tope máximo de escala ayudaría en tal sentido.

Debate de las propuestas

Propiamente hablando, la deliberación se inicia tan pronto como se pone en marcha la elaboración y presentación de propuestas y acaba tan tarde como se toma la decisión última. Hablamos de un periodo que va aproximadamente de primeros de marzo a finales de octubre.

No obstante, sí hay un momento entre los dos extremos en que debe primar el debate. Para ello, el Ayuntamiento ha de dar amplia difusión a las propuestas que hayan pasado los requisitos de admisión. A tal efecto, aquéllas se colgarán en la web y, asimismo, estarán disponibles en papel en las juntas municipales.

Contemplamos las siguientes acciones:

- Apertura del proceso: plenos de los foros locales y sectoriales a finales de febrero/primeros de marzo.
- Cierre de la presentación de propuestas: plenos de los foros locales y sectoriales en junio.
- Antes de la toma de decisiones: plenos de los foros locales y sectoriales en octubre.
- A lo largo del periodo: reuniones de las comisiones de trabajo creadas en el seno de los foros (tantas como se acuerde en cada caso).
- Asambleas, reuniones, talleres... por barrios promovidas por el tejido social y por grupos de vecinos/as.
- Promoción del debate en los medios locales de comunicación: radios libres, prensa local...
- Fomento de los debates informales en lugares de encuentro tales como colegios, centros de mayores, centros culturales, instalaciones deportivas...
- Etcétera.

Toma de decisión

Si, para las AA VV el momento culminante es el del debate, a nadie se le esconde que el momento de la decisión es el más controvertido. ¿Quién vota? ¿Cómo? ¿Cuál es el peso de cada voto? De hecho, de los dos canales y las eventuales intersecciones entre ellos de que hemos hablado más atrás, en ningún otro momento la distinción adquiere tanta trascendencia.

Entre las muchas opciones que caben, seleccionamos las cuatro siguientes.

		Propuestas		
		Vecinales	Organizaciones	Indistinto
Vota	Solo vecinos/as			1
	Solo organizaciones			2
	Vecinos/as	3		
	Organizaciones		3	
	Vecinos/as y organizaciones			4

1. Voto individual, una persona-un voto. Desde una perspectiva convencional, es la opción más lógica. La decisión se toma en una consulta ciudadana con formato de referéndum. Los principales riesgos se resumen en dos apartados.
 - a. El número de votantes puede ser pequeño. Esto deslegitimaría el instrumento de los presupuestos participativas en su totalidad. ¿Cuánto es pequeño? Por debajo de 50.000 votantes (alrededor del 2% del censo electoral, una media de 2.500 votantes por distrito) probablemente nos moveríamos en una zona crítica. Poco por encima de los 50.000 probablemente solo permitirá salvar los muebles.
 - b. El método favorece la reproducción de algunos de los procedimientos típicos de las campañas electorales con sus defectos, alejando la decisión de la deliberación.
2. Voto solo de las organizaciones. Aunque esta opción es defendida por algunas voces, chirría. ¿Cómo cohesionarla con un proceso abierto a los/as vecinos/as? Tal vez, la única fórmula para suavizar las aristas es llevar la decisión al voto en los foros locales, que están abiertos a organizaciones y personas. La opción tiene la ventaja de que enlaza la deliberación y el debate, pero tiene la desventaja de que quita la posibilidad de que la gente vote, salvo el número reducido de personas que asistirán a las reuniones de los foros. Aquí, además, se plantea otro interrogante, ¿todos los votos valen igual?
3. Voto de los/as vecinos/as a las propuestas vecinales y voto de las organizaciones a las propuestas de las organizaciones. De tal modo, las propuestas seleccionadas vendrán, por así decirlo, de las dos urnas. ¿Cuál sería la cuota de cada urna? ¿50/50? La opción tiene mucho de solución salomónica: ante la heterogeneidad de los dos canales, en lugar de borrar la diferencia, como se hace en las opciones anteriores, aquí se los mantiene separados. Quizá esta sea la fórmula más prudente, pues evita seguir desde el principio las soluciones más radicales vistas en 1 y 2. Más adelante, en función de la experiencia adquirida, se podría optar por una u otra o incluso mantener la 3.
4. Voto de los/as vecinos/as y las organizaciones. La cuarta opción suma las dos primeras. Hay una sola urna, en la que votan ambos tipos de actores. Caben varias posibilidades.
 - a. Todos los votos suman uno, sin distinción. En la práctica, esta fórmula apenas añade nada diferente a la opción primera.
 - b. El voto individual vale uno y el voto de las organizaciones vale más. Pero, ¿cuánto más? Es difícil concretar un criterio compartido de ponderación. Tanto menos cuanto la cuestión es susceptible de alargarse a propósito de si hay que ponderar también el voto de las propias organizaciones.
 - c. El voto individual vale uno y el voto de las organizaciones vale tantos votos como cada una sea capaz de recabar (voto delegado). La fórmula da pie a una rivalidad entre las organizaciones y a la generación de prácticas de captación de voto que probablemente desvirtúen el proceso participativo.

¿Cómo posicionarse sobre este abanico de posibilidades? Tentativamente planteamos la siguiente jerarquía:

De más		a menos
1 o 3	4.b o 2	4.c

La 4.a es irrelevante

Ejecución de las actuaciones y rendición de cuentas

Una vez decididas qué actuaciones incluir en el presupuesto municipal, el Ayuntamiento rendirá cuentas en los foros locales y sectoriales, según corresponda, del desarrollo de aquéllas (fecha de inicio, incidencias, finalización...). Asimismo, en los foros anualmente se hará una evaluación del proceso que ha tenido lugar. Las conclusiones serán incorporadas al informe de participación que completa la documentación del los presupuestos.