



Ciudadanías

# La experiencia de presupuestos participativos en la ciudad de Sevilla

## Metodología de planificación de la comunicación y construcción de la ciudadanía\*

### Síntesis

El siguiente artículo analiza las bases metodológicas de la experiencia de Presupuestos Participativos en la ciudad de Sevilla, como un intento para relacionar la comunicación pública con la participación ciudadana. Esta última, considerada más allá de su mero papel difusivo y de los canales de información constituidos tradicionalmente.

### Synthesis

The following article analyses the methodological bases of the Participatory Budgets program of the city of Seville as an attempt to link public communication to citizen participation, regarding the latter as a concept that must be considered beyond its mere diffusive role, as well as beyond the information channels traditionally instituted.

### Dr. Francisco Sierra Caballero

Profesor titular de Teoría de la Información. Director de REDES.COM (revista de Estudios para el Desarrollo Social de la Comunicación) y del Centro Iberoamericano de Comunicación Digital del Departamento de Periodismo I en la Universidad de Sevilla ([www.us.es/cico](http://www.us.es/cico))  
fsierra@us.es

### Dr. José Manuel Moreno Domínguez

Comunicólogo. Presidente del Instituto Europeo de Comunicación y Desarrollo. Candidato a Doctor por la universidad de Sevilla y Técnico de investigación en comunicación en el proyecto de Presupuestos Participativos de la Ciudad de Sevilla.  
josemanuelmore@hotmail.com

---

\* Participatory Communication Section, IAMCR, Porto Alegre – Brasil, Julio, 2004.

## Introducción

Una de las características más destacadas del actual proceso de globalización es la articulación de un modelo de regulación institucional basado en la explotación intensiva del espacio y en la dispersión de las actividades económicas de forma descentralizada, junto con la concentración de actividades terciarias de alta remuneración como las industrias de ocio y consumo cultural. Esta lógica de la mediación reestructura el desarrollo territorial imponiendo una distribución urbana y unas necesidades de gestión y organización de la economía de la comunicación y la cultura pensadas en función de las exigencias de valorización del capital. La planificación estratégica de las ciudades introduce de este modo un modelo de desarrollo que, trascendiendo la planificación territorial o sectorial clásica, favorece el aumento de la competitividad de la ciudad, reduciendo los efectos y el impacto social negativos a partir de una idea de la gobernabilidad y la confianza que minimiza las funciones y prerrogativas del Estado y descentraliza las actividades económicas por medio de los vínculos de dependencia con el capital global. "La planificación, como intervención pública que fomenta el valor competitivo de la ciudad, pasa de ser un mecanismo de reducción de los desequilibrios y desigualdades a convertirse en una política de la institucionalización de las desigualdades entre territorios y bloques sociales, constituyéndose en expresión y motor del proceso de globalización. Se actualiza la necesidad de la planificación frente al juego del libre mercado, pero se sustituye su finalidad redistributiva por objetivos productivistas, empresariales, de revalorización y apropiación privada del capital económico de determinadas regiones" (Villasante/Garrido, 2002: 130) Para que este proceso sea funcional, paralelamente a la crisis de gobernabilidad y confianza en los municipios y administraciones locales, se viene propiciando, en el contexto general de globalización económica y reestructuración

de los territorios y las culturas autóctonas, la puesta en marcha de diversas iniciativas de participación y regeneración democrática: "A nivel de la gestión pública, y con el objeto de propender a una re-legitimación de sus acciones, los gobiernos a nivel nacional y local están implementando algunas instancias para institucionalizar la intervención de la población en la opinión, control y evaluación de la gestión (...) Intentando aplicar la noción anglosajona de *accountability* (u obligación de rendir cuentas de los actos públicos, y de asumir responsabilidades ante los ciudadanos), en diversas áreas de trabajo de la administración pública se evalúa la posibilidad de convocar a ruedas de consultas, audiencias públicas, planificaciones participativas con la comunidad-objeto del plan, constitución de comités interáreas, etc." (Rossi, 2000: 12)

En estas experiencias, el rol de la comunicación es el de promocionar y definir la lógica institucional del desarrollo local dependiente, de acuerdo con una concepción global de la ciudad producida según las necesidades económicas de integración competitiva en los mercados internacionales. Por tal motivo, la planificación estratégica se concentra en la publicidad para la atracción de las inversiones de capital y, consecuentemente, en la disposición de la infraestructura y capital cognitivo y cultural, especialmente a través de las acciones de acceso, movilidad y desarrollo de las comunicaciones y los recursos telemáticos que complementan los planes de publicidad y mercadotecnia urbana.

Existen, no obstante, otras experiencias de participación y desarrollo local, cuyo enfoque de la participación trata de modificar tales lógicas de segregación y explotación intensiva del espacio y del capital social. Una de las experiencias más sobresalientes es el proyecto de Presupuestos Participativos de Porto Alegre. En tales iniciativas, la planificación de la comunicación ha sido, sin embar-





## Ciudadanías

go, ocasional y apenas sistematizada, limitándose en la mayoría de los casos a estrategias de marketing social o a publicidad y propaganda política institucional. En el siguiente texto, se presentan las bases metodológicas y la experiencia de Presupuestos Participativos de la ciudad de Sevilla, como modelo de mediación que trata de vincular la comunicación pública a la participación ciudadana concebida más allá de su papel difusor y de los canales de información tradicionalmente instituidos. A diferencia de otras experiencias, la planificación de la comunicación en este proceso trata de trascender la lógica tecnocrática que neutraliza el debate ideológico y político de la comunicación, relegitimando las lógicas de valorización de las industrias culturales, para discutir y cuestionar la dialéctica de regulación y privatización del espacio público, en virtud de una praxis de la comunicación para el desarrollo local, articulado sobre el poder informativo y el conocimiento y capital social de las redes ciudadanas.

Concebida como una dimensión estratégica para reconstruir la ciudad y dinamizar la ciudadanía y la gobernabilidad local, el programa de Presupuestos Participativos de Sevilla parte de los espacios de convivencia que las redes sociales construyen en los barrios y los distritos de la ciudad para definir un nuevo marco de relaciones sociales que, desde una mirada ecológica, haga posible el espacio público local como un complejo entorno de participación pluralmente constituido en el reconocimiento de las múltiples voces y actores que lo conforman, y así poder rescatar la palabra, las prácticas comunicativas que se generan desde los propios ciudadanos, en la definición de un nuevo modelo de desarrollo basado en la confianza ciudadana por manifestarse, por hacer propuestas y llegar a acuerdos, en definitiva, por transformar la participación en la vida política como un compromiso con la comunidad y la convivencia. De acuerdo con esta filosofía, el proyecto de Presupuestos



Participativos de Sevilla desarrolla una metodología de trabajo en red basada en la Investigación Acción Participativa como programación de proyectos barriales descentralizados donde la comunicación se vincula de forma directa al desarrollo local en todas las fases del mismo.

## **Comunicación, participación y cambio social. Un enfoque socio-crítico**

Los estudios sobre comunicación y planificación del cambio social han concentrado buena parte de sus esfuerzos al conocimiento de la contribución de los medios informativos al desarrollo local. La noción de campañas, por lo general, el concepto estratégico vinculado con tal problemática desde modelos más o menos difusionistas (Rogers, 1973) o enfoques, por lo general, decididamente mercadológicos y tecnocráticos (Fine, 1981) que parten en común de una misma premisa: los problemas sociales no son reconocidos, esto es, las condiciones sociales no son identificadas por los actores involucrados, por lo que, consecuentemente, es necesario un proceso de movilización informativa para el cambio social, el recurso auxiliar a los medios para facilitar la superación de los obstáculos y barreras sociales que dificultan la formación y conciencia ciudadana sobre los retos u objetivos prosociales de la comunidad desde una planeación asimétrica de la información pública y los recursos dispuestos para tal fin. Si observamos los procesos de modernización y desarrollo local basados en la aplicación intensiva de estrategias de marketing urbano contrastadas empíricamente, la literatura científica da cuenta de la prevalencia de una lógica del método dirigida al despliegue de distintos mecanismos de control social de acuerdo con los objetivos de cambio normativo cuya matriz epistemológica positiva y funcional da cuenta de una lógica de la mediación asimétrica y cosificada de la vida social (Salmon, 1989) (Rice/Paisley, 1981).

El manejo de la comunicación en este tipo de experiencias tiene por objetivo la promoción de una autoimagen y proyección mediática positiva de la ciudad y el desarrollo local, generando, cuando conviene, acuerdos y consensos institucionales, programas concertados con

el sector privado y los agentes económicos, reformas estructurales significativas, agendas políticas compartidas y en la mayoría de los casos la participación clientelar delegada de los ciudadanos.

Las imágenes mercadológicas de consenso y transformación urbana, y el propio papel de la Administración Pública, dan cuenta de un modelo hegemónico que diluye y anula el potencial antagónico de los sectores sociales subalternos desplazados por el modo de producción capitalista y una lógica de la gobernabilidad instrumental: "Las técnicas de publicidad y de marketing sirven (de acuerdo con esta lógica) para aumentar el control comunicativo, para facilitar la dominación simbólica a través de mensajes impactantes sobre el desarrollo local. Por ello, es fácil entender que entre las ideas que se transmitan en las campañas publicitarias, ocupa un lugar principal el discurso ideológico de la inevitabilidad de la globalización y la consiguiente competencia entre territorios, así como la adhesión ineludible a valores productivistas y mercantilizadores. De este modo, lo que es un discurso ideológico al servicio de un modelo productivo neoliberal, que beneficia exclusivamente a ciertos agentes económicos y a ciertos territorios, se transmite como el único modelo de desarrollo viable y racionalmente irrefutable" (Villasante/Garrido, 2002: 132)

La comunicación tiene por fin, en esta metodología de planificación del cambio social, una función auxiliar y suplementaria, pensada para la reproducción del modelo de desarrollo definido por los sectores dominantes. Esta fabricación mediática del consenso favorece por lo mismo la sinergia de actores públicos y privados, racionaliza y promueve el desarrollo económico despejando la incertidumbre y oposición de los colectivos desfavorecidos. De tal forma que "la ciudad continúa siendo un organismo cuya estructura, funcionamiento y sentido escapan a la conciencia y a la acción de los ciudadanos. Bajo la



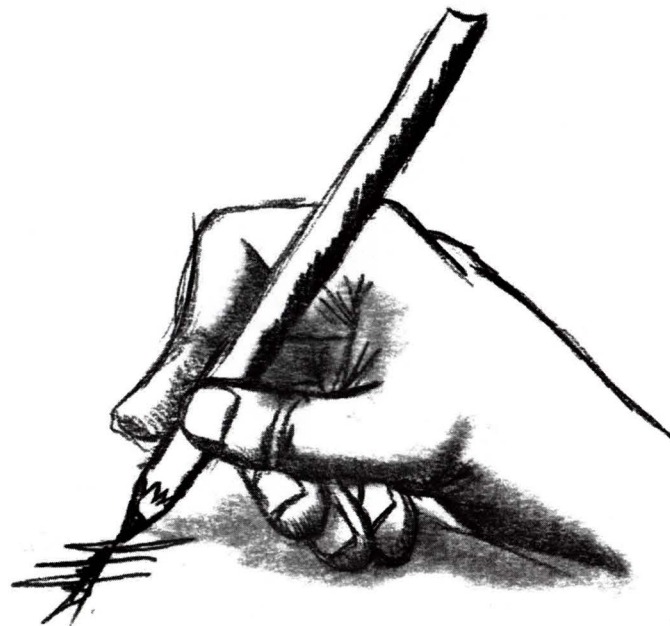


## Ciudadanías

llamada difusa a la participación se oculta la existencia de diferencias y jerarquías de poder, y se excluye a los grupos que proponen alternativas radicales (en el sentido de afectar a las raíces mismas de la concepción, los objetivos y los métodos del desarrollo). La participación se convierte por lo general en una figuración, en una forma de aglutinar esfuerzos que producen rentabilidades privadas, en un mecanismo sutil de legitimación y control social" (Villasante/Garrido, 2002: 134)

A nuestro entender, toda campaña está determinada por la relación entre plan de comunicación, cambio social y proyecto ideológico. Ello exige una lectura sociocrítica, histórica y socialmente contextualizada y políticamente reflexiva. No es posible trasladar sin más modelos de planeación comunicativa para el desarrollo local endógeno al margen de la dinámica de apropiación ciudadana del cambio social. Esta premisa ha inspirado las aplicaciones latinoamericanas y europeas donde se han desarrollado programas similares a los Presupuestos Participativos de Porto Alegre. En los municipios de Brasil, Argentina (Rosario, Córdoba), Uruguay (Montevideo), Portugal o España (Córdoba, Las Cabezas) donde se han desplegado este tipo de iniciativas públicas, la idea matriz de la comunicación participativa es la necesidad de construir democracia desde lo local según un enfoque sociopráxico.

Desde este punto de vista, la comunicación es pensada en función de un proyecto de articulación social, como una forma de organización y estructuración de la vida pública. Más que como forma marginal o de oposición, la comunicación alternativa se concibe aquí como un complejo proceso de movilización y autodeterminación colectiva. Y en este sentido apunta en dirección a un enfoque político, pues toda comunicación comunitaria pasa por una concepción ciudadana determinada. Toda política alternativa de comunicación presupone una co-



municación alternativa en su contenido y organización, así como toda comunicación alternativa demanda una política democrática de la mediación. Política que garantiza un enfoque totalizador y holístico del proceso de cambio para la autonomía.

La comunicación integral afente a las necesidades radicales es una comunicación liberada, una comunicación basada en relaciones y vínculos de cooperación productiva y una cultura de la solidaridad. Por necesidades radicales cabe entender las fuerzas materiales que impulsan a la superación del capitalismo a partir de una praxis emancipadora que, arraigada en la idea marxista de la determinación del sujeto histórico, ilumina la utopía generativa de un orden social "otro". Rodríguez Villasante distingue a este respecto tres líneas epistemológicas o



éticas de conocimiento en la planeación del desarrollo local: la lógica de adaptación funcional, la posición reformista o educativa y el enfoque crítico de transformación social.

Esta última estrategia exige un esfuerzo de reflexividad dialógica colectiva por medio de la construcción social del conocimiento y la planificación participada de la promoción local del desarrollo. En ella, las estrategias de comunicación son pensadas desde una lógica transversal sobre la negociación y la persuasión. Esta metodología trata de combinar la planificación de medios y la publicidad institucional con una concepción de la comunicación participativa transversal, identificada con la construcción de la ciudadanía y del espacio público local como definición comunitaria de la democracia y el desarrollo municipal. La comunicación es pensada aquí, a diferencia del modelo difusionista, como celebración y encuentro, como fiesta más que como proclama o propaganda: "Como elementos característicos se distinguen la construcción de espacios de participación popular en la gestión local, en el ejercicio de una ciudadanía activa y en el control sobre la Administración Pública, con la vista puesta en la construcción de una nueva cultura política y ecológica. Para ello, no se establece un modelo de desarrollo determinado y un sistema de representación pública concreto. Más bien se aplican metodologías que impulsan la implicación activa de los ciudadanos, el pacto entre





actores que defienden intereses dispares y la construcción colectiva del conocimiento, la planificación y la ejecución de lo acordado" (Villasante/Garrido, 2002: 137)

Se trata de abrir para después cerrar las posiciones discursivas de cada grupo y actor social alterando las lógicas enunciativas de los participantes, articulando espacios de conversación para negociar entre los diferentes, movilizar a los ajenos y confrontar posiciones antagónicas en el proceso de desarrollo local. "La participación aquí supone donar la palabra, no esconderla, ni taparla, sino provocar su emergencia, hablar siempre con ciudadanos, y no particulares, capaces de discernir sobre la política y lo político, que es hablar de lo social, de las diferencias, de las desigualdades y de las discriminaciones institucionales" (Ganuza, 2002: 178) En resumen, la comunicación participativa trata, en este sentido, de definir otra forma de ciudadanía, un espacio público deliberativo acerca de las prioridades y necesidades de la ciudadanía que deben ser atendidas presupuestariamente. Se trata – en palabras de Rodríguez Villasante – de construir conjuntos de acción más amplios entre los sectores sociales que conforman la comunidad local:

"En el mismo campo de actuación están afines y diferentes, y entre ambos aportan diversidad a la situación problemática en que se hallan. Sin embargo hay distancia entre el nosotros y el vosotros, distancia que habrá que salvar mediante los espacios de encuentro y diálogo que sean posibles. La conjunción entre estos actores, el ampliar los espacios de la participación tanto cuanto se pueda, lleva a dejar aislados los espacios de aquellas propuestas que están en contra: las surgidas de la cultura patriarcal, las que refuerzan al poder (económico, político, mediático, cultural,...) detentado por el bloque social minoritario y que excluye a la mayoría de la población" (Villasante/Garrido, 2002: 39)

Para que este cambio tenga lugar debe coordinarse el papel de liderazgo de los movimientos sociales y el compromiso público de la administración local. La planificación participativa es un proceso de movilización y organización social que trata de dialectizar intereses y discursos conflictivos de los actores sociales que integran la comunidad. Tenemos por tanto un entorno institucional y socialmente complejo, que exige de la intervención una mirada integradora y atenta a las formas de articulación entre distintos niveles de la administración, espacios sociales diversos y actores colectivos muy diferenciados. Tenemos, en fin, un espacio que exige EN-RED/AR.

### **Trabajo de campo y proyección reticular**

Enredar es articular lo local con lo global según una política comunicativa transformadora que, frente a la globalización cultural imaginada y tecnocrática, realiza la creatividad social de forma autónoma desde plataformas radicalmente descentralizadas, participativas y plurales. Este enfoque de totalidad exige una estrategia metodológica de intervención reticular abierta y flexible, centrada en la continua interacción y articulación transversal, junto con técnicas de creatividad social lúdicas y dinámicas en la exploración del proceso de participación pública a partir del conocimiento popular y la potencia subjetiva de los actores sociales comprometidos con el cambio. Por ello, la comunicación es un dispositivo de apertura y crítica social, de reconocimiento del espacio público para la autoestima y valoración de las identidades subalternas por razones de género, etnia, clase o edad.

Metodológicamente, el programa de Presupuestos Participativos de Sevilla contempla cuatro etapas fundamentales:

# Mediaciones

1. El diagnóstico económico y social del entorno y el mapeo cultural para dinamizar el desarrollo local y planificar la intervención.
2. La creación de equipos o grupos motores por distritos comprometidos con el plan de actuaciones y el proyecto de Presupuestos Participativos de Sevilla.
3. El diseño de alianzas con las entidades y organismos públicos y privados para crear redes de comunicación, cooperación y cambio.
4. Y la programación de proyectos, acciones e iniciativas públicas que hagan partícipes a los ciudadanos en la construcción de la red (mujeres, agentes sociales y culturales, empresarios, jóvenes, inmigrantes, desempleados, asociaciones de vecinos, movimientos sociales...)

La fase inicial del proyecto en el que se encuentra el programa de Presupuestos Participativos comienza por donde termina: en las redes ciudadanas de interacción, comunicación y convivencia social. El trabajo en las redes responde a la exigencia de una metodología que trata de activar y sostener una comunicación abierta y fluida en el espacio social, atenta a la diversidad cultural y potente para cambiar el contexto creando una base de datos de personas y nodos sociales con capital social y cultural suficiente para lograr la autonomía de la comunidad y el desarrollo sustentable. El mapeo aporta en este sentido nuevas y adecuadas fuentes de información, así como agendas y planteamientos o enfoques distintos de las noticias. Pero fundamentalmente el proceso de mapeo tiene por fin:

1. Identificar los estereotipos e ideas preconcebidas de los ciudadanos sobre el desarrollo local.

2. Indagar qué otras personas podrían actuar como "catalizadores" (líderes sociales) y "conectores" (organizadores institucionales).
3. Determinar los espacios de identificación e intercambio comunitarios.
4. Observar y recoger la palabra de los ciudadanos mediante conversaciones informales para registrar sus temas de interés.
5. Y contrastar la información con las ideas preconcebidas sobre la comunidad.

De paso, esta estrategia de mediación trata de remover las resistencias al cambio, las formas clientelares, corporativas y dependientes de desarrollo local sin cerrar a priori el diseño comunicativo, debido a que cualquier experiencia de este tipo constituye un proceso vivo, lleno de incertidumbres y que se va construyendo sobre la marcha. Y donde, sobre todo, se entrecruzan desde un primer momento diversos intereses que vienen marcados por las rutinas de actuación y por las relaciones predeterminadas que se dan entre los tres actores del proyecto: los políticos, los técnicos y los ciudadanos.

En este sentido, más que plantear un plan detallado siguiendo las experiencias de otras campañas, se procuró tratar en todo momento que cualquier actividad que se realizase fuera coherente con la planificación integral:

¿Con quién?	Muy válido/ Válido	Poco/ Nada válido
Socios propios		
Otras asociaciones		
Personas no asociadas (Individual)		





- Desde el punto de vista de la comunicación interna (del propio trabajo y de las relaciones con los técnicos y los políticos).
- En relación con los medios de comunicación (contacto con los medios locales, evaluación y análisis del discurso periodístico, difusión publicitaria, etc.).
- De apoyo técnico (Creación de un equipo audiovisual que recogiese una memoria del proyecto y construyese herramientas de difusión: videos-documentales, fotografías, espacios Web).

Así, el trabajo inicial más allá de las primeras reuniones informativas por toda la ciudad, pretendía integrar con la formación que los denominados grupos motores, (ciudadanos que voluntariamente se habían prestado a arrancar y apoyar desde sus barrios la dinamización del proceso), llevarían a cabo durante los primeros meses. Así, uno de los talleres que se realizó con ellos fue el de trabajar la idea de comunicación desde abajo, así como de la utilización efectiva de canales a su alcance, para lo cual después de una introducción explicativa se tomó la siguiente matriz como punto de partida:

Con esta matriz de validación de canales comunicativos se pretendía comenzar el trabajo de dinamización y de difusión del proceso a través de los propios integrantes de los grupos motores y sus formas de comunicar, convocar o de difundir informaciones. Más que descubrir una dinámica ideal, se pretendía resaltar la diferencia del medio o canal según el destinatario al que nos dirijamos, de tal forma que se tomara conciencia de que si se quería trasladar la información del Presupuesto Participativo a toda una zona de la ciudad, había que superar los canales ya establecidos entre asociados (a veces poco efectivos, a veces cortos de alcance...) para pensar en herramientas eficientes y de mayor alcance que consiguiesen motivar a la población.

Del resultado de este taller se definieron los canales principales que los grupos de trabajo consideraron como los más válidos para llegar a la población en general, tanto de forma masiva como de forma más individualizada. Estas ideas nos sirvieron para, junto con el diseño inicial, comenzar a generar las primeras acciones y materiales en torno al Presupuesto Participativo de Sevilla. Entre los canales mejor considerados se encontraban: la cartelería y los panfletos, las reuniones, el boca a boca, los encuentros de entidades y la megafonía, las pancartas y pintadas, tener puntos informativos para los ciudadanos/as. También se mencionaron los medios de comunicación locales (radio, televisión), principalmente, los periódicos de difusión gratuita y los periódicos de barrio.

No obstante, muchos destacaron la poca eficacia de algunos de estos medios como la cartelería o los panfletos informativos si no se realizan de tal forma que no se pierdan en el anonimato de los cientos de mensajes de este tipo que nos llegan diariamente. Para evitar esto, algunos grupos resaltaban la importancia de llegar directamente a las redes más cotidianas de la ciudadanía, colocando este tipo de materiales en lugares de tránsito, en espacios de encuentro y espera como los centros cívicos, los ambulatorios, los colegios, etc. Además de que esta información se trasladase de mano en mano o llevándola a los portales de cada bloque de vecinos/as. Evidentemente se estaba exigiendo que cualquier campaña de difusión no se quedase en un nivel general de circulación de una información por la ciudad y que contemplase los hábitos del ciudadano de a pie que debe ser en este caso el principal protagonista del proceso.

Partíamos, por tanto, de la necesidad de responder a este nivel de cercanía pero, sin embargo éramos conscientes del desconocimiento general que la población tenía sobre este tema, por lo que era muy difícil comenzar a trabajar desde contenidos mínimamente contras-

tados o que pudiesen responder a algunas expectativas. Desde estos condicionantes un equipo de publicitarios organizó una campaña que cumplía fundamentalmente el objetivo de introducir en Sevilla el concepto de Presupuestos Participativos (completamente ajeno a cualquier persona), convocando a la gente a *una cita: con su ciudad, con sus vecinos y vecinas y con la democracia*. Una primera información que a través de un tríptico apaisado y organizado de tal forma para que motivase a abrirlo para encontrar más datos, te daba los puntos de atención a los que podías dirigirte y aportaba la dimensión de ser algo que se estaba haciendo por toda la ciudad. Además de una tirada masiva de estos panfletos, este mensaje se llevó a los transportes urbanos y a los MUPIS municipales (espacios publicitarios de gran tamaño que dispone el Ayuntamiento por toda la ciudad), como forma de hacer visible que el proceso ya estaba en funcionamiento y que ocupaba los espacios cotidianos como los autobuses o las aceras.

Por otro lado, más allá de estos medios municipales se pensó en la necesidad de tener materiales propios que pudiesen ser usados por los grupos motores y que fuesen el soporte de apoyo que ayudase en la labor de dinamización y difusión que se les había otorgado. Así, además de los trípticos, se diseñaron carteles ventana y octavillas que enmarcadas con las señas del proyecto dejaban todo el espacio interior para que fuesen los propios ciudadanos los que les dieran uso de la mejor manera que ellos pensasen. Es decir, creando ellos sus propios eslóganes, llamando la atención de la gente de forma más directa y, sobre todo, llevando esta convocatoria a los puntos o lugares estratégicos que se había determinado como los más interesantes para multiplicar la información con eficacia. Se mezclan de esta forma dos discursos que son necesarios dentro de una experiencia como el Presupuesto Participativo: por un lado, el Ayuntamiento presta todo su apoyo y ofrece materiales

y la infraestructura para que se realice, pero al mismo tiempo son los mismos ciudadanos/as los que los usan de la forma que ellos creen más efectiva, realizando una convocatoria no institucionalizada de mensajes apropiados por la ciudadanía y transmitidos de vecino/a a vecino/a. En esta línea, el enfoque que cada grupo motor está dando a sus convocatorias o a las informaciones del programa de Presupuestos Participativos da cuenta del comienzo de una lógica generativa de la comunicación local.

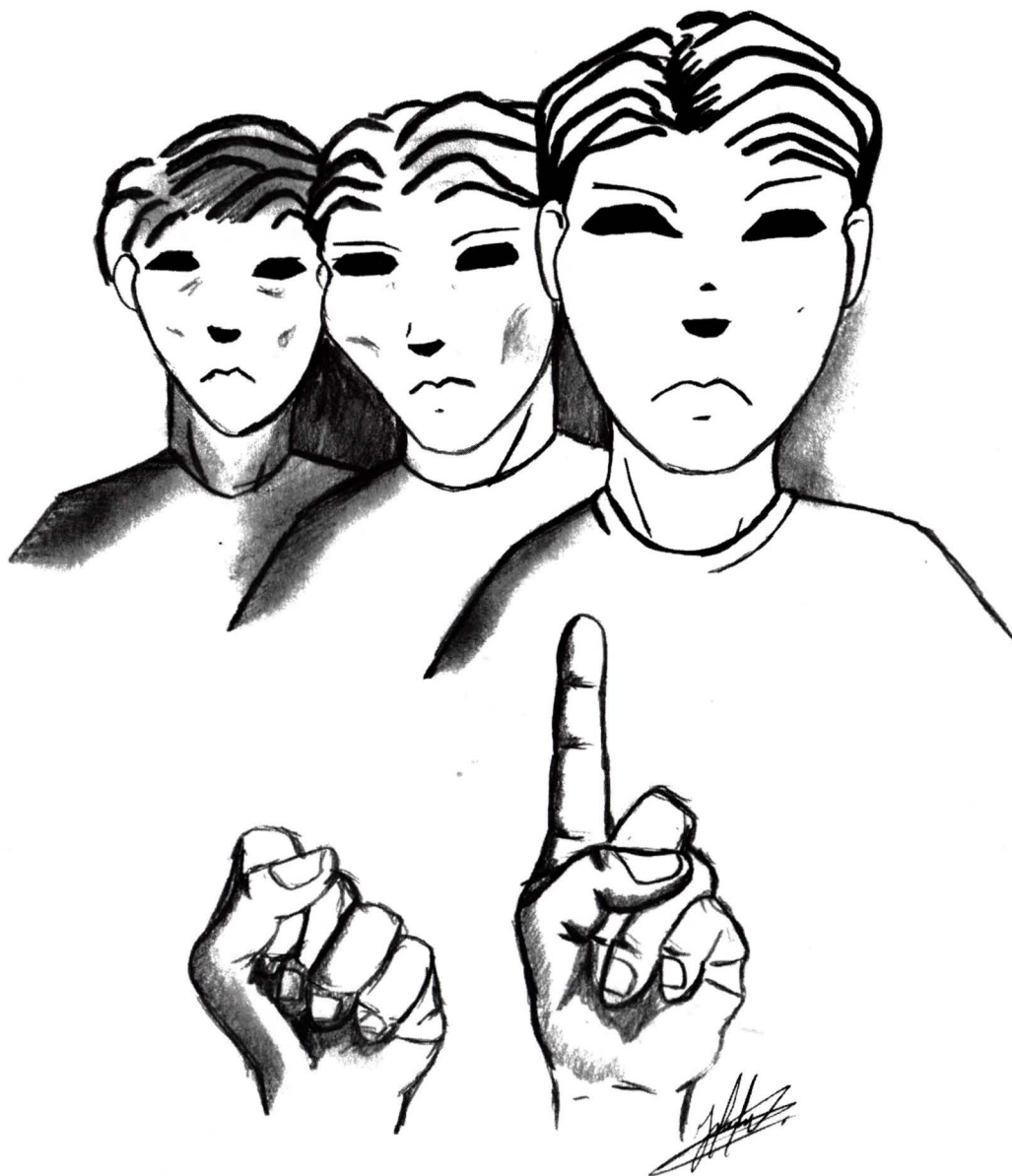
Ya habíamos conseguido con esta campaña y con la emisión de los primeros materiales (se imprimieron carpetas, para que cuando se entregasen documentos estuviesen recogidos siempre de la misma forma) tener una unidad en los mensajes que se emitían, pero el proceso seguía sin una imagen que lo identificase por completo, ya que para esta primera campaña se tomó la silueta de un muñeco como símbolo neutral que podía servir para convocar a cualquier persona. Tener un símbolo propio que se asociase automáticamente con los Presupuestos Participativos nos resultaba fundamental de cara a ir generando una identidad propia, llamativa y fácilmente reconocible por cualquier ciudadano/a. Además con ella podríamos, poco a poco, darle una autonomía al proceso que lo desvinculase de la multitud de programas que llegan desde el ayuntamiento y que, por supuesto, vienen con el sello de éste.

Para este caso, pretendíamos que el sello fuese propio y que al mismo tiempo, fuese elegido por los propios vecinos y vecinas como forma de apropiarse del proceso ya desde sus símbolos. De esta forma, se realizó un concurso público para encontrar el logotipo que mejor identificase esta experiencia. Las normas de presentación de los trabajos se simplificaron al máximo y se difundieron por toda la ciudad, para que cualquier persona con algún interés por el diseño o por dibujar pudiese pre-





sentar sus propuestas. De casi un centenar de trabajos recibidos, fueron elegidos por un Jurado de profesionales expertos en la materia (un técnico de participación ciudadana, una profesora de Diseño, una diseñadora de la empresa que había diseñado la primera campaña publicitaria y un pintor) los tres logotipos finalistas. Sin embargo, la elección del ganador correría a cargo de los propios ciudadanos/as que votarían durante las asambleas donde se presentaba el primer borrador de autorreglamento por el diseño que les resultaba más atractivo. Desde su concepción, se pensó de forma que tuviese un uso lo más versátil posible como lo destacó el equipo de diseño del mismo: "Si bien la imagen se diseñó para que tuviera una impronta clara y comunicativa, también se consideró que fuese susceptible de ser incorporada por otras personas y colectivos sin dificultad. Esto se situaba justo en el límite de la eficacia del propio dispositivo, pero lo ha-



cía compatible a largo plazo con la apropiación e implicación de los ciudadanos en el proceso. Se trataba de generar un icono de bordes blandos que, además pudiese ser dibujado, pintado, grafitado manualmente por personas en aquellos lugares donde el Presupuesto Participativo interviniese o fuera a intervenir: plazas, aceras, farolas, calles, etc...”

El hecho del concurso no sólo quedó ahí, sino que generó además otra actividad que recorrió toda la ciudad, ya que con todos los diseños presentados se organizó una exposición itinerante que recorrió muchos de los Centros Cívicos de Sevilla y que permitió tanto a las personas que habían participado como a cualquier ciudadano/a interesado, poder ver y mostrar su opinión sobre todas las propuestas recogidas.

Este tipo de actividades dentro de la propia novedad que supone una experiencia como ésta en una ciudad europea del tamaño de Sevilla ha servido para generar aspectos noticiosos de los que la prensa se ha hecho eco de forma continuada. Si bien los aspectos relacionados con la propia dinámica de la política municipal (discusiones entre partidos, dinero en juego, áreas de debate, etc.) tenían este amplio seguimiento, era necesario sacar de la escena de los partidos políticos todo lo que aparecía en los medios de comunicación, para conseguir generar otro tipo de noticias. Noticias que no se queden únicamente en el espacio político que determinan los medios y que sólo reconoce las voces de los representantes del Ayuntamiento como las únicas capacitadas para manifestarse determinando, por tanto, la agenda de temas de interés público frente a otras informaciones donde los ciudadanos están ejerciendo su capacidad para hablar, para elegir, para ser parte de la comunidad en un proceso de toma de decisiones como el Presupuesto Participativo, que desborda los límites de

los que nos determinan como lo político (Ganuza, 2002a: 78) El objetivo no es otro que conseguir que lo público “deje de ser un asunto privado de aquellos que legítima y delegativamente están insertos en la trama de lo público y desde donde se ejercita lo político. Lo público es, ahora, espacio común, espacio de convivencia, de deliberación y de disputabilidad” donde, podemos añadir, todos estamos invitados a la participación como protagonistas que generan sus propias acciones más allá de lo institucionalizado.

En este sentido, el hecho de realizar una exposición, de organizar unas jornadas de discusión en la Universidad, de hacer una entrega de premios, de montar un espectáculo de animación de calle, son noticias que desplazan el protagonismo desde los políticos hacia el propio proceso que, por sí mismo, va más allá de lo que nos propone el Ayuntamiento.

Esto no quita que al mismo tiempo a partir de un clima de confianza en el proceso se intente también generar credibilidad desde la escena política. Está claro que muchos ciudadano/as necesitan encontrar pruebas de que el gobierno de su municipio apoya sin fisuras el Presupuesto Participativo como señal de cambio en la administración municipal. Así, por ejemplo, después del fuerte proceso de discusión que generó el autorreglamento ciudadano, se convocaron jornadas donde las dos universidades de la ciudad mostraban su interés por apoyar, discutir y constituir un grupo de evaluación que siguiese el desarrollo del mismo. Estas jornadas estuvieron presididas por el Alcalde de la ciudad que manifestó su confianza en el proyecto en un discurso que fue ampliamente difundido a través de los medios de comunicación. En este sentido, creemos que es necesario compatibilizar acciones que vengan desde la institución con otras que generen los propios ciudadanos, así como alternar los medios alternativos de comunicación sin aban-





## Ciudadanías

donar las redes mediáticas que están configurando los ciudadanos como resultado del proceso participativo que vive la ciudad.

A partir de esta idea matriz, afrontamos una segunda fase del proceso donde se plantean dos objetivos fundamentales: Por un lado, conseguir cambiar el sentido y los objetivos de una experiencia como los Presupuestos Participativos y, por otro, hacer una convocatoria masiva que anime a la participación para las asambleas de priorización de propuestas de cara a que éstas fuesen lo más plurales posibles, además de formativas.

Para lo primero se trabajó en la idea de difundir un material pedagógico que sirviese de apoyo para trabajar con diferentes colectivos en espacios determinados como podían ser Centros de Adultos, Institutos de Educación Secundaria, talleres de barrio, etc. El resultado fue la edición de un cuadernillo visual que se integraba dentro de la nueva imagen simbólica y que explicaba de forma muy sencilla el paso de la política municipal convencional a la política municipal participativa, incluyendo información sobre las partidas de debate, así como de la organización específica del proceso.

Por otro lado, para animar a la participación se hizo un envío masivo localizado de cartas a todos los hogares de la ciudad (260.000) donde desde la Delegación de Participación Ciudadana se informaba de la fecha y lugar de la Asamblea correspondiente a la persona que recibía la información, que además incluía un folleto que explicaba las inversiones y actividades que se podían solicitar durante este primer año intentando facilitar al máximo la idea de algo tan ajeno como un Presupuesto (Participativo) aclarando que allí *vas, propones y votas. Así de fácil*, nuevo reclamo que centrará toda la segunda fase del trabajo de difusión.

Con esta segunda campaña se pretendía ya ir a lo concreto, a historias reales que se podrían solucionar con el Presupuesto Participativo y que se visualizaban con imágenes identificativas (nada ya de muñecos, se trata ya de personas de carne y hueso) Estas nuevas imágenes volverían a usarse en cartelería y autobuses, pero también –con la demanda de los grupos motores– a través de las televisiones y radios locales y regionales que emitieron durante los diez días antes de las asambleas *spots* y cuñas de unos 20 segundos. El hecho de que apareciese el proceso en las televisiones locales parecía darle mayor credibilidad entre los participantes que sentían orgullo de estar implicados en una experiencia que ganaba en relevancia.

Al mismo tiempo se apoyó esta difusión desde un nivel mucho más localizado con un grupo de animación de calle que, guiados por personas del cada barrio, organizaban un itinerario por espacios de encuentro (plazas, mercados, etc.) motivando a la gente y anunciando las fechas de las asambleas, a la vez que difundiendo los materiales que se habían realizado. Paralelamente, el equipo técnico, a través de la organización no gubernamental Instituto Europeo de Comunicación y Desarrollo, ha iniciado el proceso de articulación de grupos motores de la comunicación alternativa, tejiendo redes de compromiso para el desarrollo de los Presupuestos Participativos por medio de las mesas temáticas, los comités de barrio, las asambleas y talleres y los grupos de trabajo de acuerdo con las conclusiones de las Primeras Jornadas Internacionales de Participación, Comunicación y Desarrollo Comunitario en el que tuvo lugar el taller de Comunicación y Desarrollo Local dirigido a diseñar estrategias de comunicación para el cambio, provocar los temas y visiones públicas de la comunicación ciudadana, y anudar voluntades entre movimientos sociales y técnicos locales de la administración municipal implicados en los Presupuestos Participativos.

En esta fase, la comunicación es pensada como un recurso de información, animación y movilización social de los ciudadanos y colectivos sociales comprometidos con el cambio del desarrollo local a fin de sumar voluntades en la investigación, la planificación y el seguimiento del proceso. "A semejanza de la planificación estratégica, en la participativa es necesario difundir públicamente la iniciativa de desarrollo, pero eliminando el carácter de mero público destinatario que se asigna a ella a la población. Tal difusión no puede restringirse a un acto público de firma de un convenio o a la presentación a los medios de comunicación locales" (Villasante/Garrido, 2002: 146)

Diremos, a modo de resumen, que la publicidad y la mercadotecnia cumplen aquí un papel secundario en el proyecto: la de motivar a la población en las acciones por medio de la activación de los mecanismos afectivos, lúdicos y convivenciales. Por el contrario, es prioritario el acceso y participación colectiva en el reconocimiento y la identificación cultural de Sevilla como resultado no de una planificación tecnocrática impuesta por la publicidad sino más bien de la rearticulación pública de la comunidad.



La lógica de la comunicación participativa y de la planeación democrática del desarrollo local exige, a este respecto, un enfoque coherente e integral. En la estra-





tegia de mediación es preciso pensar transversalmente el proceso integrando tanto los espacios públicos y redes informales de solidaridad y convivencia de la ciudadanía como los medios convencionales de información y los canales institucionales de la Administración Pública.

### **Crítica de la mediación y alternativas de futuro**

Los dos principales retos de la experiencia de Presupuestos Participativos en Sevilla son, por un lado, complejizar y articular redes densas de participación y conflictos de competencias, y coordinar mejor las formas representativas y la calidad de la participación local. Para tal fin, es necesario redefinir el rol de los mediadores y empresas locales de comunicación ante el proceso de movilización y participación ciudadana. Cabe plantearse a este respecto si es viable una estrategia metodológica de implicación y complicidad – en el sentido, de una mediación compleja y constituyente del proceso – de los medios e informadores locales. Por otra parte, el impacto de la cobertura mediática sobre los ciudadanos y movimientos sociales puede reforzar o limitar el proceso. Por lo que habría que evaluar el papel de éstos en el proceso de movilización y cambio social, así como explorar las posibles estrategias metodológicas de compromiso con el proceso de las empresas locales de información. En esta función es recomendable la alianza de medios, integrando a periodistas de radio, prensa y televisión para promover, localmente, la campaña de diálogo público. Pero es necesario, además, cambiar la gramática cultural, “los códigos estéticos y las reglas de comportamiento que determinan la representación de los objetos y el transcurso normal de situaciones en un sentido que se percibe como socialmente conveniente” (Villasante/Garrido, 2002: 220)

La reflexión sobre las formas de representación informativa y estética de la cultura popular y las claves formales de la planificación de la comunicación para el cambio social ha sido apenas explorada en la teoría y la praxis de la comunicación alternativa. Si bien en teatro y en la educación popular existe una amplia literatura en la materia, los análisis de la comunicación participativa sobre formas y estéticas culturales han quedado casi siempre relegados, al igual que la dimensión económica de este tipo de experiencias e iniciativas públicas.

A nuestro entender, el futuro de una comunicación participativa para el desarrollo local exige una política instituyente sostenible, una economía popular urbana capaz de reconstruir el espacio público, vinculando la comunicación al conjunto de economías públicas y sociales del municipio. La posibilidad de éxito del programa de Presupuestos Participativos en la ciudad de Sevilla pasa, en este sentido, por generar un semillero de medios comunitarios que den respaldo y promuevan tanto una cultura cívica alternativa como una economía social de la información sostenible que, a través de redes como los telecentros, re-alimente la cultura local.

Finalmente, este tipo de procesos debe articular un marco evaluativo y de análisis comparado con otras iniciativas de planificación de la Comunicación y Presupuestos Participativos en la India, Francia, Brasil o Argentina. El desarrollo de la metodología y el trabajo de estas y otras experiencias locales no debe concluir, como advierte Boaventura Santos, muriendo de éxito por falta de autocrítica. Para evitarlo es imprescindible un proceso permanente de evaluación y comparación empírica en la actualidad inexistente.

## Conclusiones

La metodología de planificación de la comunicación en el programa de Presupuestos Participativos de la ciudad de Sevilla se fundamenta en dos principios básicos: la democratización radical de las decisiones públicas y, por otra parte, la democratización informativa. Para realizar metodológicamente ambos principios, el plan de comunicación ha tratado de articular diversas estrategias de creatividad social:

- La convocatoria de un concurso ciudadano de logos. La construcción de la imagen de la campaña de Presupuestos Participativos ha sido, desde el principio abierta a la ciudadanía y objeto de evaluación pública y escrutinio por los propios sevillanos, al fin de ponerles en situación de apropiarse de los recursos y hacer valer su voz, afirmando la voluntad política de decidir.
- La realización de encuentros y talleres participativos que formulan las propuestas e innovaciones de manejo participativo de los medios de comunicación públicos. Esta política no trata sólo de definir un juego de roles sino de poner a los ciudadanos en situación de ser emisores: primero para decidir la política informativa de los Presupuestos Participativos y, después, para construir la cultura y el espacio locales. A partir de la confrontación de discursos y prácticas cristalizadas, los ciudadanos crean dispositivos y enunciados para difundir entre la colectividad. Para ello, los vecinos son entrevistados y registran su voz y su palabra en audio y video durante la celebración de las asambleas, se les pone en situación de narradores de la experiencia, al tiempo que se les trata de involucrar en el proceso de investigación-acción. Este proceso se inicia con un taller de formación ciudadana de los grupos motores sobre el que los ciudadanos empie-

zan por pensar, reflexivamente, con qué redes y medios de comunicación disponen, cómo pueden participar y comunicar la democracia participativa dialógicamente, pero también qué discursos y representaciones gobiernan su acción informativa para investigar y transformar la ciudad. En definitiva, el primer taller formativo sobre Comunicación y Participación Ciudadana diagnosticó las redes y alternativas comunicacionales disponibles por los grupos motores para articular el proyecto de Presupuestos Participativos. En los talleres, además, la ciudadanía de Sevilla recupera y devuelve la información, aprende a producir discurso público, a desarrollar la creatividad y la expresión comunicativa dinamizando el decir para el hacer colectivo.

El objeto del proyecto no es pues exclusivamente el presupuesto público municipal, sino más bien la participación, la apropiación simbólica y práxica de lo público, el acceso y democracia cultural, la autonomía y el desarrollo de identidades sólidas de autodeterminación reactivando las redes de confianza e implicación ciudadana en el proceso instituyente de nuevas reglas del juego de la representación y la participación democráticas. El eje de construcción del proceso es pues la emergencia instituyente de un nuevo poder local en el paso de la cultura de la protesta a la cultura política del conflicto y de la negociación. Por ello, la transparencia y visibilidad de las luchas políticas democráticas sobre la distribución de los recursos públicos exige en el proceso una mediación informativa movilizadora no simplemente reproductora o difusionista: "Con el Presupuesto Participativo se avanza hacia una nueva formulación de la democracia de la cotidianidad que, sin cuestionar el logro histórico de la representación democrática, profundiza en nuevos espacios decisionales y aporta una creativa riqueza en la democratización de las relaciones del poder local con la sociedad. De esta relación surge






## Ciudadanías

una nueva esfera pública, no estatal, desde la que se desarrollan mecanismos de control social sobre lo institucional" (Genro/De Souza, 2000: 9)

El cometido final del proyecto es pues la cogestión de una esfera pública no estatal ni mediatizada. Se trata, en fin, de articular una democracia de alta intensidad, productiva y creativa socialmente, como un proceso de aprendizaje y autoeducación popular.

La construcción de la ciudadanía en torno al proyecto comunicacional de Presupuestos Participativos es además un proyecto de articulación productiva del desarrollo local dirigido, como en Porto Alegre, a impulsar la economía urbana, el sistema cultural comunitario, las infraestructuras y transportes locales, la vida pública en definitiva.

El alcance político del programa viene determinado, en este sentido, por la capacidad de transformación del sistema de relaciones entre Estado, poder local y ciudadanía. Y por la capacidad de reformulación de las mediaciones (simbólicas, políticas y económicas). 

### Bibliografía

ABERS, Rebecca, *Inventing Local Democracy: grassroots politics in Brazil*, Boulder, Lynne Rienner, 2000

BORJA, J. y CASTELLS, M., *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, 1997

CAMPONEZ, C., *Jornalismo de proximidade*, Coimbra, Minerva, 2002

CORRAL, M., *Comunicación popular y necesidades radicales*, México, Premiá Editora, 1998

DE SOUSA SANTOS, Boaventura, *Democracia y participación. El ejemplo del Presupuesto Participativo*, Barcelona, El Viejo Topo, 2003

FINE, S.H., *The marketing of ideas and social issues*, New York: Praeger, 1981

GENRO, T. y DE SOUZA, U., *El Presupuesto Participativo: La experiencia de Porto Alegre*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 2000

GANUZA, Ernesto, *Poderes locales y procesos participativos: los presupuestos participativos*, en: LORENZANA, Concha, *Experiencias de ciudadanía participativa*, Barcelona, Icaria Editorial, 2002

\_\_\_\_\_, *La democracia participativa: la experiencia de los presupuestos participativos en Córdoba*, en: VILLASANTE, T.R. y GARRIDO, F.J. (Coords), *Metodologías y presupuestos participativos*, Madrid, IEPALA/CIMAS, 2002

HARRIS, J., *Depoliticizing development, The World Bank and Social Capital*, Nueva Delhi, Leftword Books, 2001

JACOBSON, Thomas & SERVAES, Jan (Eds.), *Theoretical Approaches to Participatory Communication*, NJ, Hampton Press, 1999

PONT, Raúl, *Democracia, Participação, Cidadania: Uma visão de esquerda*, Porto Alegre, Palmarinca, 2000

\_\_\_\_\_, *Democracia, Igualdade e Qualidade de Vida. A experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre, Veraz Editora, 2003

RICE, R.E. / PAISLEY, W.J. (Eds.), *Public communication campaigns*, CA, Sage, 1981

ROGERS, E.M., *Communication strategies for family planning*, New York, Free Press, 1973

ROSSI, D., "Precisiones sobre acceso y participación en la comunicación de masas", Cátedra de Políticas y Planificación de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2000

SALMON, Charles (Ed.), *Information Campaigns: Balancing Social Values and Social Change*, CA, Sage, 1989

SIERRA, F., *Elementos de Teoría de la Información*, Sevilla, MAD Ediciones, 1998

\_\_\_\_\_, *Introducción a la teoría de la comunicación educativa*, Sevilla, MAD Ediciones, 2000

VILLAS BOAS, Renata (Org.), *Balanço das experiências de orçamento participativo nos governos locais*, Sao Paulo, Instituto Pólis, 1999

VILLASANTE, T.R. y GARRIDO, F.J. (Coords.), *Metodologías y presupuestos participativos*, Madrid, IEPALA/CIMAS, 2002

\_\_\_\_\_, *Sujetos en movimiento. Redes y procesos creativos en la complejidad social*, Montevideo, CIMAS/NORDAN, 2002