



Palmela, Portugal: Participación ciudadana y partenariados para el desarrollo sostenible¹

Este estudio de caso es uno de los 15 que se desarrollaron en 2007 como parte de un proyecto sobre políticas innovadoras en inclusión social conjuntamente desarrollado por el Development Planning Unit (DPU), University College London con la Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa (CISDP) de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Este caso fue completado y editado en 2010 por el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coímbra (CES), en un formato estándar para el Observatorio de Inclusión Social y Democracia Participativa.

Nombre de la política: Creación del Departamento de 'Participación Ciudadana y Desarrollo Local' (y de varias políticas resultantes)

Fecha de inicio: 2002

Fecha de finalización: En curso

¹ El **Observatorio Ciudades Inclusivas** es un espacio de análisis y reflexión sobre políticas locales de inclusión social. Contiene más de sesenta estudios de caso sobre políticas innovadoras en materia de interculturalidad, desarrollo comunitario, acceso a los servicios básicos, igualdad de género, derechos humanos, protección del medio ambiente o erradicación de la pobreza, entre otros. La iniciativa ha contado con el apoyo científico del Prof. Yves Cabannes de la University College of London (15 casos) y de un equipo de investigadores del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coímbra (50 casos), que ha trabajado bajo la dirección del Prof. Boaventura de Sousa Santos. Este Observatorio persigue detectar experiencias exitosas que puedan aportar elementos de inspiración a otras ciudades en el momento de diseñar e implementar sus políticas de inclusión.

El Observatorio Ciudades Inclusivas ha sido creado por la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU. **Ciudades y Gobiernos Locales Unidos** (CGLU) es la plataforma mundial que representa y defiende los intereses de los gobiernos locales ante la comunidad internacional y trabaja para dotar de un mayor peso político en la gobernanza mundial. La **Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos** tiene por misión contribuir a construir la voz común de las ciudades de CGLU en materia de inclusión social, democracia participativa y derechos humanos. También persigue orientar a los gobiernos locales en el diseño de estas políticas y, para ello, promueve debates políticos, intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo entre ciudades de todo el mundo.

Para más información: www.uclg.org/cisdp/observatory





CONTEXTO

CONTEXTO GUBERNAMENTAL

Contexto de la ciudad

El municipio de Palmela se encuentra en la Gran Área Metropolitana de Lisboa que limita con las regiones del sur de Portugal. Tiene una superficie aproximada de 490 km² y una población aproximada de 62.800 habitantes (base de datos de ANMP 2010). Es el municipio más industrializado del país (industria automovilística) y posee la mayor extensión de territorio rural y de zonas naturales protegidas de la Gran Lisboa. Aunque los índices de nivel de vida y las tasas de crecimiento demográfico, urbano y económico se encuentran por encima de la media nacional, el Ayuntamiento de Palmela se enfrenta a retos concretos respecto a la inclusión social. Uno de los más significativos es garantizar un desarrollo sostenible en el que las tendencias generales de crecimiento urbano y económico no pongan en peligro la sostenibilidad socioambiental y el nivel de vida que caracteriza a este municipio.

Nivel de descentralización del país

Según la Constitución de la República Portuguesa de 1976 (cuya séptima revisión data de 2005), la organización democrática del poder político del país a nivel local actualmente se sitúa en las llamadas *autoridades locales* o *autarquías* (Art. 235). Tienen sus propias propiedades y finanzas (Art. 238), su propio personal permanente (Art. 243), y pueden celebrar un referéndum para sus votantes respectivos en temas que incluyen la competencia sobre sus propios órganos (Art. 240). La base de la estructura administrativa portuguesa se compone de 308 ayuntamientos. Estos, a su vez, se subdividen en 4.260 juntas de barrio (*freguesias*), que son órganos administrativos políticos descentralizados derivados de las antiguas divisiones territoriales de las parroquias.

Los órganos electos, representantes de las juntas de barrio y de los ayuntamientos, son el Ejecutivo municipal (el órgano decisorio elegido por sufragio universal mediante votación directa de los votantes, cuya composición numérica depende del número de votantes registrados en el territorio respectivo) y el Consejo de Distrito (el órgano legislativo colegiado). Ambos incluyen a miembros elegidos por los partidos de la oposición, un legado que complica la vida política del ejecutivo. Esta situación parece comprensible viendo la situación posrevolucionaria en la que se concibió la norma: su objetivo era valorizar todas las fuerzas dinámicas de la sociedad. Un alcalde (*Presidente*), el ciudadano que lidera el partido más votado, siempre coordina el órgano ejecutivo tanto en el municipio como en los distritos inframunicipales. Las elecciones de los órganos ejecutivos y de los órganos decisorios son separadas aunque simultáneas, salvo en el caso de elecciones, es decir, cuando uno de los dos órganos (tal y como sucedió en Lisboa en 2006) debe terminar su mandato por motivos políticos o judiciales. En la Asamblea Municipal, únicamente una parte de los miembros se elige directamente. Esto debe ser un número superior al número de los Presidentes de las Juntas de Distrito, quienes también forman parte integral como 'miembros por derecho'. El mandato para los órganos de los ayuntamientos es una legislatura de cuatro años. Desde 2005, el mandato de los Presidentes de los órganos ejecutivos no se puede renovar por más de tres legislaturas consecutivas.

En Portugal, las divisiones administrativas en un nivel superior al de los municipios incluyen los





18 distritos del Portugal Continental y la creación de unidades territoriales continuas compuestas por ayuntamientos: las Comunidades Urbanas (ComUrb), las Grandes Áreas Metropolitanas (GAM), y las Comunidades Intermunicipales (Cominter).

El municipio de Palmela pertenece al distrito de Setúbal y consta de 5 *freguesias* submunicipales: Marateca, Palmela, Pinhal Novo, Poceirão y Quinta do Anjo. Durante muchos años, la ciudad la ha gobernado la coalición CDU, que incluye al Partido Comunista (PCP) y el Partido Verde (PV). La alcaldesa, la socióloga Ana Teresa Vicente Custódio de Sá (cuyo primer mandato empezó en 2002), fue reelegida en 2005 con el 50,50% de los votos válidos (la tasa de abstención fue del 52,2%) y reelegida en 2009 con el 50,19% de los votos (la tasa de abstención fue del 51,78%). Actualmente, su partido también controla los cinco gobiernos de las *freguesias*. El presupuesto anual de Palmela ronda los 45 millones de euros.

Nivel de gobierno en el que se ha desarrollado la política: Municipal

CONTEXTO SOCIAL

Palmela tiene un alto índice de polarización de empleo (residentes con trabajo / residentes sin trabajo): en 1991, la tasa rondaba el 0,75, y luego creció hasta cerca de un 1,10 en 2001. Según el último censo, el 58% de los votantes de Palmela trabajan en el sector terciario, el 34,2% en el secundario (sector eléctrico y del automóvil, comercio minorista y producción de vino), y el 7,8% en el primario. Sin embargo, en la *freguesia* de Poceirão, el 29,2% de los trabajadores trabajan en el sector primario. En Palmela, el sector automovilístico da trabajo a más de 10.000 personas.

La mayoría de familias que se benefician de programas de viviendas sociales se concentran en el distrito submunicipal central y en Quinta do Anjos. Según el último censo (2001), la tasa general de analfabetismo bajó de un 15% (en 1991) a un 10,8%, aunque el problema es mayor en las *freguesias* rurales de Marateca (19.8%) y Poceirão (18.8%). La mayoría de la gente que no completó ningún ciclo formal de educación escolar se concentra en la *freguesia* de Pinhal Novo, mientras que el centro de la ciudad alberga la mayoría de habitantes con estudios universitarios. Según estadísticas de 2007, la tasa de gente pobre se encuentra por debajo de la media nacional (20%).

DESCRIPCIÓN COMPLETA

Presentación de la política

Teniendo en cuenta su situación geográfica y su posición estratégica como nexo entre Lisboa y la zona meridional del país y el resto de Europa (autopistas, puertos, aeropuertos, centros logísticos, etc.), a lo largo de los 10 últimos años Palmela ha mostrado una actitud muy proactiva para fomentar un modelo de desarrollo que podría integrar las actividades nacionales y la producción industrial. No ignora la importancia de la dinámica global, pero asume que la forma como estas dinámicas se materializan puede estar influida por actores locales por lo que invierte en la participación ciudadana y en partenariados para el desarrollo sostenible.





En 2002 la alcaldesa recientemente elegida (Vicente) aprobó la creación de un nuevo departamento llamado 'Participación Ciudadana y Desarrollo Local' directamente relacionado con su gabinete. El Departamento todavía existe, aunque se ha movido entre el Departamento de Cultura y el nuevo Departamento de Comunicación y Turismo durante los últimos ocho años. Este servicio intentó erigirse en el 'motor' de lanzamiento de una amplia plataforma de diálogo social implicando a la ciudadanía en la toma de decisiones mediante varios 'espacios' e instituciones. Desde el principio, el *presupuesto participativo* ha constituido el pilar en torno al cual ha girado el diálogo social en Palmela, un espacio para compartir con los habitantes las decisiones sobre una parte del presupuesto de inversiones del Ayuntamiento de Palmela.

Un experimento previo realizado en 1988 por el antiguo alcalde, Carlos Sousa, tuvo un éxito limitado, aunque el presupuesto participativo fue revitalizado por la nueva Alcaldesa, Ana Teresa Vicente, y se destinó a fomentar la participación de la gente en el desarrollo del presupuesto municipal y los planes de acción. La experiencia de Porto Alegre, Brasil, sirvió como fuente de inspiración para la reestructuración del presupuesto participativo, aunque el proceso no imitó completamente el modelo original, sino que fue eminentemente consultivo.

La visibilidad del presupuesto participativo (esta fue la primera experiencia en Portugal, seguida posteriormente por varias otras) ha provocado que se suponga, equivocadamente, que el programa de presupuesto participativo incluya toda la estrategia de participación del Ayuntamiento de Palmela. Esta es una percepción incorrecta: el presupuesto participativo siempre ha sido, básicamente, un espacio dedicado a habitantes *no-organizados* para implicarlos en la planificación y la prestación de servicios e infraestructuras básicas en el territorio local. Se pusieron en marcha varios otros procesos paralelos para crear espacios de codecisión con el tejido social *organizado*.

Entre un amplio abanico de herramientas promovidas en varias áreas de la intervención municipal había:

1. Un proceso de planificación participativa que pretendía revisar las decisiones referentes a la planificación urbana y su coordinación con estatutos educativos, programas de museos y otros planes municipales;
2. El Foro de Palmela, lanzado en 2000, para contribuir a los principios definitorios del desarrollo sostenible;
3. El Programa Asociacionismo, que representa un marco para la cooperación municipal con el sector terciario en proyectos de interés local que se conciben como una escuela de participación y ciudadanía; y
4. Un sistema de juntas consultivas, reconocidas legalmente y construida localmente, para debatir políticas concretas como acción social, educación, seguridad, deporte, cultura y movilidad.

Sin embargo, entre los principales intereses del recién creado departamento de Participación Ciudadana y Desarrollo Local había la idea de fomentar una estrategia de 'partenariados para el desarrollo local' con el fin de estimular la participación de los agentes económicos mediante una geometría variable de diferentes acuerdos con un gran número de instituciones en el sector de la producción, y con la ayuda del programa EQUAL financiado por la UE.





Entre los instrumentos innovadores que se probaron en Palmela, dos demostraron ser especialmente eficaces porque intentaron extender y estructurar el diálogo social con el paso del tiempo con los dos sectores económicos más visibles de la zona: el Festival del Queso, Pan y Vino y el Foro de la Industria del Automóvil de Palmela.

Antecedentes / Orígenes

Más que una política social destinada a resolver un problema social específico y a beneficiar a un sector limitado de la población, el Departamento de Participación Ciudadana y Desarrollo Local intentó crear una metodología de implementación de política social que pudiese invertir en la participación ciudadana como valor añadido para fomentar la inclusión social de actores marginales en el tejido económico del municipio.

La idea se lanzó en 2002, en cumplimiento de los objetivos de la plataforma política que recibió el voto mayoritario en las elecciones de diciembre de 2001. Se desarrolló gradualmente a lo largo del tiempo, añadiendo varios componentes a sus características originales. En algunos casos, el proyecto aprovechó herramientas anteriormente utilizadas, consolidándolas como espacios reconocidos para compartir la toma de decisiones entre el tejido social y económico de Palmela y sus instituciones electas.

Este informe se centra en tres grandes 'espacios de diálogo social': el presupuesto participativo, el Festival del Queso, Pan y Vino y el Foro de la Industrial de Automóvil de Palmela, que evolucionaron como sigue:

Presupuesto participativo

Tal y como se ha mencionado anteriormente, había habido un intento de crear presupuestos participativos en el mandato político anterior, pero no fue hasta 2002 que estas iniciativas cobraron fuerza, con una arquitectura organizativa de una serie de encuentros públicos con habitantes, que tuvieron lugar en las cinco localidades principales, más una serie de 'asambleas temáticas' que se cruzaron con los intereses del tejido organizado de asociaciones locales más allá de los ciudadanos únicos. Al principio, la relación entre el Ayuntamiento y las *freguesias* (distritos submunicipales) fue tensa porque no se habían involucrado explícitamente en la organización del presupuesto participativo y tenían la impresión de que el Ayuntamiento no reconocía su papel de 'instituciones de máxima proximidad'. No obstante, desde 2004 existió una mayor coordinación entre los dos niveles institucionales, especialmente tras la creación de una 'comisión acompañante del presupuesto participativo' para controlar el proceso y tratar de sugerir transformaciones positivas para los años venideros.

El Festival del Queso, Pan y Vino

Aunque este acontecimiento se concibió varios años antes del inicio del proyecto de la Participación Ciudadana y el Desarrollo Local, no fue hasta después de 2002 cuando se convirtió en un espacio importante para aumentar el diálogo entre los ciudadanos, los productores locales y la Administración municipal. En 1994/1995, el Ayuntamiento de Palmela se enfrentaba a una situación delicada con la posible suspensión de la producción de queso Azeitão (un queso de gran calidad certificado y, actualmente, el queso portugués más caro) porque sus productores se sentían viejos y desmoralizados debido a que no contaban con nadie a quien traspasar sus conocimientos. Durante un año, se celebraron encuentros regulares con pastores, cabreros y productores de queso (todos residentes en el distrito de





Quinta do Anjo), encuentros abiertos a cualquiera que quisiera debatir y ayudar a encontrar una solución a este problema. El Ejecutivo municipal ejerció un papel estrictamente facilitador, jamás imponiendo una dirección específica para encontrar soluciones. La idea de un acontecimiento que pudiese reunir a los pastores, y a los productores de leche de oveja y de queso, así como a los productores de queso y pan había salido en estos encuentros como una propuesta de abajo a arriba para fomentar una mayor participación de estos grupos en la vida de la ciudad. La primera edición del Festival del Queso, Pan y Vino (1995) fue un gran éxito y desde entonces ha continuado, alcanzando más de 25.000 participantes en 2003. El salto de calidad conseguido bajo la supervisión del Departamento de Desarrollo Local y Participación Ciudadana llevó a la autogestión del acontecimiento por parte de los actores económicos (previamente, lo organizaba el Ayuntamiento) y a la creación de una Asociación de Pastores Ovinos que ha contribuido enormemente a un apoyo más eficiente de los pastores de ovejas y a una mayor participación en los procesos de evaluación y de toma de decisiones de las políticas de desarrollo local.

El Foro de la Industrial del Automóvil de Palmela

La idea del Foro de la Industrial del Automóvil de Palmela surgió del Foro de Palmela en noviembre de 2000, como resultado del deseo entonces expresado para iniciar un partenariado más formal entre las empresas pertenecientes a este sector y las organizaciones que ejercen un papel en el desarrollo económico local, como el Ayuntamiento de Palmela. Empezó como un espacio para la reflexión y el debate informales sobre el papel del sector del automóvil en el futuro del municipio, convirtiéndose únicamente en un espacio formal bajo el nuevo marco político que se lanzó en 2002. En junio de 2003, nació la Asociación FIAPAL (Foro de la Industria del Automóvil). Reúne unos 70 miembros que representan las empresas de este sector con plantas industriales en Palmela. Autoeuropa (Grupo Volkswagen), el Ayuntamiento y tres empresas locales conforman el liderazgo de la Asociación. El principal objetivo de FIAPAL es crear un polo de competitividad en el sector del automóvil en Palmela. Forma parte de un proyecto europeo (ICARUS) con otras agrupaciones del sector del automóvil y, a través de este proyecto, forma parte de la Asociación Europea de la Industria del Automóvil.

Objetivos de la política

Desde su creación, los principales objetivos de la política eran dobles y complementarios:

1. Fomentar una cultura de apertura a la participación ciudadana en la gestión pública dentro de la Administración Pública Local; y
2. Fomentar la participación de los ciudadanos en la vida local y en la gestión pública para hacerlos corresponsales en el fomento de partenariados para el desarrollo sostenible y la mejora del nivel de vida.

Agentes implicados

El ayuntamiento de Palmela fue el protagonista la concepción y el diseño del proceso de presupuesto participativo. Tal y como se ha mencionado anteriormente, al principio (y hasta 2005) han existido ciertas tensiones con los distritos submunicipales (*freguesias*), las cuales afirmaban que no se les había consultado ni implicado en procesos que trataban de la calidad de vida en sus territorios. No obstante, desde entonces, ha existido una mayor coordinación entre el Ayuntamiento y las *freguesias*.





Varios actores del tejido social y económico del municipio se han implicado como agentes centrales en todos los procesos participativos. Las otras herramientas principales utilizadas o consolidadas durante los últimos ocho años –como el Foro del Automóvil y el Festival del Queso, Pan y Vino– han demostrado ser especialmente interesantes por su capacidad de implicar a diferentes (actores económicos del territorio local centrales y marginalizados).

Beneficiarios

Los beneficiarios previstos de la gama diferenciada de ‘espacios participativos’ son todos residentes municipales, a los cuales se llega por medio de herramientas diferentes. Por ejemplo, el foro de base local de presupuestos participativos se centraba, principalmente, en el tejido social desorganizado, mientras que las asambleas temáticas intentaban atraer a las instituciones sociales organizadas (por ejemplo, ONG, asociaciones, escuelas, profesionales que trabajan en los sectores cultural y deportivo, etc.). Los agentes de las estructuras de diálogo social instauradas alrededor del Festival del Queso, Pan y Vino y el Foro del Automóvil eran –por el contrario–, principalmente, actores económicos que, generalmente, estaban ausentes de las reuniones presupuestarias participativas.

Procesos participativos desarrollados

El presupuesto participativo se concibió como el motor potencial para hacer que el mayor grupo de herramientas participativas posible trabajasen de forma coordinada. Consiste en una serie de encuentros temáticos locales en lo que los ciudadanos pueden recibir información sobre el presupuesto de inversiones, aclarar dudas y realizar consultas y propuestas que se deben insertar en el presupuesto. Concebido principalmente para fomentar la ‘proximidad’ entre la administración municipal y los ciudadanos (Sintomer & Allegretti 2009), se trata un ‘proceso consultivo’ a diferencia de otros procesos presupuestarios participativos que se aplican en otros países europeos o latinoamericanos, los cuales incluyen un momento ‘codecisivo’ en el que los participantes pueden votar y jerarquizar las prioridades. Tal y como informaba un estudio reciente (Granado 2010), la tipología de los participantes ha sido principalmente homogénea (gente mayor) y los temas que han surgido tratan principalmente de inversiones locales a microescala. Por este motivo, era importante aplicar otras herramientas contemporáneas en los diferentes sectores de las competencias municipales, dirigiéndose grupos organizados más específicos y a instituciones económicas o sociales interesadas en temas específicos.

Procesos de institucionalización de la política

La estrategia multidimensional del Departamento de Participación Ciudadana y Desarrollo Local dependía de la constitución formal y de ‘arraigar’ la nueva estructura en la arquitectura institucional. La institucionalización era importante para poder proveer la capacidad de intervenir e influir en diferentes políticas municipales.

El principal motor de los diferentes espacios de diálogo social que se activaron desde 2002 bajo la supervisión del departamento fue, sin duda alguna, una clara voluntad política por parte de la mayoría gobernante, que demostró ser capaz de mantener abiertos varios canales para dialogar con los agentes locales y los ciudadanos en general. El nivel de institucionalización de los diferentes componentes de la estrategia difiere mucho. Aunque el presupuesto participativo se ha registrado en la constitución municipal o en las normas locales de otros países, en Portugal este objetivo resultó muy complicado porque el nivel municipal no tiene competencia para forjar su propia ley orgánica. De este modo, Palmela creó unos pequeños estatutos para aclarar los reglas de acceso al presupuesto participativo, formó una comisión mixta (implicando





a los técnicos municipales y a los ciudadanos) que podía seguir y controlar su desarrollo, y creó un grupo especial dentro del ejecutivo municipal para organizar el proceso.

Se confirió un estatus más formal a otros componentes de esta amplia estrategia para fomentar la participación, como las juntas consultivas o las asociaciones corporativas (que representaban intereses económicos organizados), que surgieron de discusiones mantenidas acerca del Festival del Queso, Pan y Vino y dentro del Foro del Automóvil.

Además, hace pocos años se institucionalizó un instrumento de apoyo interesante, las Asambleas Municipales Abiertas para fomentar una mayor transparencia de las decisiones políticas. Junto con un sistema de TCI que permite a los ciudadanos seguir todas las reuniones del ejecutivo municipal a través de una emisión de video en directo por Internet o revisarlas mediante una biblioteca basada en la red (www.livestream.com/cmpalmela/folder), permiten a los ciudadanos seguir el trabajo de las instituciones electas y comprobar el impacto real de lo que ha generado el diálogo social en materia de toma formal de decisiones.

Financiamiento

La estrategia participativa, que se extendió a una gran mayoría de sectores municipales a lo largo de varios años, no recogía los costes generales, aunque las autoridades establecen un coste medio anual de unos 50.000 euros para organizar e implementar las sesiones participativas y apoyar los materiales de información. Estos costes los financió íntegramente el Ayuntamiento. Algunos productos específicos implementados posteriormente recibieron ayuda de cofinanciación de los programas de la UE en los cuales el gobierno de la ciudad estaba implicado o de agentes económicos y sociales. Esto explica el motivo por el cual algunos de sus componentes fueron amenazados por un descenso enorme de las finanzas municipales en 2007/2008. Por ejemplo, el proyecto de presupuesto participativo fue anulado temporalmente en 2009, año de elecciones, y se reinició en otoño de 2010 con una 'versión ligera'. El gobierno de la ciudad ha tenido miedo de generar enormes expectativas las cuales después no podrá cumplir debido a la crisis financiera, que se hizo visible en los recortes de las transferencias del Estado al Ayuntamiento, así como en la reducción de las fuentes autónomas de los ingresos fiscales de las empresas locales. Una reciente reestructuración de los departamentos municipales (en septiembre de 2010) aclaró la voluntad política de reiniciar el proceso de presupuesto participativo a pleno ritmo en la primavera de 2011. En noviembre de 2010 se celebraron nueve encuentros públicos como espacios para compartir información y aclarar dudas sobre la sostenibilidad de estas políticas ante los recortes financieros.

Principales resultados y logros

Los principales objetivos generales alcanzados por la estrategia global fueron:

- Mejora de la eficacia y de la calidad del gobierno local (concretamente, un aumento en la tasa de implementación del plan y del presupuesto, y una racionalización de los gastos);
- Refuerzo de la inversión en áreas periféricas (concretamente, más áreas rurales más allá del centro del municipio);
- Mayor participación de los ciudadanos en las asociaciones de residentes; y
- Nuevas asociaciones y partnerariados para el desarrollo local (en todas las áreas de la actividad municipal, desde cultura hasta economía).





Los resultados de un proyecto URB-AL² (coordinado en 2005 por el Ayuntamiento de Córdoba en España, e implicando a Pamela como socio internacional) también destacaron una capacidad creciente de coordinación interna entre los departamentos municipales, cuya estructura se adaptó para 'reflejar' una responsabilización que precede los diferentes procesos de diálogo social.

También se debe destacar dos resultados específicos alcanzados por los diferentes procesos de diálogo social:

El Festival del Queso, Pan y Vino

El foro de preparación participativa del Festival del Queso, Pan y Vino, al cabo de algunos años, decidió incluir en el acontecimiento la única competición nacional para una cierta raza de oveja. Esta competición existe desde hace más de 30 años. Como resultado del aumento de la fuerza mutuamente producida por las nuevas relaciones entre el Festival y la competición (que mantuvo su autonomía organizativa), el Ministerio de Agricultura reconoció el interés que esta iniciativa tenía y designó a un miembro del personal del Ministerio para apoyar a su organización. Esta oportunidad, junto con el apoyo del Ayuntamiento, contribuyó a la creación de una asociación debidamente legalizada de pastores y productores de queso. Actualmente, la mayor parte de los miembros son jóvenes y han estudiado ingeniería alimentaria o han recibido otras formas de formación agraria. Tras 15 años, el Festival permite a la población local implicarse directamente en la organización del acontecimiento, y las ventas directas de queso, mantequilla, pan y (más recientemente) pasteles y licores han llevado a la gente joven a invertir más y más en estas actividades. Los 14 miembros de la asociación han garantizado la continuidad del festival desde 2006/2007 (que ha sobrevivido a los recortes que afectaron a otras ferias y acontecimientos en Palmela. así como en otros municipios portugueses) y también fomentó un éxito más amplio en la crianza de ovejas y en la producción de leche y queso en la zona. La producción de queso la asegura actualmente, sobre todo, jóvenes que invirtieron en formación profesional, con la mayor parte de las unidades de producción de queso debidamente licenciadas. Es posible afirmar que, a lo largo de los años, la consolidación del proyecto participativo llevó al desarrollo de un sector de actividad que ahora está completamente organizado por sus miembros, con el Consejo Municipal simplemente proporcionando apoyo económico y logístico al principal acontecimiento que el tejido económico garantiza.

El Foro del Automóvil

La Asociación FIAPAL, constituida en 2003, proporciona a Palmela un papel vital en la innovación dentro del país. Por ejemplo, Autoeuropa recientemente realizó (con la ayuda de un programa de la UE) un vehículo Xarã especial para la asistencia descentralizada en los servicios públicos, que ha estado ayudando a habitantes de Palmela, especialmente en las zonas rurales y los pueblos. Esto recientemente se convirtió en un especie de proyecto piloto para una *Loja do Cidadão* ambulante (en las principales ciudades portuguesas, es un servicio municipal que agrupa todos los servicios cara al público de las instituciones públicas en un único lugar, para proporcionar una estructura burocrática más sencilla para el ciudadano). El 7

² URB-AL es un programa horizontal de cooperación descentralizada entre países de Europa y Latinoamérica auspiciado por la Comisión Europea.



de diciembre 2010 el proyecto nacional Simplex para los gobiernos municipales y la Agencia de Modernización Administrativa (AMA) lo escogieron para que se copiara en varios territorios portugueses.

Principales obstáculos

Los principales obstáculos encontrados a lo largo de los últimos ocho años en los procesos de estrategias participativas aplicadas con la ayuda del departamento de Participación y Desarrollo Local estaban relacionados con cuatro áreas principales:

1. Falta de tiempo para dedicar al diálogo social por parte de los diferentes actores implicados;
2. Recortes progresivos en los ingresos municipales provocados por la crisis económica, que afectó al presupuesto de Palmela de dos formas: (1) reduciendo las posibilidades que los contribuyentes contribuyan al desarrollo local y(2) recortes drásticos en las transferencias gubernamentales desde el Estado;
3. Preparación insuficiente de los servicios públicos para la dinámica de la participación de la gente; y
4. Expectativas por parte de los actores sociales (concretamente, la participación debe tener consecuencias, aunque o la participación de por sí no posibilita todos los deseos ni la satisfacción de todas las necesidades). En el caso del presupuesto participativo, un grado decreciente de transformación anual y evolución del proyecto frustró sin duda a varios habitantes. En concreto, su continuación como, principalmente, una 'estructura consultiva' a pesar de la referencia externa (Porto Alegre, Brasil) explícitamente citada durante la fase de creación es uno de los casos de presupuesto participativo más importantes en el que el papel decisivo de los habitantes es esencial para el éxito del proceso.

Replicabilidad y adaptación de la política en otros contextos

No hay duda de que el caso de Palmela subraya la importancia de la voluntad política (del gobierno local) como una precondition para fomentar el desarrollo de una cultura de participación en la sociedad local, o, al menos, un nivel considerable de adhesión social a los proyectos participativos. También demuestra qué importante que es para un ayuntamiento 'apostar' por las posibilidades de una autonomización de la sociedad civil, con el fin de convertirse en un socio 'igual' de las instituciones públicas. El caso de Palmela destaca la importancia de un 'intercambio de experiencias' entre las ciudades y los municipios que aplican proyectos innovadores, y la necesidad de 'adaptar' modelos importados a la realidad concreta de la gente y el territorio locales. Aunque la institucionalización de algunas herramientas participativas les ha concedido 'arraigo' en el ámbito local, la experiencia de Palmela destaca la importancia de garantizar flexibilidad y libertad de transformación a lo largo del tiempo para todos los experimentos innovadores.



RESUMEN

El Departamento de 'Participación Ciudadana y Desarrollo Local' del Ayuntamiento de Palmela se creó en 2002 para ser el 'motor' que lanzara una amplia plataforma de diálogo social implicando a la ciudadanía en la toma de decisiones a través de varios 'espacios' e instituciones. Sus objetivos principales eran: (1) fomentar una cultura de apertura a la participación ciudadana en la gestión pública dentro de la administración pública local; y (2) fomentar la participación de los ciudadanos en la vida local y la gestión pública.

El 'proyecto ancla' ha sido el *presupuesto participativo*, un espacio para compartir con los habitantes las decisiones sobre una parte del presupuesto para inversiones del Ayuntamiento de Palmela. Se trata de un 'proceso consultivo' que consiste en una serie de encuentros temáticos y locales en los que los ciudadanos pueden recibir información sobre el presupuesto de inversiones, aclarar dudas y realizar consultas y propuestas para insertarlas en el presupuesto.

También se pusieron en práctica otros procesos paralelos para crear espacios de codecisión con el tejido social *organizado* con el fin de fomentar una estrategia de 'partenariados para el desarrollo local' con la participación de agentes económicos. Dos instrumentos innovadores demostraron ser especialmente efectivos porque ampliaron y estructuraron a lo largo del tiempo el diálogo social con los dos sectores económicos más visibles en el área. *El Festival del Queso, Pan y Vino* se convirtió en un espacio importante para aumentar el diálogo entre los ciudadanos, los productores locales y la Administración municipal. *El Foro de la Industrial del Automóvil de Palmela*, que empezó como un espacio para la reflexión informal y el debate sobre el papel de la industria del automóvil en el futuro económico del municipio, se convirtió en un 'espacio formal' bajo el nuevo marco político participativo, y en se formalizó en una asociación con cerca de 70 miembros.

A través de la gama diferenciada de 'espacios participativos', se alcanza a los residentes municipales de formas diferentes. El foro del presupuesto participativo se centró, principalmente, en el tejido social desorganizado; las asambleas temáticas intentaron atraer a las instituciones sociales organizadas (concretamente, ONG, asociaciones, escuelas, profesionales que trabajan en los sectores cultural y deportivo, etc.); y los agentes de las estructuras de diálogo social aplicadas alrededor del Festival del Queso, Pan y Vino y del Foro del Automóvil eran, principalmente, actores económicos, que generalmente no aparecían en los encuentros de presupuesto participativo.

La estrategia multidimensional del Departamento de 'Participación Ciudadana y Desarrollo Local' dependía de la constitución formal y de 'arraigar' la nueva estructura en la arquitectura institucional para suministrar la capacidad de intervenir e influir en diferentes políticas municipales. El nivel de institucionalización de los diferentes componentes de la estrategia varía. Se concedió estatus formal a componentes como las juntas consultivas o las asociaciones cooperativas y corporativas.

Se calcula que la estrategia participativa general tiene un coste medio anual de aproximadamente 50.000 euros para organizar e implementar las sesiones participativas y proporcionar los materiales informativos, íntegramente financiados por el Ayuntamiento.





Algunas implementaciones concretas recibieron cofinanciación de los programas de la UE en los cuales el gobierno de la ciudad estaba implicado o de agentes sociales y económicos.

La estrategia general mejoró la eficacia y la calidad del gobierno local; reforzó las inversiones en áreas periféricas; aumentó la participación de los ciudadanos en las asociaciones de residentes; y creó nuevas asociaciones y partenariados para el desarrollo local en todas las áreas de la actividad municipal, de la cultura a la economía. El foro de participación preparativa del Festival del Queso, Pan y Vino permite a la población local implicarse directamente en la organización del acontecimiento, y la venta directa de queso, mantequilla, pan y (más recientemente) pasteles y licores ha provocado que la gente joven invierta cada vez más en estas actividades. La Asociación FIAPAL (Foro del Automóvil) proporciona a Palmela un papel esencial en la innovación dentro del país.

Los principales obstáculos encontrados guardan relación con: la falta de tiempo de varios actores para dedicar al diálogo social; los recortes progresivos en los ingresos municipales provocados por la crisis económica; la preparación insuficiente de los servicios públicos para la dinámica de la participación de la gente; y las expectativas excesivas por parte de los actores sociales.

Para más información:

Luís Guerreiro, asesor de Presidencia
Correo electrónico: lguerreiro@cm-palmela.pt
Teléfono: (+351) 935 321 023

Sitio web de la ciudad: www.cm-palmela.pt

Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU):

Tlf: +34 93 342 87 70

<http://www.uclg.org/cisdp/>

Agradecimientos y créditos

El estudio de caso fue escrito en 2007 por Luis Guerreiro, Consejero de Presidencia del Ayuntamiento de Palmela; y Luisa Dornela; bajo la coordinación y edición del Prof. Cabannes asistido por Yasar Adnan Adanali, en el Development Planning Unit, University College London, Reino Unido.

Todos los estudios de casos recopilados en 2007 incluido éste fueron revisados por un comité editorial del DPU compuesto por Ernesto José López Morales, Sonia Riotman, Michelle Pletsch, Steffen Lajoie, Luisa Dornelas, Iyad Issa y Pechladda Pechpakdee.





El texto original fue editado en 2010 para adaptarlo al formato estándar del Observatorio CISDP en 2010 por el Dr. Giovanni Allegretti del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coímbra, Portugal.

Referencias bibliográficas

Sitio web de la ciudad de Palmela: www.cm-palmela.pt

Granado, C., 2010, *Democracia e participação ao nível local: O poder político e o orçamento participativo. O caso de Belo Horizonte e Palmela*, tesis doctoral de Sociología, ISCTE-IUL (Instituto de la Universidad de Lisboa), Lisboa.

Ribeiro, N., 2007, *Cultura participativa e governação local*. Lisboa: ICPD.

Sintomer, Y. & Allegretti, G., 2009, *I bilanci partecipativi in Europa: Nuove sperimentazioni nel vecchio continente*. Roma: Ediesse.

UCLG, 2008, *First Global Report on Decentralization and Local Democracy (GOLD Report)*. Barcelona: UCLG.

