

TESIS DOCTORAL

2021



**PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA
LOCAL EN SU DIMENSIÓN
EDUCATIVA: ESTUDIO
LONGITUDINAL DEL
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN
EL MUNICIPIO DE ELCHE**

SERGIO LÓPEZ RONDA

LICENCIADO EN PEDAGOGÍA

GRADUADO EN CIENCIAS JURÍDICAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
MÁSTER UNIVERSITARIO EN PARTICIPACIÓN
Y DESARROLLO COMUNITARIO

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN
EDUCACIÓN**

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN EN ESTUDIOS
INTERCULTURALES EN EDUCACIÓN

DIRECTORA: DRA. INÉS GIL JAURENA

"No pienso auténticamente si los otros no piensan también. Simplemente no puedo pensar por los otros ni para los otros ni sin los otros"

Paulo Freire

A Inés, por tu generosidad, porque sin tu ayuda y apoyo nunca hubiera terminado esta tesis doctoral, por tu amistad;

al Grupo Inter, por ser como sois, por hacerme sentir parte de una aventura fantástica;

a Imma Sabater, por transmitirme tu pasión por la participación y las personas. No te “jubiles” nunca;

A Carmen Pineda, por enseñarme tanto, porque parte de nuestro trabajo, pensamientos y reflexiones de horas de zumos y cafés forman parte de esta tesis doctoral;

Al Colectivo Preparación, por compartir pasión por intentar que “todos los cuentos cuenten” y acompañarme en todo este proceso de aprendizaje;

A mis padres, por todo lo que me habéis dado y comprender que cada persona tiene su tiempo;

A Pepe, Alicia, Norberto, Maurice, Manuela, Vicente, Águeda, Àngels, Emilio, Jose, Reme, Jose Luis, Caridad, Toñi, Josefina, Pablo, Eva, Ana y Felip, por vuestro tiempo y conocimiento;

A todas esas personas que me vienen a la cabeza y que han sido y son tan importantes en mi vida, todas tenéis algo que ver con en esta tesis;

Y, sobre todo, a M^aCarmen y Lara, porque sois el motor de mi vida. Os quiero;

A todas, gracias.

ÍNDICE

Lista de Tablas y Figuras.....	7
1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	13
1.1. Preguntas y objetivos de investigación.....	18
1.2. Presentación y estructura del informe.....	19
2. MARCO METODOLÓGICO.....	23
2.1. Proceso de revisión del marco teórico y contextualización del caso de estudio.....	25
2.2. Estudio longitudinal del presupuesto participativo de Elche en su dimensión educativa.....	28
2.1.1. <i>El estudio longitudinal en nuestra investigación.....</i>	29
2.1.2. <i>La selección del caso de estudio</i>	30
2.1.3. <i>Técnicas de recogida de información</i>	32
2.1.4. <i>Descripción de la muestra</i>	35
2.1.5. <i>Proceso de análisis</i>	38
2.1.6. <i>Límites y riesgos</i>	45
3. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: CONCEPTO, INICIO Y EXTENSIÓN .	47
3.1. Concepto de presupuesto participativo.....	49
3.2. Inicio del presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre.....	51
3.3. De Porto Alegre al resto del mundo: breve referencia a la expansión y conformación del presupuesto participativo en otros territorios y ámbitos.....	59
4. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO ESCUELA DE CIUDADANÍA	69
4.1. Diferentes maneras de entender la ciudadanía.....	71
4.1.1. <i>Ciudadanía como estatus.....</i>	71
4.1.2. <i>Ciudadanía como práctica.....</i>	73
4.2. Aprender ciudadanía.....	75
4.3. Democracia y participación en espacios institucionales: contexto y medio para el aprendizaje de la ciudadanía.....	77
4.3.1. <i>La democracia participativa como respuesta al déficit democrático</i>	81

4.4. La democracia participativa en su dimensión educativa: los presupuestos participativos.....	86
5. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN ESPAÑA (I). DE 2000 A 2010.	93
5.1. El contexto participativo en España: del asociacionismo a los nuevos mecanismos de innovación democrática	95
5.2. Origen e inicios del presupuesto participativo en España	96
5.2.1. <i>Características del presupuesto participativo en España hasta el año 2011.....</i>	<i>101</i>
5.2.2. <i>Modelos de presupuestos participativos en España.....</i>	<i>106</i>
5.2.3. <i>Redes de municipios: El intento fallido de la Red Estatal de Presupuestos Participativos.....</i>	<i>111</i>
5.3. Fases, acciones y metodología: el ciclo del presupuesto participativo.....	114
6. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN ESPAÑA (II). DE 2011 A 2019	123
6.1. El cambio de color político en 2011: especial referencia a los problemas de reversibilidad de las experiencias.....	125
6.2. Experiencias a partir de 2015: la onda expansiva y la consecuencia del cambio de la perspectiva transformadora a la estrategia de instrumentalización de las experiencias.....	133
6.2.1. <i>Las nuevas tecnologías en el presupuesto participativo: de la web 1.0 a las plataformas digitales y portales de gobierno abierto</i>	<i>137</i>
6.2.2. <i>Transformaciones del presupuesto participativo: la instrumentalización de la participación de las nuevas experiencias</i>	<i>144</i>
6.3. A modo de conclusión: de la aplicación del modelo de Porto Alegre a los procesos instrumentalistas.....	153
7. LA PRIMERA EXPERIENCIA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN ELCHE (2008-2010).....	155
7.1. Introducción al contexto: el municipio de Elche.....	157
7.2. La experiencia del <i>Pressupost Participatiu</i> durante los años 2008-2010.....	160
7.2.1. <i>Compromiso político y análisis organizacional</i>	<i>160</i>
7.2.2. <i>Diseño institucional y resultados de participación.....</i>	<i>165</i>

8. EL NUEVO PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE ELCHE (2016-2018)	181
8.1. La paralización del proceso en 2011 y la reacción de la ciudadanía: la formación del colectivo <i>Dret a participar-Elx</i>	183
8.2. La reconstrucción del área de participación ciudadana: el modelo de participación en Elche	188
8.3. El nuevo <i>Pressupost Participatiu</i>: ejemplo paradigmático de la evolución de las experiencias en España	198
8.3.1. <i>Compromiso político y análisis organizacional</i>	198
8.3.2. <i>Diseño institucional y resultados de participación</i>	201
8.4. A modo de conclusión: diferencias y semejanzas entre las dos etapas del <i>Pressupost Participatiu</i>	207
9. APRENDIZAJES EN LA PRIMERA ETAPA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE ELCHE (2008-2010)	213
9.1 Impactos de aprendizaje en la primera etapa del presupuesto participativo de Elche (2008-2010)	216
9.1.1 <i>Área de conocimientos</i>	218
9.1.2 <i>Área de actitudes</i>	224
9.1.3 <i>Área de habilidades</i>	229
9.1.4 <i>Área de prácticas</i>	233
10. EFECTOS A LARGO PLAZO: PERMANENCIA DE LOS APRENDIZAJES CON EL TRANCURSO DEL TIEMPO	237
10.1. Resultados de las segundas entrevistas (n2) de la primera etapa del presupuesto participativo de Elche (2008-2010)	239
10.1.1. <i>Área de conocimientos</i>	242
10.1.2. <i>Área de actitudes</i>	246
10.1.3. <i>Área de habilidades</i>	250
10.1.4. <i>Área de prácticas</i>	253
11. APRENDIZAJES EN LA SEGUNDA ETAPA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE ELCHE (2016-2018) Y RESULTADOS COMPARADOS CON EL ANTERIOR MODELO	257
11.1. Impactos de aprendizaje en la segunda etapa del presupuesto participativo de Elche (2016-2018) y resultados comparados con el anterior modelo	259
11.1.1. <i>Área de conocimientos</i>	262
11.1.2. <i>Área de actitudes</i>	267

11.1.3. Área de habilidades.....	272
11.1.4. Área de prácticas	277
12. PERFILES DE APRENDIZAJE Y RESULTADOS A NIVEL COMUNITARIO	283
12.1. Perfiles y aprendizajes.....	285
12.2. Resultados a nivel comunitario.....	288
12.2.1. Cambios en las relaciones de poder	288
12.2.2. Revitalización del tejido social.....	290
12.2.3. Colaboración e identidad.....	292
12.2.4. Influencia política de la ciudadanía	292
13. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	297
13.1. Conclusiones.....	299
13.2. Propuestas estratégicas y metodológicas.....	305
REFERENCIAS	327
ANEXOS	359
Anexo 1: Ficha para las entrevistas a personal político participante en el presupuesto participativo de Elche.....	361
Anexo 2: Ficha para las entrevistas a personal técnico de participación ciudadana del presupuesto participativo de Elche.....	365
Anexo 3: Ficha para las entrevistas a ciudadanía participantes en el presupuesto participativo de Elche (2008-2010 y 2016-2018)	367
Anexo 4: Datos cuantitativos de las primeras entrevistas de la primera etapa del presupuesto participativo (2008-2010) (n1) (Antes/ Después/ Incremento resultante).....	373
Anexo 5: Datos cuantitativos de las segundas entrevistas de la primera etapa del presupuesto participativo (2008-2010) (n2) (Antes/ Después/ Incremento resultante).....	377
Anexo 6: Datos cuantitativos entrevistas segunda etapa del presupuesto participativo (2016-2018) (n3) (Antes/ Después/ Incremento resultante).....	381

Lista de Tablas y Figuras

Tablas

Tabla 1: Grandes Ciudades en las que se realizaban presupuestos participativos en España (2019)	27
Tabla 2: Ejemplo de cómo se ha valorado un indicador de cambio en la categoría de conocimientos.....	35
Tabla 3: Selección y aplicación de entrevista a cargos y empleados públicos.....	36
Tabla 4: Muestra de ciudadanía entrevistada.....	37
Tabla 5: Dimensiones y categorías (nivel institucional).....	40
Tabla 6: Indicadores de aprendizaje por categoría.....	42
Tabla 7: Ciclo del presupuesto participativo en Porto Alegre.....	58
Tabla 8: Modelos burocrático, representativo y participativo.....	110
Tabla 9: Medios y alternativas para desarrollar presupuestos participativos híbridos.....	139
Tabla 10: Características del modelo instrumentalista de presupuesto participativo.....	148
Tabla 11: Fases del presupuesto participativo de Zaragoza (2017).....	152
Tabla 12: Características del municipio de Elche.....	157
Tabla 13: Partidos de gobierno en las últimas legislaturas.....	159
Tabla 14: Modelo y características del presupuesto participativo de Elche (2008-2010).....	165
Tabla 15: Zonas del presupuesto participativo de Elche.....	168
Tabla 16: Estructura y órganos del presupuesto participativo de Elche (2008-2010).....	170
Tabla 17: Presupuesto y nº de propuestas presentadas por año.....	172
Tabla 18: Cronograma del presupuesto participativo de Elche (2008-2010).....	180
Tabla 19: Sistema de participación institucional en Elche (período político 2015-2019).....	197
Tabla 20: Modelos y características del presupuesto participativo de Elche en sus dos etapas (2008-2010 y 2016-2018).....	211
Tabla 21: Indicadores de cambio ordenados por promedio aumento (modelo participativo).....	216

Tabla 22: Indicadores de cambio sobre conocimientos ordenados por promedio aumento (modelo participativo).....	222
Tabla 23: Indicadores de cambio sobre actitudes ordenados por promedio aumento (modelo participativo).....	228
Tabla 24: Indicadores de cambio sobre habilidades ordenados por promedio aumento (modelo participativo).....	232
Tabla 25: Indicadores de cambio sobre prácticas ordenados por promedio aumento (modelo participativo).....	235
Tabla 26: Indicadores de cambio ordenados y comparados por resultados por promedio de aumento (n1 y n2).....	240
Tabla 27: Indicadores de cambios sobre conocimientos ordenados y comparados por promedio aumento (n1 y n2).....	242
Tabla 28: Indicadores de cambios sobre actitudes ordenados y comparados por promedio aumento (n1 y n2).....	247
Tabla 29: Indicadores de cambios sobre habilidades ordenados y comparados por promedio aumento (n1 y n2).....	250
Tabla 30: Indicadores de cambios sobre prácticas ordenados y comparados por promedio aumento (n1 y n2).....	254
Tabla 31: Indicadores de cambio ordenados por promedio aumento (modelo instrumentalista).....	260
Tabla 32: Indicadores de cambio sobre conocimientos ordenados por promedio aumento (modelo instrumentalista).....	262
Tabla 33: Indicadores de cambio sobre actitudes ordenados por promedio aumento (modelo instrumentalista).....	268
Tabla 34: Indicadores de cambio sobre habilidades ordenados por promedio aumento (modelo instrumentalista).....	274
Tabla 35: Incremento de cambio promedio sobre prácticas ordenados por promedio aumento (modelo instrumentalista).....	279

Figuras

Figura 1: Línea del tiempo de realización de entrevistas por muestra (n1, n2, n3).....	33
Figura 2: Niveles de análisis.....	39
Figura 3: Presupuestos participativos en el mundo (año 2010).....	60
Figura 4: Experiencias de presupuesto participativo por nivel territorial.....	62
Figura 5: Características de la concepción de ciudadanía como estatus.....	73

Figura 6: Características de la concepción de ciudadanía como práctica.....	74
Figura 7: Características de la participación institucional.....	80
Figura 8: Evolución del presupuesto participativo en España (2001-2010).....	100
Figura 9: Experiencias de presupuesto participativo por partido político que las impulsa.....	103
Figura 10: Experiencias de presupuestos participativos por tamaño de municipio...	104
Figura 11: Porcentaje de presupuesto puesto a debate por tamaño de municipio.....	105
Figura 12: Características que definen un presupuesto participativo.....	108
Figura 13: Fases del presupuesto participativo.....	118
Figura 14: Experiencias de presupuesto participativo en España (2013).....	126
Figura 15: Relevancia de variables en la paralización de procesos en escala de 0-100.....	129
Figura 16: Mecanismos digitales más comunes utilizados en el presupuesto participativo en España hasta el año 2015.....	142
Figura 17: Modelos de presupuestos participativos desarrollados Grandes Ciudades (2019).....	149
Figura 18: N° de experiencias en Grandes Ciudades por modelo y tipo de gobierno.....	150
Figura 19: Experiencias instrumentalistas por tipo de gobierno que las han implantado.....	150
Figura 20: Experiencias burocráticas por tipo de gobierno que las han implantado.	151
Figura 21: % de población por rango de edad.....	158
Figura 22: Plano de las partidas rurales de Elche.....	158
Figura 23: Vista de la Basílica de Santa María.....	160
Figura 24: Representación Misteri d'Elx.....	160
Figura 25: Niveles de participación en el presupuesto participativo Elche.....	166
Figura 26: Fases del <i>Pressupost Participatiu</i> (2008-2010).....	167
Figura 27: Reuniones de diferentes grupos motores de zonas.....	168
Figura 28: Presupuesto en millones de euros gestionado participativamente por año.....	169
Figura 29: N° de propuestas presentadas por año (2008-2010).....	172
Figura 30: N° de proponentes por año (2008-2010).....	173
Figura 31: Porcentaje proponentes en los tres años (ciudad y pedanías) (2008-2010).....	174

Figura 32: N° de asistentes a asambleas de presentación por año.....	174
Figura 33: Instantes de la Comisión de Valoración de Propuestas.....	176
Figura 34: Asambleas de elección de propuestas.....	177
Figura 35: N° de participantes en asambleas de priorización por año.....	178
Figura 36: Ciclo del presupuesto participativo de Elche (2008-2011).....	179
Figura 37: Cartel de difusión Jornada sobre el Proyecto de Ley de Transparencia organizada por <i>Dret a Participar-Elx</i>	186
Figura 38: Campaña de comunicación de la Consulta vecinal “ <i>Ara decideixes tu</i> ” (Ahora decides tú).....	190
Figura 39: Logo del Servicio de Dinamización Comunitaria <i>Elx Conviu</i>	194
Figura 40: Logo de la Encuesta Deliberativa de Elche sobre ocio nocturno.....	195
Figura 41: Dimensiones organizativas de la Encuesta Deliberativa sobre ocio nocturno de Elche.....	196
Figura 42: Fases del presupuesto participativo de Elche (2016-2017).....	204
Figura 43: Fases del presupuesto participativo de Elche 2018.....	205
Figura 44: Propuestas presentadas.....	205
Figura 45: N° votos realizados.....	205
Figura 46: Porcentaje de participación por género (2016-2018).....	206
Figura 47: Participación en núcleo urbano y Campo de Elche.....	206
Figura 48: Presupuesto en millones de euros gestionado participativamente por año (dos etapas).....	210
Figura 49: Promedio comparado de indicadores de conocimientos antes y después del presupuesto participativo (modelo participativo).....	223
Figura 50: Promedio comparado de indicadores sobre actitudes antes y después del presupuesto participativo (modelo participativo).....	229
Figura 51: Promedio comparado indicadores sobre habilidades antes y después del presupuesto participativo (modelo participativo).....	233
Figura 52: Promedio comparado de indicadores sobre prácticas antes y después del presupuesto participativo (modelo participativo).....	235
Figura 53: Diferencias de incrementos promedio de cambio (conocimientos).....	243
Figura 54: Diferencias de incrementos promedio de cambio (actitudes).....	247
Figura 55: Diferencias de incrementos promedio de cambio (habilidades).....	251
Figura 56: Diferencias de incrementos promedio de cambio (prácticas).....	254
Figura 57: Promedio comparado de indicadores de conocimientos antes y después del presupuesto participativo (modelo instrumentalista).....	264

Figura 58: Promedios de incremento comparados sobre conocimientos de los modelos participativo (n1) e instrumentalista (n3).....	266
Figura 59: Incrementos promedios por entrevistas en categoría de conocimientos (n1, n2 y n3).....	267
Figura 60: Promedio comparado de indicadores de actitudes antes y después del presupuesto participativo (modelo instrumentalista).....	270
Figura 61: Promedios de incremento comparados sobre actitudes de los modelos participativo (n1) e instrumentalista (n3).....	271
Figura 62: Incrementos promedios por entrevistas en categoría de actitudes (n1, n2 y n3).....	272
Figura 63: Promedios de incremento comparados sobre habilidades de los modelos participativo (n1) e instrumentalista (n3).....	273
Figura 64: Promedio comparado de indicadores de habilidades antes y después del presupuesto participativo (modelo instrumentalista).....	276
Figura 65: Incrementos promedios por entrevistas en categoría de habilidades (n1, n2 y n3).....	277
Figura 66: Promedios de incremento comparados sobre prácticas de los modelos participativo (n1) e instrumentalista (n3).....	278
Figura 67: Promedio comparado de indicadores de prácticas antes y después del presupuesto participativo (modelo instrumentalista).....	280
Figura 68: Incrementos promedios por entrevistas en categoría de prácticas (n1, n2 y n3).....	281
Figura 69: Aumento por edad en la primera etapa del presupuesto participativo de Elche (2008-2010). Indicadores con mayor incremento en personas jóvenes.....	286
Figura 70: Diferencia de incremento promedio más altos en categoría de habilidades por nivel de estudios (n1).....	287
Figura 71: Problemas y propuestas para el presupuesto participativo.....	306
Figura 72: Diapositiva de taller de elaboración de autorreglamento.....	314
Figura 73: Tensiones entre la democracia deliberativa y la democracia directa.....	320
Figura 74: Sinopsis de propuestas estratégicas y metodológicas.....	324

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

Paulo Freire decía que la educación no cambia el mundo, sino que cambia a las personas que van a cambiar el mundo. Como pedagogo y educador social me llamó la atención de esta frase que el maestro Freire situara el nivel de capacitación de la ciudadanía como uno de los factores más importantes de éxito y de sostenibilidad de las comunidades.

La educación no es algo que ocurra solo en la etapa de la infancia, sino que se da a lo largo de toda la vida y es una consecuencia del proceso de socialización de las personas con nuestra cotidianeidad y de las relaciones y experiencias que establecemos con nuestro entorno a lo largo de todo el ciclo vital. Las personas no viven aisladas en el mundo y necesitan relacionarse para su realización plena. Es cierto que la escuela es la institución de socialización más importante —si exceptuamos la propia familia— pero por sus propias características es extraño que enseñe valores y competencias ligadas a la acción colectiva, la participación ciudadana y la cogobernanza, sin que pueda asegurar la formación de ciudadanía (Cohen et al., 2015).

En España se ha avanzado, en los últimos años, en hacer efectiva la inclusión en el currículo escolar de valores cívicos y democráticos; pero, como dicen Marí et al. (2016), es insuficiente si el aprendizaje de la ciudadanía no viene acompañado de su ejercicio en todas las etapas de la vida. Es necesario identificar y construir otros espacios en los que se permita el diseño de nuevas estrategias integrales de educación para la ciudadanía, con nuevos entornos e instrumentos creados desde el ejercicio de la cotidianeidad, y que abarquen, además de la escolar, el resto de las etapas del proceso vital.

Se aprende a ser ciudadano o ciudadana participando en asuntos públicos e implicándose en cuestiones que afectan a la colectividad (Benedicto, 2016). En ese sentido, los procesos de participación ciudadana en sistemas democráticos se han justificado, por algunos autores, por su impacto educativo (López y Pineda, 2014). Es el caso de Carole Pateman (1970) en su libro “Participación y Teoría Democrática” o, veinticinco años más tarde, el de Jane Mansbridge (1995). Ambas afirmaron que la participación tenía efectos educativos y creaba mejores ciudadanos, pero que no podían probarlo. Desde entonces, ha sido creciente el interés por estudiar la dimensión

educativa en los procesos de democracia participativa y cómo estos crean mejor ciudadanía.

Y es que, en los últimos años, han aparecido diferentes reflexiones críticas en torno a la democracia representativa. El actual sistema se ha mostrado incapaz de solucionar muchos de los problemas de nuestra sociedad actual al ser estos cada vez más cambiantes y presentar un mayor grado de complejidad. Es por eso, por lo que han aparecido voces y movimientos a favor de nuevas formas de innovación democrática, desarrolladas a través de modelos de cogestión de servicios públicos y procesos de participación ciudadana, que tienen como objetivo superar la lógica asimétrica de jerarquización y especialización que han tenido los procedimientos de toma de decisiones públicas (Francés, 2006). La democracia deliberativa, los planes comunitarios, la cogestión de servicios públicos, los nuevos espacios digitales de participación política (e-democracia) y el presupuesto participativo son algunos de estos escenarios en los que se está reconstruyendo una nueva ciudadanía más crítica, transformadora y participativa (Gil-Jaurena et al., 2015).

El presupuesto participativo es “un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos” (Cabannes, 2004a, p. 20). Es una metodología de gestión pública que consiste en que la ciudadanía determina colectivamente, mediante procesos de deliberación y consensos, las prioridades de sus comunidades, participando activamente en la ejecución y control del presupuesto público (Lüchmann, 2012).

Se ha constituido como una fórmula de construcción de ciudadanía y la más importante forma de innovación democrática en la actualidad, originándose en Brasil en la década de los ochenta del siglo pasado, teniendo especial relevancia la experiencia desarrollada en la ciudad de Porto Alegre. Este proceso fue determinante en el desarrollo social de esta ciudad, ayudando a proveer y distribuir de una manera más justa los bienes básicos como el alcantarillado o el alumbrado público.

El presupuesto participativo es un nuevo instrumento —o ya no tan nuevo— con el que se busca alcanzar una nueva democracia más participativa y contribuir al desarrollo de las comunidades en el que toma especial relevancia la metodología del trabajo comunitario y la animación sociocultural. Ha facilitado el cambio de dinámicas de actores organizados y viejos protagonistas de la participación, sobre todo en el ámbito local, y ha introducido espacios deliberativos e interlocutores nuevos en el

debate público: la ciudadanía, de manera general, y la población no organizada en particular (Ganuza et al., 2013).

Por todo ello, muchos analistas ven en el presupuesto participativo una importante dimensión educativa y capacitadora (Pontual, 2000, 2004; Gret y Sintomer, 2003; Chaves y Albuquerque, 2006; Schugurensky, 2006; Tadeu, 2007; García-Leiva y Paño, 2011; Pineda, 2014), que permite recuperar la voluntad política de participación mediante la toma de decisiones de manera colectiva, muy importante para una democracia sustantiva y la creación de una ciudadanía activa (López y Pineda, 2014). En los últimos años se han ido publicando estudios e investigaciones sobre los aprendizajes y cambios experimentados por los participantes en este tipo de procesos (Lerner y Schugurensky, 2007; Tadeu, 2007; Pimienta, 2008; Allegretti et al., 2011; Borba y Ribeiro, 2011; Talpin, 2011, 2012; Lüchmann, 2012; López y Pineda, 2014; Pineda y Pinheiro, 2018), aunque, como dicen Lüchmann y Borba (2008), todavía existe la necesidad de crear nuevos marcos teóricos y otras investigaciones científicas en este campo.

Este documento presenta la investigación realizada para la obtención del grado de doctor, en la que se analizan los posibles impactos, en términos de aprendizaje ciudadano y político, del proceso de presupuesto participativo llevado a cabo en el municipio de Elche (Alicante), que tuvo como característica haberse desarrollado mediante modelos diferentes en dos períodos distintos (2007-2010 y 2016-2018), separados por un lapso de gobierno conservador en el que se paralizó el proyecto. Mi experiencia como educador social en el año 2010 realizando funciones de facilitación en el proceso, despertó en mí la curiosidad e interés de conocer más sobre este instrumento de democracia participativa y cómo transforma a las personas y comunidades que participan en él. Lo haremos mediante un estudio longitudinal tanto desde la dimensión individual (obtención de información, desarrollo de distintas capacidades y de la adquisición de la capacidad crítico-reflexiva) como de la organizativa (cambios en el funcionamiento de la administración) y la social (impacto y fortalecimiento de las relaciones colectivas locales). Por tanto, en nuestra investigación queríamos conocer la relación que existe entre la metodología desarrollada en estos procesos y los resultados obtenidos, y en qué grado permanecen estos impactos a lo largo del tiempo. Son dos enfoques que no habían sido utilizados en las investigaciones realizadas hasta ahora.

1.1. Preguntas y objetivos de investigación

El interés por conocer y profundizar sobre en qué medida los procesos de presupuestos participativos pueden ocasionar cambios en las personas que participan y promover la creación de una mejor ciudadanía, nos ha llevado a plantearnos las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Son los presupuestos participativos espacios de construcción de una ciudadanía activa?
- ¿Qué aprendizajes adquieren las personas y comunidades que participan en presupuestos participativos? ¿De qué modo y en qué grado se consolidan estos aprendizajes a lo largo del tiempo?
- ¿Existe alguna relación directa entre la metodología implementada y los impactos producidos en personas y comunidades?
- ¿Qué propuestas estratégicas y metodológicas podrían hacerse para que estos procesos aumenten su potencial educativo y transformador?

La investigación ha tenido como finalidad analizar y comprender el presupuesto participativo en su dimensión educativa y los objetivos que han guiado la elaboración de la investigación han sido los siguientes:

- 1) Reflexionar sobre la importancia de la participación en los procesos de democracia local en la construcción de una ciudadanía activa.
- 2) Revisar los antecedentes de investigación sobre los presupuestos participativos en su dimensión educativa.
- 3) Describir y explicar el origen, evolución y modelos de las experiencias de presupuestos participativos realizadas en España y otros países y contextos.
- 4) Realizar un estudio de caso del presupuesto participativo de Elche en su dimensión educativa a nivel institucional, ciudadano y comunitario con los siguientes objetivos específicos:
 - a. Describir y comprender el presupuesto participativo del municipio de Elche en sus dos etapas (2008-2010 y 2016-2018).
 - b. Conocer y analizar el contexto institucional en el que tiene lugar la experiencia.

- c. Identificar, analizar y comparar los aprendizajes manifestados por una muestra de participantes en las dos etapas del presupuesto participativo del municipio de Elche.
 - d. Averiguar el nivel de consolidación y permanencia con el paso del tiempo de los posibles aprendizajes que adquieren las personas participantes en las experiencias de presupuesto participativo.
 - e. Comprobar e identificar elementos y dinámicas del presupuesto participativo que generan procesos de fortalecimiento comunitario.
- 5) Realizar propuestas metodológicas y estratégicas para aprovechar al máximo las potencialidades de los presupuestos participativos como herramienta educativa y de transformación social.

1.2. Presentación y estructura del informe

Esta tesis doctoral se proyecta en el desarrollo de la investigación “Espacios de participación ciudadana: análisis y propuestas desde una perspectiva educativa” (Ref: 2012V/PUNED/0005), continuación de la investigación “Aprendizaje de la ciudadanía activa. Discursos, experiencias y estrategias educativas” (Ref.: EDU200909195) realizada entre los años 2009 y 2012 financiado por el Plan Nacional de I+D desde el Grupo Inter, grupo de investigación de la Facultad de Educación de la UNED. Este proyecto tenía por finalidad la “formulación de estrategias eficaces para el aprendizaje de la ciudadanía activa mediante la identificación y el análisis de las prácticas, procesos y experiencias a través de los cuales se aprende a ser y actuar como ciudadano en sociedades democráticas”. La investigación se centró en la identificación de personas y grupos significativos para avanzar en la comprensión de los discursos y estrategias en torno a la construcción de la ciudadanía activa y planteó las siguientes preguntas de investigación (Gil-Jaurena et al., 2016):

1. Qué es y qué significa ser ciudadana o ciudadano
2. Cómo se ejerce la ciudadanía y qué actividades implica
3. En qué principios, valores y motivaciones se basa su ejercicio
4. De qué formas se aprende y qué recursos, medios, habilidades se ponen en juego

Entendemos en este estudio la participación ciudadana como la define Bonet i Martí (2012, p. 22): “la incorporación de la ciudadanía (desde los ciudadanos individuales a las asociaciones) como actores en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo de las políticas públicas en cualquiera de sus fases: diagnóstico, diseño, implementación y evaluación” o como un “conjunto de actividades, procesos y técnicas por las que la población interviene en los asuntos públicos” (Alberich y Espadas, 2014, p. 18). Esta investigación se centra en un proceso de participación institucional, es decir, en una experiencia que es promovida por la Administración con un enfoque *top-down*¹, en el que el ayuntamiento invita a participar a la ciudadanía estableciendo el marco y las condiciones de participación. Esto es lo que diferencia principalmente nuestro caso de estudio con otras experiencias participativas que se estudiaron en el marco de este proyecto, como las iniciativas de economía social (de Ormaechea, 2018) u otros espacios de irrupción y/o movilización ciudadana (Sánchez Melero, 2018). El siguiente trabajo, por tanto, presenta un diseño de investigación longitudinal sobre los cambios y nuevos aprendizajes generados por la participación de las personas en experiencias institucionales de presupuestos participativos.

El informe se compone de un total de trece capítulos. El **primero**, que es en el que nos encontramos, nos ha servido para introducir la finalidad de la investigación y explicar cómo surge nuestro interés por el tema de estudio. Asimismo, hemos enunciado y desarrollado las preguntas y objetivos de investigación y presentado la estructura del informe. En el **segundo**, explicamos todo lo que tiene que ver con la metodología de investigación: su finalidad, el tipo de investigación, el objeto de estudio, las técnicas utilizadas de recogida de datos, el proceso de análisis de la información y los límites y riesgos metodológicos que detectamos en el diseño de investigación. El motivo de comenzar por el marco metodológico es porque queríamos recoger todas las actividades y tareas de investigación que se han realizado en el marco de esta tesis doctoral, ya que los resultados de todo este trabajo están distribuidos en varios de los capítulos de este informe.

En el **tercer capítulo** realizamos una revisión del concepto de presupuesto participativo, su origen y desarrollo en la ciudad de Porto Alegre (Brasil), su evolución y expansión por el resto de los continentes, y los aportes, impactos y dificultades de esta metodología de gestión que han experimentado los territorios donde se ha

¹ La mayoría de las experiencias de presupuestos participativos en el mundo han tenido este enfoque *top-down*. La experiencia *bottom-up* más paradigmática ha sido, sin duda, la de Porto Alegre en 1989-2004 (Baiochi, 2005).

implementado. El objetivo de este capítulo, además de contextualizar y situar al lector o lectora en este mecanismo de innovación democrática, nos ha servido para exponer parte de los resultados de nuestra investigación que han sido dirigidos a conseguir el objetivo 3: “Describir y explicar el origen, evolución y modelos de las experiencias de presupuestos participativos realizadas en España y otros países y contextos”.

En el **capítulo cuarto** indagamos sobre el estado de la cuestión objeto de nuestro estudio y realizamos una revisión bibliográfica y teórica de los conceptos clave con el fin de constituir el marco analítico de nuestro trabajo, así como los antecedentes de estudios relacionados directamente con nuestros objetivos de investigación (objetivo 1). Definimos el concepto de ciudadanía desde dos acepciones o concepciones distintas que existen de este término (“ciudadanía como estatus” y “ciudadanía como práctica”) y diferenciamos las estrategia y procesos para su aprendizaje según sea el sentido adquirido en cada contexto. Asimismo, acotamos la idea de participación al interés de nuestro estudio que, como se ha comentado, se centra en la que se realiza o promueve desde las instituciones públicas. Esto nos sirve para reflexionar sobre los déficits de la democracia representativa y la alternativa de la democracia participativa como fórmula de mejora y profundización democrática. En este contexto, aparecen numerosas experiencias y prácticas de democracia participativa, entre ellas los presupuestos participativos, de las que se sigue investigando sobre los impactos educativos, organizacionales y comunitarios que se dan en los territorios donde se implantan. Para finalizar el capítulo, revisamos los antecedentes de investigación que existen sobre los impactos educativos producidos con la participación de las personas en los presupuestos participativos, y nos preguntamos si estos pueden considerarse verdaderas escuelas de ciudadanía.

Los capítulos **quinto** y **sexto**, debido al interés del contexto en nuestra investigación, realizan un recorrido de la evolución de la metodología del presupuesto participativo en España. Revisamos el origen y evolución de la metodología del presupuesto participativo y los modelos utilizados en nuestro país (capítulo quinto), e incluimos los resultados del estudio exploratorio propio (capítulo sexto) en el que identificamos la aparición en el Estado español de un nuevo modelo de presupuesto participativo a partir del año 2015 —el modelo instrumentalista— y que nos ha servido para justificar la selección de nuestro caso de estudio al posibilitarnos comparar diferentes metodologías.

En los siguientes dos capítulos (**séptimo** y **octavo**) exponemos el caso de estudio —el presupuesto participativo del municipio de Elche— y sistematizamos la

información recogida a nivel institucional (objetivos 4a y 4b). En cada uno de estos capítulos viene recogidas cada una de las dos etapas en las que tuvo lugar la experiencia (2008-2010 y 2016-2018). A continuación, en los siguientes cuatro capítulos, exponemos los resultados de aprendizaje de la ciudadanía a nivel individual y los impactos observados a nivel comunitario. En el **capítulo noveno** recogemos los resultados de aprendizaje obtenidos en las primeras entrevistas de la primera etapa de presupuesto participativo (2008-2010) (objetivo 4c). El **capítulo décimo** contempla el análisis de la información extraída de las segundas entrevistas de la investigación longitudinal, que tenía como objetivo valorar el grado de permanencia de los aprendizajes con el paso del tiempo (objetivo 4d), y, en el **undécimo**, explicamos los resultados de aprendizaje de las personas que participaron en la segunda etapa del presupuesto participativo de Elche (2016-2018) y los comparamos con los que obtuvimos en las primeras entrevistas de las que participaron en la primera (2008-2010). En el **capítulo duodécimo** se incluyen los perfiles en los que identificamos características específicas en cuanto a la adquisición de aprendizajes (objetivo 4c) y los resultados a nivel comunitario (objetivo 4e) que se obtuvieron en nuestra investigación.

Por último, el **capítulo decimotercero** reúne las conclusiones de esta tesis doctoral y una serie de propuestas metodológicas y estratégicas que creemos que deberían tenerse en cuenta para mejorar las prácticas de presupuesto participativo desde una perspectiva educativa y transformadora (objetivo 5).

2. MARCO METODOLÓGICO

Según Gento y Huber (2012) entendemos como procedimiento los “modos específicos de operativizar los pasos necesarios para llegar al conocimiento de aquello que es objeto de indagación o estudio” (p. 65). Este capítulo explica la metodología y las fases del procedimiento que se ha llevado a cabo para la realización de esta tesis doctoral. Para ello, organizamos nuestro trabajo mediante una serie de actividades y técnicas de investigación orientadas a la consecución de cada uno de los objetivos planteados en este estudio.

2.1. Proceso de revisión del marco teórico y contextualización del caso de estudio

Para abordar los primeros tres objetivos, se realizó una búsqueda y revisión bibliográfica de artículos científicos y libros especializados que nos sirvieron para aproximarnos a cada uno de los aspectos sobre los que versa la investigación. Con esta finalidad realizamos búsquedas en diferentes bases de datos y repositorios (Dialnet plus y Google Académico) para las que utilizamos distintas palabras clave, con su traducción en inglés, como ciudadanía (*citizenship*), aprendizaje de la ciudadanía (*citizenship attachment*), educación de la ciudadanía (*citizenship education*), participación ciudadana (*citizen participation*), democracia participativa (*participatory democracy*), presupuesto participativo (*participatory budgeting*), presupuesto participativo España (*participatory budgeting Spain*). Esta búsqueda la efectuamos utilizando estos términos en solitario o combinando varios de ellos, lo que nos dio acceso a una infinidad de documentos que seleccionamos a través de criterios de pertinencia extraídos de los diferentes objetivos de esta tesis doctoral.

En nuestra revisión y análisis bibliográfico reparamos en que existían muy pocos estudios sobre experiencias españolas de presupuestos participativos a partir del año 2015, a pesar del impulso en ese año que experimentaron estos procesos con la llegada al gobierno en muchos ayuntamientos de nuevos partidos políticos y

candidaturas ciudadanas² (López, 2016; Francés et al., 2018; Arnanz, 2019). Ante esta falta de información, tuvimos que indagar sobre los cambios en estas iniciativas que podían estar produciéndose si queríamos conseguir plenamente el objetivo 3 de la investigación: “Describir y explicar el origen, evolución y modelos de las experiencias de presupuestos participativos realizadas en España y otros países y contextos”. Asimismo, conocer estos cambios nos serviría para contextualizar mejor nuestro caso de estudio —el presupuesto participativo en el municipio de Elche— que a partir del año 2016 se desarrollaría con una metodología bastante diferente a la que se había utilizado entre los años 2008 y 2010. ¿Estaban apareciendo en España nuevos modelos y metodologías de presupuestos participativos con la multiplicación de experiencias a partir del año 2015? ¿Las transformaciones del presupuesto participativo de Elche obedece a alguna tendencia generalizable al caso español? Para responder a estas preguntas realizamos un estudio que buscó explorar la existencia de diferencias entre las nuevas experiencias y los anteriores procesos de presupuestos participativos, con los objetivos de identificar y clasificar nuevos modelos y metodologías a los que se habían aplicado hasta entonces³. El universo que utilizamos para nuestra investigación fueron las llamadas Grandes Ciudades⁴.

Entre los meses de febrero y marzo de 2019 recurrimos a la búsqueda y lectura de documentos, memorias, páginas *web*, etc. Asimismo, cuando la información recogida a través de esta observación documental era insuficiente, concretamente en siete municipios, contactábamos telefónicamente con los departamentos responsables de la coordinación del proceso, que normalmente eran las concejalías o servicios de Participación Ciudadana. El objetivo fue obtener información de cada una de las experiencias sobre los cinco criterios que componían los modelos de presupuestos

² Las pocas investigaciones que encontramos se centran en estudios de caso como las de los municipios de Madrid (Pineda, 2018) o Palma (Arrebola, 2018).

³ Los resultados de este estudio exploratorio de Grandes Ciudades se publicaron como artículo de investigación al establecerse por la Escuela Internacional de Doctorado de la UNED, como requisito previo a la defensa pública de la tesis doctoral, la realización de una publicación científica con estándares de calidad. La referencia de esta publicación es: López, S. y Gil-Jaurena, I. (2021). Transformaciones del Presupuesto Participativo en España: de la aplicación del modelo de Porto Alegre a la instrumentalización de las nuevas experiencias. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 16(1), 151-174. <https://doi.org/10.14198/OBETS2021.16.1.10>

⁴ La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la Modernización del Gobierno Local establece como “Grandes Ciudades” a los siguientes tipos de municipios: a) los que cuenten con más de 250.000 habitantes y las capitales de provincia con más de 175.000 habitantes, b) capitales de provincia, c) capitales autonómicas o sede de las instituciones autonómicas, que pertenecen al ámbito de aplicación de la ley por haberlo decidido la asamblea legislativa de la comunidad autónoma a iniciativa del respectivo ayuntamiento, d) municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, que pertenecen al ámbito de aplicación de la ley por haberlo decidido la asamblea legislativa de la comunidad autónoma a iniciativa del respectivo ayuntamiento.

participativos desarrollados en España propuestos por Ganuza y Francés (2012)⁵, y que explicamos en el capítulo quinto (apartado 5.1.2.) de este informe.

En nuestra investigación, a través de la revisión de las páginas *web* de los ayuntamientos, se identificaron y analizaron 38 Grandes Ciudades que, en la legislatura 2015-2019, pusieron en marcha iniciativas de presupuestos participativos (Tabla 1). De estos municipios un 60,5% estuvieron gobernados por partidos de corte progresista, un 26,3% de ideología conservadora y un 13,1% por el Partido Nacionalista Vasco y el regionalista Coalición Canaria en municipios de las comunidades autónomas del País Vasco y Canarias respectivamente. Para analizar los datos obtenidos, transformamos los criterios que establecieron Ganuza y Francés (2012) en categorías analíticas que nos permitieron extraer resultados y conclusiones que hemos desarrollado en el capítulo sexto (apartado 6.2.2.) de este informe.

Tabla 1: Grandes Ciudades en las que se realizaban presupuestos participativos en España (2019).

Municipio	Comunidad Autónoma	Población (hab.) ⁶	Principal partido de gobierno (2015-2019) ⁷
A Coruña	Galicia	244 850	Marea Atlántica
Albacete	Castilla-La Mancha	173 050	Partido Popular
Alcalá de Henares	Comunidad de Madrid	193 751	PSOE
Alicante	País Valenciano	331 577	PSPV-PSOE (2015-2018) Partido Popular (2018-2019) ⁸
Almería	Andalucía	196 851	Partido Popular
Bilbao	País Vasco	345 821	PNV
Burgos	Castilla y León	350 070	Partido Popular
Cartagena	Comunidad de Murcia	213 943	PSOE
Castellón	País Valenciano	170 244	PSPV-PSOE
Ciudad Real	Castilla-La Mancha	74 743	PSOE

⁵ Ganuza y Francés (2012) identificaron tres modelos de presupuestos participativos en España —el burocrático, el representativo y el participativo— utilizando cinco criterios de clasificación: (1) la apertura a la participación, (2) la relación de la ciudadanía con la administración, (3) la elaboración de las reglas del proceso, (4) el nivel de deliberación y (5) cómo se tomaban las decisiones.

⁶ Datos extraídos del INE (2018).

⁷ Las elecciones municipales, autonómicas y nacionales del 2015 supusieron el paso del “bipartidismo imperfecto” que hasta entonces había predominado en España desde la Transición democrática, al “multipartidismo fragmentado” (Sánchez Muñoz, 2017). La irrupción de nuevos partidos produjo una infinidad de modelos de gobiernos en coalición, pactos de investidura o acuerdos puntuales que diversificaron y condicionaron la gobernanza local. Esto es importante en la medida que no en todos los territorios donde gobernaba un mismo partido político se tuvo el mismo margen para el diseño y aplicación de su proyecto político.

⁸ La dimisión del alcalde del PSPV-PSOE en abril de 2018 por un doble procesamiento por prevaricación y la no obtención del respaldo suficiente del Pleno municipal a la candidata propuesta por el partido socialista, hizo que automáticamente fuera proclamado alcalde el candidato de la lista más votada, que en las elecciones municipales del año 2015 fue el Partido Popular.

Elche	País Valenciانو	230 625	PSPV-PSOE
Gandía	País Valenciانو	73 829	PSOE
Gijón	Asturias	271 843	Foro Asturias
<i>Hospitalet del Llobregat</i>	Cataluña	261 068	Partido Socialista de Catalunya
Las Palmas de Gran Canaria	Islas Canarias	378 517	PSOE
Leganés	Comunidad de Madrid	188 425	PSOE
Logroño	La Rioja	151 572	Partido Popular
Madrid	Comunidad de Madrid	3 223 334	Ahora Madrid
Málaga	Andalucía	571 026	Partido Popular
Marbella	Andalucía	141 463	PSOE (2015-2017) Partido Popular (2017-2019) ⁹
Móstoles	Comunidad de Madrid	207 095	PSOE
Orihuela	País Valenciانو	76 778	Partido Popular
Oviedo	Asturias	220 020	PSOE
Palma de Mallorca	Islas Baleares	440 772	<i>Més per Mallorca</i> (Més)
San Cristóbal de la Laguna	Islas Canarias	155 549	Coalición Canaria (CC)
San Sebastián	País Vasco	186 665	PNV
San Sebastián de los Reyes	Comunidad de Madrid	87 724	PSOE
Santa Cruz de Tenerife	Islas Canarias	151 361	Coalición Canaria (CC)
Santander	Cantabria	172 044	Partido Popular
Sevilla	Andalucía	689 434	PSOE
Toledo	Castilla-La Mancha	84 282	PSOE
Torrejón de Ardoz	Comunidad de Madrid	129 729	Partido Popular
Torreveja	País Valenciانو	84 959	Los Verdes
Valencia	País Valenciانو	791 413	Compromís
Valladolid	Castilla y León	299 715	PSOE
Vélez-Málaga	Andalucía	80 817	PSOE
Vitoria	País Vasco	249 176	PNV
Zaragoza	Aragón	666 880	Zaragoza en Común

Fuente: elaboración propia.

2.2. Estudio longitudinal del presupuesto participativo de Elche en su dimensión educativa

Para alcanzar el objetivo 4: “Realizar un estudio de caso del presupuesto participativo de Elche en su dimensión educativa a nivel institucional, ciudadano y

⁹ En 2017 prosperó una moción de censura con la que el Partido Popular recuperó la vara de mando en el Ayuntamiento gracias a los dos diputados del partido local Opción Sampedreña. En ese momento se paralizó la experiencia de presupuesto participativo que había puesto en marcha PSOE e IU dos años antes impulsada por el concejal Miguel Díaz, que realizó su tesis doctoral en el año 2016 sobre los modelos y estrategias de comunicación en los presupuestos participativos (Díaz, 2016).

comunitario”, llevamos a cabo un estudio longitudinal con dos partes diferenciadas: una descriptiva y otra interpretativa. Dicho objetivo, recordemos, se componía de cinco específicos, que eran:

- a. Describir y comprender el presupuesto participativo del municipio de Elche en sus dos etapas (2008-2010 y 2016-2018).
- b. Conocer y analizar el contexto institucional en el que tiene lugar la experiencia.
- c. Identificar, analizar y comparar los aprendizajes manifestados por una muestra de participantes en las dos etapas del presupuesto participativo del municipio de Elche.
- d. Averiguar el nivel de consolidación y permanencia con el paso del tiempo de los posibles aprendizajes que adquieren las personas participantes en las experiencias de presupuesto participativo.
- e. Comprobar e identificar elementos y dinámicas del presupuesto participativo que generan procesos de fortalecimiento comunitario.

En los siguientes epígrafes de este capítulo explicamos los diferentes apartados de esta fase de nuestro trabajo en la que contemplamos el tipo de investigación, los criterios que se han tenido en cuenta a la hora de seleccionar el caso de estudio, las técnicas de recogida de información utilizadas, el marco de análisis aplicado para la presentación de los resultados y, por último, algunas limitaciones que consideramos que ha tenido la metodología utilizada.

2.1.1. El estudio longitudinal en nuestra investigación

Los estudios longitudinales son diseños de investigación que tratan de recoger una serie de datos de las mismas personas en un período prolongado de tiempo (Myers, 2006). El diseño longitudinal se utiliza para investigar los cambios que están vinculados directamente con el paso del tiempo y tiene como objetivo inferir variaciones en las diferentes dimensiones de análisis estudiadas. Algunos autores han preferido llamarlo “seguimiento” al entenderse un estudio longitudinal de diferentes formas.

Nuestra investigación presenta un estudio longitudinal de dos tipos: el que realiza el análisis de un mismo caso en dos períodos de tiempo distintos, y el que estudia dos períodos distintos en el tiempo (Ruspini, 1999, cit. en Caïs et al., 2014). Así

pues, la investigación incluye las dos perspectivas existentes en un estudio longitudinal contemplando diferentes objetivos para cada una de ellas. La primera, de corte, tuvo como finalidad observar y analizar las distintas variables en diferentes momentos a una misma muestra, con el objetivo de medir la permanencia de los diferentes cambios producidos en las personas por su participación en el presupuesto participativo. Este tipo de estudio lo realizamos mediante dos entrevistas, separadas por un período de cinco años, a la misma muestra de personas que habían participado en la primera etapa del presupuesto participativo de Elche (2008-2010). Esto nos facilitó conocer los aprendizajes que adquirieron las personas que participaron en el presupuesto participativo, y en qué grado permanecieron dichos aprendizajes a lo largo del tiempo. En el segundo tipo de estudio longitudinal se indagó, aunque con muestras diferentes, sobre las mismas variables medidas en dos períodos de tiempo distintos de un mismo objeto de estudio: el presupuesto participativo del municipio de Elche. Esta perspectiva nos permitió extraer resultados comparativos de dos modelos diferentes de presupuesto participativo: por una parte, el modelo de presupuesto participativo implementado en Elche entre los años 2008 y 2010 (modelo participativo), y, por otra, el que se realizó entre los años 2016 y 2018 (modelo instrumentalista).

Para esta investigación se realizó un estudio de caso utilizando la perspectiva etnográfica, con la que se intentó alcanzar un conocimiento basado en la descripción e interpretación de las transformaciones, impactos y aprendizajes desde la visión de las personas participantes. Es por eso, que la práctica etnográfica ha consistido en este trabajo en construir una mirada interpretativa y reflexiva de la realidad, mediante técnicas de recogida de datos específicas en el campo del propio objeto de investigación. Entre las principales técnicas que se utilizan para este tipo de investigación se encuentran la observación, tanto participante como no participante, la conversación, la entrevista en profundidad, el análisis de redes sociales, el método genealógico y el análisis documental (del Fresno, 2011). En nuestra investigación hemos utilizado las técnicas de la observación documental y la entrevista semiestructurada.

2.1.2. La selección del caso de estudio

El siguiente estudio se realizó en uno de los espacios institucionales de participación y democracia local más extendidos en el mundo: el presupuesto participativo. Mi experiencia como técnico de presupuesto participativo en Elche en el

año 2010, permitió el acceso al campo de investigación y la inmersión en el medio estudiado desde el método etnográfico.

La experiencia objeto de estudio se seleccionó siguiendo dos criterios fundamentales. El primero ha sido el de accesibilidad al campo: mi condición ya citada de técnico de presupuesto participativo facilitó la selección y el acceso a las personas susceptibles de ser entrevistadas, además de conocer y comprender el funcionamiento, las fases del proceso y el papel y nivel de participación ciudadana registrado en cada una de las etapas estudiadas de la experiencia (2008-2010 y 2016-2018). También nos permitió acceder a documentación interna relevante por el propio conocimiento de su existencia y agilizar los procedimientos burocráticos.

Como segundo criterio de selección, la experiencia de Elche es un ejemplo paradigmático de la evolución de los modelos de presupuestos participativos en España, desarrollándose en su primera etapa (2008-2010) dentro de lo que Ganuza y Francés (2012) denominaron modelo participativo. Este modelo respondía, como veremos en el capítulo quinto (apartado 5.2.2.), a ciertas dimensiones que interesan en nuestra investigación: el tipo de participación, cómo se elaboran las normas y qué proceso de toma de decisiones se lleva a cabo. Estas experiencias se caracterizan por una mayor participación de la ciudadanía en las distintas fases del proceso, por disponer de un mayor margen de autonomía y número de espacios deliberativos, y, además, por la universalidad de dicha participación por la que cualquier persona podía participar sin necesidad de pertenecer a algún colectivo, entidad, órgano u otro grupo organizado.

En su segunda etapa (2016-2018), después de paralizarse el proyecto como les ocurrió a muchas experiencias después de las elecciones municipales de 2011, se implantaría un proceso que respondería a las características del modelo instrumentalista (López y Gil-Jaurena, 2021), que surgió como consecuencia del incremento de procesos tras la llegada al poder de muchos gobiernos en el año 2015, nacidos al amparo de nuevas candidaturas y la aparición de una cultura favorable a la participación ciudadana. Este nuevo modelo, que se caracteriza principalmente por la disminución de los espacios de deliberación y el aumento de la utilización de las nuevas tecnologías, ha sido, como explicaremos en el capítulo sexto, el más extendido en las Grandes Ciudades y el que más difusión ha alcanzado en este tipo de municipios. La identificación y caracterización de este nuevo modelo instrumentalista es el resultado

del proceso de búsqueda y análisis que realizamos en el marco de esta tesis doctoral y que ya hemos explicado en este mismo capítulo.

Es por todo ello por lo que el estudio longitudinal de Elche se convertía así en un estudio de caso apropiado para poder comparar los distintos modelos de presupuestos participativos en su dimensión educativa, los impactos que producen en la ciudadanía y los resultados a nivel institucional y comunitario que pueden esperarse con la implementación de una u otra metodología.

2.1.3. Técnicas de recogida de información

Como hemos comentado, se utilizaron dos técnicas de recogida de datos: la observación documental y la entrevista semiestructurada. Para la primera técnica, que hace referencia a la lectura de documentos, memorias, páginas *web*, etc., la condición de técnico en el año 2010 nos permitió acceder a la documentación interna que fue generándose durante los tres años que duró el proceso en su primera etapa (2008-2010). Estos documentos fueron, principalmente, las memorias de cada uno de los años en los que se desarrolló este período (2008, 2009 y 2010) y la Guía metodológica que realizó la entidad Preparación¹⁰, ya que se contó en los primeros pasos con la asesoría externa de este colectivo en todo lo referente a los aspectos que se debían tener en cuenta para la implantación del presupuesto participativo. Para el segundo período (2016-2018) se utilizaron las diferentes memorias y datos que estaban de modo abierto en la página *web* del Ayuntamiento, además de las Guías de funcionamiento del presupuesto participativo de los diferentes años y los documentos encontrados en una exploración y gestión hemerográfica de noticias y artículos que hacían referencia al proceso entre los años 2008 y 2018 en la prensa local escrita y digital.

La entrevista en profundidad fue la otra técnica recogida de información, al requerir nuestra investigación información cualitativa sobre las vivencias y la interpretación de lo observado. Las entrevistas —realizadas a personal político, técnico y ciudadanía— tenían como finalidad reconocer e identificar discursos y procesos de cambio, así como profundizar en los aprendizajes y cambios producidos a nivel

¹⁰ El colectivo Preparación lo forma un conjunto de personas, procedentes de diversos ámbitos de la acción y la investigación social, implicadas en el impulso del desarrollo comunitario, y que asume como premisa la necesidad de profundizar en la democracia participativa y la participación social como formas de mejorar la vida comunitaria. Como asociación lleva más de 15 años colaborando con otros colectivos e instituciones en labores de formación, investigación y coordinación de procesos participativos. Esta trayectoria le llevó a obtener el Premio de Participación Ciudadana de la *Generalitat Valenciana* en 2010 por su implicación en la innovación democrática y el apoyo a la participación social (www.preparacion.org).

institucional, comunitario y en las personas a raíz de su participación en el presupuesto participativo. La realización de **las entrevistas a la ciudadanía** a nivel individual tenía como objetivo el comparar los procesos de cambio en las personas entrevistadas y en los impactos de las distintas metodologías implementadas en los dos períodos del presupuesto participativo. Por otra parte, los objetivos de **las entrevistas a personal político y técnico** eran los de incluir su punto de vista en la descripción del proceso e identificar y comprender los impactos producidos a nivel institucional.

El trabajo de campo se realizó en distintas fases (Figura 1). Entre los meses de mayo y julio de 2013 se realizaron las primeras entrevistas a la muestra de personas que participaron en la experiencia que se puso en funcionamiento entre los años 2008 y 2010 (n1), y, entre los meses de abril y noviembre de 2018, realizamos parte de las segundas entrevistas a la misma muestra de la ciudadanía participante en la primera etapa del presupuesto participativo de Elche (n2) —exceptuando al personal político y técnico— y a las personas que participaron en los procesos desarrollados entre 2016 y 2018 (n3). En marzo de 2019 entrevistamos a las dos personas que faltaban para completar la muestra (n2). Una de estas dos últimas entrevistas (código EC121) fue la única que se hizo por teléfono al no poderse concertar de manera presencial.

Figura 1: Línea del tiempo de realización de entrevistas por muestra (n1, n2, n3).



Fuente: elaboración propia.

Realizamos un total de 25 entrevistas que tuvieron una duración de entre 47 minutos la más corta y una hora y 39 minutos la más extensa. Todas las entrevistas se

grabaron y transcribieron en su parte biográfica y cualitativa, exceptuando la que se hizo por teléfono (Ec121). Las realizadas **a personal político y técnico** se estructuraron en varios bloques de preguntas (Anexos 1 y 2). Estos bloques incluyeron cuestiones que indagaban sobre sus opiniones sobre el presupuesto participativo, en cómo fue la puesta en funcionamiento del proceso, y los cambios producidos en la organización y gestión internas y en las relaciones entre los diferentes actores (personal político, técnico y ciudadanía). Asimismo, se introdujeron preguntas individualizadas según fuera el área de competencia (concejalías) o posición política (gobierno u oposición) de la persona entrevistada.

Las entrevistas a la **ciudadanía** se organizaron en dos partes (Anexo 3), una primera, que podríamos denominar biográfica, en la que se abordó la trayectoria previa en participación y activismo social, y sus opiniones y recorridos en el presupuesto participativo; y una segunda en la que se exploraron cuatro categorías —conocimientos, actitudes, habilidades y prácticas— a través de una serie de indicadores de cambio, extraídos y adaptados de la investigación realizada por Josh Lerner y Daniel Schugurensky (2007) en la ciudad de Rosario, Argentina, a los que se incluyeron otros nuevos. En las entrevistas realizadas a las muestras n1 y n3, al igual que en el estudio de Lerner y Schugurensky (2007), las personas entrevistadas valoraron, en una escala de Likert de 1 a 5, su nivel en relación con cada indicador antes de participar en el presupuesto participativo y en el momento en el que realizaron las entrevistas. En cuanto refirieron nuevos aprendizajes les solicitamos que describieran hechos o momentos concretos que explicaran dichos cambios. Esto, además de ofrecernos datos cualitativos para el análisis que validasen y complementaran los datos cuantitativos, facilitaba a las personas reflexionar e identificar cambios que con estructuras de entrevista más abiertas hubieran sido más difícil de identificar. Asimismo, como también mencionaron Lerner y Schugurensky (2007) en su estudio, esta estrategia nos permitió reconocer las capacidades iniciales de las personas entrevistadas antes de participar en el presupuesto participativo. En el caso de las segundas entrevistas a las personas que participaron en la primera etapa del presupuesto participativo de Elche (n2), la metodología se modificó parcialmente debido al tiempo transcurrido desde que se inició el primer proceso de presupuestos participativos —más de diez años— que podría haber sesgado la percepción en la valoración de los incrementos de cambio. En este caso, les pedimos a las personas que valoraran de 1 a 5 el nivel que consideraban que tenían sobre cada indicador en el momento de realización de la entrevista, pero en base a las valoraciones previas de las anteriores entrevistas. El objetivo fue cohesionar

las escalas de estimación internas utilizadas por los individuos en los dos momentos para proporcionar mayor validez a los resultados obtenidos. En la Tabla 2 se recoge de manera general, mediante un ejemplo, la dinámica de recogida y tratamiento de puntuaciones (n1 y n3) en lo referente a las cuatro categorías estudiadas en la ciudadanía: conocimientos, actitudes, habilidades y prácticas.

Tabla 2: Ejemplo de cómo se ha valorado un indicador de cambio en la categoría de conocimientos (n1 y n3).

Entrevista	Categoría	Indicador	Antes de participar en el presupuesto participativo	Después de participar en el presupuesto participativo	Incremento
EC112	Conocimientos	Necesidades de las personas de otras zonas de la ciudad	2	5	3

Fuente: elaboración propia.

2.1.4. Descripción de la muestra

Para la aplicación de las entrevistas dividimos las muestras en dos según fueran los objetivos perseguidos y el tipo de informante al que se debía entrevistar. La primera, dirigida a personal político y técnico, estaba compuesta por personas con responsabilidades políticas y técnicas en cada una de las dos etapas de la experiencia. Para el primer período (2008-2010) seleccionamos a la que entonces era concejala de Participación Ciudadana de la coalición Compromís y que puso en marcha el proceso; al que fuera concejal de Hacienda por el PSPV-PSOE, área que tiene competencias en la elaboración de la política presupuestaria del Ayuntamiento, a una concejala de la oposición del Partido Popular y a una técnica de Participación Ciudadana. De todas estas personas, a la única que no pudimos entrevistar por su negativa fue a la concejala de la oposición del Partido Popular.

Para la segunda etapa (2016-2018) seleccionamos al concejal de Participación Ciudadana de Compromís y a la edil de Hacienda del PSPV-PSOE como parte del gobierno municipal, y a la concejala del partido político Ciudadanos como parte de la oposición, al existir una mayor heterogeneidad de partidos en esta legislatura conformando el Pleno municipal¹¹. Ninguna de estas personas formó parte del gobierno local durante la legislatura en la que se desarrolló el proceso en su primera etapa

¹¹ En la legislatura 2015-2019 obtuvieron representación en el Pleno hasta seis partidos políticos, por los tres partidos que lo harían en la legislatura 2007-2011.

(2007-2011). Asimismo, entrevistamos a un técnico de Participación Ciudadana implicado en este segundo período de la experiencia. En la Tabla 3 aparecen las personas entrevistadas del personal político (identificadas como EP) y técnico (identificadas como ET) por código, cargo, etapa del presupuesto participativo y la duración en minutos que finalmente tuvo la entrevista.

Tabla 3: Selección y aplicación de entrevista a cargos y empleados públicos.

Entrevista	Cargo	Etapa	Duración en minutos (min.)
EP11	Concejal de Hacienda	2008-2010	104 min.
EP12	Concejala de Participación Ciudadana	2008-2010	83 min.
EP21	Concejal de Participación Ciudadana	2016-2018	92 min.
EP22	Concejala de Hacienda	2016-2018	31 min.
EP23	Concejala (partido de la oposición)	2016-2018	26 min.
ET11	Técnica de Participación	2008-2010	61 min.
ET21	Técnico de Participación	2016-2018	47 min.

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la parte de la ciudadanía, realizamos dos muestras de carácter intencional no probabilístico para las que buscamos unos perfiles concretos cuyo criterio básico fue el de haber participado en la experiencia del presupuesto participativo de Elche en la primera (n1) y segunda etapa (n3). Los individuos los seleccionamos en base a unas variables que recogieran, de la manera más exhaustiva posible, la heterogeneidad de la población que participó, pero que a la vez nos diera elementos para su comparación entre la información recogida de los dos períodos (Tabla 4). Las variables utilizadas fueron la edad, los años que participaron en el proceso, el sexo y el nivel de estudios (básicos, secundaria, o superiores), variable, esta última, que se consideró necesaria incluir como consecuencia de que las personas que más participan en este tipo de procesos se ha constatado que son las que cuentan con niveles más altos de estudios en la educación formal (Ganuza y Francés, 2012). Asimismo, toda esta selección nos pudo proporcionar información relevante, aunque limitada por el tamaño de la muestra, sobre grupos sociales específicos.

Tabla 4: Muestra de ciudadanía entrevistada.

Entrevista	Sexo ¹²	Edad	Nivel de estudios	Etapa	Años de participación en el proceso	Duración en minutos de la 1ª entrevista (n1 y n3)	Duración en minutos de la 2ª entrevista (n2)
EC111 EC121	H	62 68	básicos	2008-2010	3	87 min.	49 min.
EC112 EC122	M	22 28	secundaria	2008-2010	1	98 min.	47 min.
EC113 EC123	M	47 53	superiores	2008-2010	3	88 min.	76 min.
EC114 EC124	H	34 38	superiores	2008-2010	1	47 min.	41 min.
EC115 EC125	H	52 58	superiores	2008-2010	3	65 min.	48 min.
EC116 EC126	H	43 49	secundaria	2008-2010	2	54 min.	61 min.
EC211	M	64	superiores	2016-2018	3	91 min.	-
EC212	M	59	básicos	2016-2018	1	62 min.	-
EC213	H	33	superiores	2016-2018	2	55 min.	-
EC214	M	51	superiores	2016-2018	2	93 min.	-
EC215	M	61	superiores	2016-2018	2	99 min.	-
EC216	H	26	secundaria	2016-2018	1	48 min.	-

Fuente: elaboración propia.

Realizamos en total a la ciudadanía 18 entrevistas a informantes clave, seis entrevistas por cada etapa de la experiencia (2008-2010[n1] y 2016-2018[n3]) –las

¹² (M) Mujer/ (H) Hombre.

primeras entrevistas se realizaron en el año 2013¹³— y seis más para el estudio longitudinal de corte del primer período (2008-2010), realizadas durante el año 2018 (n2). Es decir, como hemos comentado en apartados anteriores, habiendo pasado más de cinco años desde las primeras entrevistas. En cuanto a las variables elegidas, la edad oscila entre los 22 a los 68 años, y la media se sitúa en los 46,16 años, cada sexo constituye el 50% del total de las dos muestras y, sobre los años de participación en el proceso, existen los mismos casos de personas que han participado uno, dos o tres años en el presupuesto participativo. Otra variable es el nivel de estudios, y que en este caso la muestra recoge que las personas que normalmente más participan son las que cuentan con estudios superiores —como ya indicaron Ganuza y Francés (2012)— al presentar un total de un 16,7% de individuos con estudios básicos, un 25% con estudios de secundaria, y un 58,3% con estudios superiores finalizados.

2.1.5. Proceso de análisis

Para el análisis documental realizamos una búsqueda e identificación de fuentes de información y un análisis de contenido de los diferentes documentos encontrados (informes, actas, entrevistas, memorias, noticias de prensa, etc.). Estructuramos la información recogida en la observación documental en tres tipos:

- Fases, calendario y acciones del presupuesto participativo.
- Datos cuantitativos de participación.
- Información cualitativa (observaciones, percepciones, reflexiones y conclusiones realizadas por el Equipo Técnico del presupuesto participativo).

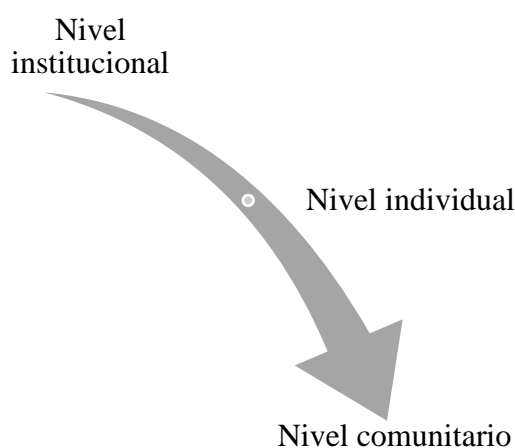
Para la realización del análisis de las entrevistas, empleamos el programa de análisis cualitativo Atlas.ti.8 para la organización y sistematización de la información. Con este propósito se preparó todo el material en documentos independientes de la siguiente manera: se elaboró un documento para cada una de las transcripciones realizadas de las entrevistas y cada documento se nombraba mediante un código, recogido ya en el punto anterior (Tablas 3 y 4), que indicaba la técnica (“E” de entrevista), el tipo de actor (“P” [político], “T” [técnico], “C” [ciudadanía]) y tres números que atienden a la etapa del presupuesto participativo: (1) a la del 2008-2010 y (2) a la de 2016-2018; al orden de entrevista para el estudio longitudinal de la muestra:

¹³ Algunos de los resultados preliminares y de otros análisis de estas primeras entrevistas (año 2013) están recogidos en López (2013), López y Pineda (2014), Pineda (2014) y Pineda y Cernadas (2015).

(1) a la primera entrevista y (2) a la segunda; y, por último, al orden en la que se realizó cada una de ellas por etapas. En total, recordemos, se analizaron 25 entrevistas.

Realizamos el análisis de toda esta información fundamentalmente a dos niveles: a nivel institucional y a nivel ciudadano. Analizar la experiencia desde esta perspectiva nos permitió medir el impacto del proceso *ad intra* (organizacional) y *ad extra* (afección política), y los aprendizajes en las personas participantes vinculados a la autoeficacia política y al desarrollo de diferentes capacidades (conocimientos, habilidades, prácticas y actitudes), sin renunciar a posibles resultados que se pudieran obtener de los impactos que tiene el presupuesto participativo para el fortalecimiento comunitario (Figura 2). Los resultados a nivel institucional hacen referencia al compromiso político, la organización y al diseño institucional del proceso; a nivel ciudadano hacia la autoeficacia política y el desarrollo de capacidades sobre conocimientos, habilidades, prácticas y actitudes, y, por último, los resultados a nivel comunitario a cómo la experiencia favoreció el cambio en las relaciones de poder, la movilización y cohesión social y el aumento de la influencia política de la ciudadanía.

Figura 2: Niveles de análisis.



Fuente: elaboración propia.

Analizar la información obtenida a **nivel institucional** (objetivos 4a y 4b) tuvo como objetivo comprender la experiencia utilizando dimensiones similares a las ya utilizadas por Aedo (2014): identificar el nivel de compromiso político con el proceso y qué tipo de liderazgo se ejercía, si más relacional o, por lo contrario, gerencial o de control (Brugué, 2003, cit. en Aedo, 2014). Además, nos sirvió para conocer qué motivaciones tenían los equipos de gobierno para poner en marcha el proceso y en qué medida pudo haber afectado a la sostenibilidad de la experiencia. El análisis

organizacional son los impactos que ha tenido el presupuesto participativo en el funcionamiento de la Administración, y qué hábitos o procedimientos se modificaron a nivel interno. Por último, el diseño institucional se relaciona directamente con los modelos ya explicados de Ganuza y Francés (2012) no solo a la hora de clasificación — los mismos autores sitúan la primera etapa de Elche en el modelo participativo— sino en la comprensión de las circunstancias y dificultades que llevaron a poner en marcha cada uno de los modelos y los objetivos que se priorizaron para su diseño. En la Tabla 5 sistematizamos las dimensiones y categorías utilizadas para el análisis institucional de la investigación que se realizó fundamentalmente con la información recogida en la observación documental y las entrevistas a personal político y técnico.

Tabla 5: Dimensiones y categorías (nivel institucional).

Dimensión	Categoría
Compromiso político	Voluntad política
	Recursos
	Grado de institucionalización
	Centralidad
Análisis organizacional	Estructura organizativa
	Comunicación intrainstitucional
	Coordinación interdepartamental
Diseño institucional	Participación
	Relación con la administración
	Reglas del proceso
	Deliberación
	Toma de decisiones

Fuente: elaboración propia.

Después de analizar toda la información recogida, realizamos una sistematización interpretativa que es la que da forma a los capítulos séptimo y octavo

de este informe. En este sentido, no hemos estructurado la exposición de los resultados de este análisis tomando como referencia únicamente las dimensiones y categorías descritas, sino que se han formulado de una manera narrativa en la que se entremezclan elementos contextuales, descriptivos e interpretativos, pero en la que se ha pretendido dar respuesta a los objetivos de investigación.

La **dimensión individual** (objetivos 4c y 4d) se abordó en la investigación para conocer los distintos aprendizajes de la ciudadanía que había participado en las dos etapas del presupuesto participativo de Elche, y, para ello, se adaptó el estudio de Lerner y Schugurensky (2007) en lo relativo a las cuatro categorías analizadas en él (conocimientos, habilidades, actitudes y prácticas), que permiten a las personas proyectarse e influir en el ámbito público. En las segundas entrevistas realizadas a las mismas personas participantes en el primer período de la experiencia (n2), se puso el énfasis no solo en percibir el potencial educativo de los procesos y procedimientos del presupuesto participativo, sino también en la consolidación o desaparición de la percepción de los aprendizajes adquiridos por su implicación en el proceso.

Los indicadores de análisis, por tanto, los dividimos en cuatro categorías: conocimientos, habilidades, actitudes y prácticas. Estas categorías no solo se justifican por su utilización en el estudio de Lerner y Schugurensky (2007) y en otros posteriores como los de Hartmann (2011), Lüchmann (2012) y Gregorcic y Jelenc (2016); sino, sobre todo, por la existencia de un consenso científico en identificar como estrategia educativa para la ciudadanía las que incluyeran las siguientes categorías de aprendizaje, y que son complementarias entre sí: conocimientos, actitudes y habilidades; que, a la vez, se corresponden con las grandes metas de la educación para la democracia (Rodino, 2002). Estos tres componentes y su acción sinérgica son los que posibilitarían las prácticas democráticas que contemplamos como última categoría añadida a este nivel en nuestra investigación.

En la Tabla 6 se recogen los indicadores utilizados para cada una de las categorías definidas previamente. Hemos escrito en cursiva los indicadores que fueron adaptados en su enunciado al contexto cultural y político español, y en negrita los indicadores que añadimos y que no estuvieron contemplados en el estudio de Lerner y Schugurensky (2007). Estos nuevos indicadores fueron resultado de nuestro interés por investigar en cómo estos procesos construyen una **ciudadanía más crítica** (aprender a defender sus derechos) **participativa** (participar en organizaciones y movimientos sociales; conocimiento sobre el gobierno y la participación en otras ciudades) y

relacional (aprender más a valorar la participación de mujeres y jóvenes; conocimiento de personas de otros barrios y grupos), además de incluir otros indicadores que hacen referencia al **contexto político** (voto en elecciones autonómicas y europeas) y con la adquisición de una **mayor conciencia cívica** (aprender a valorar más el dinero de los impuestos).

Tabla 6: Indicadores de aprendizaje por categoría.

Conocimientos	Habilidades
Indicadores de aprendizaje y cambio	Indicadores de aprendizaje y cambio
Sobre el gobierno municipal (ej. cómo se toman decisiones)	Controlar la gestión municipal
<i>Conocimiento de departamentos y personas del ayuntamiento</i>	<i>Contactar con personas y departamentos del gobierno municipal</i>
Conocimiento de planificación y diseño urbano	Detectar deficiencias o necesidades
Conocimiento sobre el gobierno y la participación en otras ciudades	Priorizar demandas
<i>Necesidades de las personas de otras zonas de la ciudad</i>	Elaborar y defender propuestas
Criterios y mecanismos de distribución de fondos públicos	Acordar, transigir, hacer alianzas
<i>Necesidades de su zona o grupo</i>	Tomar decisiones de forma colectiva
Conocimiento personal de los políticos electos	Hablar en público con claridad
Conocimiento de la política municipal y de los asuntos locales	Entender, interpretar y analizar documentos oficiales
Competencias y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno (central, autonómico, local)	Argumentar, persuadir
Derechos y deberes ciudadanos	Relacionarse con los vecinos (habilidades sociales)
Conocimiento de personas de otros barrios o grupos	Planificar y organizar reuniones
Aprendieron a valorar más el dinero de los impuestos (conciencia fiscal)	Trabajo en grupo, cooperación
Aprendieron a valorar más la participación de mujeres y jóvenes (inclusividad)	Resolver conflictos
Aprendieron a defender sus derechos	Escuchar con atención a otras personas
	Organizar trabajos en grupo
	Coordinar el trabajo del grupo (liderazgo)
Actitudes	Prácticas
Indicadores de aprendizajes y cambio	Indicadores de aprendizaje y cambio
Importancia de la participación ciudadana en el gobierno municipal	Controlo el presupuesto público
Potencial para participar en el gobierno municipal	Controlo la calidad de las obras públicas
Confianza en el gobierno municipal	Pienso en ideas y soluciones a los problemas locales
Preocupación por los problemas del barrio	Voy a reuniones comunitarias

Confianza en la capacidad de influir en las decisiones políticas	Hablo con mis vecinos sobre problemas del barrio
Preocupación por los problemas de la ciudad	Participo activamente en las reuniones comunitarias
Respetar los tiempos de los procesos democráticos	Hablo con representantes electos y otros políticos
<i>Interés en participar en la comunidad</i>	Propongo mis ideas y soluciones a problemas locales
Me siento conectado a mis vecinos	Busco información sobre asuntos políticos y sociales
Me siento conectado a mi comunidad	Participo en organizaciones y/o movimientos sociales
Autoconfianza	Ayudo a mantener la ciudad limpia y en buen estado
Responsabilidad por la preservación de la ciudad	Participo en campañas electorales
Tolerancia y respeto a los otros	Voto en elecciones municipales
Confianza en los políticos	Voto en elecciones autonómicas
Aceptar y tolerar conflictos	Voto en elecciones nacionales
Preocupación por el bien común	Voto en elecciones europeas
Disposición a ayudar a otros (solidaridad)	

Fuente: elaboración propia a partir de Lerner y Schugurensky (2007).

En cuanto a su análisis, por un lado, como hemos comentado, se han mejorado los instrumentos de medida al incorporar nuevos indicadores a los utilizados por Lerner y Schugurensky (2007) y Hartmann (2011), y por otro, se ha complementado el proyecto original introduciendo preguntas cualitativas que pudieran coadyuvar la emergencia de nuevos indicadores que sirvieran para nuestro estudio, por medio del análisis de discurso. La perspectiva etnográfica suple las limitaciones del estudio de medición cuantitativa de los aprendizajes y ha tenido como objetivo conseguir una comprensión única de las transformaciones y aprendizajes desde el reconocimiento intrínseco del individuo. Se hacía necesaria utilizar esta perspectiva si queríamos conocer los sentidos subjetivos de las personas participantes (Funes, 2006), por lo que la interpretación de los resultados ha consistido en complementar el análisis cuantitativo y el cualitativo. Todos estos resultados se exponen en los capítulos noveno, décimo y undécimo de esta tesis doctoral, y en el apartado 12.1. (perfiles y aprendizajes) del capítulo duodécimo. Asimismo, en los Anexos 4, 5 y 6 recogemos de manera pormenorizada las puntuaciones por cada indicador de cada una de las personas entrevistadas.

Cuando nos referimos a **nivel comunitario** (objetivo 4e) se hace referencia al *empowerment* o fortalecimiento comunitario producido por este tipo de experiencias institucionales. En un primer momento no estaba contemplado llegar a este nivel de

análisis porque la investigación se centraba en los impactos institucionales e individuales; sin embargo, vimos que eran minoría las investigaciones que habían abordado el nivel comunitario frente a las que lo habían hecho sobre los aprendizajes individuales (Aedo, 2014), por lo que pensamos que la información resultante podría aportar resultados interesantes en este sentido.

Cuando hablamos de ciudadanía, no hacemos referencia a una suma de acciones individuales de cada una de las personas que conforman una comunidad, sino al matiz colectivo y político que adquieren aquellas en su conjunto (Morales y Rebollo, 2014). Medir el nivel de fortalecimiento comunitario suponía analizar un sistema más complejo entre relaciones y capacidades entre grupos y la capacidad de gestionar el poder colectivamente. De manera más clara, el fortalecimiento comunitario es el que señala a “las comunidades fortalecidas que saben cómo adquirir y gestionar los recursos y trabajar para el bien común o colectivo” (Estévez et al., 2011, cit. en Rodríguez, 2007, p. 29), por lo que tiene que ver en cómo las personas, grupos y comunidades se organizan, colaboran y adquieren poder para perseguir objetivos sociopolíticos. En los presupuestos participativos se han identificado estos elementos junto a la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, el fortalecimiento de la identidad comunitaria y la revitalización del tejido social (Allegretti et al., 2011; Talpin, 2011; García-Leiva y Paño, 2011).

En este sentido, para el análisis de la dimensión comunitaria del presupuesto participativo de Elche por medio de entrevistas, construimos categorías sin contar con un sistema previamente establecido y una vez estudiadas las unidades de análisis, aunque para su identificación nos han ayudado otros estudios como los de Morales y Rebollo (2014), García-Leiva (2014), García-Leiva y Domínguez (2016) y Zimmermann (2000). En un primer momento, se trabajó con un sistema flexible en el que fuimos de un nivel más exploratorio hasta otro más profundo con el que finalmente obtuvimos un sistema cerrado de categorías. Estas categorías fueron finalmente cuatro:

1. Cambio en las relaciones de poder. Esta categoría hace referencia a aquellos aspectos que tienen relación con los cambios en las relaciones entre la ciudadanía y la Administración, los tipos de liderazgo generados y el nivel de legitimidad que adquiere la ciudadanía como actor político.
2. Revitalización tejido social. Guarda relación con cómo el proceso crea y fortalece las relaciones sociales y fomenta las prácticas asociativas y de reactivación de redes ciudadanas en el municipio.

3. Colaboración e identidad. La tercera categoría engloba las posibilidades que tiene el presupuesto participativo en generar sentimientos identitarios y de corresponsabilidad y en el estímulo de prácticas de colaboración relacionadas directamente con el ejercicio de la ciudadanía activa.
4. Influencia política. Esta última categoría recoge los resultados en cuanto a la capacidad de la ciudadanía que tiene en influir en las políticas públicas. Esto conlleva el análisis del objeto de decisión en relación con el conjunto de políticas locales, y en cómo el proceso capacita a la ciudadanía para la toma de decisiones públicas.

2.1.6. Límites y riesgos

La identificación y reconocimiento de los elementos y factores que influyen en el proceso de fortalecimiento de las personas y comunidades que participan de estas experiencias, como también la consideración de qué aprendizajes se adquieren, pretendíamos que sirviera para poner en valor estos procesos como espacios emancipadores y atender su implementación teniendo en cuenta esta dimensión. Sin embargo, el avance en la conceptualización e indagación teórica evidenció ciertos límites y riesgos de la metodología de investigación utilizada para alcanzar esta finalidad.

En primer lugar, nos dimos cuenta de que los indicadores utilizados sobre aprendizajes específicos no eran suficientes para cumplir completamente con los objetivos que nos habíamos fijado. Analizar la dimensión educativa trasciende a la identificación, mediante entrevistas, de unos aprendizajes muy concretos. Nos hubiera gustado acercarnos al objeto de investigación utilizando también otras técnicas del método etnográfico —la observación participante— triangulándolo con distintas técnicas como las entrevistas realizadas, grupos de discusión y la realización de talleres participativos con informantes clave. Por tanto, el estudio aborda una parte de lo que sería la dimensión educativa de los procesos de presupuestos participativos.

Por otro lado, el tamaño de la muestra no nos ha permitido la validación y generalización de perfiles explicativos sobre cómo influyen las características sociodemográficas del individuo en los resultados de aprendizaje. La imposibilidad de generalizar los resultados por perfiles ha sido una limitación importante motivada por la finalidad de profundizar en los factores explicativos que influyen en la percepción de

las personas entrevistadas. Por tanto, los objetivos de este trabajo, abordados desde un enfoque sobre todo cualitativo, han limitado que el tamaño de la muestra recogiera elementos suficientes de estudio en este sentido y han influido en la validez de los resultados expuestos en el capítulo duodécimo (apartado 12.1.) de este informe.

Por último, otro de los límites de la investigación ha sido el de no ofrecer conocimiento sobre los impactos de aprendizaje que ha tenido la experiencia en las personas que no participan. La investigación se ha centrado en las personas que han participado en el proceso, pero otros estudios demuestran que no solo experimentan cambios las personas que participan en experiencias de participación social, sino que los impactos de cambio, aunque en menor medida, también se producen en las personas que no participan (Hall, 2009). Esto también ocurre en prácticas de carácter institucional como los presupuestos participativos (García-Leiva, 2014). Tampoco la investigación proporciona conocimiento profundo sobre los aprendizajes de otros actores, como el personal político y técnico, que es donde se han centrado algunas investigaciones (Pineda, 2014; González y Soler, 2021) aunque con bastantes limitaciones.

3. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: CONCEPTO, INICIO Y EXTENSIÓN

3.1. Concepto de presupuesto participativo

El presupuesto participativo es una metodología de gestión pública que en los últimos treinta años ha contribuido a profundizar la democracia y mejorar la calidad del gasto público (Abers, 2000; Pontual, 2000; Avritzer, 2003; Pires y Martins, 2011), al incluir a la ciudadanía como actor en el principal proceso de decisión de los gobiernos: el presupuesto (López y Pineda, 2013a). Así ha sido reconocido por organismos internacionales como el Banco Mundial, la ONU o el Fondo Monetario Internacional, además de por gobiernos locales y nacionales de todo el mundo, que lo han implementado y adaptado a sus propias características (Pineda y Pires, 2008a; López y Pineda, 2013a; Schugurensky, 2017).

Goldfrank (2006) lo define como un proceso por el que la ciudadanía puede decidir sobre al menos una parte del presupuesto público, lo que nos hace considerar dos elementos comunes con los que se construye toda iniciativa de presupuesto participativo: el presupuesto público y la participación ciudadana (Gutiérrez et al., 2011):

- El **presupuesto público** que es el instrumento que recoge las actividades, programas, y decisiones de un municipio durante un período determinado. Contiene la previsión de gastos e ingresos resultantes de la política de la Administración.
- La **participación ciudadana** como capacidad y posibilidad de que la ciudadanía pueda informarse, deliberar y tomar decisiones respecto a las cuestiones públicas.

El presupuesto participativo constituye un instrumento de participación que recoge y entremezcla los elementos más fundamentales de la democracia representativa con la participación directa (Hechavarría, 2017). Es un nuevo espacio de capacitación y decisión en el que se incluye a la ciudadanía como actor político directo en el diseño y planificación del presupuesto público, e introduce para su elaboración un nuevo tipo de conocimiento a los de tipo técnico, político y jurídico: el vivencial (López, 2012). De

Souza y Genro (1999, cit. en Alguacil, 2014) indican que la realización de un presupuesto participativo debe partir de las premisas de la participación directa de la ciudadanía, el componente deliberativo de los procesos y la capacidad de decisión de la población sobre el presupuesto y las políticas públicas de una localidad:

El presupuesto participativo es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El Presupuesto Participativo combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada. (p. 207)

Por nuestra parte, podríamos definir el presupuesto participativo como un espacio de gestión pública participativa en el que se integran, para el diseño y ejecución del presupuesto público, los diversos actores y diferentes perfiles y saberes de una localidad:

- el saber desde la cotidianeidad mediante la participación activa de la ciudadanía,
- el conocimiento técnico con el asesoramiento del personal técnico de la Administración,
- y el compromiso político de los representantes electos en la ejecución de los acuerdos tomados.

El presupuesto participativo representa uno de los pocos casos de innovación democrática que ha sido objeto de un alto nivel de institucionalización y crecimiento internacional (Schugurensky, 2017) y es, probablemente, el instrumento de democracia participativa más extendido y que más repercusión ha tenido en todo el mundo, llegando a alcanzar fines relacionados con la consecución de una redistribución justa de recursos y el logro del fortalecimiento de una cultura cívica en las poblaciones donde se ha ejecutado (Allegretti y Herzberg, 2004).

Su origen es brasileño ¹⁴ y la primera experiencia con este nombre surge en Porto Alegre, capital del estado Río Grande do Sul (Brasil), en 1989 (de Sousa Santos, 1998; Abers, 2000; Baiocchi, 2005; Ganuza y Francés, 2012), aunque algunos autores piensan que existieron iniciativas precursoras en diferentes municipios brasileños entre los años 1978 y 1982 (Harnecker, 1999; Pontual, 2000; Pires, 2001; Goldfrank, 2006; Bou y Virgili, 2008; López y Pineda, 2013a; Buele y Vidueira, 2018). La experiencia de

¹⁴ Existió una experiencia en Tepic (México) entre los años 1970 y 1972 que, aunque no utilizaba la denominación de presupuesto participativo, sí que tuvo características similares a las de este tipo de experiencias (Hernández y Velasco, 2012).

Porto Alegre es la más conocida y el referente mundial de esta metodología, y se expandió rápidamente¹⁵ existiendo en estos momentos experiencias en todo el mundo con algunas diferencias entre ellas, debido a las distintas circunstancias políticas, económicas y sociales de los territorios donde se realizan (Cabannes, 2008).

Sus objetivos estaban dirigidos hacia políticas de inversión de prioridades, equidad territorial y reducción de la pobreza (Montecinos, 2012). En un principio el presupuesto participativo se basó en la definición de prioridades de acuerdo con criterios regionales, posteriormente se pasó a adoptar también el criterio temático (salud, educación, seguridad pública, empleo y renta, etc.) para finalmente crear espacios para grupos específicos de población, como la niñez, mujeres, juventud, personas mayores e, incluso, pueblos indígenas en el contexto latinoamericano.

3.2. Inicio del presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre

Como mencionábamos antes, al contrario de lo que se piensa, el presupuesto participativo no es obra principal del *Partido dos Trabalhadores* (en adelante, PT) (Kunrath y Sacco, 2003). Como se ha comentado, existieron experiencias previas como las de Lages, Boa Esperança o Vila Velha, que supusieron la creación y ampliación de espacios de interlocución entre la población y las administraciones públicas. Pires (2000) menciona, además de Porto Alegre, Piracicaba, Santo André, Diadema, Jaboticabal, São Bernardo do Campo, Santos y la ciudad de São Paulo, en el Estado de São Paulo, Ipatinga y Betim, en el Estado de Minas Gerais, todas ellas con administraciones del PT, y Gómez (2007) los municipios de Ubêrlândia y Vitória. Aunque, según Pires (2000), se encontraban elementos precursores del presupuesto participativo en gobiernos del antiguo *Movimento Democrático Brasileiro* (MDB), en el período inmediatamente anterior al de las experiencias del PT, siendo dignos de atención de este tipo de casos los de Piracicaba y Campinas en el Estado de São Paulo; Lajes en el Estado de Santa Catarina, Boa Esperança en el Estado de Espírito Santo, Toledo en el Estado de Paraná, Pelotas en el Estado do Rio Grande do Sul, Prudente de Morais y Juiz de Fora en el Estado de Minas Gerais y Rio Branco en el

¹⁵ Solo un año después del inicio del presupuesto participativo en Porto Alegre, en 1990, se puso en marcha en Montevideo (Uruguay). Sin embargo, en los primeros años de la experiencia, los procesos se caracterizaron por su informalidad, la poca sistematización metodológica y las escasas garantías de cumplimiento de los acuerdos tomados por la población que participaba mediante asambleas (Veneziano, 2013).

Estado de Acre. Todas estas experiencias, según Pineda y Pires (2017), tanto las precedentes como las originarias del presupuesto participativo, tenían tres aspectos en común:

- Estas experiencias pretendían proporcionar un mayor protagonismo de la ciudadanía de los municipios en los procesos de planificación y deliberación sobre el destino del dinero público local, “en oposición a las prácticas autoritarias en vigor (en el caso de los precursores) o precedentes (en el caso de los gobiernos ya bajo el régimen democrático, post-1985)” (p.437).
- Utilizaban metodologías participativas en los procesos de toma de decisiones públicas y se territorializaba el debate dividiendo las ciudades en regiones.
- Y, por último, buscaban redistribuir los fondos públicos con el objetivo de destinar más recursos a zonas y grupos de población más necesitados.

A pesar de todo, estas experiencias previas todavía no tenían el carácter vinculante ni las garantías de ejecución y mecanismos que asegurasen una efectiva participación de la población en todas las fases del proceso (Gomes, 2011), por lo que la experiencia de Porto Alegre ha sido la experiencia que más relevancia internacional ha tenido y una de las iniciativas de innovación democrática más divulgadas y difundidas en el mundo (Kunrath y Sacco, 2003)

En los años ochenta se promovió en Brasil un sistema que permitía nuevas prácticas políticas y de innovación ciudadana. Las elecciones municipales de 1985, con la llegada al poder de grupos de izquierda en numerosas ciudades, generaron nuevas prácticas de gestión local con los movimientos urbanos y un discurso de profundización democrática entre la nueva clase política local (Gret y Sintomer, 2003). A partir de 1988 se definió un nuevo régimen de democracia representativa y participativa con la aprobación en ese año de una nueva Constitución, que favorecería la implantación y proliferación de experiencias de innovación democrática (Rendón, 2004; Avritzer, 2012).

La Constitución brasileña de 1988, que tuvo una importancia vital en la puesta en marcha de los nuevos mecanismos de participación e innovación democrática, surge después de una dictadura de 20 años y es el resultado de procesos de debate sobre la necesidad de ampliar los derechos de la ciudadanía, ahondar en la descentralización política, cediendo más poder y autonomía a los municipios y estados federales, y en el refuerzo del poder local con la ampliación de su margen de acción y la dotación de capacidad legislativa a este nivel territorial (de Sousa Santos, 2003).

Anteriormente, el sistema sociopolítico brasileño se había caracterizado por una marginación y exclusión económica y social de las clases populares, un populismo y clientelismo sistémico, y una restricción de la esfera pública dominada por las élites y con limitaciones para el ejercicio de derechos y la “participación popular autónoma” (de Sousa Santos, 2003). No podemos olvidar que, desde el golpe de estado de 1964 contra el presidente João Goulart, hasta la elección de Tancredo Neves en 1985¹⁶, las libertades y derechos políticos fueron suspendidos por la dictadura militar que duró desde el año del Golpe de Estado de 1964 (Kunrath y Sacco, 2003) y que desde ya a finales de los setenta iba cediendo más capacidad de autonomía a la sociedad civil por las presiones internacionales y el empuje de los movimientos sociales, especialmente del llamado Movimiento de los Sin Tierra (Gret y Sintomer, 2003).

A partir de entonces, y abrumado por la crisis económica, el contexto político comenzó a cambiar en Brasil con la introducción de la organización y movilización popular en el espacio político (Kunrath y Sacco, 2003) aunque con un sistema de partidos “*fragmentado y volátil*” por el alto control a la posición política y la excesiva flexibilización de las reglas de partidos políticos (Goldfrank, 2007). En el proceso de reconfiguración del Estado, después de la dictadura, la participación ciudadana tuvo un protagonismo fundamental para la progresiva consolidación de la democracia con lo que lo que Boaventura de Sousa Santos denominó la “ampliación del experimentalismo democrático”, aunque no solo en Brasil, sino también en otros países latinoamericanos (Tatagiba y Teixeira, 2007).

Porto Alegre, con más de un millón de habitantes, era uno de los centros industriales más importantes del sur de Brasil, por lo que siempre ha sido un centro neurálgico de los partidos y movimientos de izquierda y disidente hacia las políticas del gobierno central (Sintomer et al., 2012). Era el lugar apropiado para la proliferación de nuevos movimientos políticos que defendieran el papel protagónico de la ciudadanía mediante la participación popular y la transferencia de poder de las instituciones a la población. De hecho, es la presión de varios movimientos sociales la que plantea la inclusión de la participación ciudadana en los presupuestos públicos aún con el alcalde Alceu Colares, del Partido Democrático Laborista (Kunrath y Sacco, 2003). Toda esta lucha obrera, junto con los procesos migratorios y poblamiento de la región y una tradición política más enfocada al interés general, acarrió que Porto Alegre dispusiera

¹⁶ Tancredo Neves, escogido por vía indirecta (colegio electoral), murió pocos días antes de su investidura, por lo que finalmente fue investido José Sarney; sin embargo, el 21 de abril de 1986, el Congreso brasileño determinó que Neves fuese considerado oficialmente presidente del país.

de cuotas de alfabetización más altas y niveles de desigualdad por debajo de la mayoría de las ciudades brasileñas, antes incluso de que el PT llegara al poder (Gret y Sintomer, 2003).

“Coraje para cambiar” fue el lema de la campaña electoral del Partido de los Trabajadores con la que Olívio Dutra llegó a la alcaldía en Porto Alegre y cuyo primer eje para la administración popular fue el principio de participación popular y la transferencia de poder a la población obrera organizada (Genro y de Souza, 2000). El segundo gran principio fue la inversión de prioridades hacia las necesidades de sectores y zonas carentes de bienes e infraestructuras. Bajo estos dos principios en Porto Alegre, cuando el PT gana las elecciones de 1988 en 36 municipios, entre ellos el de Porto Alegre, se inició un proceso de legitimación política basado en la participación que proporcionaría elementos de redistribución y transparencia en la gestión de recursos públicos (Ganuza y Francés, 2012)

El presupuesto participativo comenzaría una primera fase (1989-1997) de conformación del proceso, en la que se experimentaron nuevas formas de gestionar los recursos públicos (Cabannes, 2004c; López y Pineda, 2013a). El presupuesto participativo comienza en Brasil, en ciudades como Porto Alegre y Santo André, aunque rápidamente se sumó Montevideo (Uruguay), como ya hemos comentado, donde existe presupuesto participativo desde el año 1990. Si en los primeros años eran 13 los municipios que habían empezado con esta metodología, en 1997 ya llegaban a ser 33 (Gomes, 2011). La experiencia ganó notoriedad también por los esfuerzos de divulgación que se hicieron y por el premio recibido (Mejor Práctica de Gestión Urbana), en 1996, en la Conferencia de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - Habitat II (Bonduki, 1996, cit. en Pineda y Pires, 2017; Francés et al., 2015), y ha propiciado que sea Brasil el país en el que se han investigado estas experiencias y se hayan hecho más publicaciones sobre el tema¹⁷ (Buele y Vidueira, 2018). Supuso una revolución de apertura a la esfera pública de muchos sectores que habían sido excluidos ya que tuvo una relevancia fundamental en su impulso los movimientos populares y de la sociedad civil (Fung y Wright, 2003; Baiocchi, 2005; Ganuza y Francés, 2012).

¹⁷ Aunque en los últimos años en Brasil se ha perdido cierto interés por el presupuesto participativo y se ha centrado más en estudiar otros instrumentos e instituciones participativas como los consejos sectores de políticas públicas, que se han multiplicado en los últimos años (Pineda y Pires, 2017).

A partir de 1998 comienza una fase “de masificación brasileña” (Cabannes, 2004c), en la que se suman numerosas ciudades brasileñas pequeñas, medianas y grandes, y ya no todas las experiencias se producen en municipios gobernados por el PT, habiendo hasta del Partido del Frente Liberal (PFL) que se encuentra en el extremo opuesto del espectro político (López y Pineda, 2013a). En 2002 había en Brasil más de 140 municipios que ejercían algún tipo de participación popular en la elaboración del presupuesto público (Rendón, 2004). De más de un centenar de experiencias que estaban en marcha en el Estado de São Paulo en esos años, solo la mitad estaban en administraciones del PT (Carvalho et al., 2002, cit. en Pineda y Pires, 2017).

Cuando comienza el año 2000, que podemos identificar como una fase de expansión y de diversificación a otros países (Cabannes, 2004c), numerosas ciudades de todo el mundo adoptan, en general con profundas adaptaciones, los modelos existentes (Allegretti y Herzberg, 2004; López y Pineda, 2013a). Esto convertía al presupuesto participativo, como indican Pires y Pineda (2008), en una práctica no restringida a un país (Brasil) o una zona (América Latina), aunque provocaría muchos cambios en sus significados, en sus objetivos y en su metodología.

Tras la derrota del PT en las elecciones municipales de 2004 en las ciudades de Porto Alegre y Sao Paulo se produce una redefinición del presupuesto participativo (López y Pineda, 2013a). Aunque, disminuyera su influencia y producción académica, seguiría siendo una referencia como herramienta y experiencia de democracia participativa, y el propio Banco Mundial, en el año 2008, reconoció “sus efectos positivos en la mejora de la transparencia, el control de los recursos públicos y la redistribución de la riqueza y accesibilidad de los servicios al conjunto de la población” (Morales, 2016, p. 1, art.2).

En cuanto a cómo se desarrolló la experiencia, sus primeras acciones consistieron en una profunda reforma fiscal local para generar recaudación suficiente para estos temas. La primera experiencia de debate del presupuesto público, que se caracterizó por su escasa metodología, fue en 1989 y tuvo el nombre de Presupuestación. En ella se celebraron asambleas en el mes de agosto en cinco regiones divididas por el gobierno municipal, aunque carecieron de parámetros para la jerarquización y evaluación. Estos elementos deficitarios se revierten al año siguiente con la utilización de una metodología más elaborada e incorporando criterios de priorización para las inversiones que posibilitaron la redistribución de los recursos

públicos ¹⁸ (Ganuzo y Álvarez de Sotomayor, 2003). En el proceso, por tanto, comenzaron a incluirse aspectos en el que se centrarían los objetivos y discusiones de la experiencia, como la movilización popular, la importancia de la región para el desarrollo urbano en Porto Alegre, y las carencias de las zonas en áreas como el saneamiento, las infraestructuras, los equipamientos y los servicios públicos.

El mecanismo participativo se dividió en dos dimensiones procedimentales, una territorial y otra temática. La territorial constaba, a su vez, de tres niveles: el micro-local, el sectorial y el municipal (Gret y Sintomer, 2003). En el nivel micro-local, se discutían las cuestiones que eran relevantes en el entorno, se priorizaban las propuestas siguiendo un orden de preferencias, y, por último, se designaban personas delegadas que trasladaran los resultados a encuentros participativos de nivel superior. Las reuniones eran convocadas por grupos, asociaciones, colectivos o habitantes que así lo deseaban, sin poder ser controladas por la administración. Como dicen Gret y Sintomer (2003), estas reuniones se parecían a las asambleas vecinales que tienen lugar en España y además tenían una gran capacidad motivadora al ser un medio con el que existía mayor probabilidad de que los problemas o necesidades locales fueran introducidos en la agenda pública.

El nivel sectorial correspondía a los 16 sectores en los que se dividió la municipalidad, y su demarcación se realizó en base a criterios políticos y demográficos. Era un nivel que requería ciertas nociones jurídicas y técnicas, al tener que discutir con personas de otros barrios sobre las prioridades y posibilidades generales del sector. En este nivel se jerarquizan las actuaciones por temas y barrios y se eligen a los delegados y delegadas de cada sector y los concejales del Consejo del *Orçamento Participativo* (en adelante COP). Éste, junto con el Foro de Delegados (en adelante FD), eran los órganos institucionales de la participación comunitaria del presupuesto participativo (de Sousa Santos, 2003). El FD tenía funciones de movilización e intermediación entre el COP y los distritos y áreas temáticas, y el COP, “principal institución participativa”, discutía sobre los criterios de distribución de los recursos y defienden las prioridades de cada uno de los temas y distritos (de Sousa Santos, 2003).

El ciclo del presupuesto participativo se dividía en tres etapas (Gómez del Peso, 2014): 1) realización de las asambleas regionales y temáticas, 2) formación de las

¹⁸ Problemas en la ejecución de los proyectos decididos hicieron que la población no percibiera los resultados y la participación fuese muy baja. No será hasta cuando la reforma fiscal comenzó a dar resultados visibles para la ciudadanía cuando empezaría a aumentar la participación sobre todo en los barrios de clases más populares (Genro y de Souza, 2000).

instancias de participación, y 3) discusión del presupuesto y aprobación del Plan de Inversiones por el Consejo. El proceso comenzaba sobre el mes de marzo con reuniones preparatorias sin la participación del Ayuntamiento. En estas reuniones participaban ciudadanía, movimientos sociales y otras entidades ligadas a la sanidad, mujer, cultura, etc. con la intención de discutir las prioridades y exigencias de la comunidad (de Sousa Santos, 2003).

La fase asamblearia tenía lugar con un primer encuentro donde el Ejecutivo presentaba el informe del Plan de ejecución del año anterior, se evaluaba y se elegían los primeros delegados y delegadas del FD. De ahí, hasta los segundos encuentros asamblearios, se llevaban a cabo una serie de reuniones intermedias, en las que también participaban representantes del Gobierno, para ordenar las peticiones realizadas por temas en base a los criterios de priorización establecidos. También se elegían en estas reuniones a las personas delegadas restantes para el FD.

En la segunda ronda de asambleas de distrito y temáticas el Ejecutivo presentaba los criterios generales para la distribución de recursos de inversión y las personas delegadas las prioridades aprobadas en las reuniones intermedias. Además, se elegían a dos personas consejeras y dos sustitutas para el COP, cuyo mandato tenía la duración de un año con la posibilidad de reelección de otro año más.

Sobre el mes de agosto tenía lugar las acciones encaminadas a preparar el presupuesto. En un primer momento, el Gobierno realizaba una propuesta de ingresos y gastos e intentan conciliar las demandas ciudadanas con las institucionales (concretadas por las Secretarías Municipales), y las personas consejeras se capacitaban con las reglas y criterios de distribución de recursos. Luego las personas consejeras discutían y votaban sobre la Matriz preparada por el Ejecutivo para después elaborar un Plan de Inversión en el que ya se incluía un listado de obras y actividades por distrito y área temática. Por último, es el poder legislativo (*Câmara de Vereadores*) el que aprobaba el presupuesto con las medidas y acciones priorizadas en el presupuesto participativo¹⁹. De Sousa Santos (2003) dividió en ciclo del presupuesto participativo de Porto Alegre en cuatro etapas, como podemos ver en la Tabla 7 .

¹⁹ No fueron pocos los conflictos que afloraron debido a que la aprobación del presupuesto, según la Constitución brasileña, es competencia del poder legislativo. Esto ha promovido confrontaciones de legitimidad y poder con las personas representantes de la *Câmara de Vereadores* que no estaban vinculadas al PT (de Sousa Santos, 2003).

Tabla 7: Ciclo del presupuesto participativo en Porto Alegre.

Marzo-Julio	Asambleas de base y construcción de indicadores de proyecto (aquí se incluye la 1ª ronda, las rondas intermedias, la 2ª ronda, hasta la elección y toma de posesión del nuevo Consejo)
Julio-septiembre	Capacitación y construcción de la Matriz Presupuestaria (se incluyen los seminarios de capacitación, que se llevan a cabo en el ámbito de consejos y de foros de delegados, y la votación de la Matriz Presupuestaria). Esta fase se clausura el 30 de septiembre.
Octubre-noviembre	Detalle del Plan de Inversiones y Servicios (cada órgano para por el COP y consigue la aprobación de su propuesta de inversiones y servicios)
Diciembre-enero	Revisión del Estatuto Interior y de los Criterios Generales y Técnicos (se señala un plazo para plantear enmiendas al antiguo estatuto; los foros de delegados son los encargados de realizar estas enmiendas obligatoriamente; no se aceptan propuestas individuales de consejeros. Dichas propuestas se sistematizan y aprueban en el COP).

Fuente: de Sousa Santos (2003, p. 47).

El presupuesto participativo de Porto Alegre se ha convertido en la experiencia de referencia, y ha proporcionado impactos y beneficios de transparencia, control de la corrupción y fortalecimiento del tejido social. No fue una experiencia más de participación popular ni un mecanismo de refinamiento de la democracia representativa, sino que se convirtió en un espacio de relación, deliberación, de decisión colectiva y construcción de una ciudadanía “más consciente, más crítica y más exigente” (Genro y de Souza, 2000, p. 14). Asimismo, ha movilizad a un importante y creciente número de personas al darse cuenta de que mejoraba la calidad de vida de sus barrios y ha conseguido incrementar y distribuir la inversión pública de una manera

más eficiente destinando recursos hacia poblaciones más vulnerables y necesidades más prioritarias: alcantarillado, pavimentación de calles de las zonas más pobres del municipio, creación de escuelas, etc. Sus características principales las detallaron Gret y Sintomer (2003):

- Se basaba en dos dimensiones: territorial (con asambleas y/o gremios de barrio o de sector) y temática (con asambleas y/o gremios discutiendo sobre diferentes políticas públicas).
- Articulaba el nivel micro local (del barrio o de la aldea) y el de la ciudad, asambleas abiertas a todos los ciudadanos, y consejos de delegados que constituían la cumbre del proceso y lo monitorean.
- Utilizaba criterios formales de distribución de los recursos, dentro del marco de un reglamento explícito que podía ser modificado por los participantes.
- Necesitaba un ciclo organizado de discusiones y toma de decisiones durante todo el año.
- Permitía discutir principalmente sobre el presupuesto de inversión, y especialmente sobre las obras; tenía un valor deliberativo y el proceso permitía una decisión conjunta entre los ciudadanos movilizados y el gobierno local (Sintomer, 2005).

La experiencia de Porto Alegre se ha convertido, a raíz de la internacionalización del modelo, en una marca y emblema identitario para la población brasileña en todos estos años, donde con avances y retrocesos, ha evolucionado y resistido a diferentes cambios de gobierno con distintos perfiles ideológicos. Sin embargo, en la actualidad, el presupuesto participativo ha experimentado una pérdida de fuerza en Brasil disminuyendo las iniciativas y perdiendo centralidad en las políticas de participación frente a otras modalidades de participación como los consejos sectoriales, las audiencias públicas o las plataformas digitales (Lüchman et al., 2018).

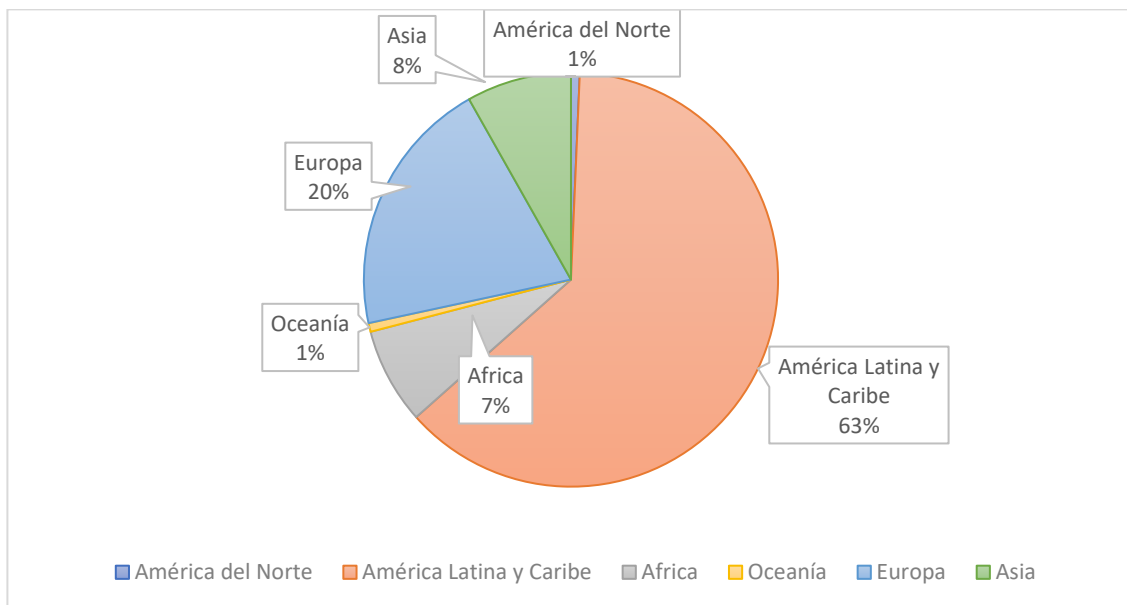
3.3. De Porto Alegre al resto del mundo: breve referencia a la expansión y conformación del presupuesto participativo en otros territorios y ámbitos

A principios de este siglo las experiencias surgidas en Brasil y extendidas por el resto de Latinoamérica se expandieron al resto de continentes, alcanzando primero en el año 2010 la cifra de más de 1500 experiencias en todos el mundo (Ganuza y Baiocchi,

2012) y siendo más de 2.700 municipios los que en el año 2013 ya habían experimentado con esta metodología (Allegretti y Antunes, 2013).

El presupuesto participativo se ha desarrollado en más de 45 países por los cinco continentes (Cabannes, 2017): en Asia (Antlöv, 2004; He, 2011; Yoo y Kim, 2012; Fan, 2018), en África (Allegretti, 2010; Kanouté y Som, 2018), en América del Norte (Lerner y Secondo, 2012), en Oceanía (Thompson, 2013; Hartz-Karp y Weymouth, 2018), en otros países de América Latina (García-Guadilla y González, 2000; Durand, 2005; Rojas, 2006; Gómez, 2007; Montecinos, 2012; Veneziano, 2013), y, como se ha comentado, en Europa, donde, según Sintomer et al. (2012), ya se habían implementado en 2010 más de 200 procesos (Figura 3).

Figura 3: Presupuestos participativos en el mundo (Año 2010).



Fuente: elaboración propia a partir de Sintomer et al. (2012).

Sin embargo, es muy difícil saber la cantidad exacta de experiencias que se están desarrollando debido a tres aspectos fundamentales (Cabannes, 2017): (1) la inexistencia de datos censales sobre el número de experiencias desarrolladas en la mayoría de los países, (2) los problemas idiomáticos y de falta de documentación sobre los procesos desarrollados, y (3) al crecimiento notorio en los últimos años de procesos en multitud de países por todo el mundo: Polonia, Escocia y Rusia en Europa; Camerún, Senegal y Madagascar en África; o Taiwán y Corea del Sur en el continente asiático.

En la actualidad, nuevas capitales y ciudades globales han puesto al presupuesto participativo en el centro del debate internacional sobre democracia participativa: Madrid, Quito, Seúl, Reikiavik, Helsinki, París, San Petersburgo, Lisboa, Nueva York, Bratislava, Chicago, Ciudad de México, Montevideo, etc. Estas iniciativas han experimentado una mayor capacidad de innovación que las experiencias más pequeñas, al tener que enfrentarse con la complejidad de una mayor población y a diversidades más extendidas. Una innovación que se ha dirigido, sobre todo, a la creación de metodologías y tecnologías que se han centrado en muchos casos en perfeccionar y potenciar herramientas digitales de participación (Madrid, Lisboa, Barcelona, etc.) y que han puesto el foco en la dimensión de inclusividad de los procesos disminuyendo, en muchos casos, la intensidad de la participación.

Pero no solo se han realizado experiencias en el ámbito local, aunque éste sea el marco prioritario de implantación de experiencias (Cabannes, 2004a), también existen experiencias en otros niveles territoriales (Figura 4), tanto supramunicipales (nacionales²¹, estatales, regionales y transfronterizos²²), como infra-municipales (barrios, distritos...) (Cabanes, 2017). Además, más allá de los niveles territoriales de gobierno, esta metodología se ha extendido a otros ámbitos como la Universidad²³

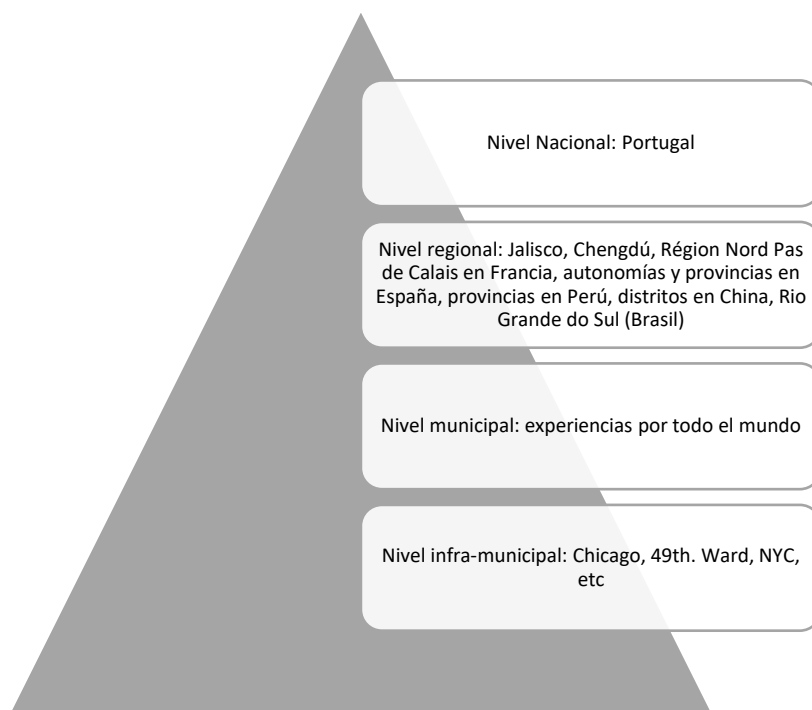
²¹ Desde el año 2016 se desarrolla la primera experiencia de presupuesto participativo de ámbito nacional en Portugal. A pesar de la popularidad de la experiencia de Porto Alegre y la acelerada diseminación de esta metodología por todo Latinoamérica, y aunque en el programa del presidente Lula da Silva lo incluyera en 2002, ni en Brasil ni en otros países como Uruguay, Perú o Venezuela cuando las izquierdas ganaron las elecciones generales a finales de los noventa, se trasladaron a nivel nacional los esfuerzos que sí que habían hecho para profundizar la democracia participativa en las ciudades en las que gobernaban (Goldfrank, 2007). En Portugal, con la llegada al gobierno en el año 2016 del partido socialista con apoyo del partido comunista, se pone en marcha el primer presupuesto participativo de ámbito nacional. El proceso dispone de dos fases: una de presentación de propuestas y otra de votación final. En la primera, cualquier ciudadano mayor de 18 años puede presentar propuestas vía *on-line* o por las diferentes reuniones abiertas que tienen lugar por todo el país. Esta fase le prosigue un período de devolución técnica en el que se evalúan las propuestas en base a unos criterios técnicos (ámbito competencial, área de afectación, presupuesto, etc.). El Presupuesto Participativo de Portugal está dividido en dos niveles de territorialización, uno nacional y otro regional en cada Unidad Territorial Estadística de segundo nivel y en las regiones autónomas de Azores y Madeira. Con el listado de propuestas viables y no viables, la ciudadanía, a través de la tecnología SMS, puede realizar dos votos: uno para proyectos de ámbito nacional y otro para los de ámbito regional.

²² Existen experiencias de municipios fronterizos de dos países que tienen como objetivo colaborar y realizar estrategias comunes como las desarrolladas por los municipios de Tomiño (España) y Vila Nova de Cerveira (Portugal) y entre municipios de los países nórdicos de Suecia y Noruega en los años 2010-2012.

²³ En España se han puesto en marcha sendas experiencias en la Universidad Complutense de Madrid (UCM) en temas de sostenibilidad ambiental y en la Universidad de Oviedo para

(Riveros y Luque, 2015; Márquez, 2016; Garrido, 2016), procedimientos internos de la administración (como en la ciudad portuguesa de Valongo), o en empresas y agencias como la OPAC en Poitiers (Francia), que es una agencia pública encargada de gestionar viviendas sociales (Allegretti y Herzberg, 2004).

Figura 4: Experiencias de presupuesto participativo por nivel territorial.



Fuente: elaboración propia a partir de Cabannes (2017).

Toda esta heterogeneidad de territorios y modelos complejiza la identificación de unas características comunes que proporcionen el reconocimiento de una metodología concreta²⁴. Durante años hubo dos grandes concepciones sobre el presupuesto participativo: una enfocada a una mejor gobernanza y desarrollo de las instituciones, y otra defendida por intelectuales críticos y círculos políticos latinoamericanos de izquierdas, que defendía el presupuesto participativo como mecanismo de empoderamiento y transformación social (Manjavacas, 2012). Barragán et al. (2011) diferenciaron las experiencias según el nivel de compromiso que tuvieran con los siguientes fines:

propuestas de inversión y gasto corriente, gestionando de manera participativa 200000 euros en la UCM y 60000 en la Universidad de Oviedo en el primer año de aplicación de la herramienta.

²⁴ En este sentido es necesario referir que en esta investigación profundizaremos sobre todo en la diversidad de características y modelos que se han desarrollado en España, al ser el contexto en el que se circunscribe nuestro caso de estudio.

- Reforma de la administración: modernización de la administración en términos de eficacia, la reducción de clientelismo, corrupción, transparencia.
- Creación de una democracia participativa y fortalecimiento del tejido social: transformación mediante el fortalecimiento colectivo y participación.
- Redistribución de los recursos públicos: incluyen mecanismos de justicia social y priorización de los territorios y sectores más desfavorecidos.

En Europa cada país ha desarrollado modelos diferentes de presupuestos participativos respondiendo a las características particulares de cada uno en términos de cultura política, organización competencial y procedimientos presupuestarios. No en todos los países el presupuesto participativo se refiere exactamente a lo mismo, y, al contrario que en Latinoamérica en donde el modelo de Porto Alegre se exportó a otras regiones y países teniendo como objetivos democratizar la democracia y focalizar los recursos públicos a la población más desfavorecida, sobre todo en los primeros años (Allegretti y Herzberg, 2004), en la mayoría de países europeos los objetivos tienden a poseer un carácter institucional relacionado con la reforma de la burocracia e imagen de la Administración, existiendo en cada país metodologías muy distintas y comprometiéndose menos con los fines de fortalecimiento del tejido social y la redistribución de recursos públicos. Sintomer (2005) explicaba así las diferencias de las experiencias que llegaron a Europa con el modelo de Porto Alegre:

En la mayoría de los casos de presupuesto participativo en el viejo continente, hay más informalidad, las reglas son menos claras y precisas que en Porto Alegre; son procesos que vienen desde arriba; no son instrumentos de inversión de las prioridades sociales; están ligados también con un movimiento de modernización del Estado, pero los imperativos de la modernización son muy distintos de los de América Latina; son procesos consultivos y no deliberativos. (p. 1)

De este modo, si en las primeras experiencias de Italia, España y Portugal tuvo una gran influencia el modelo de Porto Alegre, en Francia, Inglaterra o Bélgica solo se asemejaban de manera parcial (Sintomer, 2005). También, Alemania adoptó su propio modelo enfocado a los fondos de inversión local y a los núcleos de intervención participativa, en los que los grupos de participantes eran designados por sorteo (Gómez del Peso, 2014). Sintomer y Allegretti (2009), indicaron que las experiencias latinoamericanas se distinguieron de las de otros contextos en que no vincularon sus objetivos a la inclusión de grupos desfavorecidos o en la búsqueda de la justicia social, sino que pusieron el foco más en los vinculados a la modernización de la

Administración como en el caso europeo (López y Malik, 2013), o, más recientemente, en China en la lucha contra la corrupción (Ganuza y Francés, 2012), aunque en este país con un reducido interés por parte de la ciudadanía (Ayala y Hernández, 2014).

La proliferación y el éxito de esta metodología nos lleva a preguntarnos qué es lo que tan hace tan atractiva para que una ingente cantidad de instituciones y gobiernos haya implantado esta iniciativa de gestión pública. De todas las iniciativas de innovación democrática, sin duda, el presupuesto participativo ha sido la más importante por su nivel de profundidad, extensión y complejidad (Alguacil, 2014). Esto es debido, en buena medida, a la flexibilidad de la metodología, que ha podido ser implementada en diversos territorios y contextos (Abers, 2003), la relevancia y transversalidad en la gestión de gobierno del objeto de participación: el presupuesto (Parés, 2011), y porque las decisiones son rápidamente visibles y reconocidas al ejecutarse al año siguiente de gobierno municipal (Abers, 2003; Parés, 2011):

Es decir, la gran virtud de la participación en el presupuesto es que al mismo tiempo que posibilita la participación en la globalidad de los problemas de una municipalidad, tiene como resultado acciones concretas y tangibles que serán ejecutadas en el corto plazo. (Parés, 2011, p. 5)

Asimismo, la causa de este éxito también puede encontrarse en otros impactos positivos que han experimentado los territorios donde se han implementado este tipo de experiencias, entre los que destacan:

- a) El presupuesto participativo se ha convertido en una herramienta de control social y lucha contra la corrupción y el clientelismo, al propiciar espacios de cercanía, seguimiento y rendición de cuentas (*accountability*) (Sintomer et al., 2012; Riveros y Caravaca, 2014; Harnecker y Bartolomé, 2015) y el diseño y la priorización de actuaciones gubernamentales en base a criterios públicos y objetivos (Ganuza y Álvarez de Sotomayor, 2003).
- b) Es una oportunidad de aprendizaje de la ciudadanía y hace posible que la población se forme y desarrolle competencias de cultura democrática (Gomes, 2011). Además, es relevante el hecho de que, en este tipo de procesos, las personas que participan pasan de ser espectadores pasivos con poca eficacia política, a percibirse como actores con capacidad de influir en las decisiones públicas (Lerner y Schugurensky, 2007; Allegretti et al., 2011; Talpin, 2011; López y Pineda, 2014). Este es uno de los motivos por los que el presupuesto participativo se convierte en una herramienta para la prevención de la exclusión social, al posibilitar que todos los grupos sociales,

también los más desfavorecidos, hablen en condiciones de igualdad (Nardiz, 2009).

- c) Produce una mayor eficacia y eficiencia en la gestión municipal, actuaciones más acordes a las demandas y prioridades ciudadanas y acciones con una mayor capacidad de respuesta a las necesidades del territorio (Bou y Virgili, 2008), al propiciar que la población se involucre haciendo un diagnóstico de sus necesidades, las cuantifique, elabore sus demandas, escoja las prioritarias y efectúe un seguimiento de la ejecución de tales acciones. (Figueroa, 2011).
- d) Desburocratiza y otorga eficiencia a los procedimientos de ejecución de obras y servicios (Harnecker y Bartolomé, 2015), y a los de comunicación entre la ciudadanía y la Administración, creando nuevas redes ciudadanas, mejorando sus relaciones, y aminorando los estereotipos entre actores, sobre todo hacia políticos y técnicos (Allegretti et al., 2011). Además, rompe la concepción tradicional de que el presupuesto es algo técnico abordado solo por profesionales y posibilita que la ciudadanía incida directamente en la herramienta de planificación más importante de las administraciones (Figueroa, 2011).
- e) Disminuye la evasión de impuestos al dotar de los procedimientos de más transparencia y eficiencia, por lo que la ciudadanía adquiere una mejor disposición a cumplir con las obligaciones tributarias (Allegretti, 2010; Harnecker y Bartolomé, 2015).
- f) Aumenta la participación en las políticas locales (Ganuza y Álvarez de Sotomayor, 2003), con la implicación directa de la ciudadanía en algunas áreas de gestión, haciéndola copartícipe de las decisiones públicas. Asimismo, fomenta la reflexión conjunta y la solidaridad por cuanto toda la ciudadanía tiene la oportunidad de conocer y dialogar sobre los problemas y demandas de sus vecinos y vecinas (Carrillo, 2010).

Pero el presupuesto participativo también ha contado con algunos obstáculos y amenazas que han dificultado el alcance de todos estos impactos positivos y la pervivencia de muchas experiencias. La falta de una voluntad política sostenida ha supuesto la paralización de muchos procesos y la consecuente frustración de la población que se ha organizado y trabajado en torno a las experiencias. Este ha sido

uno de los principales obstáculos con los que se sigue encontrando esta metodología de gestión pública, por lo que se hace necesario que no sea una cuestión que parta únicamente de la voluntad de una o varias personas electas (Kunrath y Sacco, 2003). Tampoco los países que han reconocido jurídicamente al presupuesto participativo y han legislado para la aplicación de esta metodología en las entidades locales ha sido una garantía de mínimos democráticos. Esta circunstancia lo demuestran las limitaciones que han experimentado las leyes impulsadas en Perú, República Dominicana y Corea del Sur²⁵.

Perú en 2003 aprobó la primera ley en el mundo de presupuesto participativo que obligaba a los diferentes gobiernos subnacionales a implementar la herramienta para la elaboración de los presupuestos públicos (McNulty, 2014). El optimismo en los primeros años por el aumento de la participación y de la calidad de vida de las comunidades, devino, sobre todo a partir de 2009 que es cuando el gobierno modifica la ley para simplificar los procesos, en sentimiento de decepción por el formalismo imperante en los procedimientos que solo trataban de cumplir con los requisitos explícitos, la pérdida del carácter deliberativo de las experiencias y la tardanza en la ejecución de los proyectos elegidos (McNulty, 2018).

En el año 1997, en el municipio de Villa González, se pone en marcha la primera experiencia de presupuesto participativo en República Dominicana con un fuerte apoyo de la cooperación internacional como la Fundación Interamericana (FIA) y otras agencias internacionales (Chávez, 2011). En 2004 se suman cuatro municipios más por el impulso del presupuesto participativo desde diferentes organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, y la creación de la Unidad Nacional de Seguimiento y Asistencia Técnica del Presupuesto Participativo, que es un organismo conjunto constituido por la Federación Dominicana de Municipios (Fedomu) y el Consejo Nacional de Reforma del Estado (Conare), que tenía como objetivo el acompañar y monitorear a los municipios que ponían en marcha el presupuesto participativo. Ya en 2007, se aprueba la Ley 170-07 con la que se obliga a todos los municipios a aplicar un sistema de presupuesto participativo con carácter vinculante (art.12), con asistencia técnica para la facilitación del proceso y la prefactibilidad de los

²⁵ Garrido y Montecinos (2018) compararon experiencias de dos países con distintos niveles de formalización institucional del presupuesto participativo: Chile y República Dominicana. En este estudio concluyeron que para la consolidación de las experiencias siguen teniendo más relevancia la voluntad política y el rol que adopten las organizaciones civiles que el grado de formalidad legal adoptado en los procesos.

proyectos (art.13), y con una reglamentación adaptada a las características de los municipios (art.14). La Ley, aunque tuviera un papel fundamental en que, ya en el 2008, más del 80% de los municipios dominicanos hubiesen implantado el presupuesto participativo, no pudo eliminar algunos problemas que se dieron en numerosas localidades derivados del clientelismo, formalismo y de las disfunciones entre los saberes técnicos y vivenciales (Tejada, 2008).

En Corea del Sur la primera experiencia de presupuesto participativo tuvo lugar en el año 2003 en la ciudad de Gwangju, la sexta ciudad en población del país (No, 2018). La Ley de haciendas locales de 2005 ya abrió la posibilidad de fomentar la participación de la ciudadanía en la elaboración de los presupuestos locales, pero no se convertiría en obligatoria hasta la revisión del año 2011 aunque con ciertos niveles de discrecionalidad de las autoridades locales. A pesar de no existir disposiciones de penalización ante su incumplimiento, como indica No (2018), la mayoría de gobiernos ha implementado la herramienta por tres motivos: las medidas de incentivación del gobierno central, la propia cultura política y administrativa que no cuestiona la jerarquización de los diferentes niveles administrativos sin discutir las normas de rango superior, y las autoridades políticas que han visto al presupuesto participativo como un proyecto de oportunidad política al introducir elementos de corresponsabilidad en la gestión pública.

Otra de las limitaciones que ha supuesto un obstáculo para la consecución de los objetivos del presupuesto participativo ha sido los pocos recursos destinados en muchas experiencias tanto para el objeto de la decisión como para la implementación de los procesos. Las fluctuaciones económicas, el escaso financiamiento de los entes locales en muchos países o el posicionamiento estratégico periférico del área de participación, ha causado el desencanto de una parte de la ciudadanía y la disminución progresiva de su participación al percibirse como un actor con poca influencia dentro de los procesos participativos.

Una sociedad marcadamente individualista y una cristalización de la cultura de la delegación han llevado a que en contadas ocasiones la participación supere apenas el 5% de la población. Esto ha alentado a muchos sectores críticos con esta metodología a cuestionar su legitimidad por la baja representatividad que tienen las experiencias (Llamas, 2004). La partidización de algunas iniciativas ha generado un sesgo de participación en todas ellas y ha ahondado en esta falta de inclusividad y representatividad, implicándose en los procesos solamente la ciudadanía más afín con

el partido político que en ese momento estaba en el gobierno. Y es que relacionar la experiencia con un partido político ha sido una práctica extendida con el objetivo de conseguir rédito político y fortalecer las redes clientelares preexistentes (Gómez del Peso, 2014).

Por último, cuestiones metodológicas han condicionado el desarrollo y resultados de muchas experiencias. Problemas de mala adecuación a los tiempos y procedimientos ciudadanos, un exceso de burocratización que ha frustrado expectativas de todos los actores implicados, un lenguaje no adaptado que lo único que ha producido es el alejamiento de la población aún más de las instituciones, y la dominante improvisación y falta de planificación y sistematización técnica y metodológica, han sido algunos de los ejemplos de malas prácticas en torno a esta iniciativa de democracia participativa en todo el mundo.

4. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO ESCUELA DE CIUDADANÍA

4.1. Diferentes maneras de entender la ciudadanía

El concepto de ciudadanía tiene un carácter polisémico, multidimensional y abstracto, y está relacionado con infinidad de prácticas y acciones y contiene elementos jurídicos e identitarios (Mata, 2011) El término es esencialmente controvertido porque “su significado no siempre resulta inequívoco, ni está exento de una cierta bruma conceptual” (Arango, 2006, párr. 2). La idea de ciudadanía es el resultado de un proceso histórico-social en el que han intervenido cuestiones políticas, sociales y culturales, y se ha entendido de diferente manera según fuera el momento histórico, desde su nacimiento como noción restrictiva en la Antigua Grecia, hasta su extensión y reconceptualización en el siglo XX con el nacimiento del Estado de Bienestar. En la actualidad existen dos formas de entender la ciudadanía, una más formal que se basa en la normatividad y la entiende como una condición o estatus, y otra más vinculada a las prácticas y a la participación, que tiene que ver con el resultado de subjetivación que hacen las personas de las acciones y relaciones que realizan en su cotidianidad, y no con una adjetivación sujeta al reconocimiento por los poderes públicos de derechos y obligaciones bajo el cumplimiento de ciertos requisitos como la nacionalidad o la edad.

4.1.1. Ciudadanía como estatus

El concepto de “ciudadanía” se encuentra en constante revisión debido, como hemos mencionado, a que su significado depende directamente del contexto histórico y social y en la definición de las características que debe reunir una persona para ser considerada dentro de esta categoría. En la Antigua Grecia la condición de ciudadano solo estaba reservada a unas pocas personas que eran las que ostentaban ciertas prerrogativas. Las mujeres, los esclavos o niños no eran considerados como tales y ser ciudadano —de ningún modo ciudadana— significaba tener un alto estatus social. La condición de ciudadano, en este sentido, siempre ha estado supeditada a las relaciones de poder y las dinámicas de inclusión-exclusión de cada momento histórico.

La concepción de ciudadanía como estatus se rige por criterios similares a la Antigua Grecia. Evidentemente, se ha abolido la esclavitud, la mujer ha avanzado en derechos en la mayoría de los países desarrollados, y la infancia experimenta mayores

progresos desde la aprobación en 1989 de la Convención de Derechos de la Niñez por Naciones Unidas; pero sigue siendo una condición que se constituye sobre las diferencias, mediante procesos en los que se utilizan criterios excluyentes como la nacionalidad o la etnia (Turner, 2011). Para Benedicto (2016) este tipo de noción de ciudadanía se asienta en las bases y estructuras sociopolíticas predominantes —el individualismo o la aportación al sistema económico— y se identifica con la de una persona adulta, autónoma, independiente económicamente y con capacidad de asumir responsabilidades. El autor señala cuatro características que definirían bajo esta concepción la ciudadanía ideal:

En primer lugar, la condición de ciudadanía se adquiere a través de la **incorporación de la persona al sistema económico**, fundamentalmente en el mercado de trabajo. El papel de la persona en la sociedad se mide por su capacidad de contribuir al sistema económico y “constituye la base a partir de la cual se deriva su derecho a recibir prestaciones sociales, seguridad social, pensiones, etcétera” (p. 927). Pero las características del mercado de trabajo como el alto paro estructural, la brecha salarial, la precariedad laboral o la desigualdad en las condiciones de trabajo se convierten en factores de exclusión para grupos de población más vulnerables ante estos problemas, como mujeres, jóvenes, personas inmigrantes o individuos con baja cualificación.

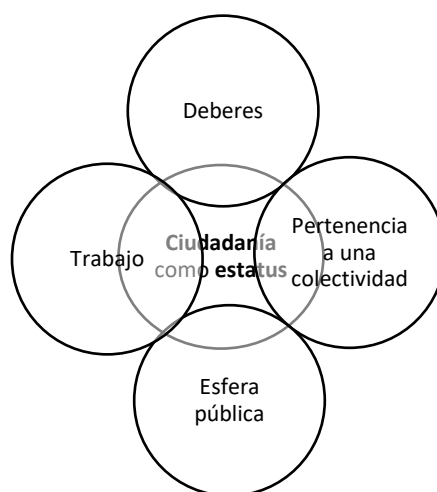
Por otra parte, el Estado reconoce una serie de derechos civiles, políticos y sociales al ciudadano o ciudadana por pertenecer a una colectividad que está estrechamente relacionada con la idea de **nacionalidad**. Bajo esta premisa dejan de ser ciudadanos o ciudadanas los individuos que pertenecen a determinados grupos de la población como personas inmigrantes en situación no regularizada o apátridas. Un tercer elemento sería el **cumplimiento con una serie de obligaciones** colectivas que el ciudadano o ciudadana debe cumplir como el pago de impuestos y el cumplimiento de las leyes, y otro tipo de deberes como el sostenimiento y cuidado de la familia. Su adecuado cumplimiento será lo que identificará al individuo como miembro de una comunidad.

Por último, se reconoce al ciudadano o ciudadana **legitimidad y capacidad de influir en los asuntos públicos**, pero el individuo cada vez está más centrado en los asuntos privados y se muestra más descontento con el sistema político (Ganuza y Font, 2018). Hablaríamos, por tanto, más de un “ciudadano potencialmente activo” (Benedicto, 2006, p. 928) que de un ciudadano o ciudadana activa. Lister (1998)

distinguía en este sentido el ser ciudadano con el actuar como ciudadano, mientras el primero alude a la disposición de derechos que posibilitan su ejercicio, el segundo hace referencia a cuando se desarrolla todo ese potencial.

Estas características (Figura 5), como señala el autor, construyen una idea de ciudadanía excluyente que adjetiva el concepto de ciudadanía y lo condiciona a cumplir con una serie de requisitos en los que sectores de la población se quedan fuera de este reconocimiento.

Figura 5: Características de la concepción de ciudadanía como estatus.



Fuente: elaboración propia a partir de Benedicto (2016).

4.1.2. Ciudadanía como práctica

La concepción de ciudadanía como estatus presenta una visión parcial de lo que significa ser ciudadano o ciudadana y, como hemos visto, presenta connotaciones negativas de segmentación y control social dirigido fundamentalmente a ciertos colectivos como jóvenes, mujeres o personas migrantes (Gil-Jaurena et al., 2016). Esta forma de entender la ciudadanía pone el énfasis en los intereses de los sujetos individuales y no tiene en cuenta la dimensión colectiva que surge de las relaciones y diversidad que son consustanciales al ser humano. Esto tiene como consecuencia que prime la dimensión individual del ciudadano o ciudadana en las relaciones con el

sistema y se convierta, según el ámbito en el que se sitúe, en usuario (social), consumidor (económico) o elector (político) (Mata et al., 2013).

Pero existe otra manera de concebir la ciudadanía menos formalista y que tiene que ver con las experiencias y actividades de las personas en su cotidianidad (Figura 6). Entiende la ciudadanía, no solo como receptora de derechos y condición de sujeto impelido a cumplir con ciertos deberes y obligaciones, sino también como actor político mediante su involucración en los asuntos públicos. Si la ciudadanía como estatus es una condición, una fotografía de un momento determinado, la ciudadanía como práctica es un proceso que se va construyendo a través de las relaciones sociales y de las experiencias en el espacio público. Busca una ciudadanía que no solo sea receptora de derechos sino también que se convierta en un actor relacional, con identidad colectiva y con compromiso social e interés por la vida pública.

Figura 6: Características de la concepción de ciudadanía como práctica.



Fuente: elaboración propia.

La ciudadanía como práctica tiene un carácter subjetivo y dinámico y comprende todas las facetas de la actividad humana. A través de las prácticas y su aprendizaje la persona va incorporando en sus estructuras cognitivas su forma de entender cómo se ejerce la ciudadanía. Esto conlleva un proceso de concienciación y de conquista de espacios de autonomía personal y colectiva que involucra a la propia persona en el desarrollo de su condición ciudadana (Benedicto, 2016). No es, por tanto, una relación jerárquica en la que el Estado estipula las condiciones y requisitos y

reconoce derechos y obligaciones, sino una condición que es inherente al ser humano desde que nace y se establece a través de las prácticas con las que se construye, deconstruye y reconstruye la manera de entender y ejercer la ciudadanía (Lawy y Biesta, 2006).

4.2. Aprender ciudadanía

Estas dos maneras de entender la ciudadanía representan también estrategias y formas diferentes para su aprendizaje. La enseñanza de la ciudadanía como estatus se ha basado fundamentalmente en la transmisión de una serie de conocimientos jurídicos y cívicos. En España, con la aprobación de la Ley de Orgánica de Educación (LOE) en 2006, se incorpora en el sistema educativo español la asignatura “educación para la ciudadanía”²⁶ con lo que introduce el aprendizaje de la ciudadanía en el currículo escolar, con una planificación formal de contenidos, competencias y criterios de evaluación. Este tipo de programas de educación para la ciudadanía se han centrado, en la mayoría de las ocasiones, en la visión de ciudadanía como estatus, transmitiendo conocimientos sobre deberes y derechos constitucionales y estructuras, organización y funcionamiento de las instituciones democráticas. En este sentido, parece claro que la escuela ha sido el principal medio transmisor de conocimientos y, en buena medida, perpetuador del actual sistema sociopolítico. Es cierto que también se han incluido en el currículo la enseñanza de valores y principios ético-morales como la solidaridad, la tolerancia o el respeto, pero parten transmitidos una relación jerárquica, de educación bancaria —como lo llamaría Paulo Freire— de una manera preconcebida de cómo el Estado entiende el comportamiento que debe mostrar el buen ciudadano o ciudadana. Así pues, la ciudadanía se convierte en una categoría jurídica que trae consigo el conocimiento y cumplimiento de una serie de normas para el mantenimiento de un determinado orden sociopolítico.

En cambio, la ciudadanía como práctica es un constructo subjetivo que como tal se forma y desarrolla en el interior del sistema cognitivo de las personas. Es a partir de las prácticas y acciones que implican interacción con las otras personas, junto con el significado que le proporcionamos, desde donde es posible formarse como ciudadanos o ciudadanas. Mientras la ciudadanía como estatus comprende una serie de aprendizajes por acumulación, la ciudadanía como práctica requiere de aprendizajes

²⁶ La Ley Orgánica 8/2013, de nueve de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), eliminaría la asignatura con la intención de integrar parte de sus competencias en el resto de las materias justificando que estas tenían carácter transversal (Arroyo et al., 2020).

que implican transformación. Freire decía que “nadie educa a nadie, así tampoco nadie se educa a sí mismo, los hombres se educan en comunión mediatizados por el mundo”, y es a través del “mundo”, en el sentido más amplio, con quien construimos desde la práctica nuestra identidad como ciudadanos o ciudadanas. Un ejercicio que posibilita la creación de ciudadanía como identidad, como decíamos, pero también como proceso de concientización, y que se encuentra mediatizado por la educación. Paulo Freire explicaba así la relación que existe entre educación y formación de ciudadanía:

No se puede decir que la educación crea la ciudadanía de quien quiere que sea. Pero, sin la educación, es difícil construir la ciudadanía. La ciudadanía se crea con una presencia activa, crítica y decidida, de todos nosotros con relación a la cosa pública. Esto es muy difícil, pero es posible. La educación no es la clave de la transformación, pero es indispensable. La educación sola no hace, pero sin esta también no se crea la ciudadanía. (Freire, 1995, cit. en Pontual, 2007, párr. 14)

Biesta (2011, 2016) diferencia el aprendizaje cívico como socialización y como subjetivación. Mientras el primero hace referencia a un aprendizaje que sirve para la integración en un orden sociopolítico establecido (ciudadanía como estatus), el segundo está vinculado con la práctica y mejora democrática mediante procesos de reconceptualización, transformación y aprendizaje. Esto convierte el aprendizaje ciudadano en un *continuum*, en un proceso inacabado que no es secuencial, sino inconstante y fluctuante:

Es por eso que debemos concebir el aprendizaje cívico como subjetivación como un proceso que no es lineal: no conduce de manera lineal desde un estado de no ser un ciudadano a uno de ser un ciudadano, sino que fluctúa dependiendo de las experiencias ciudadanas reales de las personas y con su participación en experimentos democráticos. (Biesta, 2016, p. 29)

La ciudadanía como práctica debe aprenderse y este aprendizaje requiere de su propio ejercicio en diferentes escenarios públicos y privados, en los que tienen en cuenta procesos complejos compuestos por contextos, personas y relaciones. Acepta diferentes formas de entender y ejercer la ciudadanía, y respeta la autonomía, libertad y características del individuo. Busca el sentido crítico y, por tanto, persigue poder tener capacidad de transformación de la realidad. Tiene su máxima expresión en prácticas donde se da el diálogo y se reposicionan las relaciones de poder entre los diferentes grupos e individuos, y se aprende a través de la participación y el ejercicio del sentido crítico (Cordero y Aguado, 2015).

“Se aprende y enseña democracia haciendo la democracia” decía Freire (1997, p. 99), y es a través del proceso democrático por el que se aprende a ser ciudadana o ciudadano con su ejercicio y práctica, y para ello es en los espacios de diversidad y diálogo donde más más se ejercita la ciudadanía (Geboers et al., 2013). Y es que, a través del diálogo, “las personas resuelven situaciones problemáticas y aprenden

profundamente porque alcanzan una comprensión más compleja del mundo” (Aubert et al., 2008, p. 24). Diálogo, diversidad y participación son los tres elementos clave con las que debemos contar a la hora de identificar, fomentar y generar espacios de aprendizaje de la ciudadanía. Espacios donde las personas y comunidades puedan desarrollar un sentido crítico y una serie de capacidades que les permitan cuestionar y transformar la realidad, porque como explican Mata et al. (2013):

Se aprende a ser ciudadanos simplemente “siéndolo”, o, lo que es lo mismo, participando en procesos basados en el diálogo, la construcción de vínculos con los otros, el mestizaje de ideologías, todo lo cual contribuye a la generación de una conciencia crítica. (p. 64)

4.3. Democracia y participación en espacios institucionales: contexto y medio para el aprendizaje de la ciudadanía

Hemos visto que ciudadanía hace alusión a estatus y práctica, que es un concepto que puede entenderse desde la asunción de derechos formales y obligaciones (ciudadanía como estatus), por una parte, y participación y relación por otra (ciudadanía como práctica) (Benedicto, 2016). Estas concepciones, que tampoco son excluyentes entre sí, hacen referencia a la que se vincula con una condición legal y otra que implica interés y participación en lo colectivo (Novella et al., 2014). Se entiende la ciudadanía desde una dimensión activa dentro de una comunidad cívica, en la que se exige la implicación de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos públicos (Putnam, 1994). La participación y el diálogo articulan, por tanto, la creación de una ciudadanía participativa, crítica y transformadora al existir un consenso en el papel que la participación desempeña como canal fundamental en la creación de valores democráticos, y fomenta un tipo de ciudadanía con mayor capacidad de análisis crítico, conocimiento de la realidad social e interés por los asuntos públicos.

La participación es un concepto polisémico que se ha integrado en nuestro día a día y ha suscitado distintas interpretaciones y significados según haya sido el contexto y las personas que lo hayan utilizado (López y Pineda, 2013b). Se ha convertido en un valor en sí misma y se extiende su práctica a numerosas facetas de la vida, aunque debido a este carácter amplio, debemos hacer un ejercicio de concreción para contextualizarla en este trabajo. La Real Academia Española (RAE, 2001) define participación como acción y efecto de “participar”, que dicho de una persona: es tomar parte en algo. Escuelas, familias, grupo de amigos, comunidades de vecinos...en cualquier escenario de la vida tomamos parte y nos involucramos en actividades más o

menos conscientemente. Una de las definiciones de participación más extendidas es la de Roger Hart (1993), que la define como la capacidad de compartir decisiones que sean reconocidas por el entorno social y que afectan a la vida propia y a la vida de la comunidad en la que se vive. Esta definición ya acota la acción de participar a la acción que está dirigida a influir en el entorno social, y excluye la que realizamos en esferas y relaciones privadas. Además, implica que las acciones afecten al ámbito personal o al de la comunidad. En este grupo amplio de prácticas encontraríamos también experiencias que podrían denominarse de participación social o comunitaria, y que entroncarían con iniciativas que surgen desde la esfera privada sin tener por qué darse interacción con las instituciones públicas, y teniendo normalmente como ámbito de actuación un barrio o una comunidad (Cabannes, 2017).

Pero como hemos comentado, en este trabajo no vamos a centrarnos en la participación en un sentido amplio, sino a la que se inicia desde las instituciones y se dirige a influir en las decisiones públicas. Ya referimos en la introducción de este informe que para nuestro objeto de análisis entenderemos por participación como la definió Bonet i Martí (2012): “La incorporación de la ciudadanía en categoría de actores implicados en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo de las políticas públicas en cualquier de sus fases: diagnóstico, diseño, implementación y evaluación” (p. 22).

A este tipo de participación se le ha denominado de diferentes formas: participación política, participación pública, participación ciudadana o participación institucional. Todos estos términos presentan diferencias o, si se prefiere, matices que hacen que no sean exactamente lo mismo, aunque en muchas ocasiones quepa la utilización de varias de estas formas de denominación para una misma práctica. Así, la **participación política** hace referencia a toda acción que influye o intenta influir a las decisiones de los gobiernos (Milbrath, 1965, cit. en Delfino y Zubieta, 2010). Estas acciones van desde votar en elecciones representativas, a discutir sobre cuestiones políticas o acudir a una manifestación. Es, por tanto, una serie de prácticas y actuaciones con diferentes grados de formalidad que pueden desarrollarse tanto en espacios públicos como en privados.

Por otra parte, los términos **participación pública** y **participación ciudadana** se refieren a aquellas prácticas que tienen como objetivo que la ciudadanía se implique directa o indirectamente en los procesos de toma de decisiones públicas. Recogen una alta diversidad de mecanismos y canales con distintos niveles de

intensidad, institucionalización e influencia, por lo que contemplan infinidad de prácticas y espacios como las consultas públicas, la cogestión de servicios públicos, los presupuestos participativos, los órganos estables de participación, etc. Pero, aunque son términos que pueden utilizarse indistintamente, sí que se perciben diferencias en cuanto a su uso. Solemos emplear “participación pública” cuando aludimos a un tipo de acciones como la iniciativa ciudadana, la aportación de opiniones en proyectos normativos o la implicación de la población en los mecanismos de transparencia y control social (Lora-Tamayo, 2018); en cambio, aludimos más frecuentemente a “participación ciudadana” cuando nos referimos a aquellas fórmulas de participación en la que se incorpora a la ciudadanía en el diseño, ejecución y/o evaluación de las políticas públicas o en la cogestión de servicios públicos. Mientras “participación pública” tiene un componente más individual y hace referencia sobre todo a los niveles superiores de gobierno, como el estatal y el europeo²⁷, la utilización del concepto “participación ciudadana” es más frecuente cuando se habla de experiencias de ámbito local con una proyección más comunitaria. Por último, la **participación en espacios institucionales** señala aquella participación que se hace desde y con las instituciones públicas, por lo que haría referencia a la totalidad de prácticas de participación pública y ciudadana y a una parte de la llamada participación política.

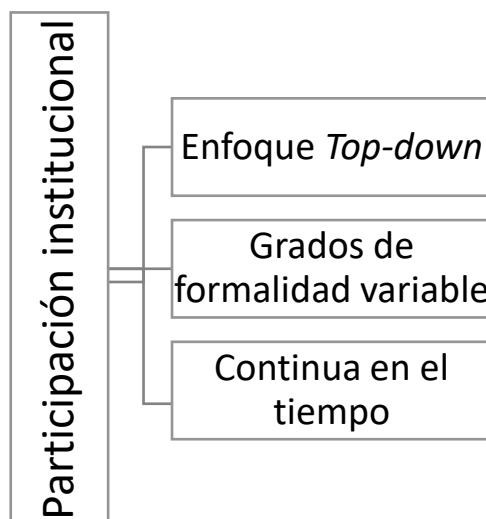
Parés y Resende (2009) señalaron tres características que definen a este tipo de participación institucional y la diferencian de otros tipos de prácticas participativas (Figura 7): en primer lugar, **es promovida por la Administración** con un enfoque *top-down*, es decir, es la Administración la que tiene la iniciativa e “invita” a la ciudadanía a participar en los asuntos públicos. Son los poderes públicos quienes fijan los objetivos, los actores llamados a participar y los grados de intensidad e influencia. En este sentido, este rasgo distintivo ha hecho que muchas veces se clasifiquen las experiencias en iniciativas de participación por invitación (institucional) o de participación por irrupción (social). La primera hace referencia a los procesos de participación puestos en marcha por las instituciones y la segunda a las iniciativas

²⁷ En el ámbito europeo el Tratado de Lisboa (2007) supuso un avance significativo en el asentamiento de fórmulas de participación pública en el gobierno comunitario (Viñuales, 2018). En su artículo 11 recoge los diferentes mecanismos que la Unión Europea ha puesto en funcionamiento con el objetivo de democratizar sus instituciones e impulsar un sentimiento de ciudadanía europea. Estos mecanismos son fundamentalmente: la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE), la consulta pública y los diálogos con la ciudadanía. Por otra parte, en los últimos años, también en España ha habido un impulso legislativo para incorporar a la ciudadanía en los procedimientos de elaboración de proyectos normativos (Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, o las diferentes leyes autonómicas de transparencia).

ciudadanas que surgen desde la comunidad y que tienen que ver con la reivindicación de algunos derechos e intereses que no están siendo atendidos por los poderes públicos.

Las experiencias de participación institucional también tienen un **grado de formalidad variable**. En este sentido, estos mecanismos, espacios y canales presentan diferentes niveles de influencia, intensidad e institucionalización. El nivel de influencia se refiere al “grado real en que los ciudadanos están implicados en la decisión pública, al impacto real esperado de su intervención” (Galais et al., 2011, p. 98). Es la capacidad ejecutiva del resultado final del proceso y se dirige a la acción efectiva en el gobierno de la implicación de la ciudadanía. La dimensión de intensidad nos indica el nivel de interacción y de intercambio de información, así como al cómo se toman las decisiones públicas (Francés et al., 2015). Hace referencia la horizontalidad y a la capacidad que tiene el proceso de hacer comprensible los elementos que giran en torno al debate, en los que toman especial protagonismo el tipo de metodologías que se utilizan para asegurar una implicación activa de todos los sujetos que participan (Smith, 2009). Por otra parte, estos dispositivos participativos presentan también diferentes grados de institucionalización, es decir, existe una amplia heterogeneidad en el grado de normativización y en los niveles de sistematización y planificación que tienen estas prácticas de participación.

Figura 7: Características de la participación institucional.



Fuente: elaboración propia a partir de Parés y Resende (2009).

Por último, este tipo de participación **presenta continuidad en el tiempo** y es la Administración la que proporciona un marco de funcionamiento y ordena y prevé los canales y espacios en los que la ciudadanía participa. Son prácticas que no emergen de la movilización social en torno a una preocupación o necesidad, sino que se

constituyen desde la Administración y se materializan mediante diferentes instrumentos jurídicos y de planificación, con el objetivo de proporcionar un margen de seguridad jurídica y procedimental a la población. Es una participación proyectada y continuada que crea dinámicas y procesos de interacción entre la ciudadanía y las instituciones públicas, que se muestran reguladas y que se caracterizan por su permanencia en el tiempo (Fung y Wright, 2003).

4.3.1. La democracia participativa como respuesta al déficit democrático

La participación en espacios institucionales ha tenido un fuerte impulso en los últimos años debido al cuestionamiento que desde diferentes esferas y ámbitos se ha realizado al funcionamiento del actual sistema democrático. Barber (2004) explicaba el deterioro de las democracias representativas como consecuencia de la delegación de poder que se había producido a favor de oligarquías y grupos de interés que gobiernan al margen de la ciudadanía. Dienel y Harms (1999) identificaron cinco puntos débiles o déficits causantes de que nuestro sistema representativo no funcione con la suficiente efectividad. Estos son: (1) el déficit de valoración racional, (2) el déficit de futuro, (3) el déficit de legitimación, (4) el déficit de interacción con el ciudadano y (5) el déficit de socialización política.

El **déficit de valoración racional** refiere que el actual sistema está articulado por una serie de instituciones y mecanismos que no evalúan las diferentes problemáticas de un modo social-racional. Esto es debido a la histórica preponderancia que han ostentado las ciencias naturales frente a las ciencias sociales, que ha limitado el conocimiento del mundo a su mensurabilidad, al exceso de burocratización y a una ciudadanía dominada por mensajes simplistas e intencionados que han sido seleccionados según los intereses de los aparatos de los partidos políticos. En el sistema actual, según estos autores, existe una mezcla del interés común con motivaciones de partidos que se relacionan mediante marcos de significados en los que juegan un papel importante los “símbolos globales” y las estrategias de márketing. Los principios de la mercadotecnia, por tanto, han colonizado el debate democrático y han dificultado la consecución de resultados satisfactorios en calidad democrática.

El **déficit de futuro** indica la incapacidad que tiene nuestro sistema de intervenir a largo plazo por la obstaculización que producen los intereses personales o institucionales más próximos en el tiempo. Las políticas públicas centran su actuación en cosas urgentes y cortoplacistas con resultados inmediatos en aras de conseguir

rédito electoral a los partidos de gobierno. Dienel y Harms (1999) reflexionan también en este sentido sobre el papel que tiene la ciudadanía en reforzar la inmediatez en el abordaje de los problemas sociales, ya que se requeriría, para el buen funcionamiento democrático, el predominio en nuestra sociedad de un ciudadano prospectivo, autónomo, capaz de generar ideas de futuro, y no de un más extendido ciudadano apático ante otros asuntos que trascienden a sus intereses individuales inmediatos.

Por otra parte, esta apatía y desafección hacia la política, que pone en dudas la legitimación de las instituciones, se traduce en una menor participación electoral y un desencanto por los asuntos públicos. La aparición de otros poderes, como el económico, ha originado nuevas demandas y un **déficit de legitimación política** que solo podría ser recuperada si las instituciones democráticas realizan acciones acordes a las necesidades y preferencias de la población (Dienel y Harms, 1999).

El **déficit de interacción con el ciudadano** explica cómo el sistema se siente más cómodo con esta apatía de la ciudadanía al convertirla en funcional para sus intereses; sin embargo, en los últimos años, se ha generado una creciente demanda de la ciudadanía a participar y a involucrarse en la *res pública*. La falta de legitimación tiene su origen en la reducida comunicación con la ciudadanía que cada vez exige más participación acrecentando el debate sobre la participación y el surgimiento de nuevos movimientos sociales. Las personas se dan cuenta cada vez más que las decisiones políticas afectan más a su bienestar y que a las instituciones les cuesta más responder a la complejidad, por lo que exigen una mayor interacción entre el aparato político-administrativo y la ciudadanía.

Por último, Dienel y Harms (1999) nombran el **déficit de socialización política** con él se refieren a la escasa formación y capacitación que tiene, en términos generales, la ciudadanía para participar en los asuntos públicos. No nos encontramos que se den condiciones apropiadas de socialización política, y son pocas las personas con preparación suficiente para participar lo que llevaría a tomar decisiones inapropiadas y a la manipulación de la opinión pública.

Todas estas disfunciones han generado un cada vez más acentuado distanciamiento entre la ciudadanía y las instituciones democráticas y una apatía de aquella hacia los temas políticos, produciéndose lo que se ha denominado “desafección política”. La desafección política es uno de los mayores problemas que tienen nuestras democracias contemporáneas para su funcionamiento, al cuestionar la legitimidad de las instituciones democráticas con una cada vez menor participación electoral y un mayor

desapego de la ciudadanía por los asuntos públicos (Ganuza y Font, 2018). Fishkin (1995) decía que la democracia debería satisfacer tres condiciones para poder ser un sistema completamente defendible: “lograr la igualdad política, sus decisiones deben incorporar la deliberación y debe evitar la tiranía de las mayorías” (p. 30). Fishkin reivindicaba así tres características que no se encuentran aseguradas en los sistemas representativos actuales: igualdad, deliberación e inclusividad.

En este contexto, la democracia participativa se ha mostrado como una alternativa de profundización democrática y como estrategia para reducir la desafección política. La democracia participativa persigue la implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas con una mayor intensidad de lo que normalmente se hace en las democracias representativas (Viejo et al., 2009). Entiende que los ciudadanos y ciudadanas son conocedoras de sus problemas y, por tanto, cuando puedan tomar parte en las decisiones públicas que les afectan, lo harán con más efectividad que los propios responsables en las instituciones (Francés, 2006); pero lejos de anteponerse a la democracia representativa, incorpora en las instituciones representativas la participación ciudadana con el objetivo de mejorar la calidad democrática (Ganuza y Álvarez de Sotomayor, 2003). Implica una participación de la ciudadanía en su cotidianidad, con mayor profundidad y radicalidad, y se considera como un proceso, donde lo significativo es el proceso con el que se vehicula la toma de decisiones públicas, y entiende la propia participación como un objetivo en sí mismo para lograr fines públicos y no como un instrumento para alcanzar fines particulares (Alguacil, 2005). Cuando se asentaron las democracias representativas liberales existía una brecha de conocimiento entre las clases populares y las élites, pero en la actualidad la democracia participativa ha adquirido un nuevo sentido al conseguir niveles de democratización de conocimiento mucho más altos y al haber alcanzado la universalidad de internet en la mayoría de los países desarrollados.

Son tres las **críticas** que ha recibido la posibilidad de implicación de la población de manera directa en los asuntos públicos: la incompetencia, la irracionalidad y la irresponsabilidad (Rueda, 2005). La **incompetencia** hace referencia al poco conocimiento que tiene la ciudadanía sobre la mayoría de los asuntos públicos. Se entiende la *res pública* como una materia compleja que requiere de profundos conocimientos técnicos y especializados, por lo que el desconocimiento podría llevar a la adopción de malas decisiones públicas. Por su parte, la **irracionalidad** se explica porque las decisiones pueden ser tomadas mediante argumentos demagógicos difícilmente contrastables, y la **irresponsabilidad** a que las

personas que deciden en procesos participativos no son directamente responsables de las consecuencias que puedan tener dichas decisiones, lo que puede acarrear que no se reflexione lo suficiente para considerar las posibles consecuencias de las soluciones que se adopten.

Sin embargo, a pesar de estas críticas, se considera a **la participación como una solución** ante los déficits del actual sistema de democracia representativa (Torcal y Montero, 2006). Como dice Pindado (2017), no podemos desligar democracia de participación. Cuando hablamos de democracia participativa nos referimos a participación como “sinécdoque” de democracia, y no se entiende una parte sin el todo al no poder haber participación sin democracia ni democracia sin participación: la participación es democracia y democracia es participación (Pindado, 2008). La reivindicación de la participación en diferentes ámbitos de la vida pública se ha erigido como un recorrido viable para la recuperación de la dimensión política en los asuntos cotidianos, es decir, de la dimensión democrática (Vidal, 2008). Una reivindicación que se ha realizado también desde organismos internacionales como la OCDE, el Consejo de Europa, la UE o el Banco Mundial, y que ha desembocado en la aprobación de diferentes directrices y recomendaciones y la ejecución de grandes inversiones presupuestarias.

Este cambio de paradigma ha generado un intento por crear una nueva articulación de relaciones entre la ciudadanía y las instituciones mediante nuevos canales, espacios y procesos de participación ciudadana (Rodríguez y Ajangiz, 2007). En los últimos treinta años se han multiplicado las experiencias de innovación democrática debido a la creciente preocupación política de la ciudadanía que ha puesto la participación ciudadana en la agenda de los partidos políticos. Desde la década de 1990 han proliferado con mayor intensidad procesos de participación, como jurados ciudadanos²⁸, presupuestos participativos o talleres Easw²⁹ (Smith, 2009). De manera paulatina se han ido incorporando procesos y herramientas de innovación democrática con el objetivo de atenuar el “modelo democrático liberal”, caracterizado por las crisis de representatividad y de participación electoral (de Sousa Santos, 2003), y

²⁸ Los jurados ciudadanos son mecanismos de participación ciudadana que surgen a mediados de los años noventa en Reino Unido. Están basados en los núcleos de intervención participativa alemanes (Delap, 2001) y consiste en la selección representativa al azar de un grupo de la ciudadanía para que, después de proporcionar información suficiente sobre un tema, discutan y tomen decisiones públicas.

²⁹ La metodología Easw (*European Awareness Scenario Workshop*) fue impulsada por la Unión Europea a mediados de los años noventa. Es una metodología en la que, a través de dos sesiones de trabajo, se pretende llegar a visiones de futuro y estrategias compartidas entre los diferentes agentes que componen una comunidad.

promocionar una concepción de la democracia orientada a ampliar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos (Lüchmann, 2012; Borba y Lüchmann, 2017). Aparece, así, como decíamos, una serie de prácticas participativas que conciben al ciudadano individual como sujeto político, y que se han adaptado a formas más flexibles de activismo con la incorporación de las nuevas tecnologías (Francés, 2006).

Esto ha significado la aparición de nuevos mecanismos de democracia participativa que orienta la participación hacia procesos de deliberación y decisión con la inclusión de nuevos actores en el debate público (Fung, 2015). Las agendas 21³⁰, los planes participativos estratégicos locales y sociales, los presupuestos participativos, las encuestas deliberativas ³¹, los consejos ciudadanos ³² y más recientemente otras fórmulas de democracia por sorteo³³, son algunos de estos nuevos dispositivos y canales que tienen como objetivos profundizar la democracia y mejorar la toma de decisiones públicas.

³⁰ La Agenda 21 es un plan de acción de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que se aprueba en la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo en el año 1992 por 173 gobiernos, con el objetivo de ayudar a las administraciones locales a la búsqueda del desarrollo sostenible a través de la participación ciudadana. En España fue aumentando el número de experiencias desde su aprobación, siendo la etapa con mayor proliferación de procesos la segunda mitad de la primera década de este siglo (García-Montes y Arnanz, 2019).

³¹ La encuesta deliberativa, ideada por James Fishkin a finales de los años ochenta, es una técnica de recogida de información cuyo objetivo principal es la obtención de la opinión ciudadana sobre un tema determinado, después de satisfacer los requisitos de información y debate ciudadano (Cuesta et al., 2008). Es especialmente útil en los temas que se requiere información detallada o que no son muy conocidos por la ciudadanía, y, a diferencia de otras técnicas, no persigue buscar un consenso o tomar una decisión —como en los núcleos de intervención participativa, conferencia de consensos, los jurados ciudadanos o el presupuesto participativo— sino proporcionar información a la representatividad pública para tomar mejores decisiones sobre un tema determinado. Para la realización de una encuesta deliberativa, como en cualquier encuesta, se selecciona una muestra representativa de la población. Luego, se invita a las personas encuestadas a un foro donde, con la ayuda de expertos, deliberan sobre los argumentos a favor y en contra del tema seleccionado con el resto de las personas participantes. Al final del proceso deliberativo, las personas vuelven a ser encuestadas a través del cuestionario inicial, con el objeto de medir la incidencia que el proceso deliberativo tiene sobre la opinión de la ciudadanía. En España solo conocemos cuatro experiencias de encuesta deliberativa: dos a nivel municipal (Córdoba y Bilbao), una en una Comunidad Autónoma (Andalucía) y otra en el ámbito de la Universidad.

³² Los consejos ciudadanos son un instrumento de tomas de decisiones públicas en el que se selecciona al azar un grupo de personas representativo de la realidad sociodemográfica del municipio y, después de un proceso de información y deliberación, toman una decisión sobre una política pública (Font y Medina, 2001). Es la denominación, con ligeras variaciones, con las que llegan a nuestro país los núcleos de intervención participativa, con origen en Alemania, o los jurados ciudadanos de tradición anglosajona que explicábamos en la nota 28.

³³ En España destaca la iniciativa de democracia por sorteo del G1000 en Madrid. En ella se reunieron 300 personas seleccionadas por sorteo aleatorio debatían y tomaban decisiones en torno a una serie de políticas municipales (Navarro Cueva, 2017). La democracia por sorteo ha surgido en los últimos años en el debate sobre la necesidad de incorporación de nuevos mecanismos para la mejora de la democracia, y tiene como principios la igualdad en la manera de selección, la deliberación entre una muestra representativa de la población, y la democratización en la toma de decisiones públicas (Ganuza y Mendiharat, 2020).

4.4. La democracia participativa en su dimensión educativa: los presupuestos participativos

Pero estos nuevos mecanismos de participación institucional ¿son espacios de aprendizaje y construcción de ciudadanía? Existe bastante consenso en ver la participación como un mecanismo de aprendizaje político y cívico que permite el desarrollo de actitudes y comportamientos considerados fundamentales para una sociedad democrática, como la cooperación, el respeto y la tolerancia o la creación de una ciudadanía autónoma (Lüchmann, 2012); pero no son muchas las investigaciones que han podido validar esta hipótesis con datos empíricos. Carole Pateman (1970) y Jane J. Mansbridge (1995) indicaron que la justificación de los procesos de participación democrática radicaba, sobre todo, por su capacidad educativa y fortalecedora en las personas y comunidades que participaban, aunque también evidenciaron que la mayoría de esos aportes seguían siendo desconocidos: “La participación crea mejores ciudadanos. Lo creo, pero no puedo probarlo. Y tampoco pueden probarlo otros” (Mansbridge, 1995, p. 1).

A pesar de ello, durante mucho tiempo, no se prestó la suficiente atención al impacto educativo de las prácticas de democracia participativa (López y Pineda, 2014). Las primeras investigaciones realizadas a partir de los años noventa trataron el aspecto educativo de estas experiencias de manera indirecta y desde otras disciplinas diferentes a las Ciencias de la Educación. Los estudios abordaron estas prácticas desde un nivel macrosocial, en el que situaban el foco principal en las consecuencias sociopolíticas que tenían estos procesos. Esta literatura, que incluía trabajos realizados en contextos internacionales (Fedozzi, 1997; Foley, 1999; Harnecker, 1999), ya confirmaba que las prácticas de la democracia participativa ayudaban a convertir a las instituciones en instrumentos de profundización democrática, y que eran una gran fuente de aprendizaje ciudadano sobre todo para el desarrollo de habilidades deliberativas, actitudes democráticas, y eficacia política (López y Pineda, 2014).

Hasta entonces, tanto la investigación como la implementación no habían tratado conjuntamente las prácticas de democracia participativa y el campo de la educación ciudadana (Schugurensky, 2009). Pero, en los últimos años, ha sido creciente el interés por estudiar los impactos intrínsecos en lo que respecta a la dimensión psicosocial y de fortalecimiento en las personas y comunidades que participan en este tipo de procesos de participación institucional. En las últimas dos décadas se han llevado a cabo nuevas investigaciones que examinan el impacto de estas experiencias en la construcción de ciudadanía y confirman los aprendizajes que tienen lugar como consecuencia de la

implicación de la población en situaciones de democracia participativa, sobre todo en el ámbito local (Novella y Sabariego, 2020).

Algunos investigadores retomaron las preguntas y desafíos que plantearon Carole Pateman y Jane J. Mansbridge y comenzaron a investigar los aprendizajes cívicos, competencias políticas y disposiciones democráticas adquiridas por ciudadanos que habían participado en procesos y espacios de participación política, como en los presupuestos participativos (Pontual, 2000; Tadeu, 2007), los movimientos sociales (Hall, 2009; Langdon, 2011), los espacios digitales de participación (Lidén, 2012) u otros escenarios en los que se está reconstruyendo la ciudadanía como ejercicio colectivo para la mejora de vida de las comunidades y grupos (Gil-Jaurena et al., 2015). Las evidencias nos indicaron que las prácticas de democracia participativa producían en las personas que participaban aprendizajes informales debido a la interacción social y la construcción de nuevos significados que se ocasionaban en estos espacios (Hall, 2009). Aumentan las capacidades y habilidades de la ciudadanía para discutir e influir en los asuntos públicos (Pontual, 2000; Schugurensky, 2006, 2009) y en ellas se adquieren una serie de valores como la corresponsabilidad y la solidaridad con los que se construye una nueva cultura cívica (Pontual, 2004). La democracia se convierte así en el contexto en el que a través de la participación se adquieren nuevas habilidades, conocimientos y actitudes para una nueva ciudadanía.

En España las investigaciones también han contribuido a demostrar que las prácticas de participación en espacios institucionales tienen capacidad de movilización de la ciudadanía y desarrollan una sucesión de virtudes y destrezas cívicas en las personas que participan, como defender ideas, escuchar activamente o tomar decisiones de manera colectiva (Font y Blanco, 2006; Navarro et al., 2009; García-Leiva y Paño, 2011; García-Leiva et al., 2011b; Novella y Sabariego, 2020). Fortalece las dinámicas organizacionales y comunitarias al mejorar la comunicación entre la población e instituciones y reduce la desconfianza al influir la ciudadanía directamente en los asuntos públicos (Pastor, 2013). En este sentido, han sido los municipios los entes territoriales que más han desarrollado experiencias de innovación democrática, al convertirse el ámbito local en un nivel privilegiado para implantar políticas de participación ciudadana. Esto es debido a que la población muestra un mayor interés por la política local respecto a otros niveles, y la cercanía del gobierno municipal produce una mayor confianza en la ciudadanía frente a otros niveles de gobierno (Navarro et al., 2009). Como decía Stuart Mill (cit. en Brugué y Martí i Puig, 2011), los

municipios son verdaderas escuelas de ciudadanía al ser espacios de proximidad y de impulso de la democracia:

Participando, la gente aprende a explicar sus ideas, a escuchar las de los otros y a darse cuenta de que no coinciden con las suyas, aprende a debatir y a negociar, aprende a intentar ganar y a saber perder y aprende a hacerse corresponsable de lo que se ha decidido. (Font y Blanco, 2006, p. 21)

Esta tesis doctoral presenta un diseño de investigación sobre los cambios y nuevos aprendizajes producidos por la participación de las personas en experiencias de presupuestos participativos. Como hemos visto en el capítulo tercero, estos son procesos de democracia participativa en los que la ciudadanía, en un espacio de diálogo y deliberación, decide sobre una parte del presupuesto público, en la mayoría de las ocasiones en el ámbito local. Desde que hace más de treinta años la experiencia de la ciudad de Porto Alegre impulsara esta metodología por todo el mundo, se han extendido sus efectos sociales, políticos, educativos y culturales en los territorios donde se han desarrollado. Son herramientas de innovación y transformación social que proporcionan nuevas destrezas y habilidades a los individuos que participan en ellas y posibilita la adquisición de aprendizajes individuales y sociales (Lüchmann, 2012). Yves Cabannes (2017) adaptaba la afirmación de Paulo Freire con la que empezábamos la introducción de este informe, haciendo énfasis en que la importancia del presupuesto participativo no es por su capacidad de cambio de las ciudades, sino por su impacto en la transformación de las personas que van a cambiar dichas ciudades. Pero, aunque ya existe un considerable acervo de investigaciones y publicaciones sobre los diferentes aspectos que componen los presupuestos participativos (Pineda y Pires, 2014; Buele y Vidueira, 2018) los aportes psicosociales y educativos son los que menos se han estudiado en este tipo de procesos (García-Leiva, 2014), a pesar de que normalmente son uno de los impactos más valorados.

De todas formas, paulatinamente el presupuesto participativo se ha ido convirtiendo en foco de interés para investigadores e investigadoras que estudian los resultados de los procesos de participación institucional. Esto ha tenido como consecuencia la aparición de estudios e investigaciones sobre los aprendizajes y cambios experimentados por los participantes de los procesos de presupuesto participativo (Lerner y Schugurensky, 2007; Tadeu, 2007, 2008; Pimienta, 2008; Allegretti et al., 2011; Borba y Ribeiro, 2011; Lüchmann, 2012), con los que muchos analistas han visto en estos procesos una importante dimensión educativa y de capacitación cívica (Pontual, 2000, 2004; Borba y Lüchmann, 2007; Talpin, 2011). Han permitido recuperar la voluntad política de participación mediante la toma de

decisiones de manera colectiva, muy importante para el funcionamiento de una democracia y la construcción de una ciudadanía activa (Lerner y Schugurensky, 2007).

Las primeras investigaciones realizadas en los años noventa se centraron en los aportes de los presupuestos participativos en cuanto a la adquisición de una nueva cultura política y en la mejora de las relaciones entre los gobiernos y la sociedad civil (Abers, 1998; Avritzer, 2002). Estos estudios demostraron que el presupuesto participativo construía formas de gobierno más democráticas, transparentes y eficientes, y una ciudadanía más implicada en las políticas públicas. Luciano Fedozzi (1997, 2008, 2009) identificó al presupuesto participativo como una institución de socialización secundaria con importantes efectos educativos en la construcción de la ciudadanía y puso el foco en el diseño de criterios de justicia social para la priorización de los recursos municipales en la creación de estos valores cívicos. Aunque se explicará con mayor profundidad en los siguientes capítulos, los criterios de justicia social o priorización objetiva son instrumentos que han utilizado muchas experiencias para dirigir el debate y la priorización de propuestas. Normalmente estos criterios son contruidos colectivamente, lo que proporciona aprendizajes de virtudes como la solidaridad, empatía o respeto, y refuerza los vínculos de confianza y reciprocidad de las comunidades donde se han establecido. Pedro Pontual (2000) añadiría que los diferentes agentes que participaban en los presupuestos participativos adquieren aprendizajes para la práctica de una ciudadanía activa con conocimientos “tecnopolíticos” que posibilitan el ejercicio de una gestión pública más democrática y participativa.

Daniel Schugurensky es seguramente el investigador que más ha estudiado los aprendizajes que se dan en procesos de democracia participativa, y es, precisamente, su estudio (2007) junto con J. Lerner sobre el presupuesto participativo en la ciudad de Rosario (Argentina), el que nos ha servido para diseñar la metodología de nuestro análisis sobre los impactos educativos a nivel individual. En este estudio llegaron a la conclusión que las prácticas de presupuestos participativos son verdaderas escuelas de ciudadanía en la medida en la que aquellas crea un espacio generador de procesos de educación informal y promueve experiencias de aprendizaje cívico y democracia. Las personas que participaron en los presupuestos participativos adquirieron conocimientos, habilidades, actitudes y prácticas democráticas que hicieron que se preocuparan no solo por su bienestar personal, sino también por el bien común, lo que convierte al presupuesto participativo en un espacio de formación en valores que posibilitan la creación de una mejor ciudadanía (Lerner y Schugurensky, 2007).

Julien Talpin (2011), comparó las competencias democráticas y la satisfacción que generan los procesos en la ciudadanía de tres experiencias de varios países europeos: Distrito XI de Roma (Italia), Morsang-sur-Orge (Francia) y Sevilla (España). Talpin señala que estas “instituciones participativas” podían producir aprendizajes relacionados con la capacitación técnica y otros valores cívicos, aunque estaban fuertemente condicionados por la intensidad del debate y la diversidad que se sucedían dentro de las reuniones y espacios participativos de los procesos. En este sentido, se constatan que los aprendizajes son relativamente duraderos en una mayoría de casos (Talpin, 2011; Funes et al., 2014; Funes, 2016) al mantenerse la observación en la investigación durante dos años. Existen variables dentro de los procesos que condicionan los resultados de aprendizaje en las personas participantes, aunque en las diferencias intervienen también elementos que tienen que ver también con el contexto social, cultural y político, y no solo con aspectos metodológicos.

Por tanto, todas estas investigaciones señalan que el presupuesto participativo es un medio de aprendizaje para la ciudadanía que participa en cuanto que se supone que en la medida que participa aprende y aporta a mejorar la democracia y la cultura política en las ciudades. Tiene una dimensión educativa que incide en la formación de una ciudadanía más participativa, crítica y transformadora (Gil-Jaurena et al., 2015), al convertirse en un espacio de aprendizaje en el que la ciudadanía adquiere virtudes cívicas y competencias de eficacia política (Schugurensky, 2009). Y, aunque la mayoría de las personas que participan en él no es para aprender sino para cambiar y mejorar la situación de sus barrios o para decidir cómo invertir los recursos municipales, al final uno de los elementos que más valoran los ciudadanos es el aprendizaje incidental que adquieren a través de la socialización (Lerner y Schugurensky, 2007; López y Pineda, 2014). Es una oportunidad educativa que, aunque carezca de estructura formal, contiene elementos que facilitan el proceso de aprendizaje en las personas que participan. Como dice Pimienta (2008):

Este programa (el presupuesto participativo), como proceso de educación informal está caracterizado por carecer de estructuración pedagógica y didáctica, dar una acreditación social más que institucional y posibilitar altos niveles de aprendizaje a los actores que están involucrados con el programa. Es decir, el programa es un medio de aprendizaje para los ciudadanos que participan en cuanto a que supone que en la medida que participan aprenden y aportan a mejorar la democracia y la cultura política en la ciudad. (p. 4)

Las personas, además, aprenden sobre el funcionamiento de las instituciones, sus derechos y deberes, cómo es el municipio en el que viven, o cuáles son las desigualdades que existen y las potencialidades de su vecindario (García-Leiva y Paño, 2011), además de conseguir que tengan una mayor conciencia fiscal (Mayor, 2018).

Asimismo, existen investigaciones que han estudiado los impactos y beneficios en las personas que no participan en los procesos, con resultados que demostrarían incrementos, aunque menores, en la percepción de fortalecimiento individual y comunitario (Baiocchi, 2005; García-Leiva, 2014).

Por otra parte, en la mayoría de los casos, los olvidados en este tipo de proyectos de investigación han sido el personal técnico y administrativo. Las pocas investigaciones que han indagado sobre los impactos en estos actores que participan en las experiencias suelen señalar que han experimentado aprendizajes en relación con lo que De Sousa Santos (2003, p. 116) denomina la transformación de “la tecnoburocracia a la tecnodemocracia” (Pimienta, 2008; López y Pineda, 2014; González y Soler, 2021). Esto es debido al aprendizaje profundo que adquieren respecto a la comunicación y a la argumentación con la ciudadanía —no así en su capacidad de escucha— pues debían adaptar sus recomendaciones y consideraciones a través de un lenguaje accesible a personas que no dominaban el conocimiento técnico (Pimienta, 2008; Pineda y Pinheiro, 2018). Además, les ha permitido hacer visible su trabajo a la ciudadanía y a reducir presiones políticas al generarse en los procedimientos mecanismos y espacios de control ciudadano (Pineda y Pinheiro, 2018).

El presupuesto participativo por sí mismo también se convierte en un proceso educativo para el personal político, ya que le ayuda a mejorar la comunicación con la ciudadanía, conocer las necesidades del municipio con mayor profundidad y cambiar actitudes, valores, comportamientos y prácticas, al incorporar nuevas lógicas y procedimientos que se dirigen a la construcción de una nueva cultura política y democrática (Pontual, 2000; López y Pineda, 2014; Pineda y Pinheiro, 2018). Esto convierte al presupuesto participativo en una herramienta de prevención de prácticas perjudiciales para la democracia como el clientelismo o la corrupción (Pontual, 2000; Aedo, 2014).

El presupuesto participativo también se ha considerado un instrumento de *empowerment* o fortalecimiento comunitario (Nylen, 2002; García-Leiva y Paño, 2011; García-Leiva, 2014; Aedo, 2014; Baiocchi y Ganuza, 2014; Morales, 2016; Hajdarowicz, 2018). Entendemos por fortalecimiento como el proceso por el que las personas, organizaciones y comunidades adquieren control y dominio de sus vidas (Rappaport et al., 1984, cit. en Buelga, 2007). Estas investigaciones identificaron mejoras en la redistribución de recursos y cambios en las relaciones de poder con los que sectores de la población excluidos en la toma de decisiones públicas adquieren visibilidad y

capacidad de influencia en las políticas públicas (Baiocchi, 2005; Morales, 2016; Hajdarowicz, 2018). Asimismo, estos procesos han potenciado las relaciones y los espacios comunitarios mejorando el bienestar social de barrios y comunidades (Aedo, 2014) y han convertido a la población en actora política superando las nociones que identifican ciudadanía con consumidor o usuario (García-Leiva, 2014). Sin embargo, también concluyeron que existían ciertas limitaciones: 1) Estos procesos no empoderan de la misma forma, según fueran las experiencias previas y las capacidades de las personas participantes (Morales, 2016); 2) el modelo de participación y la transversalidad son los dos factores que más predicen el incremento del nivel de empoderamiento de estas experiencias (Aedo, 2014); y 3) existen elementos sistémicos que las dificultan, como la dependencia de la voluntad política para su continuidad, la rigidez burocrática del funcionamiento de la Administración, y la falta de inclusividad de la que adolecían la mayoría de las experiencias de presupuesto participativo que se estudiaron (García-Leiva y Paño, 2011; Baiocchi y Ganuza, 2014).

Como vemos, las investigaciones que ha habido hasta ahora sobre los presupuestos participativos indican que tienen una dimensión educativa que incide en la formación de una ciudadanía más participativa, crítica y transformadora (López y Pineda, 2014; Gil-Jaurena et al., 2015), y tienen capacidad de fortalecer a las personas y comunidades que participan en estas prácticas de democracia participativa. Sin embargo, en este aspecto todavía existe la necesidad de crear nuevos marcos teóricos y otras investigaciones científicas (Lüchmann y Borba, 2008). Existen pocos estudios específicos desde las Ciencias de la Educación sobre experiencias españolas de presupuesto participativo, con algunas excepciones (Valderrama-Hernández, 2012), y no se han realizado investigaciones longitudinales a largo plazo en un mismo contexto social, cultural y político, que pudieran validar las conclusiones de García-Leiva y Paño (2011) y Talpin (2011), sobre la dificultad que tienen los aprendizajes adquiridos de desaparecer con el paso del tiempo o la finalización de la experiencia al convertir al sujeto que participa en actor político (García-Leiva y Paño, 2011). Asimismo, la aparición en los últimos años de nuevas metodologías al haberse ampliado el espectro ideológico desde donde se ponen en marcha las experiencias, y la colonización de los diferentes espacios de participación por las nuevas tecnologías, obligan a seguir investigando sobre estos impactos con el objetivo articular estrategias y metodologías para que estos procesos sigan siendo prácticas que conserven su carácter educativo y de transformación social.

5. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN ESPAÑA (I). DE 2000 A 2010.

5.1. El contexto participativo en España: del asociacionismo a los nuevos mecanismos de innovación democrática

En España, desde la Transición política, se ha reflexionado en cómo articular la participación ciudadana en nuestro sistema, sobre todo en lo que se refiere a la acción política local (Canal, 2017). En un primer momento, hasta 1990, se concretaron los Reglamentos de Participación Ciudadana y los Consejos Consultivos que dieron lugar a las asociaciones como agentes que vertebraron la participación en los municipios (Ganuza y Álvarez de Sotomayor, 2003; Ganuza y Francés, 2012). Las asociaciones vecinales fueron un actor fundamental durante la Transición política en España, en un contexto de crecimiento de la complejidad social y de incapacidad de las administraciones locales de responder a las nuevas demandas urbanas, sobre todo en las zonas más industrializadas que recibieron una gran cantidad de migración interna proveniente del sur y del centro del país (Gail, 1979). Tuvieron un papel destacado en aquella época por su carácter reivindicativo de derechos sociales y políticos, aunque conforme los ayuntamientos fueron asumiendo competencias y funciones, y los antiguos líderes de asociaciones empezaron a formar parte de los equipos de gobierno municipales —lo que dio lugar a una crisis del movimiento asociativo vecinal—, su relación con la administración fue modificándose hasta basarse principalmente en el recibimiento de subvenciones y en la coproducción de algunos servicios (Brugé y Martí i Puig, 2011). En los años ochenta el movimiento vecinal experimentó una crisis por la que perdió protagonismo en la cogestión de servicios públicos y de influencia en las políticas municipales con una reducción de la afiliación y la consecuente pérdida de capacidad de movilización de la ciudadanía (Alberich, 2016).

A principios de los años noventa se involucraron las asociaciones en ámbitos de gestión cultural y social, permitiendo una cogestión con las entidades públicas locales (Ganuza y Francés, 2012). También aparecieron consejos consultivos de temas específicos para los que se incorporaron ciertas asociaciones de carácter sectorial, los referendos, las iniciativas ciudadanas, las comisiones informativas o la participación en

el pleno (Navarro et al., 2009). En la primera década de este siglo, nuevamente el papel de las asociaciones vecinales se resiente por la aparición de nuevas reivindicaciones y movimientos sociales con lógicas más atrayentes, sobre todo para el sector de la población joven, como los movimientos antiglobalización, el 0,7 o el voluntariado en las organizaciones del tercer sector. El movimiento asociativo vuelve a repositionarse en cuanto a sus funciones como vertebrador de barrios y ciudades. En ese tiempo comenzó a fraguarse un nuevo escenario con la aparición de diversas metodologías como las agendas 21, los planes integrales, los grupos de diagnóstico o las comisiones ciudadanas, que supusieron la incorporación de agentes no organizados en la participación y coproducción de políticas públicas en el ámbito local (Brugué et al., 2003). Se da inicio en aquellos años a aplicarse poco a poco procesos deliberativos y jurados ciudadanos que incluyeron a la ciudadanía en la toma de decisiones políticas que fue determinante para la incorporación posterior de los presupuestos participativos (Ganuza y Francés, 2012).

5.2. Origen e inicios del presupuesto participativo en España

La multiplicación de iniciativas de presupuesto participativo a raíz de la experiencia de Porto Alegre significó la proliferación y diversificación de metodologías y su adecuación a los diferentes lugares y contextos en los que se desarrollaron (Pineda y Pires, 2012a). Como decía Sintomer (2005), no existía una metodología de presupuesto participativo propiamente dicha, sino que cada experiencia la iba adaptando según sus propias circunstancias y necesidades del contexto en el que se producían.

España no fue una excepción —aunque es el país que presentó una mayor afinidad con el contexto latinoamericano (Allegretti y Herzberg, 2004)— y se implantaron experiencias por primera vez a principios de los 2000 en ayuntamientos como el de Córdoba y otros gobernados por Izquierda Unida e *Iniciativa per Catalunya-Verds*, en las provincias de Sevilla (Cabezas de San Juan) y Barcelona (Rubí) respectivamente³⁴. Córdoba, al ser el municipio más grande de los que puso en marcha el presupuesto participativo, en estos primeros años tomó el

³⁴ No será hasta las elecciones municipales de 2003 cuando alcaldías del PSOE y otros partidos regionalistas implantaran procesos en otras comunidades autónomas, como las de Castilla-La Mancha, Madrid o País Vasco. (Sintomer, 2005).

liderazgo e influyó en muchos municipios europeos y españoles³⁵ (Pineda, 2009; López y Pineda, 2013a).

Para el impulso de esta metodología en España, tuvo un papel fundamental la Universidad y los cursos de posgrado que se pusieron en marcha con el objetivo de formar profesionales en técnicas y metodologías participativas para el desarrollo local y comunitario (Comas, 2010). Estas metodologías estuvieron basadas en la pedagogía de Paulo Freire y en la Investigación-Acción Participativa desarrollada en Latinoamérica en los años setenta y ochenta por autores como Orlando Fals Borda y Carlos Rodríguez Brandaö (Red Cimas, 2007; Ganuza y Francés, 2012).

El primer curso fue puesto en marcha en 1996 en la Universidad Complutense de Madrid, estuvo dirigido por el Profesor Tomás R. Villasante y tuvo un carácter de especialización profesional (Arnanz, 2019). Posteriormente fue replicado, aunque con variaciones, por la Universidad Autónoma de Barcelona, la Universidad Pablo Olavide de Sevilla, la Universidad de Valencia y la Universidad del País Vasco, convirtiéndose en titulaciones oficiales de segundo ciclo, en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior, las de Barcelona, País Vasco y Valencia (López y Malik, 2013). Estos cursos tendrían una importancia notable en los orígenes del presupuesto participativo en España, pues más de la mitad de las experiencias iniciadas hasta el año 2007 contrataron en sus inicios a personas formadas directamente en ellos, e incluso se contrató asesoramiento por parte del mismo curso mediante la fórmula del convenio de colaboración (Ganuza y Francés, 2012). En algunos casos, como en Cabezas de San Juan en Sevilla, Rubí y Figaró-Montmany en Barcelona y Campillos en Málaga, o como en Mejorada del Campo en Madrid, ya en el año 2011, se contó con la colaboración de estos cursos con el objetivo de que el alumnado realizara sus prácticas en los propios procesos (Ganuza y Francés, 2012; López y Malik, 2013).

Pero, a pesar de los nuevos marcos conceptuales y teóricos que se iban introduciendo desde el mundo académico, no hubieran sido suficientes para la llegada

³⁵ Describir estas experiencias, aunque hubiera sido interesante, habría supuesto desviarnos en exceso de los objetivos de esta investigación. Si el lector o lectora tuviera interés en profundizar en estos procesos, puede consultar trabajos de las experiencias desarrolladas en Córdoba (Ganuza, 2002), Cabezas de San Juan (Rosa y Encina, 2003), y Rubí (García Romero, 2002). Asimismo, otros procesos de aquella época que por sus características pueden resultar interesantes, son el de Sevilla (Manjavacas, 2012) por ser la experiencia del municipio con mayor población de Europa por entonces; la experiencia de Albacete (Pérez Castell, 2004), al ser la primera y más difundida experiencia de base asociativa, y la de Logroño (Pineda y Fernández, 2009), que fue el primer proceso de los implementados por gobiernos conservadores en España.

a España de esta metodología si el contexto no hubiese ofrecido otros elementos más vinculados a la realidad sociopolítica de ese momento. Entre ellos pueden destacarse la difusión, a través de los Foros Sociales Mundiales de 2001 y 2002 celebrados en Porto Alegre, de las experiencias que desde hacía más de una década estaban desarrollándose en Latinoamérica (Comas, 2010), o la crisis de representatividad cada vez más acuciante que experimentaron las asociaciones vecinales por entonces, que convertía al presupuesto participativo en un espacio idóneo para la participación individual de la ciudadanía y para el impulso de una nueva concepción de participación ciudadana ligada a la toma de decisiones públicas (Ganuza, 2005).

Después de las elecciones locales de 2003 se paralizaron algunas experiencias precursoras, como las ya mencionadas de Rubí y Cabezas de San Juan, y otras como las de Sabadell y Algete (Ganuza, 2010; Pineda y Pires, 2012a), aunque a finales de aquella legislatura ya se habían puesto en marcha 24 experiencias en municipios pequeños, como Torreperogil en Jaén o Figaró-Montmany en Barcelona; medianos, como Getafe y Leganés en Madrid, Petrer y *Sant Joan d'Alacant* en Alicante o Almansa en Albacete; y grandes, como San Sebastián en Guipúzcoa, Sevilla o Córdoba. Existió un repunte en el inicio de nuevas experiencias después de la celebración de las elecciones municipales de 2003 y, sobre todo, después de las de 2007 (Pineda, 2009; Ganuza y Francés, 2012), cuando se consolidaron experiencias en funcionamiento y donde comenzaron otras nuevas como Elche y Novelda en el País Valenciano (López y Carrillo, 2010), El Ferrol y Fene en Galicia o Algeciras y numerosos municipios malagueños en Andalucía (Gutiérrez et al., 2011). Y es que el inicio de nuevas experiencias se produce mayoritariamente después de la celebración de unas elecciones municipales, y en cambio en el último año de mandato o en el año de elecciones el número disminuye (Pineda, 2009; López y Pineda, 2013a).

En esos años en España existía un clima favorable para la multiplicación e intensificación de experiencias de presupuesto participativo por varios motivos. En primer lugar, se produce un efecto contagio entre las diversas localidades que ponen en marcha esta iniciativa, que animó a otros municipios a implantarla en sus ayuntamientos. Esto ocurrió en las provincias de Córdoba, Sevilla y Barcelona en los primeros años, y de manera extensiva en las respectivas comunidades autónomas de

Andalucía y Cataluña que, junto al País Valenciano³⁶, fueron en donde más experiencias se pusieron en marcha (López y Pineda, 2013a).

Asimismo, comienza a hacerse efectiva la aplicación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la Modernización del Gobierno Local (“Ley de Grandes Ciudades”), que venía a modificar la Ley 11/1999 y la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Con la promulgación de esta ley se impulsaría el presupuesto participativo al articular la norma desde la participación territorial en torno al presupuesto público en las llamadas “Grandes Ciudades”, obligando a estos municipios a incluir procesos de debate y participación en relación con el presupuesto público³⁷ (Pineda y Pires, 2012a). Pero, del mismo modo que la institucionalidad era mayor, este crecimiento estuvo limitado al ser una ley de aplicación solo para un tipo de municipios, y, al mismo tiempo, por no recoger las pautas, mecanismos y objetivos que debían ser incluidos en las experiencias participativas que se llevaran a cabo. Esto favoreció, como veremos en el apartado 5.2.2., la aparición de modelos muy diferentes que poco tienen que ver con lo que podríamos entender como presupuesto participativo.

Por otra parte, en aquellos años hubo un interés creciente en los partidos políticos en España de incorporar en sus programas electorales la necesidad de modernizar la Administración, con la finalidad de dotarla de mecanismos y herramientas más eficientes ante el crecimiento de nuevas problemáticas y necesidades (Brugué y Parés, 2012). En 2004 se celebraron las Asambleas Generales de IU y PSOE donde la cuestión participativa se puso a debate. Se cuestionó si las viejas relaciones de la democracia, tal y como eran entendidas hasta la fecha, eran contraproducentes para la estabilidad y futuro de los partidos políticos. También en 2004 el Partido Popular adoptó una postura cercana hacia la participación y las democracias participativas que es acordada en el Congreso General de ese mismo año (Ganuza y Francés, 2012). Y es que el discurso de los grupos políticos perseguía ampliar la base de legitimación de las actuaciones públicas, lo que obligaba a desarrollar nuevas herramientas de gobierno que facilitaran mayores consensos con la implicación de la ciudadanía en las decisiones públicas (Ganuza y Gómez, 2008).

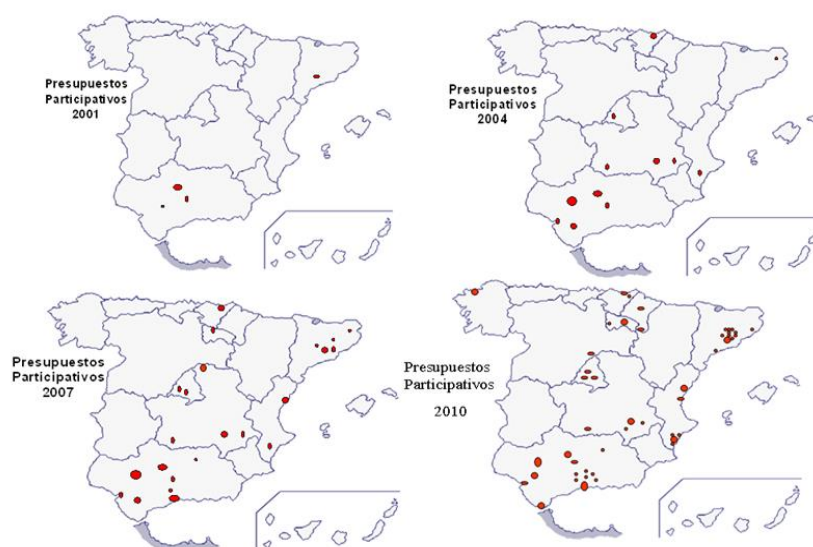
³⁶ López y Pineda (2013a) advirtieron que este efecto contagio no pudo darse en el País Valenciano debido a la falta de proyección externa de estas experiencias y el poco conocimiento que tenían sobre ellas el personal político y técnico de los municipios cercanos.

³⁷ En aquellos años algo similar ocurriría con la llamada *Ley Vaillant* en Francia, con la que se crearon órganos consultivos (“consejos de distrito”) en los municipios de más de 80.000 habitantes para decidir en qué gastar algunas partidas del presupuesto público (Campos, 2014).

Existía, por tanto, una necesidad de crear soluciones incorporando nuevas relaciones a nivel político entre gobiernos y ciudadanía, además del riesgo que suponía una Administración que se había quedado completamente obsoleta. Esto fue una de las diferencias más significativas que existieron entre los contextos brasileño y español en sus inicios, que, mientras en el primero el principal objetivo fue la racionalización del gasto público y la inversión de prioridades, en España no fueron las prioridades de redistribución de recursos y reducción de las desigualdades sociales las razones que motivaron la implantación de esta metodología, sino los objetivos de modernizar la Administración Pública y profundizar la democracia (Ganuza y Gómez, 2008; López y Malik, 2013).

En el año 2010 ya se había implantado esta metodología en más de 70 municipios (Pineda, 2009), aunque la crisis financiera y las elecciones municipales de 2011 provocaron desajustes y paralizaciones en el último año de muchas experiencias que estaban en funcionamiento (Pineda y Pires, 2012a). Después de las elecciones de 2011 en las que el Partido Popular toma el poder en la mayoría de los gobiernos municipales, y la imposición de las medidas de restricción del gasto que aprobó el gobierno central para la administración local³⁸, se paralizaron definitivamente muchas de las experiencias iniciadas en aquella época (Pineda, 2016). En la Figura 8 se detalla la multiplicación de experiencias hasta el año 2010.

Figura 8: Evolución del presupuesto participativo en España (2001-2010).



Fuente: Ganuza y Francés, (2012, p. 70).

³⁸ La Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (Ley 2/2012) o la Ley de Racionalización del Gasto de la Administración Local (Ley 27/ 2013), entre otras medidas.

5.2.1. Características del presupuesto participativo en España hasta el año 2011

Ya se ha hecho referencia a la dificultad de describir de una manera general las experiencias realizadas en España por la heterogeneidad de metodologías y contextos en los que se desarrollaron. Ganuza (2012) en un intento de proporcionar una visión general de la realidad de las experiencias implementadas en España, enumeró una serie de rasgos generales que compartieron un buen número de ellas:

- Eran procesos deliberativos y vinculados al proceso de toma de decisiones, con una periodicidad que normalmente era anual³⁹, con propuestas realizadas directamente por la ciudadanía, valoradas por personal técnico y priorizadas en base a unos criterios de justicia distributiva.
- Disponían de una reglamentación interna realizada, en muchas ocasiones, por la ciudadanía, aunque dentro de los límites que imponía la Administración. En la mayoría de las experiencias se han denominado a estas normas “autorreglamentos”, aunque, como después explicaremos, si atendiéramos realmente al alcance de autonomía que significaban para la ciudadanía, el nombre que mejor las definiría hubiera sido “co-reglamentos”.
- Incorporaban elementos informativos destinados a difundir información general o parcial sobre el presupuesto municipal, con la intención de formar a la ciudadanía sobre el propio objeto de decisión.
- Existía, de una u otra forma, una rendición de cuentas por parte del gobierno en relación con las propuestas que debían ejecutarse.
- Se crean estructuras *ad hoc* de participación (Consejo de Ciudad o de Presupuesto Participativo) con el objetivo de realizar el seguimiento de las propuestas aprobadas en la fase de ejecución del proceso.

En los primeros años, las experiencias fueron iniciativa de partidos de izquierda, llegando a ser el 76% de los procesos en 2007 los desarrollados por el PSOE e IU (Ganuza y Gómez, 2008). Aun así, desde que en 2005 el Partido Popular en la ciudad de

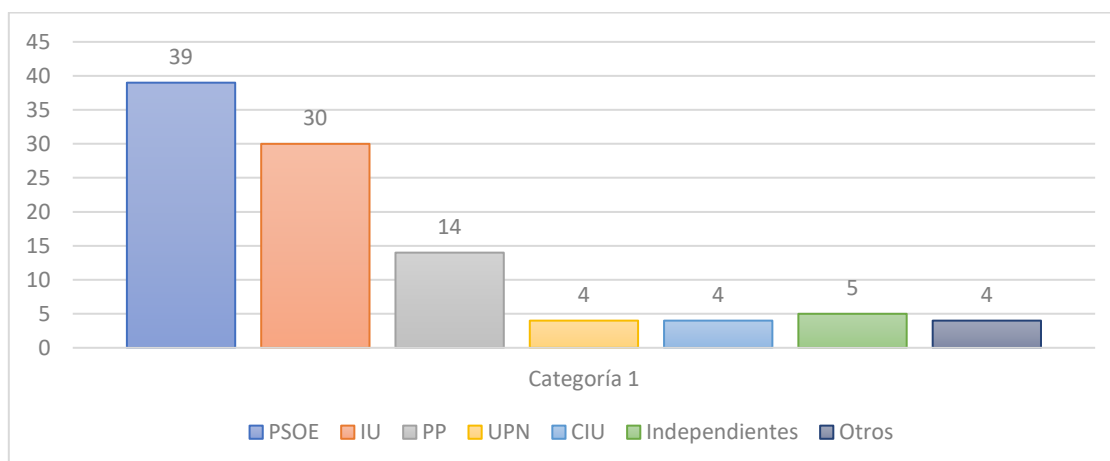
³⁹ Fueron pocas las experiencias que se organizaron con una periodicidad diferente. Algunos ejemplos fueron los llamados Presupuestos Participativos de Inversiones en Sabadell (año 2002), que fue un proceso de síntesis que utilizó la metodología Easw e identificó solamente unas prioridades de inversión para una legislatura; o la experiencia de Petrer (Alicante), que, a partir de 2007, cuando el Partido Popular obtuvo el gobierno municipal, se convirtió en un mecanismo de concesión de subvenciones encubiertas para las asociaciones con una periodicidad de cuatro años (Carrillo, 2010).

Logroño pusiera en marcha la primera experiencia impulsada por un gobierno conservador, este partido llegó a liderar el 14% de las experiencias que se habían implementado en la primera década de siglo, lo que “nos permite pensar los presupuestos participativos como una nueva forma de participación y articulación política al margen de la ideología partidista” (Ganuza y Gómez, 2008, p. 26).

A esto habría que recalcar que, en numerosas ocasiones, no todos los gobernantes de un mismo partido que llevaron a cabo procesos de presupuestos participativos estuvieron de acuerdo con esta metodología de gestión pública, lo que dificultó aún más su implementación cuando se ponían a debate cuestiones relacionadas con áreas o materias delegadas a personas que, a pesar de formar parte del Equipo de Gobierno, no confiaban en el proceso (Ganuza, 2010). Como aseguran Francés et al. (2015) y Ganuza (2005) las experiencias de presupuestos participativos eran estrategias de personas concretas y no de partidos políticos, dificultando su consolidación y transversalidad en el diseño y aplicación de las políticas locales. El que no hubiera una posición común y activa entre todos los miembros de un gobierno supuso que no fuera un proyecto colectivo y además complicó su funcionamiento (López y Pineda, 2013a).

Con respecto a la incidencia ideológica en los procesos según el partido que los ponía en marcha (Figura 9), como indican algunas investigaciones (Ganuza y Gómez, 2008; Navarro et al., 2009), se detectan diferencias en la implementación de estos procesos, ya sean partidos de izquierda o de derecha los que los impulsan, encontrándose más vinculación con los objetivos de creación de capital social y cultura cívica en los primeros, y con la buena gobernanza y la modernización de la administración en los segundos. Esto implica una apuesta por la generación de capital social a través de lo que se ha llamado participación intensiva de la ciudadanía, que exige una dedicación y profundización mediante la creación de espacios de encuentro y deliberación entre los actores que conforman la realidad social, y que muchas veces se antepone a la denominada participación extensiva, que busca involucrar al mayor número de personas sacrificando la intensidad de la participación y la calidad deliberativa en la mayoría de los casos (Andrade, 2016).

Figura 9: Experiencias de presupuesto participativo por partido político que las impulsa.



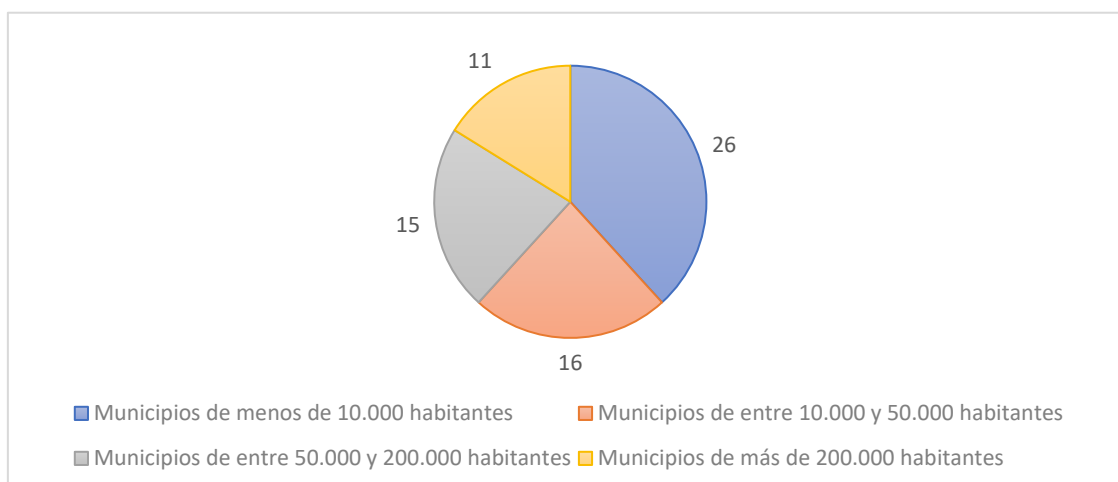
Fuente: Ganuza y Francés (2012, p. 74).

En cuanto a la dispersión geográfica de las experiencias, por comunidades autónomas, Andalucía fue la comunidad autónoma en la que más municipios implementó el presupuesto participativo (el 43%), seguida del País Valenciano (18%) y Cataluña (15%) (Ganuza y Gómez, 2008; Pineda, 2009; López y Pineda, 2013a). El País Valenciano se situó como la segunda comunidad en la que más procesos se habían implementado, con la particularidad de no contar con ningún organismo supramunicipal que apoyara estas políticas como ocurrió con la Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga en Andalucía⁴⁰, o la Diputación de Barcelona y la Dirección General de Participación de la *Generalitat* en Cataluña (Pineda, 2009; Ferrer, 2010; Blanco y Ballester, 2011). En el año 2010 había experiencias en 12 de las 17 comunidades autónomas, cuando en 2004 solo las había en cinco (López y Pineda, 2013a).

Al contrario de lo que a menudo se ha podido pensar respecto al presupuesto participativo, no había más experiencias ni eran más comunes en municipios pequeños (Ganuza y Gómez, 2008), aunque debido al fuerte impulso de las Diputaciones de Málaga (Pineda y Pires, 2012a) y Barcelona (Ferrer, 2010; Blanco y Ballester, 2011), se consiguió que aumentaran las experiencias de este tipo de municipios, llegando al 38% de todos los procesos llevados a cabo a finales de la década pasada (Pineda, 2009), como se observa en la Figura 10.

⁴⁰ Casos como los de los ayuntamientos de Casabermeja, Archidona, Humilladero o Colmenar son resultado del trabajo realizado de manera colaborativa entre los consistorios y la Diputación de Málaga, por ese motivo muchas de estas experiencias desaparecieron por los cambios de gobiernos en las elecciones municipales de 2011.

Figura 10: Experiencias de presupuestos participativos por tamaño de municipio.



Fuente: Pineda (2009, p. 10).

El objeto de decisión que se puso a debate en la mayoría de las experiencias fue una parte del capítulo de inversiones, aunque también ha habido otros capítulos en los que se ha incluido la participación (como gastos corrientes, transferencias corrientes y transferencias de capital) e igualmente se ha debatido sobre directrices de políticas públicas e incluso sobre los capítulos de ingresos (Pineda y Pires, 2012a; Ganuza y Francés, 2012; Gómez del Peso, 2014). Francés et al. (2015) explican qué es una inversión:

Las inversiones son “obras”, tanto nuevas como mantenimiento de la que ya hay, por ejemplo, la construcción de un jardín o mejora de calles. Además de obras, las inversiones también pueden ser “adquisiciones permanentes” del ayuntamiento, como por ejemplo la compra de un vehículo o de contenedores de residuos. Las inversiones, por lo tanto, no se refieren a actividades (talleres, festejos, programas...), ni a servicios (más policía, más educadores...) ni a subvenciones. (p. 31)

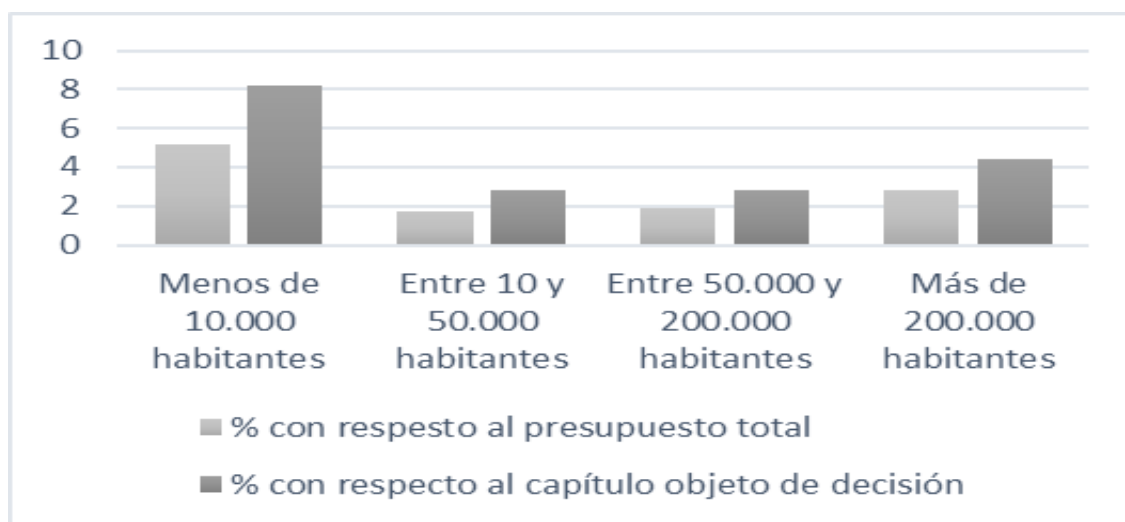
Los motivos por los que el capítulo de inversiones fue el que más se incluyó en el debate público, fueron la complejidad que implicaba el sometimiento de ciertos programas y servicios a un tipo de contratación determinada, y la necesidad de mayores esfuerzos y cambios en la organización y negociación entre las diferentes áreas y departamentos con la entrada en el debate de otro tipo de actuaciones (Francés et al., 2015). Además, en términos de oportunidad política, las inversiones también se acomodaban mejor a los intereses de los gobiernos al ser la ejecución de obras las actuaciones con más visibilidad frente a otro tipo de actividades y servicios (Bastante et al., 2005).

Pineda y Pires (2012a) señalaron que las experiencias que pusieron a debate una parte o el total del capítulo de inversiones significaron más de un 80% del total de los procesos de presupuesto participativo realizados en España. Esto también fue motivado

por un número importante de experiencias que utilizaron esta metodología para la aplicación de la ya comentada Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que obligaba a que el 5% de este capítulo fuera gestionado por los distritos (Pineda, 2004). Esta característica se ha podido ver con más intensidad en los gobiernos de corte conservador y significaba que muchas veces no participara toda la ciudadanía en los momentos de toma de decisiones. En la mayoría de estos procesos la ciudadanía solo podía presentar propuestas para ser discutidas y priorizadas por los miembros de las Juntas de Distrito⁴¹, compuestas por personal electo, representantes de las asociaciones vecinales del distrito y entidades sectoriales.

Para finalizar, con respecto a la cantidad que se decidía participativamente, en términos relativos los municipios pequeños (de menos de 10.000 habitantes) dirigieron una cantidad mayor para que su fuera decidido por la ciudadanía (Gómez del Peso, 2014). Mientras estos municipios superaron de media el 6% del presupuesto total del ayuntamiento (Figura 11), los municipios con más de doscientos mil habitantes apenas llegaron al 1,70% (Ganuzo y Francés, 2012). En todas las experiencias españolas se discutió sobre el gasto y no sobre la previsión de ingresos (Parés, 2011), con excepciones en municipios de Cataluña y Castilla-La Mancha que tuvieron un alcance muy limitado.

Figura 11: Porcentaje de presupuesto puesto a debate por tamaño de municipio.



Fuente: Gómez del Peso (2014, p. 358).

⁴¹ Las Juntas de Distrito son órganos para la desconcentración de la gestión municipal de una división territorial, denominada “distrito”, de una localidad, y tienen como finalidad representar los intereses del territorio y canalizar parte de la participación ciudadana del municipio.

5.2.2. Modelos de presupuestos participativos en España

En España no hubo un modelo único de proceso de presupuestos participativos, ya que, al fin y al cabo, cada municipio puso en marcha la experiencia atendiendo a diferentes características, demandas y objetivos que se buscaba alcanzar con la implantación de esta metodología. Al principio las experiencias españolas tuvieron una influencia directa del modelo de Porto Alegre (Córdoba, Rubí, Puente Genil...), pero posteriormente fueron adaptándose a los diferentes contextos y características. Eso sí, todos los procesos compartían el objetivo de implicar a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, independientemente del partido o partidos políticos que lo pusieran en marcha:

Da igual si hablamos del Partido Popular o del Partido Socialista. Siempre, a diferencia del resto de las experiencias europeas, salvo en Italia y Portugal, el proceso participativo está diseñado para que la ciudadanía pueda decidir directamente una parte del presupuesto de la Administración local⁴². La heterogeneidad entre las distintas experiencias es significativa, pero las diferencias están relacionadas con la forma de implementar esa implicación. Esto no significa que las consecuencias democratizadoras de los presupuestos participativos sean idénticas en todos los procesos, ni todas las experiencias alcancen los mismos niveles de participación e implicación ciudadana. (Ganuza y Gómez, 2008, p. 23)

Ante esta tesitura, una de las dificultades más importantes que han encontrado las personas investigadoras de estos procesos es la de elaborar una definición de presupuesto participativo que recogiera la amplitud de concepciones, objetivos y metodologías implementadas (Pineda, 2009). No existe una definición reconocida de presupuesto participativo, ya sea política o científica, que pueda explicar verdaderamente los criterios y características que deberían cumplir estas experiencias (Sintomer et al., 2012). Y es que ha ido creciendo la preocupación por delimitar y definir qué es un presupuesto participativo debido a la gran cantidad de experiencias, a su extensión por el mundo, y a las características tan distintas entre las diversas experiencias por las particularidades políticas, económicas y culturales de los territorios y países en los que se han desarrollado (Ganuza et al., 2013).

En un principio, la mayoría de las definiciones adolecieron de ser demasiado amplias o restrictivas, introduciendo prácticas que poco tienen que ver con el presupuesto participativo o dejando fuera infinidad de experiencias que podrían

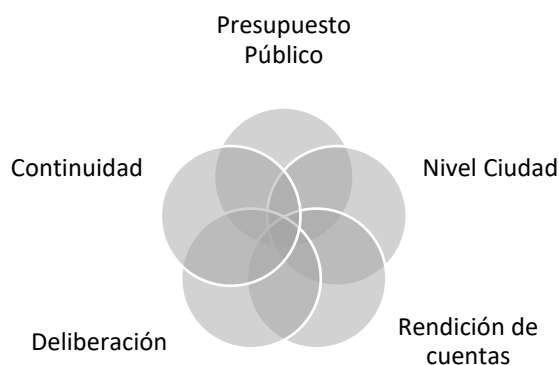
⁴² En España, 2008 aparece por primera vez una experiencia de ámbito regional en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, aunque con un alcance limitado y restringida a políticas de sanidad en un área de salud específica que comprendía 16 municipios: el área de Puertollano (Ganuza y Francés, 2012; Pineda et al., 2014). En el año 2011, con la llegada al gobierno autonómico del Partido Popular el modelo se paralizaría sin que tampoco lo recuperara el PSOE con su vuelta al poder en 2015 (Aguilar y Bleda, 2018).

compartir principios, objetivos o metodología (Pineda y Pires, 2008a). Por eso, a pesar de estos intentos, no existe un consenso ni en la definición ni en el contenido que debiera tener el presupuesto participativo, y por eso surgió la necesidad de que se expresaran estos términos planteados bajo características o dimensiones compartidas (Pineda y Pires, 2008a).

Para superar esta dificultad, los investigadores elaboraron modelos o tipologías utilizando distintos criterios para su caracterización (Cabannes, 2004b, 2004c; Sintomer, 2005; Marquetti, 2007; Sintomer et al., 2008), que nos llevan, más que a una definición de lo que es un presupuesto participativo, a un marco amplio conceptual de las diferentes estrategias, características y metodologías utilizadas en la cantidad de experiencias que se han ido implementando. Sintomer (2005) señaló que todas las experiencias de presupuesto participativo se articulan en torno a tres criterios que las diferencian de otros tipos de iniciativas participativas: el primero es que el objeto de discusión, desde el que gira el debate en el proceso, fuera el presupuesto público; el segundo exige que la organización se realice desde un nivel territorial de ciudad, dejando fuera otros procesos de desarrollo comunitario de ámbito barrial o zonal; y, por último, que la experiencia tenga continuidad en el tiempo, es decir, que no suponga una acción puntual, sino ciclos que se repiten de una manera sucesiva a lo largo de un período determinado. Una acción, debate o referéndum sobre aspectos de financiación o gasto del presupuesto público, aunque fueran a nivel ciudad, nunca podrían ser ejemplos de presupuesto participativo (Sintomer et al., 2012).

Años después, Sintomer et al. (2008) incluirían dos nuevos criterios para diferenciar lo que es una práctica de presupuesto participativo de lo que no (Figura 12). Estos criterios son la existencia en el proceso de instituciones o espacios específicos para la deliberación y la rendición de cuentas por parte de la Administración. Estas dos últimas características demandaban a las experiencias que fueran espacios de análisis y debate sobre las necesidades y prioridades del municipio, y también que se articularan mecanismos para el control social de la ciudadanía.

Figura 12: Características que definen un presupuesto participativo.



Fuente: elaboración propia a partir de Sintomer et al. (2008).

En España, en los últimos años, algunos autores han utilizado dimensiones para crear marcos de análisis y evaluación de experiencias (Parés, 2011; Navarro, 2008; Francés et al., 2015) o han intentado clasificarlos perfilando modelos donde pudieran incluirse según fueran sus características (Ganuza, 2007; Pineda y Pires, 2008a; Sintomer et al. 2008; Sintomer y Ganuza, 2011; Ganuza y Francés, 2012). En nuestra investigación nos centraremos en la clasificación que hacen Ganuza y Francés (2012) por ser la que hemos utilizado como criterio de selección de nuestro caso de estudio. Los autores presentaron tres modelos de presupuesto participativo que hasta entonces se habían desarrollado en España: el burocrático, el representativo y el participativo. Para la realización de esta tipología tuvieron en cuenta cinco criterios: (1) la participación (quiénes y cómo se participa); (2) la relación del presupuesto participativo con la Administración (grado de autonomía de los participantes); (3) las reglas del proceso (quiénes y cómo se elaboran las normas del proceso); (4) deliberación (quiénes, cómo y cuándo se delibera); (5) el proceso de toma de decisiones (cómo se organiza y desarrolla el proceso de toma de decisiones).

Modelo burocrático

En este tipo de experiencias, la participación de la ciudadanía solo tiene lugar en la elaboración de propuestas mediante fichas que se entregan en dependencias municipales o por cuestionarios en internet. Las relaciones de la Administración con el presupuesto participativo son jerárquicas (de arriba-abajo) y las reglas son elaboradas por la concejalía o concejalías responsables del proceso. No existe deliberación y la toma de decisiones se articula en espacios privados en los que únicamente están presentes políticos, técnicos y, en algunos casos, representantes de “élites ciudadanas”.

Solían implantar este tipo de experiencias los ayuntamientos gobernados por un partido político conservador, siendo ejemplos de procesos de este tipo: Alicante, Málaga o Castellón en su primera etapa⁴³. En este modelo se encuadrarían muchas de las experiencias a las que se refiere Pineda (2004), y de la hemos hablado en este mismo capítulo, que tenían como objetivo gestionar participativamente el 5% del presupuesto de inversiones por los distritos, en aplicación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (Ley de Grandes Ciudades).

Modelo representativo

La participación recae principalmente en las asociaciones. Son ellas las responsables de elaborar las propuestas —en algún caso la ciudadanía no organizada también puede hacerlo— y son corresponsables junto a la Administración de la creación de las reglas del proceso, como también sobre cualquier otra cuestión que afecte al presupuesto participativo. La deliberación y el proceso de toma de decisiones tiene lugar entre los representantes de las asociaciones, por lo que el ciudadano ni actúa ni controla el proceso directamente. Se aproxima a lo que Yves Cabannes (2004c) catalogó como un modelo de democracia representativa comunitaria. La experiencia de este tipo que más notoriedad alcanzó fue la de Albacete (Pérez Castell, 2004), aunque también se implementaron en otros municipios medianos de Castilla-La Mancha como Almansa o Tobarra.

Modelo participativo

En estos modelos participa toda la ciudadanía. Los procedimientos son diseñados a partir de asambleas abiertas, a las que se invita a todos los vecinos e,

⁴³ En Castellón (171.000 habitantes) se desarrollaba presupuestos participativos desde el año 2006 en aplicación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (“Ley de Grandes Ciudades”). Desde las elecciones de 2015 en las que el Partido Popular pierde la mayoría absoluta que ostentaba en el Ayuntamiento desde 1991, gobiernan en coalición el PSPV-PSOE y Compromís con el apoyo de la candidatura de unidad popular *Castelló en Moviment*, iniciando el presupuesto participativo una nueva etapa de la ciudad. En el año 2016 se utilizó exclusivamente una adaptación de la plataforma de *software* libre Consul que recibió numerosas críticas por parte de la oposición y asociaciones de vecinos ante la baja participación (1,6% del censo), y la consideración de que se “ninguneaba” al tejido asociativo. Durante el 2017 se realizó un diagnóstico y un (auto)reglamento con el objetivo de propulsar los espacios presenciales y deliberativos, ya que era una de las reivindicaciones de *Castelló en Moviment*. La baja participación y las condiciones previas y posteriores que impuso el Ayuntamiento desvirtuaron el proyecto, y sigue siendo predominantemente *on-line* con un bajo protagonismo de los espacios deliberativos.

incluso, a personas que trabajan o mantienen algún tipo de vínculo laboral o social con el municipio. La iniciativa, aunque surge desde el gobierno, es susceptible a las sugerencias y modificaciones que puedan aportar los ciudadanos. Las reglas las elaboran entre la ciudadanía y Administración pudiendo ser revisadas periódicamente para introducir cambios y corregir deficiencias de funcionamiento. La deliberación tiene lugar entre la ciudadanía y muchas veces entre ésta y electos y técnicos municipales. El proceso de toma de decisiones es público y tiene unas reglas claras y suficientemente debatidas en las reglas del proceso (autorreglamento). Experiencias significativas de este modelo fueron: Sevilla, Elche, Santa Cristina d'Aro (Girona), o las numerosas experiencias que se pusieron en marcha por el impulso de la Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga. En la Tabla 8 sintetizamos los tres modelos propuestos por Ganuza y Francés (2012).

Tabla 8: Modelos burocrático, representativo y participativo.

	Modelo Burocrático	Modelo Representativo	Modelo Participativo
Participación	La ciudadanía solo puede presentar propuestas	El tejido asociativo y circunstancialmente la ciudadanía en general en alguna fase del proceso	La ciudadanía en general en todas las fases del proceso
Relación con la administración	De arriba-abajo	Margen de autonomía de los participantes (tejido asociativo)	Margen de autonomía de los participantes (ciudadanía)
Reglas del proceso	Elaboradas por la Administración	Elaboradas por la Administración y tejido asociativo	Elaboradas por la Administración y ciudadanía en general
Deliberación	No existe. Las decisiones no están sujetas a unos criterios públicos ni existe debate entre los diferentes agentes	Fuerte, pero limitada a los representantes de las asociaciones	Media, aunque abierta a toda la ciudadanía y, en algunas ocasiones, se da entre ésta y políticos y técnicos municipales
Toma de decisiones	Carácter privado y publicidad solo de los resultados	Carácter privado, aunque suele hacerse público el proceso de toma de decisiones	Carácter público y reglas claras de antemano del proceso de toma de decisiones.

Fuente: elaboración propia a partir de Ganuza y Francés (2012).

La capacidad de empoderamiento de la comunidad y de transformación social de una experiencia no dependen *a priori* de si ésta se encuadra en un modelo u otro, aunque inevitablemente esta circunstancia condiciona los objetivos, acciones e impactos que inciden en la Administración y en la propia ciudadanía. Las experiencias cercanas al modelo burocrático pondrán el énfasis en incluir las visiones individuales, en un marco de competencia entre intereses personales, sin modificar las lógicas de funcionamiento y gestión de la propia Administración. Por otra parte, las que se encuentran más cerca del modelo participativo propician un cambio de relaciones entre la Administración y la ciudadanía, y se reconocen intereses y motivaciones divergentes, creando espacios deliberativos donde confrontar y buscar consensos para la construcción de proyectos comunes.

5.2.3. Redes de municipios: El intento fallido de la Red Estatal de Presupuestos Participativos

La Red Estatal por los Presupuestos Participativos empieza a gestarse en un contexto de creación de diferentes redes nacionales e internacionales para difundir y compartir experiencias y saberes en torno al presupuesto participativo y otras prácticas de democracia participativa. Su inicio tuvo lugar en las Jornadas Internacionales sobre Presupuesto participativo que convocó la Diputación de Málaga en marzo de 2007 (López y Malik, 2013). En este encuentro se aprobó la Declaración de Málaga como documento base del grupo de trabajo de la Red FAL sobre democracia participativa y presupuesto participativo.

En 2008, en Sevilla, tiene lugar un encuentro de gobiernos locales en el que se comprometieron a crear una red municipalista que tuvo su Asamblea Constituyente en Antequera el 28 de junio de 2008 y en la que declararon, entre otras cosas, su apuesta por la democracia participativa como nueva forma de gobierno; la necesidad de impulsar nuevas formas de gestión participativa; y la concepción de un presupuesto participativo con los siguientes criterios⁴⁴ (Red FAL, 2010):

⁴⁴En el contexto internacional, la Red Internacional de Presupuestos Participativos, formada por diferentes instituciones, organizaciones y redes nacionales de presupuestos participativos, ya en su II Asamblea de la Red Internacional (Dakar, febrero de 2011) propuso revisar estos criterios. Se vio la necesidad de completar esta lista con otros nuevos que permitieran definiciones más completas de presupuestos participativos y más comprometidas con la transformación social y el empoderamiento ciudadano. Estos criterios se materializaron con la Declaración de Bogotá de la III Asamblea de la Plataforma Internacional por los Presupuestos Participativos en junio de 2011, que completó esos criterios y añadió otros que, de forma resumida, fueron: (1) inclusividad, (2) mandato imperativo a las personas delegadas de las asambleas, (3) participación ciudadana en todas las fases del proceso, (4) continuidad de la experiencia, (5)

- *Autorreglamentado.* La ciudadanía deberá participar en la elaboración de las normas del proceso.
- *Vinculante.* El gobierno municipal se compromete a cumplir con los acuerdos tomados en el proceso.
- *Universal: una mujer, un hombre, un voto.* Participación abierta a toda la ciudadanía sin otorgar ningún estatus especial a las asociaciones y organizaciones comunitarias.
- *Con un sistema de seguimiento, control social y rendición de cuentas.* Los procesos deberán contar con procedimientos de control de la ejecución de los acuerdos tomados.
- *Deliberativo.* Los procesos dispondrán de espacios en los que se dé deliberación entre la propia ciudadanía, y ésta con los políticos y técnicos municipales.

La Red fundamentalmente realizó una función de difusión de una forma de concebir el presupuesto participativo. Una concepción más acorde a sus orígenes en Latinoamérica y con los principios de “democratizar la democracia”, frente a otros proyectos que, utilizando la misma denominación, tenían objetivos y metodologías muy discutibles para algunos investigadores y profesionales de este tipo de procesos. Asimismo, el carácter pedagógico del presupuesto participativo se hace patente desde la propia Red, cuando plantea, como uno de los retos fundamentales: “Profundizar el carácter reflexivo y pedagógico de los procesos. Fortalecimiento de espacios deliberativos y formativos que involucren a responsables políticos, técnicos/as y a la ciudadanía” (Red FAL, 2010, p. 12).

En la V Asamblea de la Red, celebrada el 1 de julio de 2013 en Archidona (Málaga), se aprobó el cambio de nombre por el de Red de Ciudades Participativas, con el propósito de incluir municipios con experiencias que, aunque no fueran estrictamente presupuesto participativo, sí estuvieran en la línea de la propia Declaración de Antequera. Además, aunque menos explícita, el cambio de denominación también tuvo una motivación política. El municipio que ostentaba la presidencia de la Red, Rivas-Vaciamadrid, que era uno de los principales feudos

apoyo técnico y administrativo, (6) significación y progresividad del monto a debatir, (7) vinculación con la planificación del territorio, encaminado a la búsqueda de la justicia social y, por último, (8) movilizador y transformador de la realidad (Plataforma Internacional por los Presupuestos Participativos, 2011).

electorales de Izquierda Unida en la provincia de Madrid⁴⁵, todavía no implementaba presupuestos participativos a pesar de haber tenido varios intentos previos frustrados⁴⁶.

En la actualidad la Red carece prácticamente de actividad y tiene un impacto limitado más allá de la coorganización de Encuentro Ibérico de Democracia y Presupuestos Participativos⁴⁷. La red ha sido desde sus inicios predominantemente política, en el que su liderazgo era asumido por municipios con perfiles políticos muy similares, convirtiéndose en dependiente de la coyuntura que hubiera de poder. No es el caso de la Red de Portugal (*Rede de Autarquias Participativas*), red de carácter pragmática⁴⁸, liderada por organizaciones de la sociedad civil como es la Asociación In-Loco⁴⁹.

En estos momentos está apareciendo nuevas redes de municipios que intentan potenciar las políticas públicas de participación ciudadana en España, como Kaleidos o

⁴⁵ Desde las elecciones municipales de 1991, en la que Eduardo Díaz Montes obtuvo la alcaldía de la localidad con Izquierda Unida, se han ido sucediendo hasta la actualidad gobiernos de esta formación de izquierdas. En la legislatura 2015-2019, y a pesar del vuelco político en muchos ayuntamientos por la irrupción de nuevos partidos políticos y candidaturas ciudadanas, mantuvo el poder gracias a un gobierno de coalición con EQUO y “Somos Rivas”.

⁴⁶ En 2018 se implantó por primera vez un proceso participativo en el que el vecindario de Rivas Vaciamadrid pudo decidir el destino de 150.000 euros del Capítulo de Inversiones del Presupuesto Municipal. La experiencia reúne las características de los modelos instrumentalistas que se han multiplicado después de las elecciones municipales de 2015 y que explicaremos en el siguiente capítulo (apartado 6.2.2.), asemejándose más a un “concurso de ideas” y reuniendo las siguientes características: la participación de la ciudadanía se dio solo en algunas fases del proceso; existía una relación entre el ayuntamiento y la ciudadanía mediada por una plataforma o página *web*; el diseño y las normas del proceso fueron diseñadas completamente por la Administración, no existían espacios de deliberación, y la toma de decisiones se realizó por votación *on-line* para la que estuvieron llamadas a participar las personas mayores de 16 años empadronadas en el municipio.

⁴⁷ El Encuentro Ibérico de Democracia y Presupuestos Participativos es un espacio bienal de intercambio y aprendizaje sobre las experiencias puestas en marcha en la Península Ibérica. Este evento lo organizan la Red de Ciudades Participativas (España) y la Red de Autarquías Participativas (Portugal), que cuentan con el apoyo del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, y de algunas entidades sociales como la Asociación In-loco de Portugal, y la entidad Coglobal y la Asociación Preparación de España. Por el momento, llevan celebradas cuatro en las localidades de Odemira (Portugal) en el año 2012, Molina (España) en 2014, *Ponta Delgada* (Portugal) en 2016, y en *A Coruña* en 2018, y estaba programada una quinta edición para 2020 en la ciudad de Cascais (Portugal), que se pospuesto a 2022 por la crisis sanitaria de la COVID-19.

⁴⁸ La distinción entre redes políticas y pragmáticas la hacen Herzberg et al (2013) diferenciando las redes en las que predominan componentes eminentemente políticos, con otras en las que se dirigen a ofrecer otros elementos más pragmáticos y que, normalmente, son promovidas por organizaciones internacionales.

⁴⁹ La Asociación *In-Loco* es una entidad portuguesa sin fines de lucro que desde 1988 desarrolla iniciativas de innovación social para la mejora de la calidad de vida de las personas. En todo este tiempo ha desarrollado proyectos de animación comunitaria y desarrollo local, e intervención social y planeamiento, entre otros, resaltando la coordinación y asesoramiento en Presupuesto participativo y el impulso de la *Red de Autarquías Participativas* de Portugal.

la Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), además de iniciativas más específicas sobre presupuestos participativos como la Red “Democracia Participativa Ruta Sur”, coordinada por la entidad social Coglobal, que integra varios de los municipios de Murcia y Andalucía donde la entidad está realizando funciones de asesoría: Molina de Segura, Conil, Córdoba y Málaga⁵⁰. Entendemos que estas iniciativas incipientes podrán fructificar si logran integrar a otros territorios y organizaciones ciudadanas en un futuro, y evitan convertirse en redes políticas si orientan su acción a objetivos más pragmáticos.

5.3. Fases, acciones y metodología: el ciclo del presupuesto participativo

Recoger, de una manera general, las diferentes fases que contemplaría un presupuesto participativo es poco menos que imposible si tenemos en cuenta, como hemos visto, la ingente heterogeneidad de metodologías implementadas en las diferentes realidades y contextos de la mayoría de las experiencias. Ganuza y Francés (2012) dividieron el ciclo del presupuesto participativo en cuatro fases, considerando los diferentes modelos (burocrático, representativo y participativo) en los que clasificaron los procesos desarrollados en España. Estas fases, incluyendo la “negociación inicial” (Figura 13), son las que desarrollamos a continuación con el objetivo de ofrecer una perspectiva general de las experiencias que se implementaron en nuestro país (López y Malik, 2013). Con este propósito, también incluimos una serie de ejemplos de prácticas que se desarrollaron en distintos municipios en España para cada una de las fases. Estas son:

- a) Negociación Inicial
- b) Información,
- c) Elaboración de propuestas,
- d) Aplicación de criterios técnicos,
- e) Priorización y toma de decisiones,
- f) Control y rendición de cuentas.

⁵⁰ Para más información de esta Red se puede consultar: <http://www.rutasur.org/>

En España todas las experiencias de presupuesto participativo han sido iniciativa de los gobiernos municipales (Ganuza y Álvarez de Sotomayor, 2003). Esto ha sido una característica generalizada en las experiencias españolas, en las que no ha habido un protagonismo directo de la base social para la implantación de los presupuestos participativos como sí pasó en Porto Alegre. Por tanto, el primer requisito que se ha dado en España para implantar una experiencia de presupuesto participativo ha sido el de la **voluntad política**:

El ciclo del presupuesto participativo, y más todavía en un primer año de implantación, comienza con la decisión política de llevarlo a cabo. Esta decisión política es trascendental, por cuanto otorga cartas de viabilidad al proceso participativo y supone el inicio de un proceso de trabajo interno de la Administración local. (Francés et al., 2015, p. 24)

Esto es muy significativo en la medida de que para nuestro ordenamiento jurídico no es preceptivo utilizar metodologías, como hemos visto que ocurría en otros países como Perú, República Dominicana y Corea del Sur, que integren la participación en el establecimiento de prioridades y en la toma de decisiones en torno a los presupuestos públicos⁵¹ (López Casas, 2011). Esto nos lleva a una primera fase de negociación inicial, que busca la implicación de toda la comunidad y el reconocimiento de la iniciativa como un proyecto colectivo. La manera de afrontar este aspecto ha tenido especial relevancia para la sostenibilidad en el tiempo de los procesos, y es que el apoyo o rechazo que puede causar la experiencia a la oposición política o al tejido asociativo, puede condicionar su posterior desarrollo y paralizar experiencias ante futuros cambios en el gobierno municipal (Ganuza et al., 2013).

Asimismo, el compromiso con la participación efectiva de las personas ha dependido en gran medida del grado de voluntad política del poder ejecutivo, y esta resulta determinante a la hora de que la población se implique en el proceso y en la búsqueda de una nueva cultura de participación con la que la ciudadanía se perciba como un actor con influencia política. Algunas buenas prácticas en este aspecto fueron las experiencias de los municipios de Córdoba⁵², Mejorada del Campo⁵³ y Rubí⁵⁴.

⁵¹ El Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-la Mancha del año 2018, disponía que, las entidades de la Administración Local desarrollarán un presupuesto participativo “que permita tener en cuenta las opiniones y criterios de la ciudadanía para la priorización del gasto público sobre determinadas materias de sus presupuestos, contando para ello con la colaboración de la Administración autonómica. Estos procesos tendrán en cuenta su adaptación en clave de infancia y adolescencia, para que niños y niñas puedan implicarse en su desarrollo, la perspectiva de género y la inclusión efectiva de mayores y grupos excluidos” (art. 29 del Anteproyecto de Ley de Participación de Castilla-La Mancha, 2018).

⁵² Las asociaciones de vecinos fueron una de las principales causas de que la experiencia de Córdoba (2001-2007) sufriera varios cambios metodológicos hasta su paralización definitiva en 2007 (Ganuza y Nez, 2012). La causa fue la falta de apoyo y las críticas que recibió el proceso

Un elemento que normalmente se integraba a caballo entre la negociación inicial y la fase de información, aunque solo en las experiencias en la que la regulación era consensuada entre la ciudadanía y la Administración, era la elaboración del **autorreglamento**. En la mayoría de las experiencias españolas, hasta el año 2015, la ciudadanía participaba en la elaboración de las normas del proceso, pudiendo ser revisadas y modificadas normalmente con una periodicidad anual. Es el documento base que guiaba y planificaba las acciones que se desarrollaron a lo largo del ciclo presupuestario. En torno a su elaboración, por medio de reuniones y talleres, la ciudadanía debatía sobre aspectos como:

- La estructura, que es la base de la organización en la que girará el proceso deliberativo y decisivo. Podía ser territorial (asambleas por zonas o barrios) temática (asambleas temáticas como educación, medio ambiente, etc.), mixta (territoriales y temáticas) o por sectores de población, en las que fundamentalmente se refieren en España a los procesos dirigidos a la niñez⁵⁵ o juventud⁵⁶.

por estas asociaciones. Estas pensaban que perdían poder frente a la ciudadanía en general y no estaban de acuerdo en que cualquier ciudadano o ciudadana tuviera la misma capacidad de decisión que las personas del propio tejido asociativo.

⁵³ El Colectivo Ciudadano por la Participación es un grupo de vecinos y vecinas de Mejorada del Campo que se formó en el año 2007 con el objetivo de implantar presupuestos participativos en su municipio (Espinar, 2013). En el año 2011, poco antes de las elecciones municipales, entregaron una petición formal al Ayuntamiento con la que solicitaban el inicio de la metodología de presupuestos participativos. El partido local MIA-CM lo llevó como moción en el Pleno del mes de febrero de 2011. Finalmente se aprobó, por todos los partidos políticos, y se generó el compromiso de implantar presupuestos participativos ganara quien ganara las elecciones del siguiente mes de mayo.

⁵⁴ En el año 2000 el gobierno municipal suscribió un convenio con la Diputación de Barcelona y la Universidad Autónoma de Barcelona para desarrollar una investigación llevada a cabo conforme a la metodología de la Investigación Acción Participativa (IAP), cuyo objetivo era definir un modelo de participación ciudadana en el proceso presupuestario municipal (García Romero, 2002). La metodología combinó técnicas cualitativas de investigación (entrevistas y grupos de discusión) con talleres participativos en los que se incluyeron a ciudadanía, políticos y técnicos. El estudio pretendió dar respuesta a: 1) los condicionantes de la estructura económica y social del municipio, su red asociativa y la dinámica participativa; 2) el mapa de actores que deberían participar en el proceso; 3) el nivel de asunción práctica de lo que significa un proceso de este tipo; 4) Los ámbitos presupuestarios más factibles para aplicar un proceso participativo; y 5) Proponer métodos de participación.

⁵⁵ En España se han realizado no numerosos procesos específicos con la niñez con metodologías y procedimientos distintos: Sevilla, Córdoba, Elche, Novelda, Santa Cristina d' Aro, Getafe, o Logroño son algunos de los municipios que los han implantado (López, 2012). Sin embargo, el número reducido de experiencias y la escasa supervivencia de todas ellas han contribuido a que no se haya asentado como modelo de participación infantil en España, siguiendo a otros proyectos internacionales más conocidos como "Ciudades Amigas de la Infancia" de Unicef o "La Ciudad de los Niños" del pedagogo y escritor Francesco Tonucci. La experiencia nos indica que existen todavía reticencias por parte de una parte de la población a que la niñez pueda asumir responsabilidades que entiende que pertenecen a las personas adultas, y para las que

- Perfil de las personas participantes como la edad mínima, el ser vecino del municipio o tener alguna vinculación social o laboral, como tener a los hijos escolarizados en algún colegio del municipio o ser empleado municipal del ayuntamiento.
- El tipo de propuestas: de inversión (obras y reparaciones), actividades y/o servicios. En la mayoría de las experiencias esta decisión era tomada de antemano por el Ayuntamiento, y dependía de la concepción política y el grado de apertura que el Ejecutivo concebía la experiencia.
- Los órganos o estructuras participativas que articularían el proceso. Podía contarse con órganos preexistentes (consejos de ciudad, juntas de distrito, etc.) o crearse otros *ad hoc* para estructurar todo el proceso (Mesa del Presupuesto participativo, Consejo del Presupuesto participativo, etc.), y/o para realizar algunas funciones específicas dentro de él (Comisión de Autorreglamento, Comisión de Valoración de Propuestas, etc.).
- Cómo se va a priorizar las propuestas y se van a tomar las decisiones.
- El seguimiento de la ejecución de las propuestas. En los autorreglamentos se regulaba quién realizaba el seguimiento de licitación y contratación de las obras y el control de ejecución de la obra o servicio. En las experiencias han existido diferentes graduaciones que van desde el control total por parte del Ejecutivo

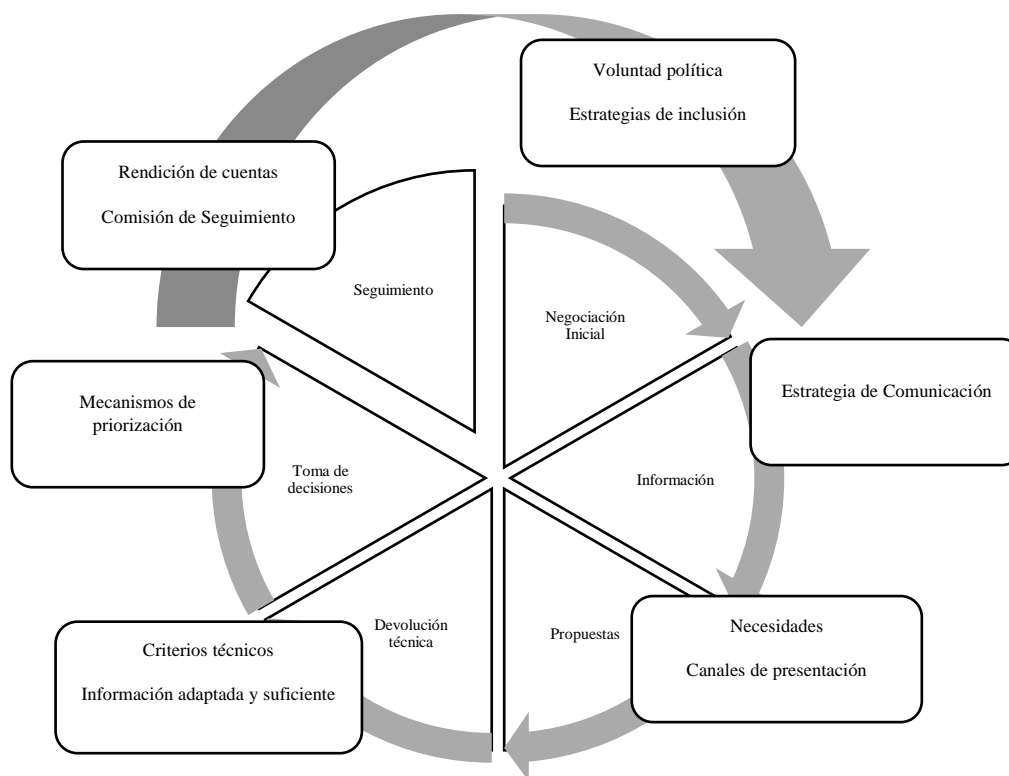
Normalmente, como se ha dicho, se realiza en los primeros compases del proceso, pero existen casos en los que modificaron los tiempos como en la experiencia del municipio malagueño de Casabermeja⁵⁷.

todavía no está preparada. Todo esto a pesar de que, en los lugares que se han desarrollado el presupuesto participativo infantil, se ha demostrado que la infancia es capaz de presentar buenas propuestas, además de distinguir la importancia de una propuesta sin contar la presentación que se haya hecho de ella y de mostrarse muy solidarios y preocupados por el medio ambiente (Pineda y Pires, 2012b; López y Pineda, 2013b).

⁵⁶Algunas experiencias específicas de jóvenes son las de Ullà (*Girona*), Alcobendas (Madrid) o el proyecto piloto que se realizó, ya en el año 2011, en Mejorada del Campo (Madrid).

⁵⁷Casabermeja es un municipio de la provincia de Málaga que empezó su andadura con el Presupuesto participativo en 2008. Como todos los procesos impulsados por la Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga, al principio del proceso se elaboraron las reglas participativamente con la ciudadanía. La singularidad de esta experiencia es que no se quedó cerrado en esta primera etapa, sino que se fue construyendo progresivamente a lo largo del proceso (Allegretti et al. 2011). Esto propicia que el autorreglamento sea una herramienta con la que la ciudadanía vincula acción y reflexión, debatiendo y acordando normas según las vivencias y dificultades que van surgiendo en las distintas fases del proceso. Otra experiencia

Figura 13: Fases del presupuesto participativo.



Fuente: elaboración propia a partir de Ganuza y Francés (2012) y López y Malik (2013).

La fase de información articulaba la **capacitación y difusión de los actores** para participar en el proceso. En muchos municipios se han elaborado planes de comunicación en aras de generar la máxima expansión y horizontalidad al acto comunicativo, y posibilitar la creación de un clima de favorecimiento de la autonomía ciudadana y de creación de un marco de colaboración entre los agentes sociales. Esto implicaba planificar las estrategias, los medios y las herramientas que se tendrían que emplear (mesas redondas, cartelería, redes sociales, dípticos...). Como señala Díaz (2016):

La planificación estratégica de la comunicación es clave para la consecución de los objetivos que se marca cualquier proceso de presupuestos participativos, las líneas y mecanismos comunicativos que se implementan en las experiencias analizadas atienden a favorecer el conocimiento generalizado de los procesos y buscan incentivar la implicación vecinal, así como permitir la apropiación ciudadana de los canales y herramientas de comunicación que se despliegan al servicio de los mencionados procesos. (p. 126)

Ha sido una práctica habitual y deseable, dentro de la planificación comunicativa de estas experiencias, el disponer de un logotipo o imagen que fuera fácilmente

similar de elaboración del autorreglamento tuvo lugar en el pequeño municipio de Benalauría, también en la provincia de Málaga (García-Leiva et al., 2011a).

reconocible por la ciudadanía y apareciera en todos los materiales que generase el proceso⁵⁸. Y es que la planificación de la estrategia comunicativa en el presupuesto participativo presenta particularidades que se centran, principalmente, en la horizontalidad, la multidireccionalidad, la colaboración con la ciudadanía y el análisis y la posición clave de las redes informales de la comunidad (Díaz, 2016), con los objetivos de dotar de mayor transparencia, fomentar el interés en participar y proporcionar una información suficiente a la ciudadanía.

En todas las experiencias se crearon distintas vías de participación para presentar propuestas (internet, asambleas, urnas...), e informar a la ciudadanía sobre qué tipo de iniciativas podían realizarse. Este fue un problema bastante común en casi todos los procesos, en los que los primeros años solía darse lo que se denominó “síndrome de la carta de reyes magos” (Allegretti et al., 2011, p. 103), y que explicaba que el número elevado de propuestas que no cumplen con los requisitos fijados en las diferentes experiencias es fruto del desconocimiento de los participantes sobre la gestión municipal y las propias normas y criterios de funcionamiento del proceso. El transcurso de los años, la información proporcionada en la fase anterior y el asentamiento de la experiencia, hacen que las personas vayan adquiriendo conocimientos sobre el funcionamiento y el marco competencial de cada una de las administraciones públicas, y, por ende, que las propuestas sean más concretas y se ciñan más a los criterios previstos. El tipo de propuestas que podían realizarse fue distinto en cada una de las experiencias, aunque, como se ha comentado en este mismo capítulo (apartado 5.2.1.), el que más predominó fue el que hacía referencia a inversiones, obras y reparaciones.

En la fase de **devolución técnica** es cuando las propuestas son valoradas en función de unos criterios técnicos. Como dicen Ganuza y Francés (2012), los criterios técnicos suelen ser sentencias preventivas, más que criterios propiamente dichos, que establecen que el Ayuntamiento no se hará cargo, por ejemplo, de propuestas que no sean de competencia municipal o excedan del presupuesto establecido. La metodología utilizada en Getafe (Madrid) ha sido la más extendida (Ganuza y Francés, 2012), que

⁵⁸ En algunos municipios, la elaboración y elección del logotipo ha sido abierta a la ciudadanía. Así, por ejemplo, municipios como Casabermeja (Málaga), Sevilla e Istán (Málaga), realizaron la elección del logotipo mediante el formato de “concurso de ideas” (Díaz, 2016). Otra modalidad fue la que se puso en marcha en Aspe (Alicante) donde se abrió un proceso para que la ciudadanía realizase el logotipo del proceso de manera colaborativa. Para ello, y pensando que esta modalidad respondía mejor a los principios del presupuesto participativo, se pensó que no era conveniente darle un formato de concurso competitivo. Varias personas del grupo motor elaboraron distintas propuestas que después integraron en una sola con elementos de todas ellas (López y Malik, 2013).

consistía en que, después del período de presentación, las propuestas eran analizadas por los técnicos municipales eliminando las consideradas no viables de la fase de deliberación y priorización.

En la mayoría de las experiencias que utilizaban esta metodología, las personas que realizaban las propuestas desechadas recibían una explicación más o menos razonada de la no viabilidad de éstas. Los problemas más comunes en esta etapa estaban relacionados con la falta de transparencia y motivación de este primer cribado de propuestas, que ha llevado al descontrol de la discrecionalidad técnica en muchos casos. Por tanto, como dice Aedo (2014), sería conveniente cambiar en el argot de la participación el concepto “voluntad política” por “liderazgo promotor”, con el que se incluya también al personal técnico, ya que, al igual que es importante el apoyo político en la legitimación y puesta en marcha del proceso, también lo es contar con un cuerpo de profesionales comprometidos para su implementación. Una manera de intentar prevenir estos riesgos es la que se llevó a cabo en Elche⁵⁹.

La **priorización** y la toma de decisiones es el proceso por el que la ciudadanía decide qué propuestas deben incluirse en el presupuesto municipal. El cómo realizar la priorización de las propuestas es uno de los problemas más habituales que tiene la ciudadanía al elaborar el autorreglamento. Son distintas las estrategias que han posibilitado la toma de decisiones colectivas en un contexto de intereses distintos y, en ocasiones, contrapuestos. Algunas formas de afrontamiento de esta fase se desarrollaron en los municipios de Novelda⁶⁰, Elche⁶¹, Leganés⁶² o, en los últimos

⁵⁹ Ante las resistencias de los técnicos municipales a comunicarse directamente con la ciudadanía, el Equipo de Gobierno cerró la puerta a cualquier propuesta en este sentido realizada por el equipo de educadores sociales. En el tercer año del proceso, se ideó una fórmula que paliaba de alguna manera esta situación: se abrió un período en el que la ciudadanía podía presentar alegaciones y reformular propuestas que habían sido consideradas “no viables”. Los técnicos municipales tuvieron que contestar personalmente a cada escrito y se consiguió modificar algunos de los informes que habían realizado con nuevas propuestas de la ciudadanía. Aunque no fuese una situación ideal, sí que se consiguió que existiera una relación más directa, aunque fuera asincrónica, entre el personal técnico y la ciudadanía.

⁶⁰ En Novelda (2007-2010) la priorización final la realizaba un órgano de representantes, formado por vecinos y vecinas elegidos en las asambleas, que votaban las propuestas en base a unos criterios de justicia social diseñados por la ciudadanía y explicitados en el autorreglamento (sostenibilidad ambiental, que cubra necesidades básicas, etc.). Los representantes votaban con una puntuación cada propuesta por cada uno de los criterios establecidos, y la suma de esos votos configuraba la priorización final (Carrillo, 2010).

⁶¹ En Elche (2008-2010) la priorización final se realizaba directamente en las asambleas en las que podían participar cualquier vecino mayor de 16 años. Anteriormente se aplicaban criterios a las propuestas por una comisión de vecinos y vecinas, pero solo servía de punto de partida para empezar a discutir en la asamblea. De manera subsidiaria existía la votación en caso de no existir consenso, aunque en los tres años que duró el proceso, y después de 24 asambleas de priorización (el municipio estaba dividido territorialmente en 8 zonas), solo se llegó a votación

tiempos, como luego veremos más detenidamente en el siguiente capítulo (apartado 6.2.1.), las que han proliferado a través de internet⁶³, los llamados *e-presupuestos* (Gómez del Peso, 2014), y el desarrollo de plataformas o herramientas *on-line* con grados de protagonismo y funciones distintas para cada una de las fases del presupuesto participativo⁶⁴.

En España, la fase de **control y rendición de cuentas** tuvo muy poco recorrido salvo en casos excepcionales, siendo la que menos atención se le ha prestado hasta el momento (ni siquiera se recogía este apartado en algunos autorreglamentos), a pesar de que sea probablemente una de las más importantes y determinantes a la hora de dar calidad a las experiencias y generar confianza en la ciudadanía. En muchos de los autorreglamentos se hace énfasis en la rendición de cuentas y el seguimiento de las propuestas aprobadas, creando, en muchos casos, una estructura de participación compuesta por ciudadanía (en algunas experiencias también personal político y técnico), que tenía como finalidad el seguimiento de la ejecución de las propuestas aprobadas el año anterior (Ganuza, 2005). La dificultad se encontraba en la efectividad real que después tenían estas medidas. Normalmente el trabajo de estas comisiones se limitaba a reuniones periódicas en las que los técnicos de participación les informaban sobre el estado de cada propuesta sin dar más información al respecto. Uno de los casos donde se hizo un buen trabajo fue Sevilla, articulando diversos canales y medios para el control social⁶⁵.

en una sola asamblea. Las principales dificultades de este método radican en la posibilidad de manipulación y en el tiempo que se alargaban algunas asambleas.

⁶² En otras experiencias se utilizó exclusivamente el método de la votación para la toma de decisiones. Es el caso de Leganés (2005-2010). En este proceso, que estaba dividido en seis zonas, cada territorio votaba las cinco propuestas que pasarían a la "Asamblea Conjunta". En esta asamblea final las personas participantes votaban las propuestas del resto de zonas, no pudiendo hacerlo de la suya. Las propuestas se priorizaban únicamente por el número de votos recibidos.

⁶³ En municipios como los de Estepona (Málaga) o San Bartolomé (Las Palmas) la ciudadanía a modo particular solo podía participar exclusivamente a través de internet, sin espacios presenciales de debate y deliberación pública.

⁶⁴ Esta es la fórmula más extendida a partir de 2015, como veremos en el siguiente capítulo (apartado 6.2.2.), con la que se articulan espacios presenciales de debate con plataformas digitales de participación. Muchas ciudades grandes y medianas la han utilizado en sus presupuestos participativos, como Madrid, Logroño, Zaragoza, Getafe o Castellón, por poner solo algunos ejemplos.

⁶⁵ En Sevilla (2004-2011) la Comisión de Seguimiento realizaba la evaluación y control de la ejecución presupuestaria en los aspectos que tienen que ver con el gasto, el tiempo de ejecución y la calidad de las obras, programas y actividades elegidas el año anterior. La ciudadanía, se reunía periódicamente con el personal técnico municipal responsable de los proyectos. Asimismo, se elaboraba un documento público que, por un método de claves, lo que facilitaba que cualquier ciudadano pudiera conocer no solo el estado de las propuestas, sino el estado de las cuentas y de las partidas específicas (Ganuza y Francés, 2012).

6.EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN ESPAÑA (II). DE 2011 A 2019

6.1. El cambio de color político en 2011: especial referencia a los problemas de reversibilidad de las experiencias

En las elecciones municipales de 2011 no figuraba poner en marcha el presupuesto participativo en ningún programa electoral de los grandes partidos como sí había ocurrido en otros años⁶⁶ (López y Pineda, 2013a). Después de estos comicios el cambio de color político en la mayoría de los ayuntamientos modificó sustancialmente las políticas locales de participación y su relevancia en la estrategia de los nuevos gobiernos municipales: “Lógicamente, el contexto de la participación ciudadana local cambia con la crisis multidimensional que se va desencadenando en España entre 2008 y 2011.” (Canal, 2017, p. 24).

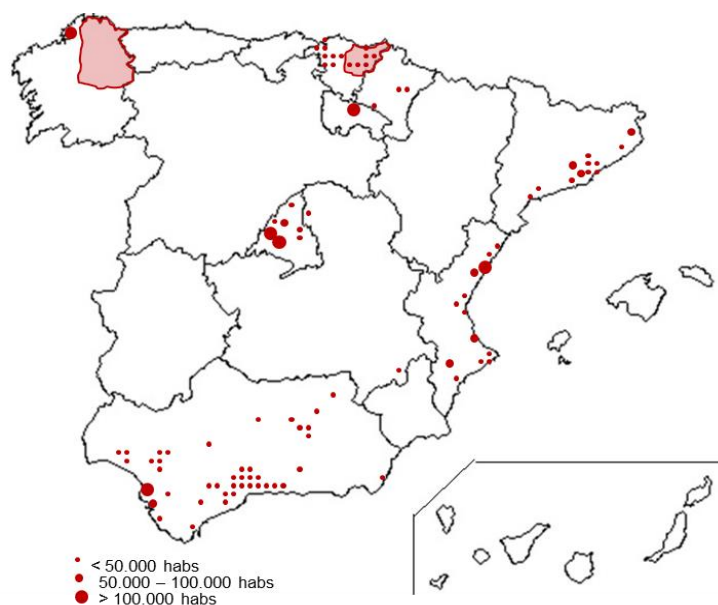
Esta situación originó una importante reducción del número de experiencias, a pesar de que se pusieran en marcha procesos en otros municipios como Aspe (Alicante), Medina Sidonia (Cádiz), u Oñati (Guipúzcoa), cuando se hacía más necesaria la implicación de la ciudadanía en la elaboración de políticas públicas y priorización de necesidades (López y Pineda, 2013a). Y es que, como señala Kliksberg (1999), frente a otros modelos de carácter burocrático y paternalista, la participación de la población aumenta la eficacia de las políticas públicas y su legitimidad, lo que hubiera permitido ajustar el gasto de una manera más adecuada y eficiente en un contexto de crisis como el que nos encontrábamos.

No existen datos exactos de las iniciativas que fueron eliminadas ni de las que se pusieron en marcha por los nuevos gobiernos, ya que no encontramos ningún registro de experiencias ni ninguna investigación que haya proporcionado datos precisos

⁶⁶ La participación fue un tema recurrente en las campañas políticas y formaba parte ya de las propuestas electorales con las que los partidos querían diferenciarse, sobre todo, como hemos visto, a raíz de las Asambleas Generales de IU y PSOE y el Congreso General del Partido Popular del 2004. En las campañas electorales de las elecciones municipales y autonómicas de 2011, en un contexto de crisis económica y recortes de recursos públicos, esta situación cambia drásticamente y la participación se convierte en un asunto periférico en la agenda pública de los partidos, hasta que la aparición del 15M en mayo de 2011 se convirtiera en un analizador que colocó este debate nuevamente en la agenda pública.

(seguramente debido a su dificultad); pero lo que sí que se constató fue la fragilidad que tenían las experiencias de presupuestos participativos y su dependencia a la coyuntura política, económica y social de cada momento. En la Figura 14 se recoge la estimación que hicieron Francés et al. (2015) sobre el número y localización de experiencias que había en el año 2013 en España.

Figura 14: Experiencias de presupuesto participativo en España (2013).



Fuente: Francés et al., (2015, p. 21).

Este período situó nuevamente en el punto de mira la reflexión sobre las condiciones de irreversibilidad de los procesos, es decir, en cómo consolidar y fortalecer en el tiempo estos mecanismos, más allá del voluntarismo político de un alcalde, concejal o partido político (López y Pineda, 2013a). Esa falta de apoyo político en la mayoría de los partidos políticos es la que ha provocado la ausencia de los medios necesarios, tanto económicos como humanos, para gestionar un proyecto de tanta complejidad en el que intervienen numerosas variables para su puesta en funcionamiento. Los procesos de presupuestos participativos, para convertirse en transversales y aglutinar a los diversos actores de un territorio, necesitan de un grado de permanencia, de aceptación y de uso pues en caso contrario no se incorporan a la realidad y su desaparición no provoca consecuencias de ningún tipo (López y Pineda, 2013a)⁶⁷. Y es que existen condicionantes institucionales, sociales y políticos que

⁶⁷ Son pocas las experiencias en las que la ciudadanía se ha movilizado ante su desaparición. Las únicas de las que tenemos constancia han sido las de Sevilla, Getafe (Ganuza, 2012) y, como luego veremos, Elche. En este último municipio se llegó a crear un colectivo que ofreció resistencias a la paralización de la experiencia, con cierta influencia política y relevancia mediática en la prensa local (Campello y López, 2013).

influyen en la consolidación y pervivencia de las experiencias en el tiempo (Montecinos, 2011).

La sostenibilidad de las experiencias de presupuestos participativos depende, con independencia de que respondan o no a exigencias legales, de un conjunto de factores internos y externos en los que se incluyen, entre otros: (1) el compromiso político del gobierno, (2) las características de la sociedad civil, (3) la transversalidad, (4) la disponibilidad de recursos, (5) la experiencia acumulada y (6) la coyuntura política, económica y social (Avritzer y Navarro, 2003).

Manjavacas (2008, 2012) hizo énfasis en estos aspectos e indicó que los presupuestos participativos debían contar al menos con tres factores para que logren consolidarse:

1. Compromisos políticos reales de las autoridades que decidían impulsarlos; voluntad que debería trasladarse, en la medida de lo posible, a los partidos políticos que se encontraran en la oposición, estuvieran o no estuvieran en el Pleno en esa legislatura.
2. Acertada inserción en las estructuras y procesos técnico-administrativos municipales, coordinación y transversalidad.
3. Participación efectiva y plural de la ciudadanía y de sus entidades y asociaciones más relevantes.

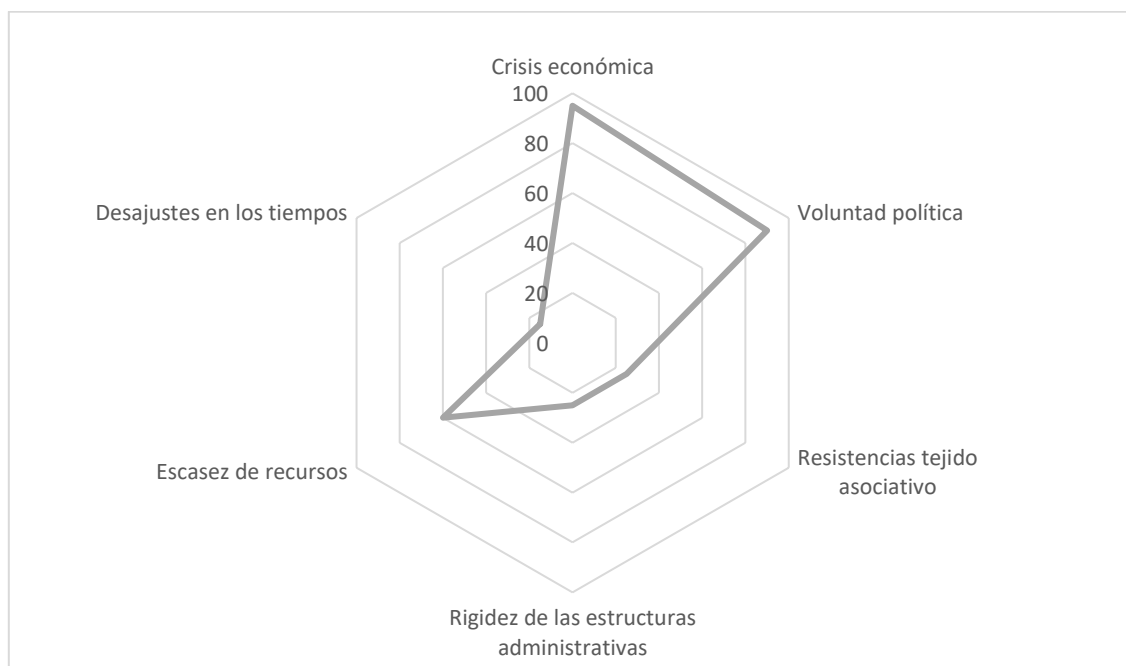
López y Pineda (2013a), utilizando una muestra de experiencias en el País Valenciano, analizaron las diferentes variables que intervinieron en la paralización de los procesos de presupuestos participativos. Estas variables, señalaron, eran diversas, aunque predominaban fundamentalmente dos: la crisis económica y el cambio de partido político en el gobierno. Aunque también plantearon otras como metodologías poco adecuadas, la baja implicación de los políticos más influyentes del gobierno, la falta de participación de la ciudadanía, los desajustes entre los tiempos de la administración y los de la población, unas estructuras administrativas que no están preparadas para la incorporación de los ciudadanos, etc.

La fragilidad de los presupuestos participativos en España, debida a la poca institucionalización que han tenido estas experiencias, ha facilitado en muchos casos la supresión o modificación drástica en la implementación de esta metodología (Fernández y Pineda, 2010). La falta de legislación o la excesiva generalización en cuanto a la reglamentación de la participación en el presupuesto público, como ocurre en la citada “Ley de Grandes Ciudades”, facilita la inestabilidad de procesos puestos en

marcha y su dependencia a la coyuntura política del momento. La desaparición de algunas experiencias debido a los cambios en los gobiernos municipales después de las elecciones de 2011 viene a demostrar lo que ya se ha manifestado reiteradamente por varios autores (Pineda, 2009; Ganuza y Francés, 2012), que su puesta en marcha y mantenimiento no responde a la estrategia de ningún partido político sino a acciones aisladas, concretas, que no tienen por qué tener continuidad entre los cargos electos de un mismo partido en diferentes lugares. Si no fuera así no se explicaría que, en Alicante, gobernada por el Partido Popular desde el año 1995, hubiera presupuesto participativo desde el año 2007, y que, en Elche, situada a escasos 20 kilómetros de distancia, al llegar al gobierno en el 2011, el mismo partido eliminara la experiencia que estaba en funcionamiento desde el año 2008 (López y Pineda, 2013a).

Las asociaciones cumplían en muchos de los procesos un papel de colaboración, aunque luego se consideraba que tenían algo o nula influencia en la paralización y desaparición de las experiencias, al igual que ocurre con el apoyo e involucración del personal técnico en el proceso. Los actores que se consideraba que habían tenido más influencia en la paralización o desaparición de las experiencias fue el personal político, que es también el que ha tenido en todos los casos la capacidad de ponerlas en marcha (voluntad política). En la Figura 15 se muestran las variables que más han incidido por porcentaje en la paralización de experiencias según las respuestas recogidas en la investigación de López y Pineda (2013a) y la relevancia de cada uno de los motivos que alegaron las personas entrevistadas como causas de la desaparición de los procesos. Como se puede observar, todas las experiencias paralizadas señalaron como razones la crisis económica y la falta de voluntad política —relacionada esta última en todos los procesos que había habido un cambio de gobierno— seguidas de la escasez de recursos y el papel de otros actores como las asociaciones y el personal técnico de los ayuntamientos.

Figura 15: Relevancia de variables en la paralización de procesos en escala de 0-100.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de López y Pineda (2013a).

Asimismo, no podemos olvidar que otro factor también determinante para la continuidad de estas iniciativas, son las expectativas de los protagonistas e interesados⁶⁸, que terminan influyendo incluso en los ciclos alcistas y bajistas que algunas veces caracterizan a estos proyectos, debido a la influencia del ánimo o del desaliento que transmiten a los procesos los espacios de expresión y negociación (López y Pineda, 2013a). Hirschman (1996), en su obra *Interés privado y acción pública*, señaló la falta de realismo en el establecimiento de expectativas en los procesos participativos como uno de los factores que más afloran sentimientos de frustración en la población. Y es que los impactos del presupuesto participativo, como indican Allegretti et al. (2011), están supeditados al cumplimiento de las expectativas que tenga del proceso la ciudadanía. Y es que cuanto mejor percepción tenga la ciudadanía sobre los beneficios y utilidad del proceso, este contará con mayor apoyo social y potenciales resistencias de la población ante la posible paralización de la experiencia.

La literatura sobre presupuestos participativos ha relacionado directamente el éxito de las experiencias de esta metodología fundamentalmente con tres variables: la voluntad política, el diseño institucional y la tradición asociativa (Pineda, 2018). La

⁶⁸ Allegretti et al. (2011) hacen referencia a la fórmula “[S = (R – E)] Satisfacción = resultados – expectativas” (p. 21) para recordar la importancia de gestionar convenientemente este aspecto si se quiere poner en marcha procesos exitosos.

voluntad política, como se ha comentado, ha sido requisito fundamental para la implantación de los procesos y la principal causa de desaparición y transformaciones de muchas de las experiencias, por lo que es aconsejable, como decía Manjavacas (2012), que sea extensible al resto de grupos políticos del municipio si no queremos ver cómo, por un cambio de color del gobierno en un ayuntamiento, se paralice el trabajo, esfuerzo e ilusión de tantas personas.

En cuanto al diseño institucional, López y Pineda (2013a) adujeron que este debía responder a los problemas y conflictos mediante una serie de medidas de organización y de metodología que podrían prevenir la paralización de experiencias en el futuro. Estas medidas estaban relacionadas con cambios a nivel interno y en el funcionamiento de la Administración, la formación a ciudadanía, técnicos y electos, el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones, la difusión de una información amplia y clara, la modernización de las administraciones locales, una mayor transparencia, y la integración del presupuesto participativo en un plan municipal de participación ciudadana. En el caso de los procesos cada vez más numerosos de presupuesto participativo en los que se utilizan predominante los entornos virtuales (los *e-presupuestos*) Pineda (2018) puso el foco sobre todo en el diseño de la página *web* y las herramientas digitales utilizadas. En definitiva, como argumentan Fernández y Pineda (2010):

El presupuesto participativo será sostenible sólo si los diversos actores pueden ver que representa una oportunidad para sus valores y sus intereses: los políticos pueden mejorar su legitimidad, los técnicos y los funcionarios pueden mejorar la eficiencia de su trabajo y su significación social y los ciudadanos pueden contribuir a la toma de decisiones y a la gestión local. (p. 188)

Por otra parte, aunque en este período se redujera drásticamente la cantidad de procesos, no podemos dejar de destacar algunas particularidades que se dieron, y que, lejos de ensombrecer esta etapa, la sitúan como una fase fundamental en la evolución de las experiencias por los diferentes hitos que se sucedieron en esos años (López, 2016). El primero, es que, como ya se ha comentado, a pesar de la crisis económica continuaron en marcha numerosos procesos como los de Figaró-Montmany (Barcelona) o Torredonjimeno (Jaen) y aparecieron nuevas experiencias que comenzaron su andadura en esta legislatura —algunas realmente interesantes como las llevadas a cabo en los municipios de Mejorada del Campo⁶⁹ (Madrid) gobernado por el

⁶⁹ En Mejorada del Campo (Madrid), además de ser una experiencia que contó con un apoyo vecinal importante (Espinar, 2013), usó mecanismos que complementaban espacios presenciales y digitales. Pero, al igual que pasó anteriormente en algunos municipios como en Petrer (Alicante) (Francés, 2006) o Logroño (Ganuzo y Francés, 2012), el cambio de color político en las elecciones de 2015 en este municipio, hizo que se modificara la metodología.

Partido Popular, o Peligros (Granada) por una candidatura de izquierdas— lo que viene a demostrar que la crisis económica no tiene por qué ser determinante para la continuidad de las experiencias y que, si verdaderamente hay voluntad política, la participación no tiene que ser una de las principales perjudicadas ante la merma de recursos públicos.

Una segunda es la aparición en esta legislatura de dos experiencias a nivel regional en las diputaciones de Lugo y Guipuzkoa. Por primera vez se trasciende del ámbito local en España decidiendo participativamente parte del presupuesto propio de una administración supramunicipal⁷⁰. La Diputación de Lugo, con un gobierno de coalición de los partidos PSOE y BNG, puso en marcha una experiencia piloto regional en el segundo semestre de 2014 con la colaboración de la Confederación Gallega de Asociaciones Vecinales (Cogave), en la que estaban llamadas a participar las personas mayores de 16 años empadronadas en cualquiera de los 67 municipios de la provincia. La ciudadanía, por medio de reuniones, redes sociales y el portal web www.orzamentosparticipativos.org, podía presentar propuestas sobre 12 áreas de actuación: Turismo, Fomento del empleo, Infraestructuras, Cultura y Lengua, Deporte, Políticas Sociales, etc. En total fueron 55.000 las personas que participaron y decidieron que las tres áreas prioritarias fuesen las de fomento del empleo, infraestructuras y servicios sociales, para las que se destinaron más de 28 millones de euros en el primer año. Finalmente, con la llegada al poder del Partido Popular en junio de 2015, aunque una moción de censura devolviera el gobierno al *bipartito* compuesto por PSOE y BNG, se truncó la continuidad del proceso utilizando esta metodología.

La Diputación Foral de Guipúzcoa implantó, en el año 2012, presupuestos participativos con una metodología con grupos motores en cada comarca y criterios de priorización objetiva o justicia social, talleres participativos, espacios deliberativos y encuentro entre personal técnico, político y ciudadanía, con trabajo de diferentes actores y agentes. El proceso, que empezó con una comarca el primer año, fue extendiéndose hasta llegar a cuatro comarcas en el año 2014 (Urola, Erdia, Tolosaldea, Bidasoaldea) y su objetivo fue extenderse al año siguiente a todas, exceptuando *Donosti* por contar con un proceso de presupuesto participativo propio. Después de las elecciones de 2015, y con la llegada al poder de un gobierno *bipartito* compuesto por PNV y el Partido Socialista de Euskadi, se modificó la metodología implantando los

⁷⁰ Lo que las distingue de las estrategias de impulso dado en los municipios de las provincias de Barcelona y Málaga por sus respectivas diputaciones, que no consistió en realizar sus propios presupuestos participativos, sino en ayudar con recursos y asesoría a los municipios que querían implantar esta metodología.

llamados “Presupuestos Abiertos”, que no eran más que un canal de consulta a la ciudadanía por medio de la realización de cuestionarios por la población y encuentros presenciales con el tejido asociativo.

Asimismo, en estos años aparecieron diferentes iniciativas legislativas para el impulso de esta metodología en las entidades locales. Una de ellas es la Ley 7/2015 de los Municipios de Canarias que, en su artículo 17 dedicado a los instrumentos de participativos, abre la puerta a la implementación del presupuesto participativo en los municipios canarios, aunque a través de los órganos preestablecidos de participación — como las juntas de distrito y los consejos— y las asociaciones vecinales. Otra iniciativa fue el Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana impulsado por la coalición de PSOE e IU y aprobado por el consejo de gobierno el 29 de julio de 2014, que sentó las bases de la reciente Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía que, en su Capítulo III titulado “Participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos”, incluye la participación ciudadana en el Presupuesto de la Junta y el compromiso de promoción y difusión de procesos de Presupuesto participativo en la Administración Local “con base en los principios de universalidad y autorreglamentación (...) a través de a través de acciones positivas, información, formación y sensibilización” (art. 24).

Por último, en esta etapa, el partido político EH Bildu entendió los presupuestos participativos como parte de su proyecto político. Esto supuso un avance con respecto a lo que había acontecido hasta esos años, en los que no existía una estrategia programática de un partido político, sino más bien eran iniciativas individuales de personas concretas que impulsaban este tipo de procesos (Francés et al., 2015). En este período por primera vez en España existe un proyecto de partido político para implantar el presupuesto participativo en los ayuntamientos en los que se gobernaba⁷¹. Puso en marcha también la experiencia regional de la Diputación Foral de Guipúzcoa, y, en la oposición, abrió procesos de consulta a la ciudadanía sobre el presupuesto municipal, de una forma similar a como en aquellos años los implementaba el PSOE en Pozuelo de Alarcón (Madrid) o la Candidatura d’ Unitat Popular (CUP) en municipios como *Vilafranca del Penedès* (Barcelona) o Tarragona.

⁷¹ No podemos considerar estrategias efectivas las ya comentadas que se explicitaron en los diferentes congresos nacionales de la primera década de este siglo, y que finalmente se tradujeron en declaraciones de intenciones de los que eran los partidos hegemónicos a nivel estatal. En esta ocasión, tal fue el empeño de EH Bildu en la aplicación de esta estrategia programática, que algunos representantes públicos aplicaron técnicas, que consideramos erráticas para este tipo de metodología, como encuestas o sondeos de opinión debido al desconocimiento de muchas personas electas sobre el presupuesto participativo.

En definitiva, podemos hablar de unos años con características interesantes, pero que la crisis económica y el cambio político de muchos ayuntamientos hicieron que desaparecieran la mayoría de las iniciativas que se impulsaron después de las elecciones de 2007, y que habían convertido a España en el país europeo con más experiencias en Europa (Ganuzá, 2012). Fueron las elecciones municipales de 2015 las que transformarían de nuevo la realidad del presupuesto participativo en nuestro país con otro vuelco político en los gobiernos locales.

6.2. Experiencias a partir de 2015: la onda expansiva y la consecuencia del cambio de la perspectiva transformadora a la estrategia de instrumentalización de las experiencias

En los orígenes del presupuesto participativo existió la clara finalidad de democratizar y transformar la sociedad, siendo un logro de los partidos de izquierda y de centroizquierda que llegaron al poder en muchos municipios latinoamericanos a partir de los años 80 (Goldfrank, 2007). Genro y de Souza (2000), Avritzer (2003) y Sintomer (2005), entre otros, definieron al presupuesto participativo como una herramienta para la transformación social y la inclusión de los sectores de población que normalmente quedan excluidos en los procedimientos de toma de decisiones públicas.

Desde la izquierda política se pensaba que este nuevo mecanismo de participación debía crear una nueva cultura política que capacitara a la ciudadanía mediante procesos inclusivos y deliberativos (Goldfrank, 2007), por lo que esta visión era la que predominaba en los primeros años de la experiencia en Brasil y en otros países de América Latina. Esta característica perdería intensidad a mediados de los años 90 en el contexto latinoamericano y se desvanecería completamente a principios de este siglo cuando la metodología llegó a Europa, aunque con algunas excepciones en experiencias de España, Italia⁷² o Portugal, como ya hemos visto, que son los países donde tiene más influencia la experiencia originaria de Porto Alegre (Sintomer, 2005; Gómez del Peso, 2014; Pineda y Pires, 2017):

⁷² Un ejemplo de experiencia italiana es la del pequeño municipio de Pieve Emanuele (16.000 habitantes).

A partir del 2000, sin embargo, el contenido político del OP⁷³ fue enfriándose, en beneficio de aspectos técnico-administrativos encaminados a la eficiencia, la eficacia y la efectividad del gasto público; el viejo lema liberal “vigila mejor quien paga”, atribuido a los gobiernos locales en las finanzas públicas va substituyendo al lema de la “escuela de ciudadanía” originalmente asociado al OP. (Pineda y Pires, 2017, p. 438)

En Europa tradicionalmente han sido las clases medias las que han predominado en los mecanismos e iniciativas participativas, y se han mantenido al margen sectores de la población que siempre han estado excluidos en las tomas de decisiones públicas, como los jóvenes, las personas inmigrantes o las clases socioeconómicas más bajas. La participación se ha concebido como un instrumento de “buena gobernanza”, modernización de la administración pública y legitimación del sistema. Como dicen Gret y Sintomer (2003), “se pone sobre todo al servicio de una modernización de las políticas públicas, pero raramente constituye un procedimiento que cuestione las relaciones de poder” (p. 11). En España la llegada de las primeras experiencias de presupuestos participativos pretendieron mantener aquellos principios democratizadores y redistributivos debido a la influencia directa de la corriente comunitarista de Izquierda Unida y de los primeros Foros Sociales Mundiales celebrados de Porto Alegre en 2001 y 2002 (Comas 2010; Mayor, 2016), aunque se diluyeron en la medida que se iban sumando iniciativas puestas en marcha por otros partidos políticos con diferentes estrategias y metodologías adaptadas a nuevas concepciones políticas y a las características del contexto.

La aparición a principios de esta década en el contexto de crisis económica de los movimientos 15M y Democracia Real Ya, junto con otros movimientos de innovación social⁷⁴, evidenciaron la existencia de un descontento cada vez más acentuado de la ciudadanía hacia la exigencia de que fuera un hecho real la inherencia entre participación ciudadana y democracia. Exigieron a la clase política un modelo con mayor transparencia y generador de espacios de autonomía con discursos contrahegemónicos, en los que cambiaran drásticamente la lógica del procedimiento que había imperado hasta entonces, y partidos de izquierdas ponen en marcha procesos con más influencia en las políticas públicas y con más profundización deliberativa. Como indican Sampedro y Sánchez (2011):

⁷³ Siglas de *Orçamento Participativo* (en español “presupuesto participativo”).

⁷⁴ A partir de 2011 surgen o se impulsan infinidad de iniciativas ciudadanas al calor del 15M. Quizá las más significativas fueron la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), los huertos urbanos, la autogestión de centros okupados, los bancos del tiempo y del trueque, y las diferentes mareas ciudadanas (Alberich, 2016).

Los indignados no ligaban su propuesta al resultado electoral, ni sus propuestas al programa de las candidaturas. Al contrario, identificaban estas expresiones políticas como imperfectas y limitadas. Criticaban que la participación popular se limitase al sufragio episódico y a apariciones anecdóticas en los medios económicos. Cuestionaban las mordazas, cuando no en el propio sistema, de representación democrática. (párr. 3)

El proceso de politización del 15M continuó con la creación de partidos políticos cuyos principios y prácticas partían del de la cultura cívica de este movimiento (Barbas, 2016). Como consecuencia de este deseo de trasladar el movimiento de los indignados a las instituciones políticas, tanto a nivel nacional, regional y municipal, resultó el surgimiento del partido político Podemos y de diferentes plataformas y candidaturas ciudadanas por todo el territorio nacional, como Catalunya En Comú en Cataluña, o En Marea en Galicia, además de numerosas iniciativas locales.

Estos partidos y candidaturas hegemonizaron los marcos de significación con los que se construyó el movimiento, como fueron el consenso, la horizontalidad y la apertura (Marzolf y Ganuza, 2015). Estos significantes nos trasladaron la idea de que la participación iba a ser uno de los pilares de las políticas a implementar en los municipios que, después de las elecciones municipales y autonómicas de 2015, llegarían al poder en muchos municipios y que pasaron a autodenominarse “los municipios del cambio”. La participación era una de las prioridades en la estrategia política de estos gobiernos y el presupuesto participativo aparecía como proyecto político en la inmensa mayoría de programas electorales de estos partidos y candidaturas ciudadanas. Éste es el caso de los programas con los que ganaron el gobierno municipal las candidaturas de Ahora Madrid y Barcelona En Comú en los que proponían procesos con amplia capacidad de la ciudadanía, con resultados vinculantes, redistribución justa de recursos, y con herramientas de seguimiento y control social, características incluidas en las propias Declaraciones de Antequera y Bogotá:

Poner en marcha progresivamente presupuestos participativos a escala municipal y local que recojan las propuestas de la ciudadanía, cuyos resultados serán determinantes para la asignación de los recursos disponibles atendiendo al equilibrio territorial, la diversidad social y el género. (Programa Ahora Madrid elecciones municipales 2015, p. 24)

Facilitar procesos participados en la planificación, elaboración, seguimiento de los presupuestos a nivel de ciudad, distrito o barrio. Impulsar presupuestos participativos con el objetivo de que un 5% del presupuesto municipal, a nivel de distritos, se decida de forma participativa por los vecinos y vecinas a partir de propuestas y proyectos presentados por la propia ciudadanía y sensibles al Género (PSG) (por eso se desarrollarán sistemas participativos presenciales y digitales. (Programa Barcelona En Comú”, 2015, p. 4)

La caracterización del presupuesto participativo como la práctica de democracia participativa que más difusión y repercusión ha tenido en todo el mundo, junto con la llegada de estas candidaturas que prometían una nueva forma de hacer política, llevaría

a un momento de optimismo exultante que parecía trasladarnos a los principios de transformación y búsqueda de mejora de vida de las personas de aquella izquierda latinoamericana que puso en marcha con el presupuesto participativo de Porto Alegre y otros municipios brasileños. Así lo reflejaba en un artículo de opinión publicado el 19 de julio de 2015 en Eldiario.es por Pablo Castaño, periodista y miembro del partido político Podemos:

Después de décadas de gobiernos municipales alejados de la ciudadanía, la implantación del presupuesto participativo en Madrid supondrá un cambio radical en la gestión de la capital (...) el presupuesto participativo de Madrid puede convertirse en un ejemplo para todos aquellos Ayuntamientos que se toman en serio el principio de mandar obedeciendo, dentro y fuera de nuestro país. (Castaño, 2015, párr. 7)

En el año 2015, la llegada al poder en muchos municipios de estas candidaturas ciudadanas supuso la puesta en práctica de amplias propuestas de participación ciudadana incluidas en sus programas electorales, entre ellas el presupuesto participativo (García y de la Jara, 2015). Asimismo, otros partidos, muchos integrados en coaliciones, no quisieron quedarse fuera por lo que también impulsaron procesos en los ayuntamientos donde gobernaban. Pero, como ocurría en años anteriores, no existe un censo de experiencias con el que podamos verificar el aumento y diversificación de procesos a partir de ese año. Se estima, de todos modos, que en el año 2017 aproximadamente existían unas 300 experiencias por todo el país⁷⁵, aunque al año siguiente posiblemente ese número fuera mayor (Francés et al., 2018). Esto refleja que el presupuesto participativo sigue siendo una metodología muy extendida en el territorio español, aunque, no obstante, haya sufrido numerosos cambios con el proceso original que no solo se limitan a la incorporación tecnológica y a las diferencias entre los contextos donde se desarrollan (Pineda y Pires, 2017).

⁷⁵ Entre estas iniciativas nos encontramos por primera vez en España una experiencia autonómica de presupuesto participativo en la Región de Murcia. Esta experiencia comienza en 2016 a propuesta de la Consejería de Transparencia, Participación y Portavoz con la aprobación del Consejo del Gobierno Autonómico. Existían once ámbitos de actuación (Promoción de la Salud, Fomento del bilingüismo, Cooperación Internacional, Promoción del Deporte, etc.), para los que se realizaban diferentes reuniones presenciales entre la Administración y colectivos y organizaciones de cada ámbito, y de las que salían una serie de propuestas por cada uno de ellos. Cada uno de esos proyectos eran informados técnica y económicamente por el personal técnico de la Administración, de los que pasaban a consulta pública los considerados viables. La ciudadanía, por medio del teléfono móvil, solamente tenía que votar los proyectos que considera prioritarios para cada ámbito. La metodología es muy similar a las que utilizaron anteriormente municipios como Peralta (Navarra) o les Coves de Vinromà (Castellón) y que en estos momentos se desarrolla en numerosos municipios, en las que la ciudadanía, de manera general, no puede participar en el diagnóstico, deliberación y elaboración de propuestas, y solamente es incluida a la hora de priorizar las propuestas por mecanismos de identificación de simples agregaciones de intereses individuales.

En el año 2015 el presupuesto participativo ya había dejado de ser una experiencia excéntrica dentro de la Administración local y por esa fecha ya había sido implantada en más de un centenar de municipios. Hasta ese año, los procesos estuvieron fuertemente reglados (Ganuzo y Francés, 2012; Francés et al., 2015), pero los reglamentos o “autorreglamentos” van sustituyéndose, en el mejor de los casos, por breves directrices elaboradas únicamente por la propia Administración. En un estudio reciente sobre 89 procesos desarrollados por municipios catalanes, el 75,28% de las experiencias no habían celebrado ningún proceso o acción con la ciudadanía para definir conjuntamente el modelo de presupuesto participativo (Neòpolis, 2019), lo que para los autores era un error estratégico a la hora de que la ciudadanía pudiera evaluar las dificultades y apropiarse del proceso. Esto es consecuencia de que las Declaraciones de Antequera y Bogotá, que anteriormente se aprovecharon como guía en muchos municipios, dejaron de ser utilizadas para el diseño y la implementación de las experiencias (López, 2016).

Existe una ausencia de experiencias referentes, como lo habían sido Córdoba los primeros años y más tarde Sevilla, y aparecen metodologías muy flexibles, o simplemente desaparecen, y se difuminan las diferencias metodológicas que habían existido entre gobiernos de derechas e izquierdas (López, 2016). Asimismo, se manifiesta una laxitud en la autodenominación como presupuesto participativo, utilizando el significante para procesos con muy distintos significados o simplemente para denominar de una manera más atractiva a simples buzones de sugerencias⁷⁶.

6.2.1. Las nuevas tecnologías en el presupuesto participativo: de la web 1.0 a las plataformas digitales y portales de gobierno abierto

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) han sido uno de los principales elementos que se han ido incorporando debido a la evolución y adaptación de las experiencias a los diferentes contextos en los que se han ido desarrollando los procesos. Esto ha llevado denominaciones diversas para referir el mismo concepto como presupuestos participativos digitales, electrónicos o *e-presupuestos*, pero que finalmente no son más que experiencias de presupuesto participativo que han incorporado las nuevas tecnologías al proceso, y que Sampaio (cit. en Pineda e Iasulitis,

⁷⁶ El caso de Valencia representa todo lo contrario. A pesar de contar con un proceso de presupuesto participativo desde el año 2016, no se le denominó en los primeros años como tal, sino como “Consulta Ciudadana de inversiones en Barrios” y se definía como: “Un mecanismo de participación ciudadana que permite a las vecinas y vecinos de la ciudad de Valencia involucrarse en la toma de decisiones respecto a la ejecución del presupuesto municipal destinado a realizar inversiones en Barrios” (www.valencia.es).

2016) divide en los que incorporan las TIC en alguna fase del ciclo presupuestario, los llamados presupuestos participativos híbridos, y los que son exclusivamente digitales.

Los presupuestos participativos digitales, al igual que el presupuesto participativo, aparecen por primera vez en Brasil a partir de la primera década de este siglo en Porto Alegre e Ipatinga con resultados desiguales (Pineda e Iasulaitis, 2016), convirtiéndose la primera experiencia íntegramente virtual la de Belo Horizonte en 2006 (Sampaio et al., 2010; Pineda e Iasulaitis, 2016; Red Kaleidos, 2019). Sampaio (2010, cit. en Pineda e Iasulaitis, 2016) realizó una de las investigaciones más completas y recientes sobre el tema en la que encontró 170 experiencias en 23 países entre los años 2001 y 2013, de las cuales 139 experiencias eran híbridas, en las que se complementaban la participación digital con la presencial, y 24 en las que solo se podía participar de forma digital.

Estas experiencias han posibilitado el alcance y la extensión de la participación a personas y colectivos que normalmente no participaban, transformaciones en las relaciones entre los gobiernos y la ciudadanía, y mejores canales de control y transparencia en todas las fases del proceso. La inclusión de las TIC en el presupuesto participativo ha supuesto la disminución de las limitaciones temporales y espaciales que conlleva la participación presencial; sin embargo, también han presentado problemas como la brecha digital, la pérdida de calidad deliberativa y la ausencia de creación de capital social y fortalecimiento comunitario.

La participación presencial en reuniones y asambleas hasta el año 2015 había sido la predominante en la mayoría de las experiencias en España, con algunas excepciones como en el municipio de Callús en la provincia de Barcelona o la “asamblea virtual” en el municipio de Petrer en Alicante (Mayor, 2016). En nuestro país la incorporación de las TIC a los procesos de presupuestos participativos ha sido paulatina, iniciándose estas prácticas en la mitad de la primera década de este siglo con la incorporación de herramientas de optimización en fases concretas de los procesos, sobre todo enfocadas a las de información y de presentación de propuestas. En la Tabla 9 se enumeran las fases y los medios digitales más utilizados y puestos en funcionamiento para la implementación de presupuestos participativos híbridos, que, recordemos, son los que complementan la participación presencial con la digital.

Tabla 9: Medios y alternativas para desarrollar presupuestos participativos híbridos.

Fase	Medios
Información/formación	<ul style="list-style-type: none"> - Medios digitales para atraer más participantes y aumentar el conocimiento sobre el proceso, con información a través de contenidos digitales que pueden estar enfocados a diferentes públicos, incluir elementos multimedia, etc. - Medios presenciales tales como asambleas informativas, materiales informativos impresos, cartelería, etc.
Elegir propuestas	<ul style="list-style-type: none"> - Medios digitales, tales como página web, plataforma de participación, redes sociales o correo electrónico. - Medios presenciales, a través de asamblea de recogida de propuestas, buzones, etc.
Deliberación	<ul style="list-style-type: none"> - Medios digitales, tales como foros virtuales moderados a través de plataforma de participación u otras herramientas online. - Medios presenciales, a través de asambleas donde se puede dar a conocer el contenido de las propuestas, así como los criterios de evaluación técnica para su selección o descarte.
Decisión	<ul style="list-style-type: none"> - Medios digitales, a través de votación con su correspondiente plataforma o herramienta tecnológica. - Medios presenciales, con mesas de votación en diferentes lugares habilitados al efecto.
Evaluación y seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> - Medios digitales, a través de sistemas/herramientas online de rendición de cuentas, publicado por medios electrónicos los resultados del proceso, el avance en la ejecución de las decisiones y recogida de propuestas de mejora. - Medios presenciales, a través de asambleas/jornadas de evaluación para presentar dicha información y recabar igualmente propuestas de mejora.

Fuente Red Kaleidos (2019, p. 36).

La fase de **información/formación** es en la que en un principio las TIC irrumpieron con más fuerza en el presupuesto participativo. Las experiencias dispusieron de espacios *web* en los que se volcaba toda la información que generaban los procesos, así como también, en muchos casos, material formativo sobre los principios, conceptos y metodología del presupuesto participativo, contenidos sobre presupuestación pública e, incluso, como fue en el caso de la ciudad de Sevilla, recursos didácticos para la participación ciudadana (trabajo en grupo, dinamización de asambleas, organización de reuniones, etc.). Asimismo, se utilizaron el servicio de mensajes cortos o *Short Message Service* (SMS) y las incipientes redes sociales para la comunicación y difusión de las actividades y materiales que generaban los procesos, principalmente las de Facebook y Twitter.

Otra fase en la que más se utilizaron los medios digitales fue la de **presentación de propuestas**. En este punto diferentes municipios habilitaron canales digitales para la presentación de propuestas como direcciones de correo electrónico —los más habituales— redes sociales o formularios electrónicos. Las

plataformas y otras herramientas *on-line* se popularizarían en los presupuestos participativos, como luego veremos, un poco más tarde, concretamente a partir del año 2015.

La fase de **deliberación** es la que más dificultades ha tenido para su desarrollo *on-line*. Exceptuando alguna experiencia concreta, como la ya comentada “asamblea virtual” de Petrer en la provincia de Alicante, el entorno virtual tuvo un papel periférico en el proceso de toma de decisiones de estas experiencias y se utilizó muy poco para el debate ciudadano. Los mecanismos digitales introducidos contaban con una sistematización muy débil y se limitaban, en la mayoría de los casos, a que cualquier vecino o vecina pudiera comentar las propuestas realizadas o expuestas en *internet*. Un ejemplo en este sentido fue la página *web*, ya desaparecida, que el Ayuntamiento de Alicante⁷⁷ habilitó para el proceso de presupuesto participativo del año 2010 (www.alcaldesaporundia.com). En este espacio se abrió un espacio para presentar propuestas que se geolocalizaban según el distrito al que perteneciera la zona afectada. Además, ofrecía la posibilidad de mostrar el grado de acuerdo y desacuerdo y debatir la conveniencia de cada una de ellas. Pero esta idea, que resultaba muy atractiva, tuvo escaso resultado en el proceso debido a la poca incidencia que tuvo en los espacios de deliberación presenciales posteriores (Juntas y Asambleas de Distrito), y porque no existía una dinamización de los foros en las que se promoviera el *feedback* y la interacción entre la ciudadanía, ni tampoco una sistematización ni recapitulación de los pocos debates llevados a cabo.

En la fase de **decisión** algunas experiencias ya utilizaron, en los primeros años de presupuesto participativo en España, las TIC para posibilitar la votación al mayor número posible de participantes. Aunque la votación en la actualidad se ha convertido en el procedimiento prioritario para la toma de decisiones y para la que se abre a toda la ciudadanía, existen experiencias que supieron complementar métodos intensivos de participación con otros más extensivos también en esta fase. Esto ha ocurrido en los casos de Mejorada del Campo (Madrid) en los años 2013 y 2014 y recientemente en el

⁷⁷ La primera experiencia de presupuesto participativo en el municipio de Alicante tiene lugar en el año 2008 y, como pasó con otras experiencias, surge en aplicación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (“Ley de Grandes Ciudades”), con una metodología de funcionamiento cercana al modelo burocrático que consistía, fundamentalmente, en un procedimiento de negociación interna para decidir una parte del Capítulo de inversiones entre las personas representantes de la Junta de Distrito y el Ayuntamiento. En el año 2010 se intentó abrir el proceso a la ciudadanía con la posibilidad de presentar propuestas por medio de fichas o en la página *web* del proceso (www.alcaldesaporundia.com) y con la contratación de una empresa para el desarrollo de la campaña de comunicación del proceso.

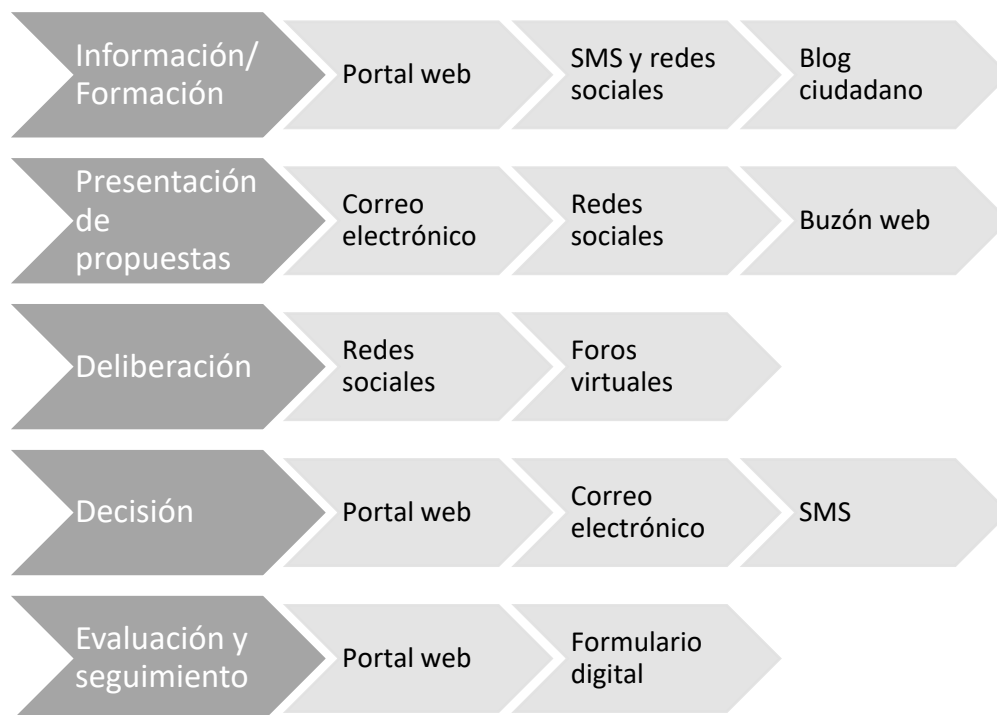
municipio de Villena (Alicante) en el año 2018. En estas dos localidades se habilitaron canales de votación para que toda la ciudadanía pudiera priorizar las propuestas por medios digitales; la diferencia es que las dos experiencias disponían también de espacios presenciales de priorización en los que la deliberación presencial tenía distinto peso que las votaciones *on-line*, debido al valor que se consideró que tenía el acto deliberativo y la utilización de criterios de justicia social en estos espacios, donde primaría el carácter redistributivo de los procesos.

En las de **evaluación y seguimiento** se articularon diferentes canales digitales de monitoreo y seguimiento para que la ciudadanía ejerciera un control social de la ejecución de las propuestas elegidas. La ayuda en el seguimiento de la ejecución de las actuaciones priorizadas era la acción que más se realizaba en esta fase por medios digitales, aunque no eran pocas las ocasiones en las que la información suministrada era incompleta o estaba desactualizada. Ya hemos mencionado la buena práctica de la experiencia de Sevilla en este aspecto, en la que se elaboraba un documento público que, por un método de claves, la ciudadanía podía conocer no solo el estado de las propuestas, sino también el estado de las cuentas y de las partidas específicas (Ganuza y Francés, 2012). En la Figura 16 se sintetizan los mecanismos digitales más utilizados en las diferentes fases de los presupuestos participativos hasta el año 2015.

Este carácter limitado, diversificado y restringido de los medios digitales en el presupuesto participativo cambia a partir del año 2015, cuando proliferan los portales de gobierno abierto⁷⁸, con contenidos en las áreas de transparencia, datos abiertos y participación (Hernández, 2018), y las plataformas digitales con las que se integran todos estos mecanismos y fases descritos en un único punto de referencia y, además, con más funciones en materia de Transparencia y Participación Ciudadana como realizar consultas a la ciudadanía, abrir un portal de datos abiertos, realizar planes de actuación de manera participativa, impulsar iniciativas ciudadanas, rendir cuentas a la ciudadanía, etc. (Francés, 2015). Las plataformas que más repercusión han tenido han sido las dos de software libre Consul y Decidim, creadas e impulsadas por los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona respectivamente.

⁷⁸ Algunos ejemplos de este tipo de portales son los de gobierno abierto del Gobierno Vasco (*Ireki*) y el del Ayuntamiento de Zaragoza (Red Kaleidos, 2019). Ambos, con varios reconocimientos internacionales, disponen de políticas de datos abiertos, participación y colaboración entre el gobierno y la sociedad civil.

Figura 16: Mecanismos digitales más comunes utilizados en el presupuesto participativo en España hasta el año 2015.



Fuente: elaboración propia.

La Plataforma Consul⁷⁹ es una herramienta digital creada por el Ayuntamiento de Madrid a través de *software* libre de código abierto, que tiene como objetivo fomentar la participación ciudadana y la transparencia en las administraciones públicas. La herramienta permite a las instituciones que la adoptan poner en marcha mecanismos de sondeo de opinión como encuestas y consultas, y procesos participativos como legislación colaborativa, presupuestos participativos o debates vía *on-line*. En la actualidad es la que mayor repercusión ha tenido y así la adoptaron instituciones de todo el mundo incluyendo los ayuntamientos de Bogotá, Buenos Aires, Roma, París y la misma Porto Alegre. En 2018 recibió el reconocimiento internacional con la obtención del Premio de Servicio Público de la ONU por permitir modelos de gobernanza más abiertos, transparentes, participativos e inclusivos.

La otra gran plataforma de *software* libre es Decidim⁸⁰, herramienta digital de participación ciudadana promovida por el Ayuntamiento de Barcelona que está destinada a su utilización por parte de entidades públicas y privadas. Ofrece diferentes funcionalidades para el impulso e implementación de políticas de participación ciudadana en las administraciones públicas, entre ellas el presupuesto participativo, y

⁷⁹ Más información en <http://consulproject.org/es/> (última revisión: 2 de febrero de 2019).

⁸⁰ Más información en <https://decidim.org/es/> (última revisión: 2 de febrero de 2019).

dispone de herramientas y nuevas posibilidades para la gestión y toma de decisiones en entidades privadas y organizaciones sociales. Todavía no ha conseguido la repercusión y extensión de la Plataforma Consul, sin embargo, además del municipio de Barcelona, han contado con Decidim en algún momento más de una decena de ayuntamientos catalanes junto al de Pamplona, capitales internacionales como Helsinki y Ciudad de México, administraciones de ámbito regional como la Generalitat de Catalunya, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y la Diputación de *Girona*, así como una veintena de organizaciones y entidades sociales como Som Energía y el Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP).

Asimismo, existen otras plataformas privadas o de *software* propietario nacidas por el auge del presupuesto participativo y las demandas de las administraciones públicas de herramientas *on-line* para la transparencia y la participación como Eparticipa⁸¹ o Muneval⁸². Entre ellas, destacó la aplicación Sarépolis⁸³, actualmente desaparecida, creada por la empresa especializada en procesos y metodologías participativas Elkar Consulting, y que era la plataforma que reprodujo más fielmente las fases y procedimientos de las experiencias de participación presenciales trasladadas a entornos digitales. No dispuso de un recorrido amplio por algunos problemas con sus versiones *beta*, pero se utilizó con resultados satisfactorios en experiencias de presupuesto participativo de pequeños municipios del País Vasco y en un proceso participativo restringido y sectorial dirigido a la población gitana en la Generalitat Valenciana.

Todo este desarrollo ha abierto un nuevo marco tecnológico con el que las administraciones locales y algunos entes supramunicipales y sectoriales intentan impulsar la participación ciudadana por medio de herramientas digitales, al entender que estas requieren de menores esfuerzos para participar, aseguran la igualdad de oportunidades fomentando la participación de grupos que normalmente no participan y ofrecen más posibilidades y espacios para la información y formación sobre los procedimientos y objetos de debate en los que se articula la participación de los procesos. Es cierto que las TIC ofrecen mayores posibilidades para la inclusividad de las experiencias de presupuestos participativos, y que su incorporación se ha convertido en un viaje sin retorno en una sociedad que ha experimentado un avance extraordinario en cuanto a lo tecnológico, pero es preciso que advirtamos del riesgo de la instrumentalización y banalización de la participación que pueden hacer algunos

⁸¹Más información en <http://www.sernutec.com/productos/presupuestos-participativos> (Última revisión: 2 de febrero de 2019).

⁸²Más información en <http://www.muneval.es/> (última revisión: 2 de febrero de 2019).

⁸³Más información en <http://www.sarepolis.net/> (última revisión: 2 de febrero de 2019).

gobiernos con el abuso de las TIC, para así sumarse a lo que consideran simplemente “una tendencia o moda” como ya se señala en algunas investigaciones realizadas: “Se observa que aquellos presupuestos participativos que surgen de una decisión política basada más en una tendencia o ‘moda’ que en una convicción tienden al uso de internet como única vía de participación” (Arnanz, 2019, p. 321).

6.2.2. Transformaciones del presupuesto participativo: la instrumentalización de la participación de las nuevas experiencias

Al final, todos estos cambios políticos, sociales y tecnológicos no parece que hayan logrado alcanzar ese “cambio radical” que se podía esperar, ni tampoco se visibilizan después de estos primeros años cambios sustanciales de carácter social (Pineda, 2016). Como hemos explicado en el capítulo segundo, hemos realizado en el marco de esta tesis doctoral un estudio utilizando las llamadas “Grandes Ciudades” como muestra. Del análisis de las nuevas experiencias en estas ciudades pretendimos encontrar diferencias con la que poder extraer conclusiones sobre los nuevos procesos de presupuestos participativos y contemplar la posibilidad de modificar o completar la tipología propuesta por Ganuza y Francés (2012).

Los resultados nos indican que, si antes del 2015 se había desarrollado el presupuesto participativo en algún momento en el 27,1% de estos municipios (Pineda, 2009; Ganuza y Francés, 2012), en el año 2019 estaba implantado en el 60,65%. Ciudades como Madrid, Barcelona⁸⁴, Valencia, Zaragoza y A Coruña son algunas de las localidades que se sumaron al desarrollo de esta metodología; sin embargo, otros como Córdoba⁸⁵, que en años anteriores había sido una experiencia referente en España y

⁸⁴ Barcelona puso en marcha sendas experiencias piloto desde su plataforma en los distritos de Gràcia y L'Eixample en el año 2016. Estas experiencias tenían como objetivo servir de base para la creación del modelo de presupuestos participativos a implantar en el municipio. Los dos procesos partieron del Plan de Actuación de Distrito como diagnóstico, aunque su principal diferencia fue que, mientras en L'Eixample la participación era principalmente digital utilizando la plataforma Decidim, en el Distrito de Gràcia la participación fue presencial con espacios de coproducción de proyectos. Estos dos mecanismos representaron dos modelos de participación en los presupuestos: uno más deliberativo, en el caso de Gràcia, y otro, el de l'Eixample, más de democracia directa. Aunque de estas dos experiencias se extrajeron varias conclusiones y aprendizajes (Ajuntament de Barcelona, 2018), hoy en día no hemos encontrado más recorrido de esta metodología hasta el año 2019, por lo que no las incorporamos en el análisis de las experiencias de Grandes Ciudades.

⁸⁵ Córdoba, que fue la primera gran ciudad española que implantó presupuestos participativos en el 2001, no incluyó esta metodología a partir del año 2015 en el modelo de participación de esta ciudadanía. En el momento de escribir este informe — año 2019— estaba en proceso de implantación la Plataforma Cónsul, herramienta digital con la que se quería fomentar la participación juvenil y de los núcleos de población dispersos del municipio y el acompañamiento de otro tipo de procesos participativos presenciales. Con respecto a la participación presupuestaria disponía de la página web <http://democraciapresupuestaria.cordoba.es> donde

Europa, puso en marcha diversos mecanismos y herramientas participativas, pero no el presupuesto participativo⁸⁶. Esto nos puede ayudar a hacernos una idea de la suma exponencial y los cambios que ha experimentado la herramienta a raíz de ese año, y a evidenciar la necesidad de analizar cómo han evolucionado las motivaciones, objetivos, metodologías e impactos de los procesos en las diferentes ciudades en las que se han instaurado.

El análisis realizado de las experiencias implementadas en las llamadas “Grandes Ciudades” nos indica que se ha implantado una versión más liberal de las experiencias, en el que su carácter instrumental prepondera frente a otros caracteres de deliberación y fortalecimiento comunitario. Se convierten en procesos de participación instrumental entendida como una agregación de intereses particulares más que de deliberación y construcción colectiva, apenas se da la discusión cara a cara con capacidad dialógica para la inversión de prioridades, y escasamente contribuye a la profundización democrática ni tampoco a la generación de capital social. Son muy pocas las ciudades que han establecido criterios de carencia u otros mecanismos que permitirían una lógica redistributiva ni de justicia social, tanto en la distribución de recursos como en la priorización de propuestas.

Ahora, la totalidad de los procesos implementados disponen de espacios *on-line*, y su utilidad depende del tipo de modelo de presupuestos participativos. Esto ocurre también en las pocas iniciativas del modelo participativo implementadas en grandes ciudades, como las de Cartagena, Valladolid o Zaragoza, característica que comparten otras experiencias anteriores consolidadas en otro tipo de municipios, como Peligros en Granada o Torredonjimeno en Jaén⁸⁷.

vinculaban y justificaban el impacto de la participación en el presupuesto municipal con aspectos dispares y tangenciales como normativas de centros cívicos, comisiones temporales, etc. Córdoba no hacía presupuesto participativo debido, como explica Font (2017), por las experiencias previas y el análisis de conflictividad que hicieron de ellas los partidos políticos que forman parte de la coalición del gobierno (PSOE-IU).

⁸⁶ Otras experiencias emblemáticas han modificado sustancialmente sus principios y metodología como es el caso de Sevilla. Este municipio puso en marcha en esta legislatura el Plan Decide con la utilización de una plataforma de participación *on-line*. El Plan consiste en la inversión de partidas del Presupuesto Municipal en actuaciones urbanas, decididas mediante la realización de propuestas a través de los consejos locales de participación ciudadana de cada uno de los distritos.

⁸⁷ La experiencia de Peligros (Granada) se lleva desarrollando nueve años ininterrumpidamente y Torredonjimeno (Jaen) cumplió 10 años de presupuesto participativo en 2019, lo que ha convertido a esta última en la experiencia con mayor permanencia en España hasta la fecha.

Como se la reglamentación es elaborada siempre y únicamente por la Administración, lo que supone un giro en la perspectiva de autonomía y autoorganización que había predominado hasta entonces a una profunda institucionalización de las experiencias (estrategia *top-down*). Aparece, por tanto, además de los modelos administrativo, representativo y participativos identificados por Ganuza y Francés (2012), un nuevo modelo que hemos denominado “instrumentalista”⁸⁸, en el que se mezclan objetivos de modernización con los de extensibilidad de la participación para el aumento de datos cuantitativos, y que se aleja del carácter redistributivo y de reducción de desigualdades como objetivos preferentes de la deliberación y de la aplicación de criterios de justicia social en la priorización de demandas⁸⁹.

Este modelo presenta objetivos preeminentes de acercamiento de las instituciones a la población y de modernización de la gestión y administración públicas, para los que se utilizan sobre todo indicadores cuantitativos de evaluación enfocados a la búsqueda de la participación extensiva de la ciudadanía. Se tiende a medir la legitimación de los procesos más por los resultados cuantitativos de participación que por la calidad deliberativa, los consensos alcanzados o la heterogeneidad de discursos incluidos en el debate.

En estas experiencias la participación es universal, aunque, como ocurre en otros modelos, suelen fijarse algunos requisitos como el empadronamiento o tener un mínimo edad para tomar parte, que en la mayoría de los casos se fija en 14 o 16 años. Además, la población puede presentar propuestas por medio de una plataforma o página *web*⁹⁰, y, aunque existen diferencias según la experiencia, se ofrece la posibilidad de presentarlas por medios físicos como urnas o buzones y/o a través del Registro General del Ayuntamiento y en órganos o servicios de gestión desconcentrados

⁸⁸ Al igual que advierten Ganuza y Francés (2012) es necesario remarcar que esto no significa que las experiencias representen modelos puros, sino que pueden presentar características comunes de varios de ellos.

⁸⁹ Las características coinciden en buena medida con las expuestas por Francés et al. (2018) para las que utilizaron una muestra de 60 municipios de diferentes tamaños y características. En esta investigación concluyeron que la evolución de los presupuestos participativos en España ha sido la digitalización en detrimento de los espacios presenciales de deliberación y priorización de propuestas, en el que se da una relevancia fundamental a los datos cuantitativos de participación.

⁹⁰ Esto ha llevado a situaciones un tanto inverosímiles como la que devino de la competitividad por los indicadores cuantitativos, como ocurrió entre los municipios gerundenses de Roses y *L'Escala*. Situados a menos de 20 km de distancia, en el año 2017, el municipio de *Roses* con mayor población había recogido una cantidad menor de propuestas al final del plazo de presentación. Para solucionarlo se amplió una semana más con la que finalmente se recogieron 177 propuestas por 176 de *L'Escala* (Tarregó, 2018).

como los distritos u oficinas de atención al ciudadano. La participación directa de la ciudadanía queda al margen como parte activa en la elaboración de la reglamentación del proceso⁹¹, así como también en el seguimiento y control de la ejecución de las propuestas.

Por otra parte, en cuanto a la relación de la ciudadanía con la Administración, las principales características son el aumento de procesos con plazos y fases acortadas en tiempo, fomentando el tipo de experiencia exprés⁹², y la mediatización de las experiencias por espacios digitales de participación. Se fomenta un nuevo tipo de vecino, el que se ha denominado *Smart Citizen* (Peña et al., 2018), para el que se valora más a la hora de participar tanto las competencias digitales como el acceso a recursos tecnológicos⁹³. No existen en muchos casos espacios de encuentro presenciales y deliberación colectiva, y, cuando se dan, muchas veces son las organizaciones de la sociedad civil las que lo impulsan y coordinan, sin que tengan apenas capacidad de influencia en las decisiones finales ni tampoco se traslade información de lo sucedido en esos espacios al resto de la ciudadanía. Ya advertía Ortiz (2016) de este cambio de paradigma, cuando decía:

De esto modo, cada vez más son los casos que se realizan por internet, siendo en muchos casos como la vía principal de participación. La forma participativa presencial es la menos empleada y mucho menos requerida para la celebración de asambleas abiertas. Por ello, el criterio de participación podría sufrir en un futuro cercano una adaptación ante el aumento de la participación vía internet. (p. 25)

En la Tabla 10, sintetizamos este modelo utilizando, como guía de caracterización, las mismas dimensiones que usaron Ganuza y Francés (2012) para la definición de los modelos burocrático, representativo y participativo.

⁹¹ Recordemos que, la disminución drástica de los llamados “autorreglamentos” que experimentaron los procesos en esos años (López, 2016), invirtió la tendencia de autorregulación predominante en las experiencias que tuvieron lugar en España hasta el año 2011 (Allegretti et al., 2011; Ganuza y Francés, 2012).

⁹² En el estudio realizado sobre experiencias en Cataluña, solamente el 22,47% de procesos tienen una duración de 6 meses o más (Neópolis, 2019). Allegretti et al. (2011) advierten que estas experiencias exprés de 3 o 4 meses, no favorecen alcanzar los objetivos de formación en términos democráticos y funcionamiento institucional y señalan que para alcanzar estos objetivos se requiere de fases más pausadas y acordes a un ciclo de presupuestación anual.

⁹³ De hecho, en muchos casos la capacitación para la participación se ciñe únicamente a disponer de equipos tecnológicos —como habilitar ordenadores de dependencias municipales— y la formación a la utilización de aplicaciones y herramientas para presentar y votar las propuestas, dejando a un lado aspectos que eran considerados en otras experiencias relevantes como organizar reuniones y asambleas, hablar en público, ampliar el conocimiento sobre el presupuesto público, etc.

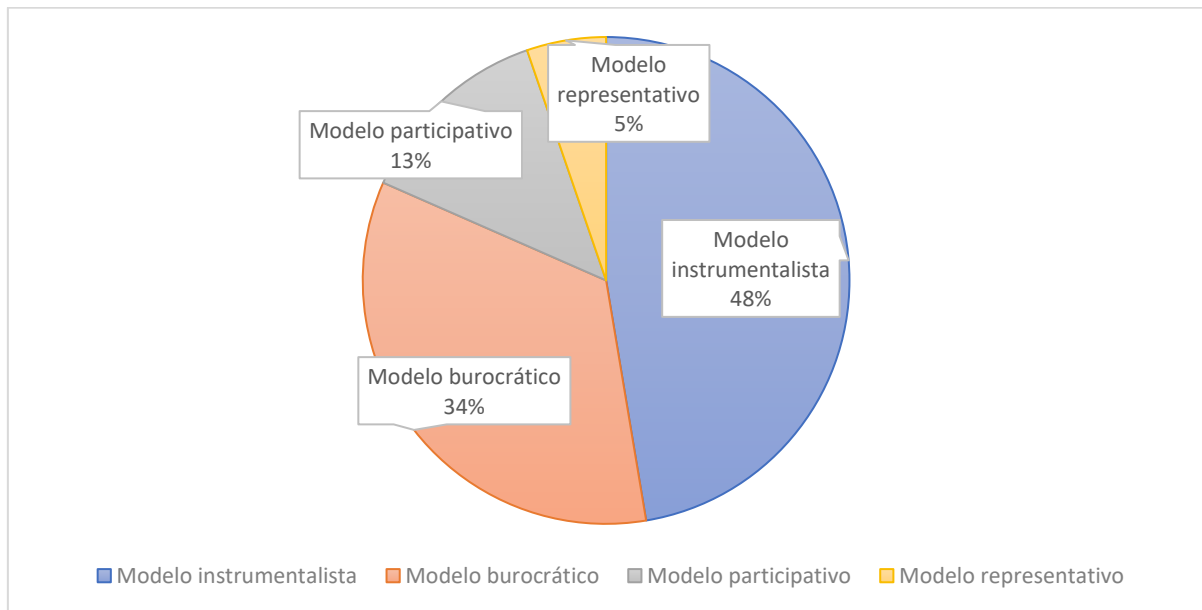
Tabla 10: Características del modelo instrumentalista de presupuesto participativo.

Participación	Toda la ciudadanía en diferentes fases del proceso, aunque con un nivel limitado de autonomía
Relación con la administración	Mediada por el uso de plataformas digitales o páginas web
Reglamentación	Elaborada por la Administración, aunque se realizan esfuerzos para informar y difundir su contenido
Deliberación	Baja. En los lugares donde se celebran asambleas deliberativas no existe información de participantes y debates. Se da mayor importancia a las competencias digitales (uso de herramientas <i>on-line</i>) que a las relacionales (habilidades sociales)
Toma de decisiones	Votación <i>on-line</i> complementada, en algunos casos con la finalidad de reducir el sesgo tecnológico, con espacios habilitados para la votación presencial. Desaparece o se diluye la influencia de criterios de justicia social en la priorización de propuestas

Fuente: elaboración propia.

Si analizamos cada una de las experiencias en estas ciudades, el modelo que más predomina es el del modelo instrumentalista (46%), seguido por el burocrático (33%), el participativo (13%) y el representativo (5%), como observamos en la Figura 17. Estos datos son significativos en la medida que, hasta el año 2011, era el modelo participativo el que más predominaba en municipios pequeños, aunque en medianos y grandes no predominaba ninguno frente a otro (Ganuza y Francés, 2012). En estos momentos sí que son los modelos instrumentalista y burocrático los que sobresalen frente al participativo y representativo en los municipios de gran población.

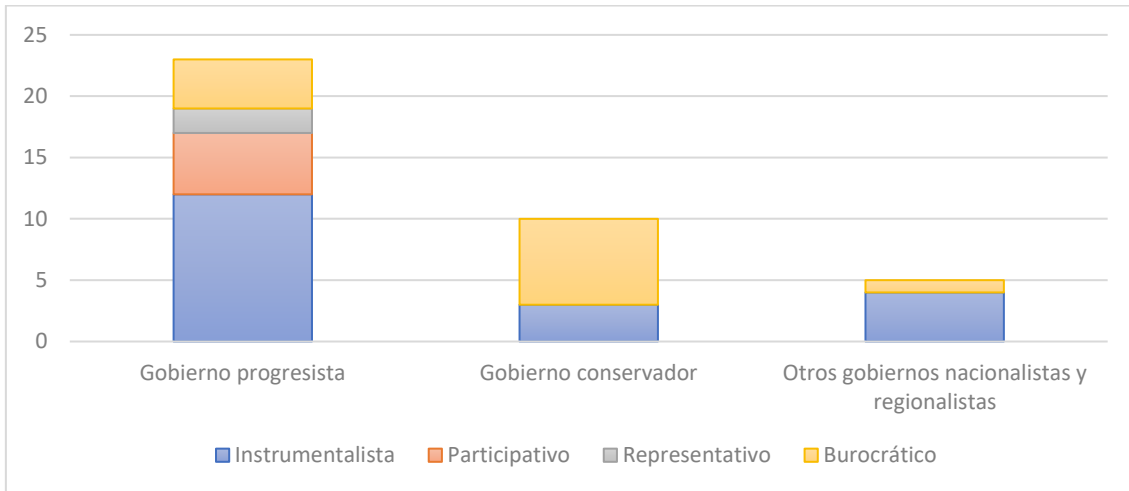
Figura 17: Modelos de presupuestos participativos desarrollados Grandes Ciudades (2019).



Fuente: elaboración propia.

El modelo instrumentalista es utilizado por gobiernos de todo tipo, presentándose en gobiernos progresistas, conservadores, nacionalistas y regionalistas. Sin embargo, la variable de tipo de gobierno sigue influyendo en los modelos adoptados por las experiencias. El modelo burocrático sigue siendo el más utilizado en municipios gobernados por partidos conservadores, resistiendo el modelo participativo en localidades con gobiernos de izquierdas. Los gobiernos progresistas son los únicos que han implantado presupuestos participativos de los cuatro modelos, aunque también son los que más experiencias han implantado (23), frente a las iniciadas por gobiernos conservadores (10) y otros partidos políticos (5). En la Figura 18 podemos observar el número de experiencias en las “Grandes Ciudades” por modelo y tipo de gobierno que las implementa.

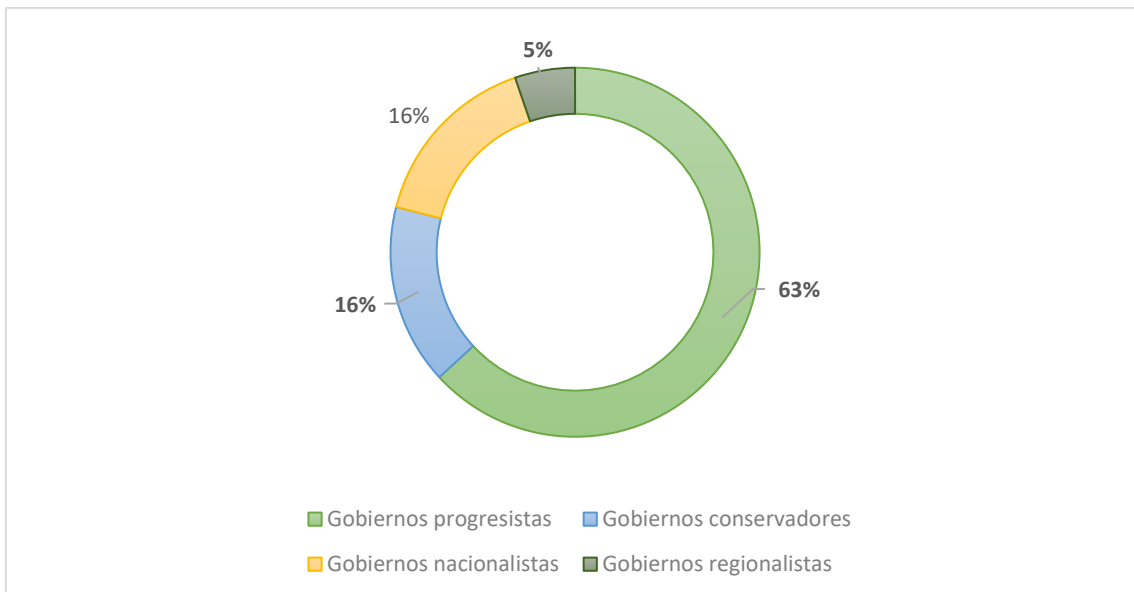
Figura 18: N° de experiencias en Grandes Ciudades por modelo y tipo de gobierno.



Fuente: elaboración propia.

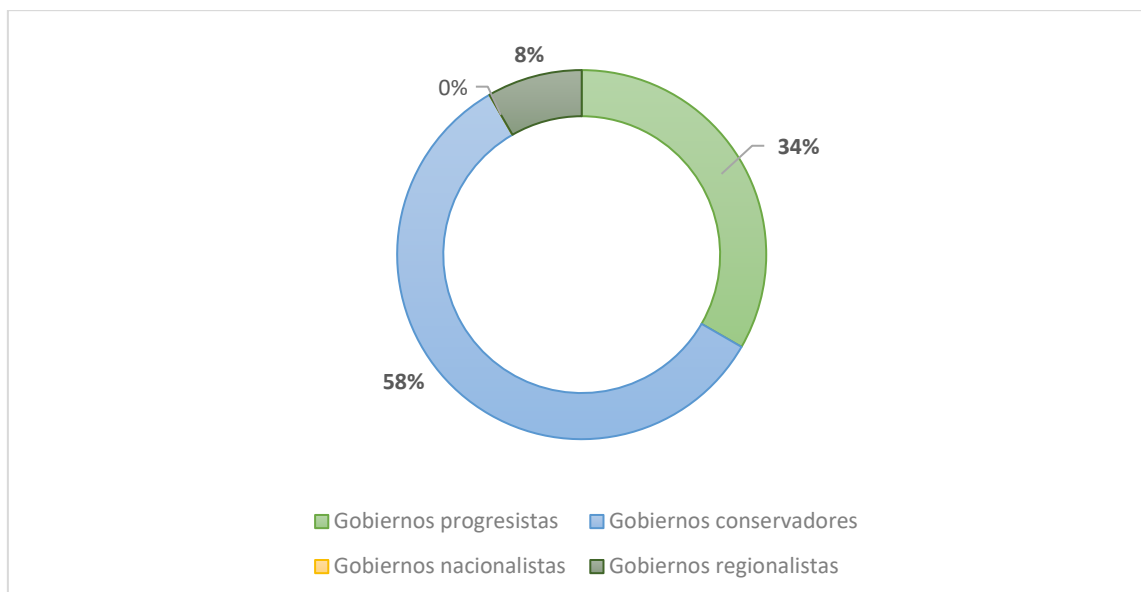
El modelo instrumentalista, como decíamos, es el más utilizado en estas experiencias (48%), seguido por el modelo burocrático (34%) que ha predominado sobre todo en municipios gobernados por partidos de ideología conservadora. En las Figuras 19 y 20 se exponen los porcentajes de experiencias de los modelos instrumentalista y burocrático implementados por el tipo de gobierno que las ha puesto en marcha.

Figura 19: Experiencias instrumentalistas por tipo de gobierno que las han implantado.



Fuente: elaboración propia.

Figura 20: Experiencias burocráticas por tipo de gobierno que las han implantado.



Fuente: elaboración propia.

Nos detendremos un poco más en las diferencias entre los modelos instrumentalista y participativo, ya que en estos años son varios los procesos que han evolucionado de uno a otro modelo, como ha sido nuestro caso de estudio: Elche. Para comparar los dos modelos utilizaremos el primer año de implantación⁹⁴ en dos de las experiencias que más notoriedad tuvieron en el inicio de esta legislatura: Madrid, que reunía muchas cualidades del modelo instrumentalista, y Zaragoza, con características que la aproximan más al modelo participativo⁹⁵.

La experiencia de Madrid ha sido la que más relevancia mediática y social ha tenido consiguiendo influir en muchos municipios españoles e internacionales con su Plataforma Cónsul (Francés et al., 2018). El proceso consta de cuatro fases: presentación de propuestas, apoyos, evaluación y votación final. Pueden presentar propuestas las personas empadronadas en el municipio mayores de 16 años por internet o en alguna de las Oficinas de Atención al Ciudadano, y también en algunos de los espacios presenciales que se organizaron, en los que se mezclaban diversos temas con el Presupuesto participativo que crearon confusión a muchas personas que acudieron a esos encuentros, “pero en ningún momento se ha conocido cuantas

⁹⁴ Se hace referencia explícita al primer año porque en los siguientes hubo cambios, algunos muy importantes como el que a partir de 2018 convirtió a la experiencia de Zaragoza en un proceso bienal.

⁹⁵ En las elecciones municipales de 2019 las dos capitales sufrieron cambios de gobierno que paralizarían ambas experiencias.

personas participaron, ni si eran colectivos o ciudadanos individuales, ni los resultados alcanzados” (Pineda, 2018, p. 279).

En la siguiente fase las propuestas, que podían ser de nivel de ciudad o distrito, recibían por *internet* o presencialmente apoyos de la ciudadanía para determinar el orden en las que se evaluarían la viabilidad y legalidad de cada una de ellas. Por último, entraron en la votación final las que eran consideradas viables priorizando las propuestas según el número de votos. El proceso disponía de mecanismos redistributivos asignando más dinero a los distritos con menos renta per cápita, más porcentaje de población en paro y más asociaciones de vecinos (Pineda, 2018).

En los primeros pasos de la experiencia de Zaragoza se contó con el asesoramiento externo del Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS), entidad que ya asesoró en experiencias emblemáticas como Sevilla en el 2004 y que utiliza para su trabajo el enfoque de la sociopraxis⁹⁶ (Arnanz, 2019). Esto, sin duda, condicionó el modelo, enfoque y metodologías utilizadas que continuó la Universidad de Zaragoza mediante un convenio de colaboración con el Ayuntamiento. En la Tabla 11 se resumen las distintas fases en las que se dividió el presupuesto participativo en Zaragoza en su primer año.

Tabla 11: Fases del presupuesto participativo de Zaragoza (2017).

FASES. CONTENIDO/TAREAS
1. Puesta en marcha. Constitución Mesas. Primer Foro abierto
2. Presentación de Propuestas y priorización. 2º Foro abierto
3. Valoración técnica. Ratificación por Juntas Municipales
4. Votación de las propuestas
5. Retorno
6. Evaluación y Seguimiento

Fuente: Calvo (2017, pp. 15-16).

La principal diferencia de este proceso con el de Madrid es que su diseño combinaba espacios digitales de participación con otros presenciales con mayor organización y más intensidad deliberativa, en los que se articulaban órganos estables de participación preexistentes (Juntas Municipales y Consejo de Ciudad) con nuevos espacios y mecanismos creados *ex profeso* para el presupuesto participativo (Mesas de Presupuesto participativo y los Foros Abiertos) en todas las fases del proceso: presentación de propuestas, deliberación, priorización, valoración técnica y evaluación

⁹⁶ Se entiende la sociopraxis “como un compendio de metodologías participativas caracterizado por un método de “6 saltos”, que son: negociación inicial, autodiagnóstico, devoluciones creativas, construcción de un PAIS (Plan de Acciones Integrales Sustentables), conformación de redes democráticas desde la base y, por último, ejecución y seguimiento del PAIS” (Arnanz, 2019, p. 119).

y seguimiento. Es precisamente esto, el alcance e intensidad de la participación con espacios deliberativos y decisión directa, lo que acerca la experiencia de Zaragoza más al modelo participativo (Calvo, 2017), frente a otras como Madrid que atienden más a la sofisticación de los mecanismos tecnológicos y al perfeccionamiento de la estrategia de comunicación mediante técnicas de *marketing*. Asimismo, las dos experiencias comparten características que no son habituales en otros procesos, como la utilización de criterios redistributivos a la hora de designar los recursos por distritos (Pineda, 2018; Calvo, 2017) o, como ya se ha explicado en el caso de Zaragoza, el asesoramiento y acompañamiento externo de la Universidad o de laboratorios ciudadanos como MediaLab-Prado en Madrid.

6.3. A modo de conclusión: de la aplicación del modelo de Porto Alegre a los procesos instrumentalistas

El presupuesto participativo llega a España a través de su difusión en los Foros Sociales Mundiales de 2001 y 2002 celebrados en Porto Alegre, (Comas, 2010), y la crisis de representatividad cada vez más acuciante que experimentaban las asociaciones vecinales por entonces, que convertía al presupuesto participativo en un espacio idóneo para la participación individual de la ciudadanía y para el impulso de una nueva concepción de la participación ciudadana (Ganuza, 2005).

Las primeras experiencias, como Córdoba, Cabezas de San Juan (Sevilla), y Sevilla estuvieron muy influenciados por el Modelo de Porto Alegre, y se encuadraban en lo que Sintomer et al. (2012) llamaron “modelo de democracia participativa”. Estos procesos, a su vez, influyeron en otros desarrollados en nuestro país, que fueron extendiéndose hasta alcanzar a más de 70 municipios y a 12 comunidades autónomas en 2010 (López y Pineda, 2013a). En aquellos años las experiencias se adaptaron a las características de los territorios y a las visiones y motivaciones de los partidos políticos que las ponían en marcha, que tenían diferencias según fueran éstos de ideología de izquierdas o de derechas. Aunque una característica común en prácticamente todas las experiencias (con alguna excepción como la de Santa Cristina d’Aro en Girona) es que han tenido poca capacidad de influencia en las políticas públicas estratégicas y se han ceñido más a pequeñas inversiones y gastos en programas.

A partir del año 2015, con la llegada a los ayuntamientos de los nuevos gobiernos y el clima favorable para la participación que existía, se incrementaron significativamente los municipios que implantaron la metodología de los presupuestos

participativos, lo que llevó a una diversificación de las características y metodologías desarrolladas. El estudio exploratorio realizado de las experiencias en las llamadas “Grandes Ciudades” nos ha proporcionado una visión limitada pero significativa, al identificar características que difieren de los modelos que hasta la fecha se habían aplicado en España: el burocrático, el representativo y el participativo. Este nuevo modelo, al que hemos denominado “instrumentalista” y que se caracteriza por la disminución de los espacios de deliberación y el aumento de la utilización de las nuevas tecnologías, es el más extendido en estas ciudades y el que más difusión está alcanzando por su aplicación en municipios como Madrid o Valencia. En estas experiencias la deliberación se convierte en un asunto periférico y se dirigen los esfuerzos a la extensibilidad de los procesos mediante un tipo de participación de baja intensidad y exigencia —tanto para la ciudadanía como para la Administración— a través del empleo de plataformas y espacios web. Esto tiene como resultado que se pierda el carácter de escuela de ciudadanía que tienen estos procesos cuando se discute cara a cara sobre las prioridades y redistribución de los fondos públicos.

En definitiva, podríamos pensar que, por el giro ideológico de muchos ayuntamientos y el clima favorable a la experimentación con innovaciones democráticas, las nuevas experiencias desarrollarían modelos participativos que la (r)evolución tecnológica mejoraría con la adición de espacios digitales como ya lo habían hecho algunas experiencias hasta entonces (Ganuza y Francés, 2012; Gómez del Peso, 2014); pero la realidad parece que no ha sido exactamente así. La multiplicación de experiencias no ha supuesto un salto cualitativo de los debates y procesos, y ha generado en muchos casos una instrumentalización de la participación en la que ha primado el número de personas registradas o que han acudido a votar, en la mayoría de las veces a través de un *click*, pero no ha tenido en cuenta, de manera general, la redistribución de recursos ni objetivos de justicia social. Y es que, parafraseando a Brugué et al. (1994), difícilmente estos instrumentos participativos podrán servir para luchar contra la desafección política de la población, ni prevenir malas praxis en nuestras instituciones como el clientelismo y la corrupción, si las visiones individuales no se completan con mecanismos que proporcionen y potencien una acción colectiva de la ciudadanía para el fomento de la creación de redes ciudadanas y nuevas relaciones de confianza.

**7. LA PRIMERA EXPERIENCIA DE
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN ELCHE
(2008-2010)**

7.1. Introducción al contexto: el municipio de Elche

Elche es una localidad española situada al sureste de la Península Ibérica, al sur del País Valenciano, ocupa la tercera posición por importancia en la región y se sitúa entre los 20 más poblados de España, con una población de 230.625 habitantes de la que 114.332 (49,57%) son varones y 116.293 (50,43%) son mujeres⁹⁷. Por lo que corresponde a la procedencia de la población, la comunidad extranjera ha disminuido en los últimos años y se sitúa en la media española con el 9,8% de la población del municipio (INE, 2017). En la Tabla 12 hemos sintetizado las principales características del municipio.

Tabla 12: Características del municipio de Elche.

Organización territorial (Comunidad Autónoma/ Provincia)	País Valenciano / Alicante
Superficie	326,1 km ²
Población	230.625
Principales actividades económicas	Agricultura Industria del calzado
Renta media bruta per cápita en euros	21505 ⁹⁸
Tasa de desempleo	15,37% ⁹⁹

Fuente: elaboración propia.

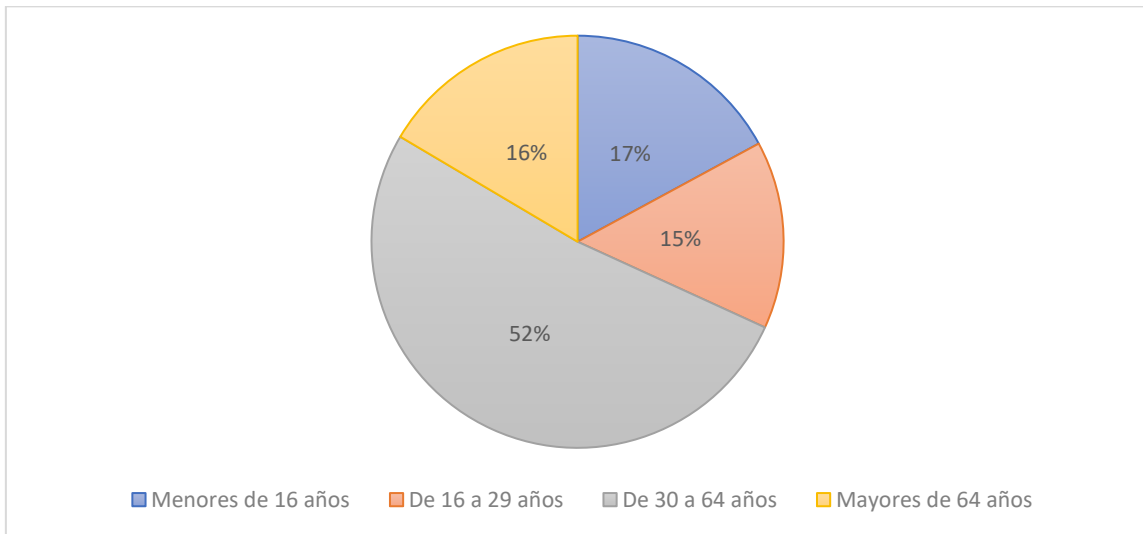
En cuanto a la estructura de la población por edad, la población de menos de 16 años representa el 17,1% del total, el 14,73% las personas de entre 16 y 29 años, un 51,69% las que tienen entre 30 y 64 años, y las personas mayores de 64 significan el 16,49% (Figura 21).

⁹⁷ Datos INE (2018).

⁹⁸ Datos AEAT (2018).

⁹⁹ Datos Argos-*Generalitat Valenciana* (31/03/2019)

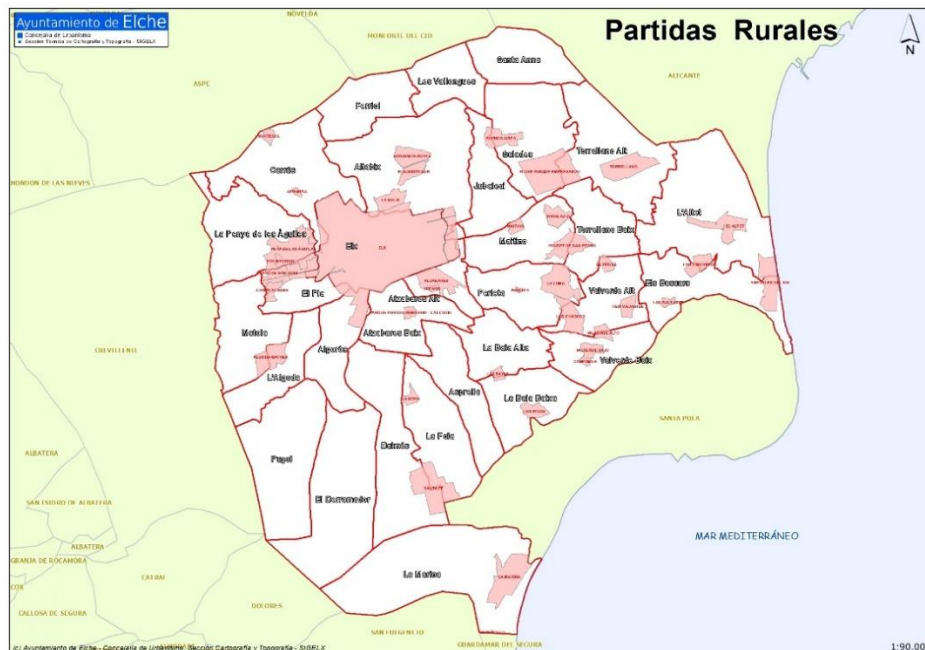
Figura 21: % de población por rango de edad.



Fuente: elaboración propia (datos padrón 2018).

El municipio se encuentra a 23 Km de la ciudad de Alicante, formando un área metropolitana de casi 600.000 habitantes. Es la capital de la comarca del Baix Vinalopó. Tiene un término municipal de 326 Km², repartidos entre el casco urbano y el *Camp d'Elx*, que integra 30 partidas rurales (Figura 22) y en las que viven 42.704 personas según los datos del Padrón del año 2017.

Figura 22: Plano de las partidas rurales de Elche.



Fuente: www.elche.es

Los sectores económicos más desarrollados del municipio son la industria del calzado —donde Elche es la primera productora y exportadora de España y un referente internacional— y el sector el comercio, que es la actividad principal del municipio ocupando el 27% de los trabajadores en el año 2013. La industria, el comercio al por mayor y los servicios de apoyo a las empresas han posibilitado la creación de espacios adecuados para ejercer estas actividades económicas, entre los que destaca “*Elx Parc Empresarial*” (“Elche Parque Empresarial”). Este proyecto nace a principios de los años noventa con la intención de fortalecer la actividad industrial y empresarial, y ha producido un fuerte impacto social y económico que ha repercutido en una importante cantidad de beneficios en el municipio.

En cuanto a su situación política (Tabla 13), el municipio estuvo gobernado desde la Transición democrática por el Partido Socialista del País Valencià (PSPV-PSOE) hasta el año 2011, cuando el Partido Popular, en un contexto de crisis y recesión económica, obtendría la mayoría absoluta y gobernaría en solitario esa legislatura. En el año 2015 el PSPV recuperaría la alcaldía gracias a un acuerdo de gobierno con Compromís y el partido local Ilicitanos por Elche; pacto que duraría hasta principios del año 2016 cuando saliera de dicho acuerdo este último y se integrara el Partido de Elche. En la actualidad, después de las elecciones de 2019, se ha repetido el acuerdo PSPV-Compromís, aunque con un mayor peso del partido socialista en la coalición con respecto a la anterior legislatura.

Tabla 13: Partidos de gobierno en las últimas legislaturas.

Legislatura (años)	Partido/s gobernante/s
2007-2011	PSPV-PSOE Compromís
2011-2015	Partido Popular
2015-2019	PSPV-PSOE Compromís Ilicitanos por Elche (hasta 2016) Partido de Elche (desde 2016)
2019- actualidad	PSPV-PSOE Compromís

Fuente: elaboración propia.

Por último, no es posible no hacer mención del reconocimiento mundial que tiene Elche por sendas declaraciones como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO: el Palmeral de Elche (Figura 23), que se extiende por toda la Ciudad y es el mayor de todo Europa con más de 200.000 ejemplares de palmeras, y el *Misteri d’Elx* (Figura 24), obra dramática de origen medieval que se representa en la Basílica de Santa María en conmemoración de la festividad de la Virgen de la Asunción en el mes

de agosto. Estos dos Patrimonios han proyectado la imagen del municipio al exterior generando señas identitarias y culturales propias.

Figuras 23 y 24: Vista de la Basílica de Santa María (izquierda) y representación Misteri d'Elx (derecha).



Fuente: Unesco.

7.2. La experiencia del *Pressupost Participatiu* durante los años 2008-2010

7.2.1. Compromiso político y análisis organizacional

El presupuesto participativo de Elche comienza a partir del año 2008 fruto de un acuerdo de gobierno entre el PSPV-PSOE y la coalición Compromís después de las elecciones municipales de mayo de 2007¹⁰⁰. En el momento de las elecciones, la coalición Compromís estaba formada por Esquerra Unida (EUPV), Bloc Nacionalista Valencià, y Els Verds; aunque, posteriormente, problemas internos en EUPV provocaron una escisión dentro del partido entre el sector mayoritario y los críticos más cercanos al valencianismo, constituyéndose, este último, en partido político independiente en octubre de 2007 (Iniciativa del Poble Valencià), y provocando la salida de EUPV de la coalición. El proceso de presupuestos participativos, al que se denominó *Pressupost Participatiu*¹⁰¹, surge por iniciativa del socio minoritario del Equipo de Gobierno (Compromís) y fue uno de los principales asuntos tratados en la consecución del pacto de gobierno.

El *Pressupost Participatiu* se convirtió en el núcleo central de las políticas de participación del Equipo de Gobierno, junto con la elaboración de un nuevo

¹⁰⁰ En las elecciones municipales de 2007 en Elche, el PSPV-PSOE consiguió 13 concejales, el Partido Popular otros 13 concejales y Compromís un concejal. Por tanto, fue fundamental para tener mayoría el voto del concejal de esta última coalición de partidos.

¹⁰¹ Nombre con el que se conoció el proceso y traducción en catalán/valenciano de "Presupuesto Participativo".

Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana (ROPC) que debía suplir al que estaba vigente entonces y que databa del año 89 (Campello y López, 2013). En aquellos años, la participación había sido objeto prioritario de la atención política, y muchos partidos, sobre todo de izquierdas, la situaron en el centro de su acción y estrategia política con el objetivo de diferenciarse (Comas, 2010; Ganuza y Francés, 2012). La coalición Compromís, en su programa electoral de 2007, fijó como una de sus prioridades la definición de la ciudad como un espacio de democracia y participación y la creación por primera vez de un presupuesto participativo en Elche.

El proceso no estuvo exento de dificultades en sus inicios. Por primera vez se creó la Concejalía de Participación Ciudadana en el Ayuntamiento, lo que requirió esfuerzos adicionales por los problemas de organización y gestión que fueron sucediéndose. A estos problemas se unieron conflictos tanto a nivel político como a nivel técnico. No todo el Equipo de Gobierno veía con buenos ojos la iniciativa y algunos de sus integrantes la percibieron como una amenaza y una imposición del grupo minoritario de gobierno. A la vez, muchos técnicos municipales no se involucraron al no ver en qué medida el proceso podía mejorar y facilitar su labor profesional, y lo consideraron más bien como una carga adicional a su trabajo diario:

*“Los primeros momentos llegué a desmoralizarme bastante. Se llegó a una reunión con los concejales y técnicos de mayor rango del Ayuntamiento para que se adhirieran al Proyecto. (...)Salimos como el “rosario de la aurora” **porque todos vieron su parte del presupuesto amenazado**: “estos vienen aquí y quieren cogernos una parte del presupuesto para hacer lo que este grupo (Compromís) quiera”. (EP12)*

Fue una cuestión política que tuvo que reconducirse y uno de los aspectos que más ayudó en este sentido fue la buena participación de la ciudadanía en las primeras asambleas. Esto llevó a que el personal político fuera confiando cada vez más en el proceso y los técnicos tuvieran una actitud más proactiva al darse cuenta de que el proceso visibilizaba entre la ciudadanía el trabajo que realizaban como profesionales municipales:

*“Había técnicos que agradecían el proyecto, que preferían que fueran **decisiones ciudadanas y técnicos que no lo veían desde un principio**. El problema es que en la ciudad había técnicos muy arraigados con metodologías de trabajo muy establecidas, muy particulares o personales y esto (el presupuesto participativo) les ponía a consultar, no lo que ellos valorasen, sino lo de la ciudadanía...y había gente que tenía un talante más democrático y otros que no”. (ET11)*

“Desde el principio se reprochaba que muchas veces los técnicos tomaban las decisiones sin tener en cuenta o igual sin entender la propuesta que se había hecho o sin tener en cuenta la propuesta que se había hecho; tomaban las decisiones por su propia cuenta. Y te pongo yo un ejemplo, así como anecdótico de una de las veces que presenté yo propuestas. Era por paradas de autobuses aquí en la zona y yo dije que no hacía falta que fuesen de diseño, que no hacía falta que cuando te sentases en verano se te socarrase el culo y en invierno se te helase. Y efectivamente las pusieron

como ellos querían, con el diseño, de tal forma que a veces a mí me cuesta llegar al suelo porque soy bajita. O sea, que no tiene en cuenta a las personas que nos tenemos que sentar en una parada (...). **También creo que con el paso de tiempo eso se intentó mejorar**". (EC113)

"Finalmente, los técnicos comenzaron a colaborar cuando vieron que tenían contacto con los vecinos. Ellos no querían tener vecinos que fueran a molestarlos mucho. Pero cuando los vecinos agradecían la obra sí que visualizaban que eso lo había hecho un técnico, que un técnico estaba detrás de ello, y ellos (técnicos) se sentían valorados y fueron partícipes en el proceso". (EP12)

A nivel organizativo los problemas surgieron entre las diferentes concejalías por las resistencias que mostraron algunos puestos técnicos de dirección de área y las derivadas de una marcada falta de coordinación entre departamentos. En un principio, la falta de comunicación resultó ser un problema; pero poco a poco se fue consiguiendo que el proceso se transversalizara con la implicación de las diferentes áreas y servicios:

*"Desde el principio tuvimos que sortear problemas organizativos. Algún concejal prohibió que sus técnicos hablaran con la Concejalía de Participación. Tuvimos que desbloquearlo (...). **El Ayuntamiento funciona como compartimentos estancos y con personas con una visión patrimonialista de la Administración**"*. (EP12)

*"Algo avanzamos en ese sentido. Al principio no, fue tortuoso por un problema de comunicación. No supimos comunicar bien a los concejales y técnicos lo que queríamos hacer. Pero luego, sí...**luego conseguimos que hubiera más participación entre las diferentes áreas o al menos las áreas que más tenían que ver (con el presupuesto participativo)** (...). Poco a poco fuimos consiguiendo más coordinación con otras áreas"*. (EP12)

Asimismo, aparecieron suspicacias por parte del tejido asociativo. Algunas asociaciones, sobre todo vecinales, cuestionaron esta lógica participativa al obligarles a reubicarse en un nuevo espacio de interlocución con el Ayuntamiento. Tampoco el PSPV-PSOE, al comienzo del proceso, confió plenamente en el nuevo modelo de participación universal, al considerar que ya existía un sistema de participación ciudadana en el presupuesto. Hasta entonces, antes de aprobar el presupuesto municipal y una vez elaborado el borrador, se organizaban reuniones con las asociaciones vecinales para informar sobre las grandes partidas presupuestarias (Pineda y Cernadas, 2015), y fue solamente el peso que Compromís le dio al presupuesto participativo en el acuerdo de gobierno lo que llevaría a la implantación de este nuevo modelo de gestión en Elche:

*"Desde hace bastantes años **el Partido Socialista tenía la costumbre, cuando elaboraba el programa electoral de las siguientes elecciones, contar con la red de asociacionismo vecinal, educativo y sindicatos. Siempre había contado formalmente y siempre ha recogido sus propuestas. Y cuando se hacían los presupuestos antes del 2007 también nos dedicábamos a hacer reuniones en octubre, noviembre y diciembre con asociaciones de vecinos, barrios y, sobre todo, pedanías para abrir (ininteligible). (...) Íbamos a la partida de Matola, al año siguiente la Hoya...No eran presupuestos participativos, pero sí cierta colaboración con los vecinos y se contaba con ellos**"*. (EP11)

“Siempre quedó esa “rémora” de que la participación más importante es la que se da con las entidades. Ellos (PSPV-PSOE) le daban un valor añadido al asociacionismo, nosotros también, pero desde el principio tuvimos claro que, además de con las asociaciones, queríamos una participación directa con los ciudadanos. (...) queríamos hacer un proceso mucho más amplio y de mayor calado que, aunque fuera empezando poco a poco, fuese popularizándose y atrayendo a más gente”. (EP12)

Fue un proceso abierto a toda la ciudadanía —no solo al tejido asociativo— lo que facilitó la creación de nuevas lógicas de relación entre la ciudadanía y el Ayuntamiento muy afectadas hasta entonces por dinámicas clientelares:

“Cuando intentamos hacer una reunión con la asociación de vecinos nos decían barbaridades y siempre acababan diciendo “es que nosotros vamos allí (despacho del alcalde), entramos y le decimos directamente lo que necesita el barrio”. (EC113)

La amenaza que vieron algunas asociaciones fue la pérdida de legitimidad como interlocutor con el Ayuntamiento, lo que produjo malestar por la creación de una nueva estructura de correlaciones de poder en el municipio. Pero, aunque algunas asociaciones se mostraron contrarias, sobre todo las que sus líderes tenían más vinculación con el PSPV-PSOE, no todo el tejido asociativo mostró reticencias hacia el proceso. El movimiento vecinal también creció y se reactivó en su dimensión política y social y, más que de transferencia de poder, podríamos hablar de que la experiencia supuso una inclusión en las tomas de decisiones públicas de la ciudadanía no organizada, y de una potenciación de las prácticas asociativas en el municipio:

“En principio en algunos debates en televisión, creo recordar o en la prensa o incluso en alguna tribuna o artículo de opinión en prensa, sí que algunas personas de asociaciones de vecinos fueron muy reticentes e incluso declaradamente enemigas de estos porque consideraban que era un ataque contra su parcela de poder o de protagonismo, como si se intentase ningunear el trabajo que lagunas de ellas habían hecho”. (EC113)

“Ellos veían amenazado su estatus, yo creo, como interlocutor principal ante la Administración. (...) Intentábamos que vieran que era mejor...iba a venirle bien a aquellas asociaciones que participan(...) incluso hay asociaciones que se crearon al calor del presupuesto participativo, como la asociación de la zona de Reina Victoria... poco a poco fuimos inhalando con pequeñas batallas...salvo con aquellas personas más radicales (...)”. (EP12)

La reciente creación de la Concejalía supuso una falta de personal técnico con formación en participación ciudadana en general y en la metodología del presupuesto participativo en particular. Para solucionar este problema, en un principio, se contó con asesoría externa del colectivo Preparación para la capacitación del personal de la Concejalía de Participación Ciudadana en la elaboración del autorreglamento, y en todo lo referente a los primeros aspectos que se deberían tener en cuenta para la implantación del presupuesto participativo.

El interés principal, a partir de ese momento, fue que el proceso estuviera coordinado por personal municipal con la intención de aminorar las posibles críticas por la externalización del servicio, por lo que se eligió para su coordinación a una persona referente y con experiencia en el movimiento asociativo vecinal en el municipio: D^a Inmaculada Sabater¹⁰². Junto a la coordinadora, para el apoyo en las labores de facilitación, se contrató con carácter temporal y rotativo a dos educadoras sociales de la bolsa de empleo temporal del Ayuntamiento. Este sistema de contratación provisional, que se mantuvo durante los tres años, fue uno de los problemas principales a nivel técnico al no permitir una continuidad del vínculo de confianza creado entre el personal responsable del proceso y la ciudadanía, por lo que, como nos contaba una de las dos educadoras sociales: *“luego se arrepintieron de esta forma de contratar al ver las amenazas que había tenido el proyecto, pero ya no hubo forma de remendar eso”* (ET11).

Para su desarrollo se utilizaron metodologías participativas con las que consiguió cierto grado de institucionalización y centralidad en las políticas de participación del Ayuntamiento, y había, como en la mayoría de los procesos participativos, distintos niveles de participación (Figura 26) y numerosos espacios de relación como reuniones, asambleas y actos que significaron momentos de expansión y apertura del debate y otros de cierre y recapitulación:

*“(...) una **gran cantidad de reuniones** de formación interesantísimas, reuniones de presupuestos participativos, de formación de las asambleas, las asambleas de... priorización de propuestas hechas por los vecinos, las reuniones posteriormente para evaluar el proceso; muchas, muchas reuniones”.* (EC113)

Además, sirvió como espacio a numerosas personas para canalizar demandas históricas e introducirlas en el debate público, convirtiéndose en un espacio pedagógico para la población, los representantes públicos y el personal técnico:

*“El proceso que hicimos aquí en Elche nos ha permitido crecer, tanto a nivel político como técnico, y ver las cosas de otra manera. Que las cosas a veces pensamos que lo importante es lo grande, la gran obra...y luego lo importante es lo cotidiano, las necesidades del día a día. **Y en ese sentido fue el proceso bastante pedagógico para ambas partes, para la ciudadanía y también para los que representábamos en aquel momento al Ayuntamiento, tanto a nivel político como técnico**”.* (EP12)

¹⁰² Inmaculada Sabater (Novelda, 1952) fue militante socialista en la clandestinidad durante la época franquista. También militó en movimientos sindicales como la HOAC o UGT y fue una de las fundadoras de la primera asociación vecinal en Elche en 1975: la Asociación de Vecinos de San Antón. Fue diputada nacional en 1977 por el PSOE, dimitiendo en 1978 y afiliándose al PCE con el que llegó a ser concejala en Elche en la primera legislatura municipal (Pomares, 2008).

7.2.2. Diseño institucional y resultados de participación

El modelo organizativo del presupuesto participativo en esta etapa fue de codecisión, alejándose de los modelos meramente consultivos que en esa época eran prácticamente hegemónicos en el contexto europeo, aunque testimoniales en nuestro país (Allegretti y Herzberg, 2004; Ganuza y Francés, 2012). Por otra parte, con respecto a sus objetivos, el proceso de Elche sí que se encuadraba en los modelos europeos que estaban poniéndose en marcha por aquellas fechas, que se diferenciaban de las primeras experiencias llevadas a cabo en América Latina en que aquellos contribuyeron a crear una “democracia de proximidad”, sin que pusieran el foco principal en la inclusión social y en la justicia redistributiva (Sintomer y Allegretti, 2009). En la Tabla 14 describimos el presupuesto participativo de Elche (2008-2010) siguiendo los cuatro criterios que utilizaron Ganuza y Francés (2012) para caracterizar los modelos de presupuestos participativos desarrollados en España.

Tabla 14: Modelo y características del presupuesto participativo de Elche (2008-2010).

	Presupuesto participativo de Elche (2008-2010)
Participación	Universal y de base individual. La ciudadanía participa en todas las fases del proceso.
Relación con la administración	Margen de autonomía de la ciudadanía (elaboración de normas y priorización de propuestas teniendo en cuenta la limitación presupuestaria).
Reglas del proceso	Autorreglamento: elaborado por la ciudadanía, aunque condicionado por la Administración. Límites expresos como la territorialización, la participación universal o la edad mínima de participación ¹⁰³
Deliberación	Media. Abierta a toda la población, pero limitada a las asambleas y solo entre la propia ciudadanía. En contadas ocasiones se dio entre ésta y personal político en diferentes actos públicos, pero nunca entre ciudadanía y personal técnico.
Toma de decisiones	Carácter público (asambleas) y reglas claras de antemano del proceso de toma de decisiones.

Fuente: elaboración propia a partir de criterios de Ganuza y Francés (2012).

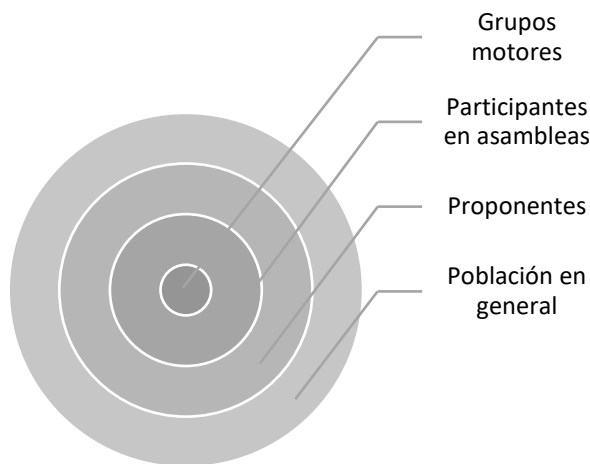
¹⁰³ La ciudadanía propuso que no hubiera un requisito de edad para la participación, pero el Ayuntamiento limitó la edad mínima a 16 años.

El *Pressupost Participatiu* presentaba una estructura organizativa en la que la Asamblea se convertía en el núcleo central en la toma de decisiones. Fue un proceso, como ya hemos mencionado, abierto a toda la ciudadanía facilitando la creación de nuevas lógicas de relación entre la ciudadanía y el Ayuntamiento. Además, como decíamos en el anterior apartado (7.2.1.), sirvió como espacio a muchas personas y zonas para canalizar demandas históricas e introducirlas en el debate público:

“(El presupuesto participativo) sirvió para canalizar muchas reivindicaciones históricas que teníamos desde las pedanías, además de para aunar frentes comunes y el tema de vecindad con el Altet o con otras pedanías también podría haber sido interesante si se hubiera mantenido en el futuro”.
(EC111)

Los órganos creados con personas delegadas, a diferencia de otros procesos, tenían una acción muy limitada y sus funciones eran más operativas que decisionales, por lo que era la asamblea la que recogía la mayor parte de la carga deliberativa y decisional. Existían varios niveles de intensidad de la participación (Figura 25), que iban desde la presentación de propuestas, a la forma más intensiva que era participando en los grupos motores compuestos por personas voluntarias de cada zona en las que se dividió el *Pressupost Participatiu*.

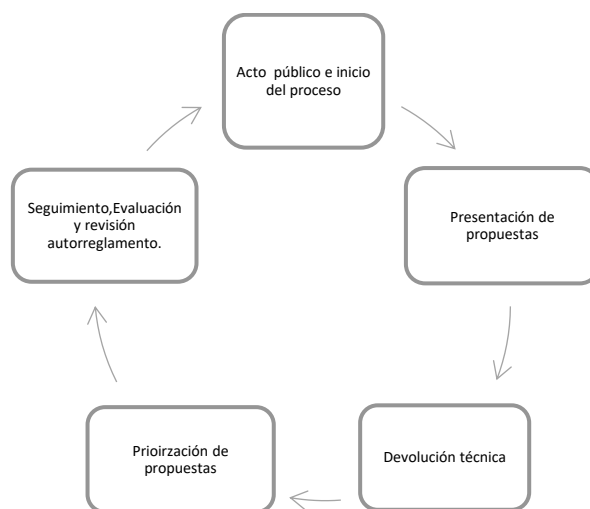
Figura 25: Niveles de participación en el presupuesto participativo Elche.



Fuente: elaboración propia.

Las fases de las que constaba el ciclo del *Pressupost Participatiu* eran cinco (Figura 26): (1) Acto público e inicio del proceso, (2) presentación de propuestas, (3) devolución técnica, (4) priorización de propuestas y seguimiento, (5) evaluación y revisión del Autorreglamento.

Figura 26: Fases del *Pressupost Participatiu* (2008-2010).



Fuente: elaboración propia.

La lógica territorial fue con la que se dividió el municipio y se vertebró el proceso, con el objetivo de aproximar a los posibles interlocutores en la toma de decisiones a ocho zonas: cuatro de ciudad y cuatro de partidas rurales y pedanías¹⁰⁴ (Tabla 15); aunque, en el último año de este primer período, se introdujo una novena zona con requisitos específicos para los participantes (sectorialización) y a la que se le llamó *Pressupost Infantil* (Presupuesto Infantil)¹⁰⁵, proceso que se valoró muy positivamente por las personas participantes:

*“Lo que me gustó fue lo de los niños, la participación de los niños, que creo que al final también quedó un poquitín en agua de borrajas (...). Pero que se ampliase a decidir en un parque en la ciudad y que estuviera la posibilidad de tenerlos en cuenta, eso me gustó mucho, **me pareció revolucionario**”.* (EC113)

*“Yo hablo de mi cole, les sorprendió a los niños, **lo explicamos en 5º y 6º, decían: “¿yo puedo decidir esto?”**. Bueno, puedes opinar y aprender a decidir porque luego será una decisión de todos. Claro, si esto lo aprendes en 5º y 6º, luego en el instituto, **tuvo un valor enorme ese proceso (...)** Porque si esto luego sigue, imagínate de aquí a diez años...”.* (EC115)

En cada zona se creó un grupo motor que tenía como objetivos dinamizar la participación vecinal (Figura 27), organizar el proceso en cada una de ellas y realizar

¹⁰⁴ En Elche existen 30 partidas rurales y pedanías (con núcleo urbano), que son núcleos de población menores, algunos con carácter rural, dependientes del municipio y que cuentan con órganos ejecutivos de elección directa: los alcaldes pedáneos y, desde el año 2015, las Juntas Municipales del Campo.

¹⁰⁵ El *Pressupost Infantil* se puso en marcha en el año 2010, ya en el tercer año del presupuesto participativo, con los objetivos de promover la participación de la niñez de entre 8 y 12 años en las políticas locales y difundir los valores de democracia y participación entre la infancia. Fue una experiencia que duró solamente un año, al haber sido eliminada con el cambio de gobierno, y que no fue recuperada en la segunda etapa del presupuesto participativo. Para saber más sobre la experiencia pueden consultarse López (2012) y López y Pineda (2013b)

buena parte del control social por parte de la ciudadanía. Entre sus funciones estaban las de organizar las asambleas e integrar los diferentes órganos que tomaban parte en el proceso.

Figura 27: Reuniones de diferentes grupos motores de zonas.



Fuente: <https://dretaparticiparelx.wordpress.com>

Tabla 15: Zonas del presupuesto participativo de Elche.

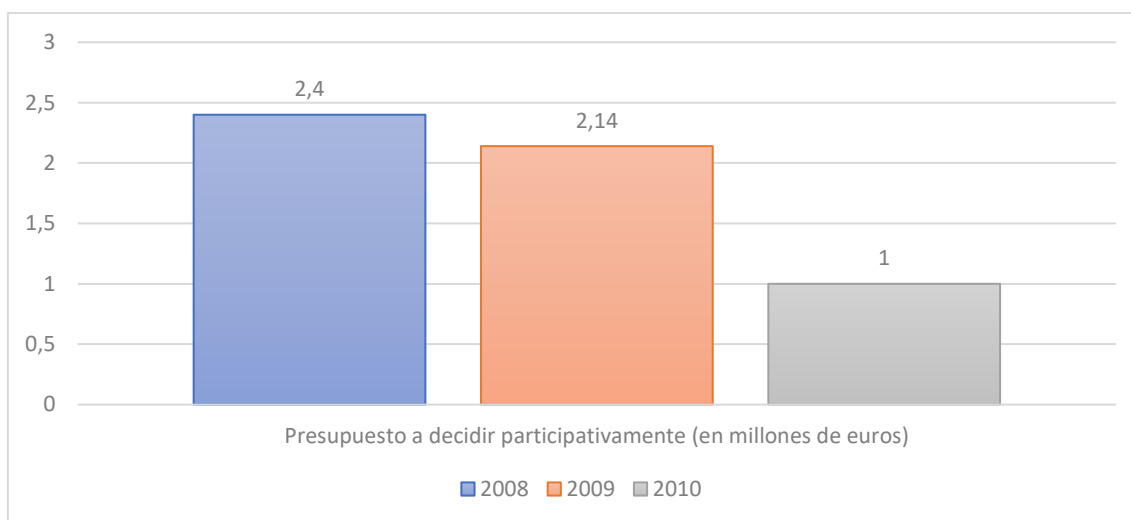
Pedanías	
Zona 1	Partidas rurales Noroeste (el Pla, la Peña de les Àguiles, Carrús, Ferriol, les Vall-llongues, Santa Anna, Jubalcoi i Altabix).
Zona 2	Partidas rurales Nordeste (Salades, Torrellano, l'Altet, els Arenals del Sol i els Bassals).
Zona 3	Partidas rurales Sudoeste (la Marina, el Derramador, Puçol, Daimés, Algorós, la Foia, l'Algoda i Matola).
Zona 4	Partidas rurales Sudeste (Asprella, la Baia, Atzavares, Perleta, Maitino, la Vallverda).
Ciudad	
Zona 5	El Toscar, <i>Sant Crispí</i> , Carrús Oeste, Carrús Este, Cementerio, <i>Camí dels Magros</i> , Porfirio Pascual, Patilla, Casa Blanca
Zona 6	Altabix, <i>la Llotja</i> , <i>Altabix-Ciutat Esportiva i Universitària</i> , <i>el Palmerar</i> , <i>Sant Antoni</i> , <i>Ciutat Jardí</i> , <i>Torreta Verdí i Travalón</i>
Zona 7	Portes Encarnades, la Tripa, el Raval de Sant Joan, el Salvador, la Vila, Pataes i Barrera.
Zona 8	Pont Nou, Sector Vè, el Canal, l'Asil, el Raval de Santa Teresa, el Pla de Sant Josep.
Zona 9	<i>Pressupost Infantil</i>

Fuente: Autorreglamento del presupuesto participativo de Elche (2010).

En cuanto al objeto de decisión, Elche era una más de la mayoría de las experiencias en las que la parte del presupuesto público que los gobiernos sometieron a debate fue un porcentaje del capítulo de inversiones (inversiones nuevas, obras de mantenimiento y reparación). En el primer año la cantidad que se gestionó participativamente rondó los 2.400.000, en el segundo los 2.160.000 y en el tercero el

millón de euros¹⁰⁶ (Figura 28). Este presupuesto era distribuido por zonas, utilizando solamente un criterio de corrección que era el de territorialidad¹⁰⁷ (las pedanías contaban con un porcentaje algo menor que las zonas de ciudad).

Figura 28: Presupuesto en millones de euros gestionado participativamente por año.



Fuente: elaboración propia.

El ciclo comenzaba con la presentación en un acto público en el que se daba inicio del proceso de ese año y se presentaba el autorreglamento, una vez creado en el primer año, o revisado y actualizado en los dos años posteriores. El autorreglamento fue el documento que recogió las normas del proceso elaboradas por la propia ciudadanía. Al principio, los grupos motores, junto con las educadoras sociales facilitadoras del proceso, crearon estas normas utilizando autorreglamentos de otras experiencias, con la finalidad de que sirvieran de guía de funcionamiento a lo largo de los tres años, siendo revisadas anualmente por la Comisión de Autorreglamento. Eso sí, no existía ningún medio para presentar enmiendas o validar los resultados del trabajo realizado de la Comisión por el resto de la ciudadanía ¹⁰⁸.

*“A la hora de diseñar el Autorreglamento, nosotros hicimos un híbrido. Nosotros estudiamos distintos autorreglamentos de distintas experiencias y lo adecuamos a la realidad. **Lo consensuamos con el equipo técnico, políticos y ciudadanos**”.*
(ET11)

¹⁰⁶ En el tercer año, condicionado por las medidas de Gobierno Central sobre la capacidad de endeudamiento de los municipios, el Ayuntamiento de Elche condicionó la financiación del proceso de 2010 a la venta de unos terrenos de propiedad municipal.

¹⁰⁷ A lo largo de los tres años se introdujeron en el debate otros criterios de corrección como el número de población o el nivel de participación, aunque no se llegaron a materializar en una decisión concreta a generar una fuente de tensión entre las zonas.

¹⁰⁸ De hecho, en el tercer año, se modificó el nombre de “Asamblea de Presentación de Autorreglamento” por el de “Acto público”, ya que se adecuaba más fielmente a los objetivos y posibilidades que ofrecía el encuentro.

El autorreglamento hacía referencia a aspectos en torno al perfil de participantes (quiénes podían participar) y a la mecánica de funcionamiento del presupuesto participativo (cómo y cuándo se puede participar). Es necesario precisar que, como indican López y Pineda (2013a), en la mayoría de los autorreglamentos el prefijo “auto” no significaba que la iniciativa de redacción y autoría de tales documentos radique en su totalidad en la ciudadanía. En el inicio de los procesos las normas provienen en la mayoría de los casos del gobierno municipal, y lo que diferencia a unos procesos de otros es que con posterioridad esas normas pueden ser discutidas y modificadas por la población (López y Pineda, 2013a). En Tabla 16 se recogen la estructura y los diferentes órganos que se diseñaron en el autorreglamento y formaban parte del presupuesto participativo de Elche (2008-2010).

En el caso de Elche, existieron condicionantes políticos y técnicos muy importantes que fijó la propia Concejalía de Participación Ciudadana, como el objeto de decisión (Capítulo, cantidad y distribución), la obligatoriedad de apertura de la participación a toda la ciudadanía (no solo asociaciones y/u organizaciones), la división territorial del municipio y su demarcación (8 zonas: 4 ciudad y 4 pedanías) o, en el tercer año, a propuesta de algunas personas de los grupos motores, la inclusión del *Pressupost Infantil*.

Tabla 16: Estructura y órganos del presupuesto participativo de Elche (2008-2010).

Órgano	Funciones	Composición	Fase de funcionamiento
Grupo motor	Dinamizar y promover la participación Difundir el proceso entre la ciudadanía Formar parte de distintos órganos del proceso	Personas voluntarias tanto de asociaciones como de la ciudadanía no organizada	Todas
Asamblea de presentación de propuestas	Presentar y deliberar sobre las propuestas del ámbito territorial que le corresponda (8 zonas)	Cualquier vecino o vecina o personas con relación social o laboral en la Zona de influencia de la asamblea	Presentación de propuestas
Comisión de Valoración	Realizar la valoración de propuestas en función de los criterios de justicia social establecidos en el Autorreglamento	Un miembro de cada Grupo Motor.	Priorización

Asamblea de Priorización de propuestas	Realizar la priorización final de las propuestas viables por consenso o, en su defecto, por votación.	Cualquier vecino o vecina empadronada en la Zona o en la Ciudad, aunque ésta siempre que tenga relación social o laboral con la Zona	Priorización
Comisión de Autorreglamento	Evaluar el proceso y redactar, revisar y, llegado el caso, modificar el Autorreglamento	Dos personas delegadas (hombre y mujer) de cada Grupo Motor	Evaluación y revisión Autorreglamento
Comisión de Seguimiento	Comprobar la ejecución, por parte del Ayuntamiento, de las propuestas aprobadas en asamblea	Dos miembros del Grupo Motor. También pudieron formar parte las personas que realizaron las propuestas objeto de seguimiento, asociaciones u organizaciones implicadas	Durante todo el ciclo siguiente (ejecución de propuestas)

Fuente: elaboración propia.

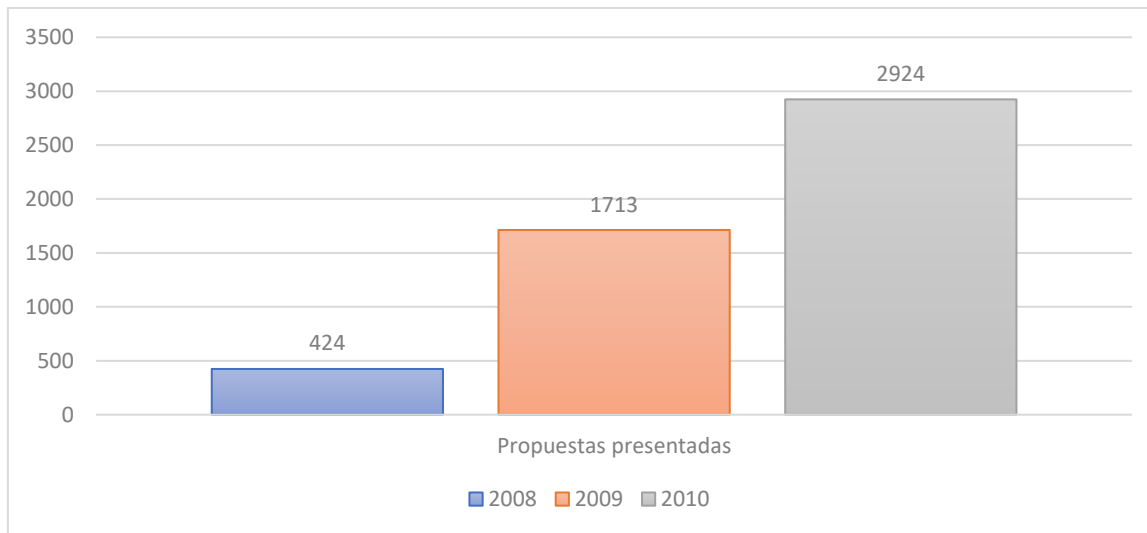
La segunda fase consistía en la recogida de propuestas, y comenzaba con una campaña de comunicación que informaba sobre las fases y metodología del proyecto y los plazos existentes para presentar propuestas. En este período, que varió según fuera el año de realización (Tabla 18), cualquier ciudadano podía presentar propuestas tanto en las asambleas de presentación¹⁰⁹, como por otros canales digitales y presenciales como el Registro del Ayuntamiento, las Oficinas Municipales de Atención al Ciudadano (OMAC) o los buzones de sugerencias instalados en las dependencias municipales.

En cuanto a las propuestas recogidas, en el año 2010 se multiplicaron por siete las propuestas presentadas (2924) con respecto al primer año de la experiencia (429) (Figura 29). Y es que, en el tercer año, se introdujo la posibilidad de presentar propuestas de manera *on-line*, además de que ya existía un mayor conocimiento por parte de la población sobre el proceso y que la herramienta se utilizó para reivindicar una propuesta de creación de un albergue de animales en el municipio generando la

¹⁰⁹ En el último año se suprimió la posibilidad de presentar propuestas en las asambleas ante las quejas del personal técnico por el poco tiempo que disponían para elaborar los informes de viabilidad. Esto hizo que se redujera significativamente la participación en estos espacios, ya que perdían utilidad y carga deliberativa al no poder presentarse mejoras provenientes del diálogo y debate ciudadano.

movilización de una considerable masa crítica en torno a esta iniciativa. El presupuesto puesto a debate disminuyó año tras año, pasando de un 9,5% del total del capítulo de inversiones en el primer año, al 4,7% en el tercero (Tabla 16).

Figura 29: N° de propuestas presentadas por año (2008-2010).



Fuente: elaboración propia.

Tabla 17: Presupuesto y nº de propuestas presentadas por año.

Año de la experiencia	Presupuesto a debatir	Porcentaje sobre el capítulo de inversiones del Presupuesto Municipal (año siguiente)	Nº de propuestas presentadas
2008	2.400.000 de euros	25.164.291,36 (9,5%)	424
2009	2.160.000 de euros	30.612.274,70 (7,1%)	1.713
2010	1.000.000 de euros ¹¹⁰	20.851.957,49 (4,7%)	2.924

Fuente: elaboración propia.

Asimismo, en comparación con los dos años anteriores, en el 2010 las propuestas fueron mucho más concretas y el número de iniciativas no viables por referirse a servicios fue bastante inferior a las de los otros años. Esta circunstancia es consecuencia lógica del propio ciclo del presupuesto participativo que, como explicábamos en el capítulo quinto (apartado 5.3.), conforme la ciudadanía va adquiriendo conocimientos sobre la gestión municipal y competencias entre

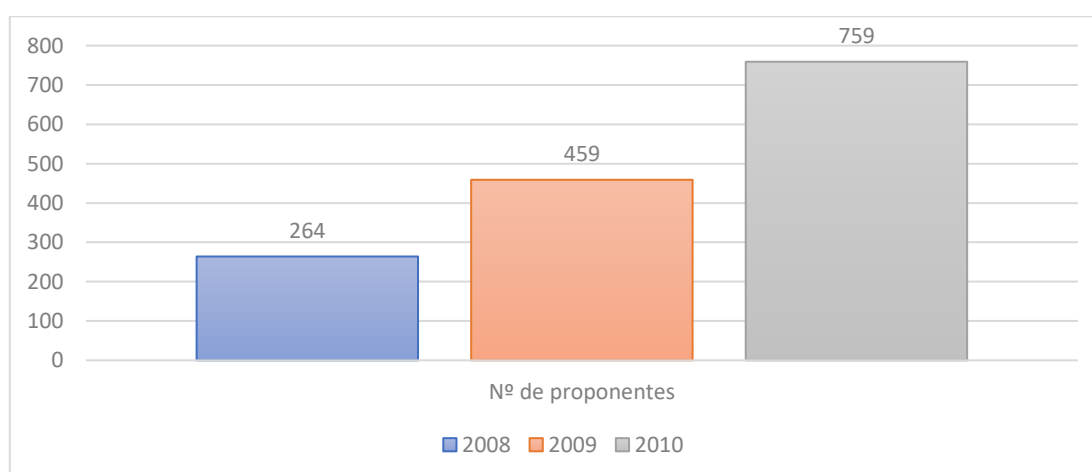
¹¹⁰ De los que cien mil euros correspondían al Presupuesto Infantil.

administraciones, y conocen la diferencia entre lo que es un servicio o una inversión, va difuminándose paulatinamente el síndrome de los reyes magos (Allegretti et al., 2011).

El número de proponentes también fue subiendo a lo largo de los tres años. De 264 personas que realizaron propuestas en el proceso de 2008, pasó a casi el triple de proponentes en el 2010 (Figura 30), siendo el 48% del total de las personas proponentes residentes en pedanías (Figura 31). El número de personas que presentaron propuestas fue aumentando año tras año, pero esto no se tradujo en una mayor participación en las asambleas de presentación y elección de propuestas. Todo lo contrario, el número de asistentes a las asambleas de presentación de propuestas sufrió un brusco descenso en el tercer año debido a la pérdida de la posibilidad de presentar iniciativas en ellas (Figura 32). Esta decisión estuvo motivada por la necesidad de ampliar el período de devolución técnica al ser cada vez más las propuestas que tenían que ser informadas por el personal funcionario del Ayuntamiento, lo que dificultaba el cumplimiento de los plazos en la calendarización del proceso y limitaba la generación de inteligencia colectiva imposibilitando la mejora de propuestas y la corresponsabilización mediante la deliberación ciudadana:

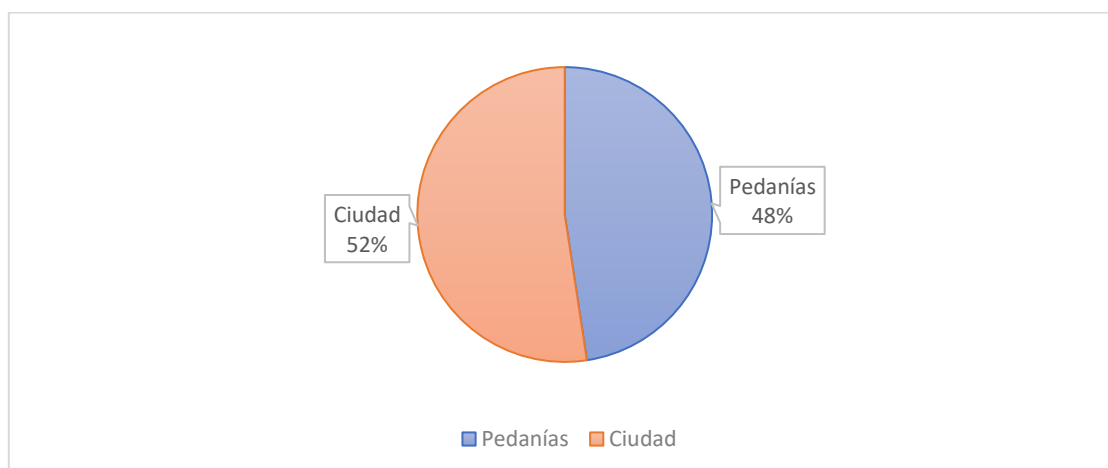
*“En los primeros años esa asamblea (de presentación de propuestas) se hacían antes de presentar las propuestas al Ayuntamiento, de tal forma que la gente que participaba en aquellas asambleas podía ayudar a mejorar, perfilar, completar, complementar las propuestas hechas por los vecinos. **Ayudaba a que todos nos hiciésemos responsables en cierta forma de la propuesta que presentaba una persona** (...) se recogía también propuestas de otros, entonces era socializar de alguna forma las propuestas, socializar las decisiones y participar todos”. (EC113)*

Figura 30: Nº de proponentes por año (2008-2010).



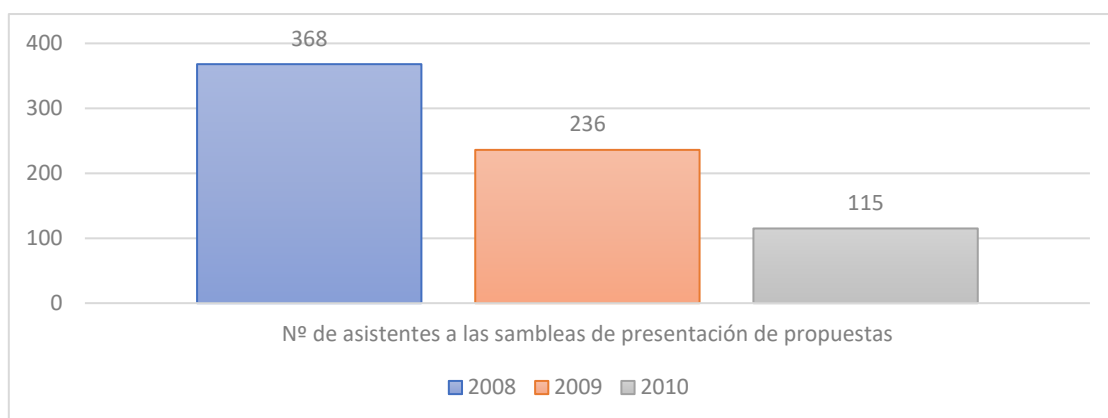
Fuente: elaboración propia.

Figura 31: Porcentaje proponentes en los tres años (ciudad y pedanías) (2008-2010).



Fuente: elaboración propia.

Figura 32: Nº de asistentes a asambleas de presentación por año.



Fuente: elaboración propia.

Todas estas propuestas se recogían y clasificaban desde la Concejalía de Participación Ciudadana para su posterior distribución a las diferentes concejalías y departamentos según el ámbito competencial al que afectaba cada una de ellas. El personal técnico analizaba cada propuesta y emitía un informe en el que se valoraba económica, técnica y jurídicamente cada iniciativa¹¹¹. Para ello se contaba con un modelo de ficha que les facilitaba y simplificaba la tarea. No eran informes

¹¹¹ Cada propuesta podía estar compuesta por varias iniciativas. Se consideraban iniciativas a las distintas actuaciones que podrían estar dentro de una misma propuesta y fueran susceptibles de ser valoradas de manera independiente. Esto favorecía que entraran ciertas actuaciones parciales que, aunque el ciudadano no hubiera considerado de manera aislada, sí que podrían ser incluidas parcialmente.

exhaustivos¹¹² y debieron acomodar lo máximo posible el lenguaje para que pudiera ser entendido por todas las personas, independientemente de su nivel o ámbito de formación, aunque en muchas ocasiones esa información apenas llegaba a la ciudadanía:

*“Simplemente cuando tu hacías el presupuesto participativo lo único que se veía es qué necesitas y qué es lo que te iban a dar. **Después el técnico dice que se puede hacer o que no se puede hacer, y muchas veces se quedaba ahí sin trasladarnos más información** (...) Te decían: “mira, el técnico dice esto, esto y esto”, pero tú no tenías el documento y tendría que haberte llegado con más información”. (EC111)*

Además, fueron numerosos los casos exentos de falta de equilibrio entre lo que eran criterios verdaderamente técnicos y lo que eran valoraciones más discrecionales, lo que generó cierta desconfianza en la ciudadanía:

*“La relación con los técnicos era uno de los grandes fallos que creo que el presupuesto participativo tenía. Es decir, nosotros hacíamos una entelequia y luego **llegaba alguna dinámica administrativa que obstaculizaban las dinámicas de presupuestos participativos** que se estaban construyendo o permitiendo a la ciudadanía en general... eso no se trasladaba a la forma de hacer de la Administración general o normal (...) Ante mi propuesta, precisamente un técnico, me dijo que iba en contra de una ley, la ley de telecomunicaciones y nunca se hizo. Y hoy en día tú estás disfrutando de lo que yo propuse: El wifi ciudadano. Ha cambiado el gobierno municipal y no sé cómo lo ha hecho, pero lo ha hecho. Y no estaba en su programa electoral ni nada, pero de alguna forma ha encontrado luego... Lo de si es posible hacerlo o no es posible o sí está en contra de algunas leyes...es relativo”. (EC116)*

Una vez realizado el listado con las iniciativas “viables” y “no viables”, se convocaba a la Comisión de Valoración de propuestas formada por una persona de cada grupo motor, que se reunía y analizaba las propuestas viables¹¹³ en base a unos criterios de priorización objetiva o justicia social. Los criterios fueron definidos por la ciudadanía en el autorreglamento. Estos fueron: (1) el porcentaje de población beneficiada, (2) que ayudara a reducir la desigualdad social, (3) que favoreciera el desarrollo sostenible, (4) que supusiera una innovación en la zona y (5) que potenciara el desarrollo cultural. Posteriores revisiones redujeron el número de criterios suprimiendo en el segundo año, a iniciativa de la Concejalía de Participación Ciudadana, el histórico de inversiones por dos motivos, uno explícito (1) y otro implícito (2): (1) la dificultad de medida y recogida de esta información y (2) las

¹¹² La disparidad de profundidad de la información suministrada por los técnicos era directamente proporcional al nivel de implicación y motivación que tenían en el proceso. La falta de exhaustividad, parquedad en muchos casos, llevó a problemas posteriores en el momento de ejecución de varias propuestas. Surgieron inconvenientes técnicos que ralentizaron algunos proyectos o condujeron a resultados que no se adecuaban a los solicitados inicialmente por la ciudadanía.

¹¹³ Los integrantes de la Comisión de Valoración analizaban las propuestas de todas las zonas, lo que proporcionaba a los participantes información y conocimiento sobre las necesidades de otros barrios y territorios.

resistencias a la explicitación de las consecuencias de una posible falta de medidas redistributivas en la acción política en los últimos treinta años, gobernados íntegramente por el PSPV-PSOE. Esta decisión no estuvo exenta de polémica y no se vio bien por sectores de la población que no entendieron la medida, sobre todo por la población que residía en las pedanías, que habían sido las zonas en las que históricamente menos se había invertido:

“Yo luché mucho por criterio histórico de inversiones, es decir...Bueno, yo no sé si es bueno o malo o veintitrés, pero lo que sí que es verdad es que temporada tras temporada si en un sitio se ha ido la balanza a un sitio, eso debe de tenerse en cuenta para la siguiente. No quiere decir porque esos estén quitados, porque probablemente necesiten varios ejercicios en que tenga que irse el presupuesto o los fondos. O los criterios deben de tener en cuenta que esas zonas siguen teniendo necesidades importantes”. (EC116)

La Comisión de Valoración, como espacio de reflexión para la aplicación de estos criterios, tenía el objetivo de que las personas integrantes en la Comisión trabajaran de una manera colectiva, fomentaran valores de cooperación y solidaridad, y transmitieran conocimiento e información sobre las necesidades de los diferentes barrios y zonas del municipio (Figura 33). La Comisión valoraba cada propuesta otorgándole, por cada criterio, un valor numérico que iba de 1 (no cumple en absoluto el criterio) a 4 (lo cumple totalmente). El resultado final por cada zona era trasladado a las Asambleas de Priorización, y solo se tenía en cuenta para la priorización si se forzaba la votación, convirtiéndose estos puntos en la situación de partida de cada propuesta llegado el caso¹¹⁴.

Figura 33: Instantes de la Comisión de Valoración de Propuestas.



Fuente: <https://dretaparticiparelx.wordpress.com>

¹¹⁴ En la evaluación del último año se indicaba la poca influencia efectiva que tenía finalmente en las decisiones finales el trabajo de la Comisión de Valoración. Existía, por parte de la ciudadanía que no participaba en los grupos motores, un desconocimiento sobre la existencia de esos criterios de justicia social y sobre dónde surgían las diferentes puntuaciones que aparecían en las plantillas impresas para el caso en el que se llegara a la votación.

Como ya hemos referido en más de una ocasión, la asamblea recogía la mayor parte de la carga deliberativa y decisional, lo que convertía a la Asamblea de Priorización en el espacio que vertebraba la priorización de propuestas (Figura 34). En las asambleas de elección de propuestas descendió en menor medida el número de asistentes que en las de presentación de propuestas (Figura 35). En estos espacios, a los que podía asistir y decidir cualquier vecino o vecina empadronada en la zona de influencia de la asamblea (o personas empadronadas en Elche con algún vínculo social o laboral en la misma), se realizaba la priorización final de las propuestas viables procurando llegar al consenso entre las personas asistentes; aunque, la inexistencia de una estrategia y gestión del proceso deliberativo que organizara la dinámica de la discusión, provocaría el desorden en el debate de muchas de ellas. Solo en el caso de que no fuera posible llegar al consenso, como se ha señalado, se decidía mediante votación de las personas asistentes a la asamblea en la que cada propuesta partía de la puntuación previa proporcionada por la Comisión de Valoración (cada punto era un voto independientemente del número de asistentes a la asamblea)¹¹⁵.

Figura 34: Asambleas de elección de propuestas.



Fuente: <https://dretaparticiparelx.wordpress.com>

En este sentido, dos de los participantes que estuvieron en la única asamblea de los tres años en la que se llegó a votar, nos indicaron cuál era la filosofía del proceso y qué concepción tenían sobre la democracia y el sentido del consenso que hizo que se modificara la norma para llegar a la votación en el segundo año de la experiencia, limitando las posibilidades para que así sucediera:

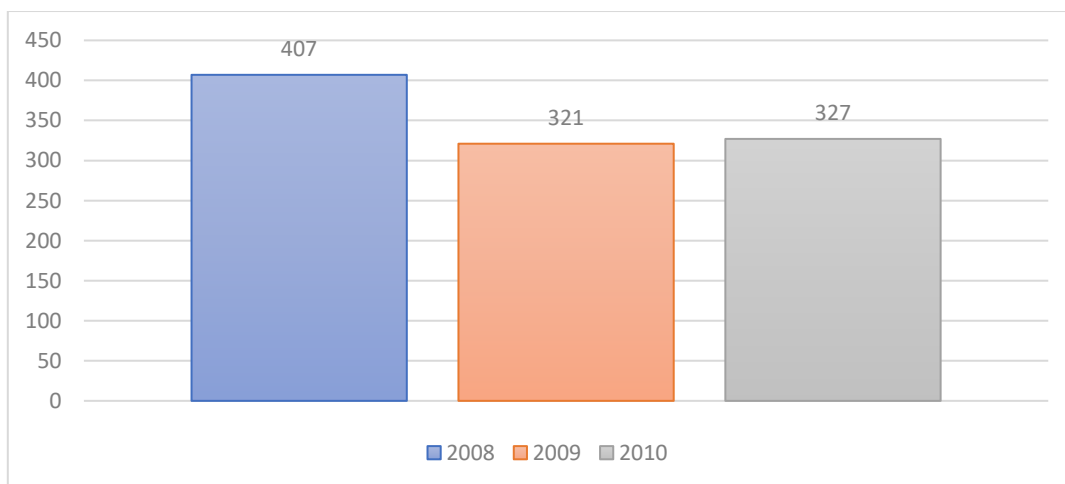
“La idea del Presupuesto Participativo en Elche era de consensuar las decisiones en las asambleas de priorización, y entonces el conflicto se planteó porque unas personas no aceptaron el consenso y se tuvo que llegar a votar. Y pasó que, como

¹¹⁵ En los tres años que duró el proceso en esta primera experiencia, solo se llegó a la votación en una de las zonas en el primero por el empeño de una única persona. Al año siguiente la Comisión de Autorreglamento modificó este punto fijando el requisito de que al menos un tercio de las personas asistentes a la asamblea pudiera forzar la votación.

consecuencia de la votación, posiblemente todos excepto las personas cuyas propuestas salieron elegidas, el resto salió perdiendo posiblemente. Fue muy duro, pesado y, en el fondo, triste, porque **la gente suele confundir democracia con votar**, y una de las cosas que a mí me gustó del presupuesto participativo era ese aspecto educativo de decir “democracia” no es votar, democracia a veces es la dictadura del número, mientras **que a través del consenso se supone que todos salimos ganando**, no es el “yo gano y tú pierdes”, que sería la votación”. (EC113)

“La gente teníamos claro que no iba a haber unanimidad. Lo que creo que se malinterpretó por parte mis conciudadanos es el nivel de chantaje. Es decir, el que hay de lo mío prevaleció en ciertas zonas. **El primer año no había cultura de diálogo ni de transacción, ni de consenso**. Ni de pacto, vamos a decirlo así. Entonces había gente que decía: “hay consenso si sale lo mío”. Entonces para mí...antes te decía filibusterismo, ponle la etiqueta que quieras. Hay gente que yo para mí considero que es un chantaje. Es decir, nunca he aceptado el concepto de democracia en el sentido de machaque por parte de la mayoría, porque para mí democracia es el respeto a la parte más minoritaria que es yo. Pero tampoco lo contrario, que es abusar de la definición, es decir, como yo no estoy de acuerdo, nada vosotros como mayoría podéis hacer. Entonces lo hicimos muy bien y lo permitimos como dinámica, **pero estábamos aprendiendo, en el camino aprendes muchas cosas**. Al año siguiente lo limitamos diciendo: bueno, si el consenso se puede cuantificar en que haya una mayoría suficiente de dos tercios, tiene que haber una minoría de un tercio para poder seguir practicando o intentando llegar a un consenso mayor. **No confundamos consenso con uniformidad**”. (EC116)

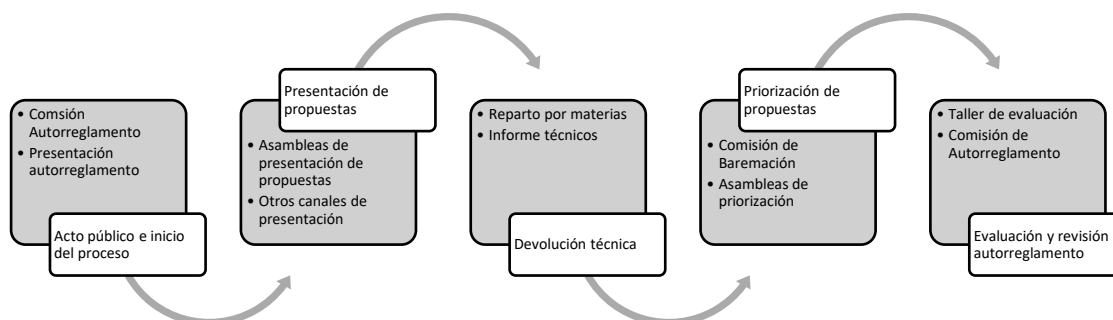
Figura 35: N° de participantes en asambleas de priorización por año.



Fuente: elaboración propia.

Por último, en un acto público y solemne en el Salón de Plenos del Ayuntamiento, los grupos motores le entregaban al alcalde y a la concejala de Participación Ciudadana el documento con todas las propuestas elegidas. Era un acto simbólico en el que el Equipo de Gobierno se comprometía públicamente a incluir las propuestas entregadas en el Presupuesto Municipal del año siguiente.

Figura 36: Ciclo del presupuesto participativo de Elche (2008-2011).



Fuente: elaboración propia.

La fase de seguimiento de ejecución de las propuestas fue la que cerraba el ciclo del proceso (Figura 36) y la que menos atención se le prestó en ese momento, al igual que había ocurrido en muchas de las experiencias españolas (López y Malik, 2013). Existía una Comisión de Seguimiento formada por personas surgidas y designadas por las personas participantes en las asambleas de priorización de propuestas. Su función era la de realizar, de una manera activa, el control social de la ejecución de las propuestas seleccionadas por la ciudadanía. Nunca funcionó correctamente y en la práctica eran los propios técnicos de la Concejalía de Participación los que realizaban esas funciones, limitándose a transmitir la información suministrada por los diferentes departamentos en una o varias reuniones al año:

*“Sí que había comisión de seguimiento de obras. Creo que al final sí que había, pero la verdad es que ya ahí ya (...). **Pues si te digo que “creo que las hubo” es que no funcionó muy bien.** Porque si yo estaba bastante implicada en el proceso y no me acabé de enterar...”. (EC113)*

La ejecución de las propuestas tuvo problemas burocráticos por la lentitud de los procedimientos de contratación, sobre todo cuando se trataba de grandes inversiones que requerían de procedimientos más complejos y extensivos en el tiempo. Esto obstaculizó la visibilidad de las obras y ralentizó los impactos positivos vinculados a la incorporación paulatina de la ciudadanía que se mostraba escéptica con el proceso, y viene a demostrar que los tiempos y plazos de la administración suelen frustrar las expectativas de la ciudadanía que tiende a pensar más a corto plazo:

*“**La administración es un monstruo burocrático y los procesos son muy lentos,** las propuestas del presupuesto del 2009 se ejecutaron el 100% pero casi todas se tuvieron que realizar en 2010 (...). Creo que hasta la gente no vio que se estaban*

haciendo las cosas y se terminaban...hasta que no empezamos el proceso de 2009 la gente no había visto nada y ya se había visibilizado". (EP12)

En la Tabla 18 reflejamos el cronograma de las diferentes fases del presupuesto participativo de Elche (2008-2010) por cada uno de los tres años. Como puede observarse, en cada año hubo una calendarización diferente lo que dificultó la institucionalización del proceso y su consolidación en la dinámica social del municipio.

Tabla 18: Cronograma del presupuesto participativo de Elche (2008-2010).

2008 ■ 2009 ■ 2010 ■

Fases	MES												
	En	Fb	Mr	Ab	My	Jn	Jl	Ag	Sp	Oc	Nv	Dc	En
Acto público e inicio del proceso													
Presentación de propuestas													
Devolución técnica													
Priorización de propuestas													
Evaluación y revisión Autorreglamento													

Fuente: elaboración propia.

8. EL NUEVO PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE ELCHE (2016-2018)

8.1. La paralización del proceso en 2011 y la reacción de la ciudadanía: la formación del colectivo *Dret a participar-Elx*

Como pasó con otras muchas experiencias en el año 2011, la crisis económica y la llegada al Ayuntamiento con mayoría absoluta del Partido Popular en las elecciones municipales de aquel año, llevaron a la paralización del proceso de Elche y al sentimiento de frustración en el personal político que implantó la experiencia en el año 2008:

*“Llegó el momento en que las arcas municipales no tenían capacidad de endeudamiento y, bueno, luego ya **llegaron las elecciones y parece que al final nos quedamos con esa frustración de haber intentado hacer algo grande y al final no pudo ser**”.* (EP12)

Asimismo, el cambio de color político en el gobierno municipal supuso el desmantelamiento y eliminación de la propia Concejalía de Participación Ciudadana y también la de cualquier referencia al *Pressupost Participatiu* de la página *web* del Ayuntamiento¹¹⁶:

*“Yo fui al Ayuntamiento a la zona destinada al presupuesto participativo, era una mesa en una planta baja olvidada, por así decirlo; dentro del Ayuntamiento, sí, y todo lo que tú quieras, **pero incluso llegó un momento, cuando se dejó de hacer el presupuesto participativo, que pasé por esa misma zona y ya no había nada**. O sea, era un espacio que habían dedicado a eso porque tenían que ponerlo en algún sitio y cuando terminaron con eso, se deshicieron del espacio”.* (EC122)

Ya en la anterior legislatura el Partido Popular se había mostrado contrario al proceso realizando una oposición intensa con la que se calificó a la experiencia de “tomadura de pelo” por la ralentización de la ejecución de muchas obras y la disminución progresiva de la cantidad a debatir, y se acusó de utilizar con fines electoralistas a la niñez que participó en el *Pressupost Infantil*. Así lo explicaba la noticia del Diario Información del día 20 de noviembre de 2010, precisamente el Día Universal de la Niñez que conmemora Naciones Unidas por la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989:

¹¹⁶ Lo que Cabannes (2017) aduce como dificultad al generar en torno a la experiencia una “desmemoria institucional” que caracteriza a esta metodología en muchas partes del mundo y obstaculiza su difusión.

La concejala del Partido Popular María Teresa López afirmó ayer que los presupuestos participativos de la Concejalía que dirige la edil de Compromís, Ángeles Candela, "son un timo ciudadano y una tomadura de pelo para los vecinos, sobre todo para los del campo de Elche". María Teresa López criticó, para empezar, que estos presupuestos hayan rebajado las cantidades asignadas de 2,4 el primer año a 2,1 el actual ejercicio y 1 millón para la próxima anualidad. Además, acusó a Candela de haber utilizado a "niños y menores para hacerse la foto con los presupuestos participativos infantiles y después de varias reuniones y asambleas ahora resulta que no hay nada aún decidido y nos dice que hay que seguir reuniéndose. Ha sido una pérdida de tiempo y el único interés ha sido presentar una foto. Los 100.000 euros destinados a proyectos elegidos por los niños no tienen ni destino ni se sabe realmente en qué se van a utilizar", dijo". (Diario Información, 20 de noviembre de 2010)

Todo esto provocó la reacción de un grupo de personas que participó en el presupuesto participativo que adoptó una estrategia de resistencia ante la pérdida de derechos y se organizó para evitar la paralización del proceso, lo que convirtió la experiencia de Elche en una excentricidad dentro del mapa español de presupuestos participativos (Campello y López, 2013):

*"Estuve, sí, en los primeros cafés después de ganar las elecciones el nuevo Ayuntamiento; los primeros cafés en una cafetería **un grupito de gente que habíamos estado en los presupuestos participativos empezamos a preguntarnos que qué iba a pasar con las propuestas que se habían hecho y no se habían llevado a cabo**, y con el proceso y empezamos a reunirnos y a organizarnos". (EC113)*

Ya indicábamos que fueron pocas las experiencias que, ante su interrupción por el cambio de color político en el ayuntamiento, la ciudadanía se movilizara para impedir su paralización. Otros ejemplos, además del de Elche, fueron Getafe y Sevilla, siendo el de Getafe el que consiguiera con la movilización de la ciudadanía no eliminar completamente el presupuesto participativo, aunque disminuyera significativamente su impacto (Ganuza, 2012). Este panorama general viene a constatar la debilidad y el papel secundario que tienen estas experiencias en las políticas de un ayuntamiento, ya que como explican Ganuza y Francés (2012):

Éstos (los presupuestos participativos) **se entienden más como un proceso participativo periférico que como una nueva forma de ejercer el poder**, por lo que suspender su ejecución no supone por ahora una dificultad mayor y presentarlos dentro del programa electoral no implica la transformación del ejercicio del poder. (p. 267)

Ante esa tesitura, estas personas de Elche que habían participado en el proceso comenzaron a preguntarse por la realización de las obras que estaban por ejecutar y por el nuevo proceso que tenía que comenzar. Lo que, en un principio, fueron encuentros casuales y comentarios en la calle, de mercado y de cafeterías, a finales del verano de 2011 tomaron forma de reuniones más formales, naciendo un nuevo colectivo

ciudadano en Elche a raíz de la paralización de la experiencia por decisión del nuevo gobierno: *Dret a Participar-Elx* (“Derecho a Participar-Elche”)¹¹⁷:

Recuperar el proyecto de los presupuestos participativos, modificándolos y ampliándolos, y concebir la participación ciudadana no sólo como un derecho, sino también como una obligación, **es el principal objetivo del colectivo "Dret a Participar Elx", constituido por unas cuarenta personas**, "ciudadanos independientes sin adscripciones políticas", como así se presentaron ayer en un acto en el Casal Jaume I d'Elx. José Cascales, Manuela Campello y José Luis Ordóñez presentaron esta iniciativa que empezó a fraguarse desde el pasado verano y que está presente actualmente en las redes. Las reuniones del colectivo han sido abiertas y las convocatorias se han hecho usando los escasos medios con los que disponen y las direcciones y los contactos personales que tenían; sin subvenciones, ni apoyo de ningún partido, asociación, sindicato, etc., entre otras cosas, porque buscan tener autonomía e independencia y que no se les vincule con un partido político determinado o una organización concreta. (Diario Información, 29 de junio de 2012¹¹⁸)

Desde entonces, el colectivo inició una estrategia compuesta de una serie de acciones con las que reivindicaron la participación ciudadana en general y la herramienta del presupuesto participativo en particular. Algunas de estas acciones fueron la realización de jornadas y talleres de formación sobre legislación (en concreto, la Ley de Gran Ciudades, el Proyecto de Ley de Transparencia [Figura 37], el Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Elche y el Reglamento de la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones), y sobre la importancia de las nuevas tecnologías para la comunicación y el fomento de la participación ciudadana. Por otra parte, se elaboró un sociograma del municipio en torno a la participación ciudadana. El sociograma es un instrumento que permite visualizar a los actores y grupos sociales presentes en el territorio y trazar las conexiones existentes entre ellos (Alberich et al., 2009). Con esta actividad el colectivo quiso disponer de una herramienta para poder elaborar estrategias y fijar objetivos de trabajo.

Asimismo, se realizó una campaña de comunicación para la que se abrieron un blog (<http://dretaparticiparelx.wordpress.com/>) y una página en la red social Facebook (<https://www.facebook.com/DretaparticiparElx>). Se elaboraron tres vídeos ¹¹⁹, protagonizados por personas del colectivo, con la finalidad de sensibilizar a la población y abrir el debate de la participación directa de la ciudadanía en las políticas

¹¹⁷ Este colectivo no fue el único que reivindicó la puesta en marcha del *Pressupost Participatiu*. En repetidas ocasiones, la Federación de Asociaciones de Vecinos “Dama de Elche” solicitó su implementación para que el gobierno municipal “conozca lo que piensan los vecinos con respecto a los presupuestos y recojan ideas, propuestas y sugerencias” (Diario La Verdad, 1 de diciembre de 2013).

¹¹⁸ Disponible en: <https://www.informacion.es/elche/2012/06/29/colectivo-ciudadano-reclama-presupuestos-participativos-6794694.html> (última revisión: 3 de marzo de 2021).

¹¹⁹ Se pueden visualizar en: <https://www.youtube.com/watch?v=SVqWWBVALus> (última revisión: 3 de marzo de 2021).

locales. Se pusieron en funcionamiento diferentes grupos de trabajo dentro del grupo (comunicación, legislación presupuestaria, etc.), buscando la cooperación y la especialización del trabajo de los diferentes integrantes del colectivo.

Figura 37: Cartel de difusión Jornada sobre el Proyecto de Ley de Transparencia organizada por *Dret a Participar-Elx*.



Fuente: <https://dretaparticiparelx.wordpress.com>

Asimismo, se realizaron varias campañas de denuncia del incumplimiento sistemático y continuado del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana (ROPC)¹²⁰ y de presentación masiva de instancias al Ayuntamiento, recordándole el carácter vinculante de las decisiones tomadas en las asambleas de priorización de propuestas del *Pressupost Participatiu*, y exigiendo, por tanto, la realización de las propuestas aprobadas y la puesta en marcha de los procesos de participación ciudadana. El Ayuntamiento esperó el límite legal (tres meses) para empezar a responder. Se recibieron respuestas diferentes, pero, en cuanto a la realización de las actuaciones propuestas por la ciudadanía, se contestó que estaban pendientes de una venta de terrenos. En cuanto al presupuesto participativo de 2010, se argumentó que estaban condicionados a la asignación presupuestaria que se estableciera para ese año. Es decir, no existía dotación. Pero no se respondió nada de volver a poner en marcha el proceso de participación directa de los ciudadanos a la hora de decidir inversiones presupuestarias, lo que va en contra del actual ROPC que, en su artículo 21 sobre el presupuesto participativo, dice:

¹²⁰ Se puede consultar en: <https://www.diarioinformacion.com/elche/2013/03/26/colectivo-dret-participar-denuncia-incumplimiento-reglamento-participacion/1357273.html> (última revisión: 3 de marzo de 2021).

Se impulsará la realización de procesos de debate, reflexión y propuesta, sobre la configuración y las prioridades a contemplar en el presupuesto municipal a través de la metodología del presupuesto participativo, construyendo un modelo propio que responda a las necesidades y a la dinámica participativa de la ciudad. (p. 13)

Se realizaron alegaciones a los presupuestos municipales de 2013 y 2014 con las que instaron a la renegociación de la deuda con las entidades bancarias y reducción en un 20% el pago de los préstamos actuales, con el objetivo de liberar unos cinco millones de euros del capital y destinarlo a otras partidas presupuestarias que se habían visto reducidas o eran insuficientes, como la destinada al fomento del empleo. También plantearon la remunicipalización de varios servicios públicos y la proposición a las entidades de la condonación de la deuda generada en concepto de intereses, cantidad que se elevaba a otros cinco millones en el año 2013. Asimismo, con estos importes liberados, en los dos años, solicitaron que se restableciera el proceso del *Pressupost Participatiu* y se evaluaran las obras pendientes para su ejecución de los años 2010 y 2011, y las propuestas que fueron priorizadas en el *Pressupost Infantil*.

En la actualidad, el colectivo apenas tiene actividad más allá de algún *post* en redes sociales. Una de sus últimas actuaciones, ya con Compromís en la Concejalía de Participación Ciudadana, fue la difusión de un último comunicado cuando el nuevo gobierno progresista quiso retomar la metodología del presupuesto participativo comenzando con la ejecución de las obras que se quedaron por realizar una vez que el Partido Popular llegó al gobierno municipal en 2011. El colectivo, que consiguió una página completa del diario con mayor tirada de la Ciudad¹²¹, advirtió de que las propuestas aprobadas podrían no responder a las necesidades que tenían en esos momentos los barrios y pedanías de Elche, y que en todo caso estas actuaciones deberían ser revisadas mediante un proceso participativo que incluyera una ayuda técnica adecuada:

Después de cinco años no se puede asegurar que, a día de hoy, esas propuestas respondan a las necesidades de la zona. **Desde el colectivo, consideramos la participación no sólo una herramienta de participación democrática, sino también como una metodología que hace más eficiente la gestión municipal.** (Diario Información, 22 de agosto de 2015¹²²)

Asimismo, consideraron que la experiencia de revisar las propuestas anteriores serviría para (1) realizar un diagnóstico, (2) reactivar los grupos motores, (3) renovar confianzas y (4) reflexionar sobre el modelo de presupuesto participativo a implantar, poniendo así las bases para su desarrollo a partir del año 2016. Desgraciadamente,

¹²¹ Se puede consultar en: <https://www.diarioinformacion.com/elche/2015/08/22/dret-participar-solicita-reunion-actualizar/1667893.html> (última revisión: 3 de marzo de 2021).

¹²² Recuperado de: <https://www.informacion.es/elche/2015/08/22/dret-participar-solicita-reunion-actualizar-6345353.html> (última revisión: 3 de marzo de 2021).

aparte de la celeridad y claridad de respuesta por parte de la Concejalía, lo que significaba ya por sí un “cambio cualitativo respecto a la anterior legislatura”, se hizo caso omiso a estas pretensiones.

El caso del colectivo *Dret a Participar-Elx*, según algunas de las personas que se involucraron, no hubiera sido posible sin un modelo de presupuesto participativo previo de relación y de encuentro entre la ciudadanía que posibilitara la conexión entre personas y la activación de nuevas redes ciudadanas.

8.2. La reconstrucción del área de participación ciudadana: el modelo de participación en Elche

Hemos visto cómo la anterior legislatura se definió por la inmovilidad de la participación ciudadana y su reversión con la eliminación de la Concejalía y el borrado de toda información y rastro de lo que había sido el *Pressupost Participatiu* durante los años 2008 al 2010. También, el gobierno surgido en las elecciones de 2011 se apropió de obras y proyectos que habían surgido del último año del proceso, y que estaban en realización en el momento de llegar al poder. Una vez acabadas no se hizo mención de que habían sido obras realizadas por iniciativa de la ciudadanía y consensuadas en las asambleas del *Pressupost Participatiu*¹²³.

Con el nuevo pacto de gobierno entre PSPV-PSOE, Compromís e Illicitanos por Elche, la coalición nacionalista nuevamente crea la Concejalía de Participación Ciudadana y retoma la aplicación del ROPC, aprobado por el Pleno el 29 de noviembre de 2010, y que la llegada al gobierno del Partido Popular no significó su derogación, aunque tampoco se dispusieron ni de los medios ni del empeño para su cumplimiento. Por tanto, casi cinco años después de su aprobación, el ROPC aún requería articular los procedimientos, mecanismos y recursos necesarios para su aplicación¹²⁴, y más cuando en algunos aspectos —sobre todo en los relacionados con la transparencia y derecho a la

¹²³ Una propuesta que el ayuntamiento del Partido Popular difundió como un éxito de su gobierno, fue la peatonalización de una calle céntrica e histórica de Elche: el *Carrer Ample*. Esta iniciativa fue priorizada en la asamblea de la Zona 7 realizada el 13 de octubre de 2010. Puede consultarse la noticia en: <https://www.diarioinformacion.com/elche/2014/08/21/colectivo-exige-carrer-ample-llene/1537328.html> (última revisión: 3 de marzo de 2021).

¹²⁴ En los últimos meses de legislatura todavía quedaban muchos aspectos del articulado del ROPC que no se habían cumplido. A modo de ejemplo, podemos referir que no se redactó ninguna norma de carácter orgánico para la organización territorial del municipio en distritos (art.35), ni tampoco se pusieron en marcha el *Consell de Xiquets i Xiquetes* (Consejo de Niños y Niñas) (art. 30) ni la Defensa de la Ciudadanía (art.25).

información— ya era necesaria una actualización. La falta de planificación estratégica en las políticas de participación ciudadana en esta legislatura (2015-2019) fue consecuencia de la urgencia en el cumplimiento de cuestiones recogidas en el ROPC y a la poca inversión en recursos humanos y medios técnicos, que convirtieron las diferentes medidas iniciadas por la Concejalía en una amalgama de herramientas y espacios inconexos que poco tienen que ver con la creación de un verdadero sistema o modelo de participación ciudadana¹²⁵.

Una de las primeras medidas que se tomaron fue la que tenía como objetivo cumplir con el artículo 16 del ROPC sobre el derecho a la intervención en las sesiones ordinarias de los Plenos municipales. El Ayuntamiento de esta manera puso en funcionamiento la participación en los Plenos municipales a través de la formulación de ruegos y preguntas por cualquier ciudadana o ciudadano. Existía un máximo de diez personas por Pleno y, lo que empezaría como una actuación muy rimbombante en el año 2015, continuó con un descenso de la participación muy significativo encontrándose diferencias muy profundas entre los dos primeros años y el resto. Así, se observa que el año 2015, a pesar de comenzar en septiembre, tenía un 50% más de intervenciones que en todo el 2017. Además, el espacio presentaba un importante sesgo de género al contar con una mayor participación de hombres (69.4%) frente a la de las mujeres (30.4%), y de intervención de población no organizada, que ha sido prácticamente anecdótica. Los temas más recurridos por la ciudadanía fueron los de Ocupación y Empleo (19.6%), Urbanismo (14.2%) y Bienestar Social (14.2%).

Otra de las acciones destacadas en esos primeros meses de puesta en marcha de la Concejalía, fue la de la elección de las alcaldesas o alcaldes pedáneos¹²⁶ en el *Camp d'Elx* (Figura 38). Por primera vez la elección de esta figura no se realizaba de manera

¹²⁵ Alguna iniciativa puesta en funcionamiento por la Concejalía incluso frivolisaba y vaciaba de contenido el término “participación ciudadana”. Este es el caso de las llamadas “Fiestas participativas”, que consistían meramente en un sorteo de localidades en la tribuna municipal para los principales actos de las Fiestas de Agosto, por lo que no haremos más referencia a ella, ni a otras similares, en este capítulo.

¹²⁶ El ROPC regula esta figura en su art. 43 de la siguiente forma: “1. El Alcalde o Alcaldesa Presidente/a del Ajuntament d'Elx, de acuerdo con lo establecido en el art. 122 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades locales¹⁵, podrá nombrar representantes personales, con la denominación tradicional de Alcaldes o Alcaldesas Pedáneos/as, en las distintas pedanías del término municipal de Elx, de entre los vecinos/as residentes en las mismas. 2. La duración del cargo estará sujeta a la del mandato del Alcalde o Alcaldesa que lo nombró, quien podrá removerlo cuando lo juzgue oportuno. 3. Los representantes tendrán carácter de autoridad en el cumplimiento de sus cometidos municipales, en cuanto representantes del Alcalde o Alcaldesa que los nombró.”

discrecional y se utilizaba una consulta vecinal¹²⁷ abierta a toda la ciudadanía de las 27 pedanías del municipio. El proceso recibió numerosas críticas por parte de la oposición política y de algunas personas a título individual, que estuvieron relacionadas con la lentitud, la falta de garantías legales y la poca información que proporcionaba el Ayuntamiento. Por otra parte, a pesar de los esfuerzos de difusión, la participación llegó a una cifra del 16% del censo —5.483 de 35.000 personas que estaban llamadas a las urnas— lo que fue considerada de pobre o “escasa” por el Partido Popular, y como “un hito histórico” para la regeneración democrática del municipio por el Equipo de Gobierno:

*“Bueno, fue un revulsivo (...) ¿A cuántas personas podíamos acceder en la elección de los pedáneos? 30.000. Enviamos una carta a cada casa, casi 20.000 cartas. A cada casa, la campaña que hicimos... Bueno, participaron 5.000 y pico, más que en el presupuesto participativo, 5.000 y pico. “Es que podían participar 30.000”. Bueno, es que **usted junto 5.000 personas que un domingo por la mañana vayan a votar esto**, que realmente no estamos hablando de un gobierno, estamos hablando de un pedáneo”. (EP21)*

El proceso fue recurrido por la Delegación del Gobierno, en aquella época en manos del Partido Popular, al entender que la convocatoria no se ajustaba a derecho y que infringía preceptos legales. Finalmente, en febrero de 2018, el recurso fue desestimado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número uno de Elche que condenó a la Administración demandante al pago de las costas, argumentando que la consulta ni limitaba ni excedía el ámbito competencial del alcalde que es “a quien corresponde nombrar y remover a discreción a los alcaldes pedáneos”¹²⁸.

Figura 38: Campaña de comunicación de la Consulta vecinal “Ara decideixes tu” (Ahora decides tú).



Fuente: www.elche.es

¹²⁷ Es necesario no confundir con las consultas populares realizadas de conformidad con el artículo 133 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que son procedimientos preceptivos que fija la Ley para conocer la opinión de la ciudadanía y organizaciones sociales potencialmente afectadas ante la aprobación de un proyecto o anteproyecto de ley o norma.

¹²⁸ Después de las elecciones de 2019, el mayor peso político del PSPV-PSOE llevó a que se volviera al método anterior completamente discrecional, con argumentos contradictorios a los que se habían aducido en la anterior legislatura para poner en marcha la consulta.

Otra consulta vecinal no exenta de polémica fue la que en el 2018 pretendió conocer la opinión de la ciudadanía para la programación de actividades culturales para la dinamización de barrios y pedanías impulsadas por la coalición Compromís. En este caso, las críticas provinieron de su socio del gobierno, el PSPV-PSOE, porque invadía competencias y duplicaba funciones de la Concejalía de Cultura gestionada por el partido socialista¹²⁹. El Concejal de Participación argumentaba la puesta en marcha de la iniciativa por la capacidad que tenía de dinamización social y apertura de los diferentes barrios y pedanías a otras zonas del municipio, aunque también hubo otros sectores de la población que cuestionaron este tipo de procesos participativos:

*“Creemos que tanto Comercio, Juventud, Deportes, Cultura hacen muchas actividades, y muchas similares. Hay conciertos y hay talleres. Nosotros vimos que valía la pena generar dinamización potente en las pedanías, y que fuera llamativa, atractiva, **que no quedara reducida en un momento dado en un centro social para la gente que lo conoce, o que nada más quedara reducida a la gente de un barrio**, sino que motivara a que fuera tan interesante para que yo, que vivo en Altavix, me fuera a la plaza dels Algeps a ver un concierto”.* (EP21)

*“Elx participa **contrata unos grupos, habla con 4 asociaciones, monta el chiringuito y ya está**. Yo sé que trabajar desde el ayuntamiento es complicado, pero es que no, **no están intentando que la población entienda el concepto de participación como debe ser**”.* (EC214)

La Concejalía de Participación Ciudadanía también justificaba su realización en cumplimiento del artículo 46 del ROPC sobre el derecho a una política de fomento del asociacionismo que dice: *“La ciudadanía tiene derecho a que el Ayuntamiento impulse políticas de fomento de las asociaciones, a fin de reforzar el tejido social del municipio y para la promoción de iniciativas de interés general.”*. Y es que en estas actividades se organizaba el *Espai Associatiu* (Espacio Asociativo), un espacio para colectivos en el que se daba la oportunidad a que diferentes asociaciones y entidades pudieran difundir y dar visibilidad a sus acciones, y en el que pudieron estar entidades como Manos Unidas, Amnistía Internacional o la Federación de Asociaciones de Vecinos.

La estructura institucional para la participación se componía de diferentes órganos estables de participación: los Consejos Municipales y las Juntas Municipales del *Camp d'Elx*. Los Consejos Municipales son órganos consultivos municipales de los que forman parte organizaciones ciudadanas y profesionales que tienen como objetivo estimular y canalizar la participación de estas entidades en las políticas municipales. Dentro de esta tipología se encontraba un órgano de participación estratégica: el *Consell Social de la Ciutat*, que era el “máximo órgano de participación del

¹²⁹ Después de las elecciones de 2019, el PSPV-PSOE recuperaría la Concejalía de Participación Ciudadana eliminando la partida de “Elx Participa” del presupuesto municipal del 2020, lo que reafirmaría su postura sobre que este tipo de actividades son competencia de la Concejalía de Cultura y no de la de Participación Ciudadana.

municipio”¹³⁰ y estaba formado por representantes de las asociaciones inscritas en el Registro Municipal de Entidades Ciudadana,¹³¹ grupos políticos con representación en el Pleno del Ayuntamiento y diferentes agentes sociales como sindicatos, colegios profesionales y comerciantes, por lo que no existían integrantes de la población no organizada. Este órgano se caracteriza por un elevado grado de institucionalización y en él se debaten los temas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica y grandes proyectos urbanos (planes urbanísticos, criterios generales del Presupuesto Municipal, el análisis y seguimiento de las políticas públicas que afecten al municipio, etc.).

Existía una serie de consejos sectoriales que tenían como objetivo encauzar las iniciativas y propuestas ciudadanas en temas concretos como el de Discapacidad, Desarrollo Comercial, Personas Mayores, Cultura, Cooperación al Desarrollo, Deportes, Igualdad, Agrario, Escolar, Integración y Turismo. Estos órganos no eran estáticos, y el propio ROPC establecía la posibilidad de crear los consejos que creyera conveniente el Pleno municipal para estimular la participación ciudadana. Los consejos, al igual que la Federación de asociaciones vecinales, también podían participar por medio de representantes en el Debate sobre el Estado del Municipio que se realizaba todos los años en diferentes zonas geográficas del municipio. El concejal de Participación esgrimía las bondades de estos órganos por la alta representatividad de organizaciones ciudadanas y el diagnóstico de necesidades que ofrecían al municipio en los diferentes temas tratados:

*“Una serie de consejos municipales de participación, que **también generan una visión sobre las necesidades ciudadanas**, y en manos también de la ciudadanía, porque lo que participan ahí son entidades cívicas o profesionales de cada determinado sector. Aparte de que los grupos políticos municipales podamos estar ahí representados, pero realmente **la parte importante de los consejos es esa representatividad social que hay ahí**”.* (EP21)

Otros órganos de participación, de índole territorial, eran las Juntas Municipales del *Camp d’Elx*. Éstos tenían representación del Ejecutivo local, de los diferentes grupos políticos y de las asociaciones inscritas en el Registro Municipal de Entidades del ámbito territorial de la Junta correspondiente. Su función era la de acercar la Administración a las pedanías y partidas rurales que formaban parte del

¹³⁰ Según el artículo 131 de la Ley 57/ 2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (Ley de Grandes Ciudades), el Consejo Social de la Ciudad “estará integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas”.

municipio, y facilitar la participación ciudadana de estos territorios. En esta legislatura existieron 9 juntas municipales, aunque al principio eran 27, por lo que se tuvo que agrupar algunas de ellas para reducir un número que, en palabras del Concejal de Participación Ciudadana, fue inabarcable al principio:

*“Normalmente **el primer año tuvimos casi 27 juntas**, creo, una barbaridad de juntas, porque hay que ver que nosotros incluimos a todas las pedanías dentro de una junta, se llegaron a crear o remodelar varias juntas, porque antes todas las pedanías participaban de las juntas de participación, y **son 9 juntas lo que tenemos hoy en día en el Camp de Elx**”.* (EP21)

Sin embargo, esto trajo también las críticas de algunos sectores vecinales al sistema de agrupación de núcleos de población, al aducir que se primaban a algunas pedanías frente a otras en los proyectos y acciones que debían llevarse a cabo:

*“**Las quejas que nos vienen por ejemplo de algunas partidas, la forma de aglutinar las pedanías. Esa era otra de las quejas. Era una junta municipal que llevaba 3 o 4 pedanías, al final siempre prevalecía lo solicitado por unas más que por las otras. Entonces ellos sí que pedían que querían ir un poco independientes**”.* (EP23)

Como se ha comentado la organización en distritos no se había implementado en Elche. No existían órganos territoriales de participación en la Ciudad, aunque estuvieran desarrollados en el artículo 37 del ROPC de esta forma: “*Els Consells de Districte* son órganos territoriales para la desconcentración de la gestión municipal, que impulsan y sirven de cauce a la participación ciudadana”. Un sistema que no se entiende por qué todavía sigue sin funcionar y que desde la propia Concejalía se reconoce la necesidad de su cumplimiento:

*“Después también tenemos nuestro caso particular de Elx (Elche) las Juntas Municipales de participación del Camp de Elx, **no sucede así en los barrios, no existe ese tipo de órgano, que también hay que darle salida a esas peticiones que nos van llegando en las juntas**”.* (EP21)

Por último, en esa legislatura se dieron dos experiencias de distinta naturaleza — una de participación social y otra de sondeo de opinión pública— impulsadas por la Concejalía de Bienestar Social y que nos parecen relevantes de incluir en este análisis: el Servicio de Dinamización Comunitaria *Elx Conviu*¹³² y la realización de una encuesta deliberativa sobre ocio nocturno. El **Servicio de Dinamización Comunitaria “Elx Conviu”** (Figura 39) nace en el año 2010 como Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural (ICI) impulsado por la Obra Social “*la Caixa*”, que lo promovió en 17 territorios de España. En Elche se dirigió al barrio de Carrús¹³³ con el objetivo de

¹³² En castellano “Elche Convive”.

¹³³ Según un estudio de la Agencia Tributaria, el Barrio de Carrús es el barrio con la renta per cápita más baja de todo el país, con una media de 13.286 euros por habitante (eldiario.es, 19 de enero de 2019: <https://www.eldiario.es/cv/Elche-Carrus-ciudades-barrio->

impulsar procesos que favorecieran la convivencia, el desarrollo del barrio y mejoras en el bienestar de la población a través de la participación social. El proyecto, que contó con el asesoramiento del investigador social Marco Marchioni, utilizó la metodología de la intervención comunitaria en la que se contemplaban tres líneas de actuación: Salud, Educación y Relaciones Vecinales.

Figura 39: Logo del Servicio de Dinamización Comunitaria *Elx Conviu*.



Fuente: www.enfermeriacomunitaria.org

Estas tres líneas tuvieron desigual desarrollo y progresión, siendo la de Salud en la que más avances se consiguió con la implicación de decenas de entidades y colectivos afines a la temática. Esto hizo que progresivamente las actuaciones estuvieran dirigidas cada vez más al ámbito del trabajo comunitario en salud y favoreció que el municipio se adhiriera a la Estrategia de Promoción de la Salud y Prevención en el Sistema Nacional de Salud, impulsada por el Ministerio de Sanidad con la colaboración de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y, posteriormente, a la iniciativa de la Federación Valenciana de Municipio y provincias (FVMP) y la Generalitat Valenciana de “*XarxaSalut*”¹³⁴. El Proyecto sufrió un punto de inflexión cuando el Ayuntamiento absorbió la iniciativa en el año 2015 y diferentes causas como vaivenes políticos, la inestabilidad de los equipos técnicos y los cambios en la dirección del proyecto desembocaron en una pérdida de capacidad de aglutinamiento y proyección colectiva y un fortalecimiento de su extensión institucional en detrimento de las dimensiones técnica y ciudadana.

La **encuesta deliberativa (ED)** sobre ocio nocturno (Figura 40) se contempló en el Plan Municipal de Conductas Adictivas 2017-2020 que estaba coordinado por la Unidad de Prevención Comunitaria de Conductas Adictivas del Ayuntamiento

pobre_o_858115148.html). Asimismo, es el territorio donde más nacionalidades y culturas conviven en todo el municipio.

¹³⁴ Iniciativa de la Red de Municipios por la Salud en el País Valenciano.

(UPCCA)¹³⁵, servicio que se encontraba adscrito a la Concejalía de Bienestar Social y no a la de Participación Ciudadana. El objetivo fundamental de la ED sobre ocio nocturno era recoger información sobre la opinión de la ciudadanía, además de que sirviera para realizar una reflexión colectiva y promover la sensibilización y comprensión entre la ciudadanía de los distintos puntos de vista que existían sobre el tema¹³⁶.

Figura 40: Logo de la Encuesta Deliberativa de Elche sobre ocio nocturno.



Fuente: Concejalía de Bienestar Social del Ayuntamiento de Elche.

La ED estuvo cofinanciada por las ayudas económicas a Corporaciones Locales de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas¹³⁷, y por el propio Ayuntamiento como institución impulsora de la experiencia. Para su realización se contó con un equipo investigador formado por profesores e investigadores del Departamento de Sociología II de la Facultad de Económicas de la Universidad de Alicante, además de los profesionales de la UPCCA y los servicios municipales de Dinamización Comunitaria *Elx Conviu* y de la propia Concejalía de Participación Ciudadana.

Asimismo, se conformó una Comisión Técnica formada por servicios, entidades, instituciones y colectivos que tenían relación directa o indirecta con el ocio nocturno, y sus funciones fueron las de realizar el seguimiento, supervisión y replanteamiento de la

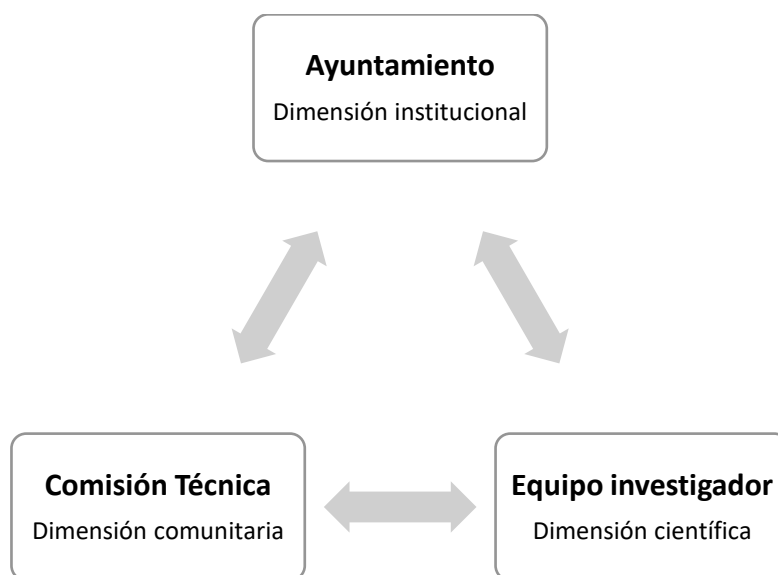
¹³⁵ La UPCCA es un servicio de titularidad municipal que depende de la Concejalía de Derechos Sociales del Ayuntamiento, y tiene como objetivo la implantación de programas de prevención en adicciones a nivel comunitario.

¹³⁶ Existe una ED en Córdoba que abordaba el tema del “botellón”, que sirvió a esta experiencia como referencia y de antecedente que había funcionado. Para más información se pueden consultar las dos obras publicadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS): Cuesta, M., Font, J., Ganuza, E., Gómez, B. y Pasadas, S. (2008) *Encuesta deliberativa*; y Jorba, L. (2009). *Deliberación y preferencias ciudadanas: un enfoque empírico. La experiencia de Córdoba*.

¹³⁷ Reguladas por la Orden SSI/1061/2017, de 31 de octubre, por la que se establecieron las bases reguladoras de las convocatorias para la concesión de ayudas económicas a corporaciones locales para el desarrollo de programas de prevención de las drogodependencias, con cargo al Fondo de bienes decomisados por tráfico ilícito de drogas y otros delitos relacionados.

investigación, definir los bloques temáticos del cuestionario, proponer los posicionamientos y discursos que debían de estar presentes en la fase deliberativa, y colaborar en las acciones de difusión y comunicación como en otras necesarias para alcanzar los objetivos planteados (Figura 41).

Figura 41: Dimensiones organizativas de la Encuesta Deliberativa sobre ocio nocturno de Elche.



Fuente: elaboración propia.

A fecha de finalización de la legislatura se había concluido la elaboración del cuestionario mediante una encuesta piloto a estudiantes, personal de administración y servicios y docentes de la Universidad de Alicante. La aplicación de la primera encuesta se realizó durante el año 2020 a una muestra estratificada con afijación proporcional por distrito, género y grupos de edad de 799 casos de la población de Elche mayor de 18 años. La idea inicial era que estas personas fueran invitadas al Foro Deliberativo en el que las participantes podrían dialogar con expertos y líderes políticos y sociales con distintas posiciones sobre los siguientes bloques temáticos: alcohol y botellón, seguridad y acoso, movilidad, ruidos y molestias, consumo de sustancias y otras prácticas adictivas.

Posteriormente, al final del Foro complementarían el cuestionario en el que se recogerían nuevamente los *items* de la primera encuesta y su opinión sobre el proceso. Los resultados serían devueltos a la ciudadanía por varios canales que todavía estaban por definir, y deberían proporcionar información relevante para la creación de acciones preventivas y la elaboración de una normativa que regulara prácticas asociadas al ocio nocturno. Esto último está explicitado en el propio Plan Municipal de

Conductas Adictivas 2017-2020 como una de las principales carencias que tiene el municipio en este sentido, y la elaboración de dicha normativa estaba destinada a ser el *output* más inmediato producido por la implementación de esta técnica. Finalmente, debido a la situación de crisis sanitaria por la COVID-19, y por cambios en el Equipo Técnico de la UPCCA, el proyecto sufrió transformaciones que convirtieron a la ED en una encuesta de opinión común y en un Foro Deliberativo, en el que únicamente participaron personas expertas y profesionales de diferentes ámbitos relacionados directa o indirectamente con el ocio nocturno. Este Foro se celebró el 7 de noviembre de 2020 y se trataron temas de movilidad, drogodependencias y seguridad ciudadana. Los resultados también han experimentado cambios con la limitación de su alcance, ya que únicamente se procurará que se integren en el nuevo Plan Municipal de Conductas Adictivas que deberá ser aprobado durante el año 2021.

En la Tabla 19 sintetizamos el sistema de participación institucional que se puso en marcha en Elche en la legislatura 2015-2019. Para ello, hemos dividido los diferentes espacios, mecanismos y órganos según fuera su carácter individual o colectivo.

Tabla 19: Sistema de participación institucional en Elche (período político 2015-2019).

Sistema de participación institucional			
Participación individual		Participación Colectiva	
Por invitación	Por iniciativa ciudadana	Organismos estables	Procesos participativos y comunitarios
Consultas vecinales	Buzón de quejas y reclamaciones	<i>Consell Social de la Ciutat</i>	<i>Pressupost Participatiu</i>
Estudios de opinión, entre los que se incluye la ED (Concejalía de Bienestar Social)	Intervención en el Pleno	Consejos sectoriales Juntas del <i>Camp d'Elx</i> Comisiones de Seguimiento (Plan de Inclusión, Plan de Conductas Adictivas, etc.) Debates anuales sobre el Estado del Municipio	Servicio de Dinamización Comunitaria " <i>Elx Conviu</i> " (Concejalía de Bienestar Social)

Fuente: elaboración propia.

8.3. El nuevo *Pressupost Participatiu*: ejemplo paradigmático de la evolución de las experiencias en España

8.3.1. Compromiso político y análisis organizacional

Al igual que en el año 2007, el presupuesto participativo formó parte del programa electoral con el que la coalición Compromís se presentó a las elecciones municipales del 2015. Los resultados electorales viabilizaron un nuevo acuerdo con el PSPV-PSOE y las dos formaciones políticas acordaron retomar el *Pressupost Participatiu* utilizando como punto de partida la ejecución de algunas de las propuestas priorizadas en el último año de la anterior etapa¹³⁸:

*“El presupuesto participativo **formaba esencial del programa con el que nos presentamos a las elecciones**, era una parte importante el recuperarlo, porque hay que recordar que durante el anterior gobierno desapareció tanto el presupuesto participativo, que no llegó a ejecutarse uno que había pendiente de ejecutar, como además la propia Concejalía de Participación y cualquier departamento asociado a la Participación desapareció con el anterior gobierno. Con lo cual, uno de los objetivos era recuperar la participación como un elemento visible dentro de las concejalías y, dentro de ello, el presupuesto participativo”. (EP21)*

*“El presupuesto participativo **estaba en el marco de las negociaciones del pacto de gobierno** (...) Algo que las dos formaciones políticas teníamos en mente el volver a poner en marcha, era eso, precisamente, retomar el presupuesto participativo...De hecho, había propuestas pendientes de presupuestos participativos de 2011 que no se llegaron a ejecutar, y una de las primeras decisiones fue el retomar esas propuestas y llevarlas adelante”. (EP22)*

El *Pressupost Participatiu* se puso en marcha con poco conocimiento de la anterior experiencia de las personas responsables aun perteneciendo a un mismo partido. Esto obligó a contar con personal de confianza que ya había asesorado y realizado el seguimiento de la anterior experiencia aunque ninguna de estas personas estuviera en lo que podríamos llamar “la primera línea” del proceso:

*“Bueno, yo la conocía por la prensa. Es decir, **tampoco tenía un conocimiento profundo de lo que se había hecho hasta 2011**. Una vez ya entré aquí ya empezamos a retomar el tema y a trabajarlo sobre todo con Felip, que es el concejal de Participación, que es el que ha llevado un poco el peso de la gestión de esos presupuestos participativos”. (EP22)*

¹³⁸ En esta ocasión, a diferencia de la anterior legislatura, el nuevo Equipo de Gobierno no se encontró con la misma oposición política como la que tuvo la iniciativa en el año 2008. En esta ocasión, fue tal su aceptación que en el año 2016 se llegó a presentar, por parte del partido político de Ciudadanos, una moción en el Pleno municipal para dotar a los presupuestos participativos de continuidad, independientemente del partido político que estuviera en el gobierno local. La moción fue aprobada con los votos del PSPV-PSOE, Compromís, Ciudadanos, Partido de Elche y, sorprendentemente, del Partido Popular, que en la anterior etapa realizó una oposición de enfrentamiento con esta iniciativa de gestión pública.

En un primer momento, la intención de la Concejalía de Participación Ciudadana fue darle continuidad al anterior proceso respetando muchos elementos de aquella metodología. En el año 2017 desaparecieron los grupos motores y se les cambió el nombre a las normas del presupuesto participativo, pasando de denominarse “Autorreglamento” a “Guía del *Pressupost Participatiu*”, al limitar la influencia y autonomía ciudadana, a pesar de que el ROPC en su artículo 21.2., que hace referencia al presupuesto participativo, obligara a consensuar un modelo de presupuesto participativo con la ciudadanía y a realizar las normas de funcionamiento participativamente:

*“Ya la capacidad de decisión del grupo motor era menor, pues como que **se quería también una participación menos presencial** o un planteamiento también diferente. Así que los grupos motores desaparecieron como tal. Y bueno, lo de cambiar el nombre a Guía del *Pressupost Participatiu* era más por las personas, era una falta de...**se estaría faltando también a la realidad llamar autorreglamento a algo en lo que por mucho que hubiera participación o evaluar y dar sus propuestas de mejora, pues vamos a ser consecuentes**”.* (ET21)

La Concejalía de Participación Ciudadana lo justificaba así en la página *web* del Ayuntamiento ¹³⁹ y relativizaba también la decisión atribuyendo a este nuevo documento el carácter colectivo y participativo del anterior:

El Equipo de la *Regidoria de Participació*, gracias a las aportaciones a lo largo de todo el proceso, tanto en las diversas reuniones, como con los cuestionarios enviados, las diferentes jornadas participativas o la jornada de evaluación que tuvo lugar el 28 de enero 2017, ha podido obtener una visión global de las diferentes fases del *Pressupost Participatiu*. Es una visión compartida y diversa emanada desde los vecinos y vecinas, el tejido asociativo, los pedáneos y pedáneas, los técnicos municipales y los miembros del gobierno municipal. A partir de todas estas aportaciones, desde la *Regidoria de Participació* hemos podido realizar una nueva guía que busca la mejora y simplificación de algunos aspectos del proceso de cara a la nueva edición de 2017. (www.elche.es)

La realidad no parece que fuera esa o, por lo menos, que no fuese la única razón por la que se restara autonomía ciudadana y se rompiera con una dinámica que formaba parte del presupuesto participativo desde sus inicios en Elche. Como nos indicaron algunas personas que estuvieron el primer año, y que formaron parte de esos efímeros grupos motores, hubo problemas por el recelo que causó en la ciudadanía el poco margen de negociación que la Concejalía de Participación Ciudadana dejó para la incorporación de modificaciones a una “propuesta” de reglamento que había sido elaborada con anterioridad por la propia Administración:

*“Nos dejaron muy poco margen. Yo les dije que eso era una papeleta imbécil. **No nos dejaban incidir en ese reglamento. Las cosas importantes las traían ya de casa hechas.** Y ahí fue donde a mí me dio mucha rabia. “Pero énosotros vamos a hacer este reglamento, si lo traes ya de casa?” Las cosas importantes las tenían ya*

¹³⁹ Se puede consultar en: <http://www.elche.es/participacion-ciudadana/pressupost-participatiu/pressupost-participatiu-2017/> (última revisión: 08/02/2019).

hechas (...) los concejales fueron a verlos cuando había algo turbio, venía ella a imponerse, a que eso era así, y eso no se tocaba del reglamento participativo”. (EC211)

En cuanto a la implicación del personal técnico, una buena parte seguía viendo el proceso como una carga de trabajo y una imposición de un partido político concreto. Esto hizo que el personal político supeditara las decisiones ciudadanas a la discrecionalidad técnica que, en muchas ocasiones, no era explicada convenientemente a la ciudadanía:

*“No hay una percepción del presupuesto participativo como algo positivo para los técnicos. Quiero decir con esto que hay por ejemplo técnicos de mantenimiento, tienen muchas propuestas y ya tienen la **percepción de que tienen mucho trabajo** para este año, que va a ser muy complicado hacer los informes...”. (ET21)*

*“Recalcaban mucho que **los técnicos eran los que mandaban en el ayuntamiento**, y que si no le pedían permiso al técnico y lo daba... Pero bueno, ¿un técnico qué es en el ayuntamiento? Sobre la decisión de un técnico no se podía incidir para nada. Muy poco. Si el técnico dice que es eso, es eso. Pero bueno, **el técnico tendrá que dar una explicación por lo menos de por qué tiene que ser así, ¿o no?** (...) lo que vi es **mucho autoritarismo por parte de los técnicos**. De hecho, ni se presentaron allí. No sé si dijimos que vinieran para explicarnos algo, y no, qué va”. (EC211)*

*“Y yo lo único que apunte es esto: poco tiempo para... que había poco tiempo para seleccionar las propuestas, poca participación, **contradicción entre los propios técnicos, unos decían que sí y otros que no a lo mismo, y las explicaciones no estaban muy claras**”. (EC212)*

Al igual que en la primera etapa, en el segundo período del *Pressupost Participatiu* la participación individual fue foco de críticas por parte de una minoría de asociaciones vecinales, como fue el caso de la Asociación Vecinal “Altabix”. Esta Asociación manifestó críticas por el descenso progresivo de la participación, la prioridad de la Concejalía en implicar a otro tipo de asociaciones y la sobrevaloración en la estimación económica de muchas propuestas. La Asociación entendía que el *Pressupost Participatiu* así concebido no funcionaba en la localidad porque “no está consensuado con todos los grupos políticos y porque nace de espaldas al asociacionismo ilicitano, un movimiento que plural, diverso y fuerte”¹⁴⁰, por lo que reclamaban el cambio de modelo a uno de base asociativa:

Finalmente, reclamamos un cambio de modelo del Presupuesto Participativo pasando del modelo de base individual instaurado en Elche a un modelo de base asociativa con un enfoque más pedagógico y un mayor protagonismo del asociacionismo de la ciudad¹⁴¹.

¹⁴⁰ Recuperado de: <https://elche.aquimediosdecomunicacion.com/2018/02/04/la-asociacion-vecinos-altabix-valora-negativamente-los-presupuestos-participativos-2017/> (última revisión: 2 de febrero de 2019).

¹⁴¹ Recuperado de: <http://aquieneelche.com/la-asociacion-vecinos-altabix-valora-negativamente-los-presupuestos-participativos-2017/> (última revisión: 16 de noviembre de 2019)

*“También entiendo que, cuando abres un proceso a la participación ciudadana, cuanto más abierto esté, mejor. **No todos los ciudadanos y ciudadanas están integrados en la vida diaria de una asociación de vecinos.** Que a lo mejor sería la situación ideal, que todos estuviéramos integrados en la asociación de vecinos, pero yo creo que eso no debe ser un inconveniente para que cualquier persona pueda manifestar y pueda hacer propuestas y pueda...**creo que es compatible**”.* (EP22)

8.3.2. Diseño institucional y resultados de participación

El Ayuntamiento había elaborado una propuesta de reglamento en el que, en un primer momento, se quiso mantener la mayoría de los elementos de la anterior etapa. Las distintas fases y la estructura orgánica eran similares, pero esto se revirtió una vez que los responsables políticos se dieron cuenta que exigía de una metodología que requería de una serie de recursos de los que no disponían, y que integrar cambios o modificaciones surgidas en procesos de debate con la ciudadanía los comprometían a tomar medidas que no estaban dispuestos a asumir:

*“Ya no era el autorreglamento. Ahora teníamos el formulario que teníamos que rellenar, ya no hay grupos motores porque la excusa un poco que ponían...**la excusa, o en fin...la, o que planteaban era que la gente estaba muy cansada de reuniones y tal. Claro, está muy cansada de reuniones cuando las hacen mal, claramente** (...) y ella está hablando en el momento que había autorreglamento, pero es que ahora ya ni eso. Que ni autorreglamento, ni reglamento ni nada. En teoría, desde el ayuntamiento han puesto en funcionamiento esto en base a lo que han ido recogiendo de las propuestas de las reuniones de evaluación que sí que hubo en la fase anterior. Y lo que la gente le decía a través del correo, del foro, de lo que sea. En teoría”.* (Ec214)

La cantidad que se decidía de manera participativa se estancó en el millón de euros, cifra que era similar a la del último año de la anterior etapa en la que, en un contexto de crisis y limitaciones económicas, obligaron a reducir en más de un 50% el monto dispuesto por la ciudadanía. No sería hasta el año 2019 cuando finalmente aumentara la cantidad en 150.000 euros, aunque estuviera contemplado hacerlo un año antes:

*“Sí, pero bueno, si analizas el proyecto de presupuesto de 2019, que no salió adelante, en ese proyecto de presupuestos ya establecíamos para el presupuesto participativo unos 1.150.000 euros. O sea, que **la idea, o nuestro proyecto político era aumentar en 150.000 euros la dotación del presupuesto participativo.** No está en vigor porque no fue aprobado por el pleno y por eso continuamos con ese millón de euros. Pero la idea era aumentarlo”.* (EP22)

Las propuestas se realizaban a través de medios digitales o fichas que se presentaban en la propia Concejalía, buzones o mediante su registro en las diferentes oficinas municipales de atención al ciudadano (OMAC). No hubo espacios de diálogo para que la ciudadanía construyera propuestas colectivas y, aunque hubo asambleas de presentación de propuestas el primer año, luego se suprimirían por el escaso número de personas que congregaron, al estar destinadas a la defensa y explicación de

propuestas previamente presentadas por las vías antes especificadas como ya ocurrió en el último año de la anterior etapa:

*“No, porque incluso una de las frases que dijo el concejal, que era: “el que haga así no quiere decir que no se discuta en las asociaciones vecinales”. Es que no invita. **No invita a discutir.** Que sí que se está haciendo. **Aunque no se discuta concretamente para presupuestos participativos, nosotros sí que hacemos muchas charlas, muchas deliberaciones, muchos debates**”. (EC214)*

Pero la reducción de espacios de debate ciudadanos respondía a otras necesidades más relacionadas con el ámbito institucional que con las demandas realizadas por la población. La Concejalía de Participación Ciudadana seguía siendo un área periférica o de segundo orden dentro del Ayuntamiento, y los recursos, tanto humanos como económicos, eran escasos y poco especializados:

*“Nosotros, como concejalía nueva que éramos no teníamos apenas medios humanos, **exigía un esfuerzo muy importante para poder [...] todas las dinámicas, sobre todo de reuniones de los grupos motores**”. (EP21)*

*“(...) pero al final tú necesitas personal permanente, que adquiera la experiencia, que tenga los conocimientos, y que eso se pueda aprovechar. Entonces, lo que tenemos ahora es que, en general, **en todo el ayuntamiento no hay el personal funcionario necesario, porque no se puede**”. (EP21)*

La falta de recursos, que en la primera etapa fue uno de los principales problemas, se atenúa al implementar una metodología más centrada en los entornos digitales que en el trabajo presencial y de intensificación de relaciones comunitarias, que contribuyó a disminuir la necesidad de contar con más recursos humanos:

*“Cuando más azúcar más dulce. Como todos los departamentos, con más personal haríamos muchas más cosas. Yo creo que, en este caso, yo, como concejal de Participación, a lo mejor para ciertas cosas me haría falta un tipo determinado de personal. Pero **lo que es para presupuesto participativo con las personas que tenemos lo podemos llevar**”. (EP21)*

*“...el formulario lo tienen hecho, la aplicación la tienen hecha. **Es que el trabajo para ellos es mucho menos**, no necesitan más gente, pero claro, es que es en lo que se ha convertido el presupuesto participativo ahora”. (EC214)*

El papel de las nuevas tecnologías adquirió un protagonismo mucho mayor que en la anterior etapa, hasta el punto de que lo que comenzaría como un presupuesto participativo híbrido, se convirtiera en un proceso predominantemente digital en los últimos dos años (2017 y 2018). Este cambio se argumentó por la extensibilidad que aportaba la participación digital frente a las limitaciones temporales y espaciales de la participación presencial:

*“No, no es lo mismo, **el nivel de debate no es el mismo que sentándote en una reunión, hablando y discutiendo las cosas, no es lo mismo.** Lo que pasa es que probablemente, si solo se canalizara por esa vía, habría mucha gente que no participaría porque no iban a ir a esas reuniones (...) probablemente no va a ir a las 8 de la tarde a una reunión, a una asamblea de una asociación de vecinos, pero sí se va a sentar en su casa delante del ordenador y va a decir: “oye, yo creo que en este barrio hace falta esto”. Yo creo que es una cuestión de gestión del tiempo”. (EP22)*

Las nuevas tecnologías favorecieron, en un principio, la inclusión de algunos sectores de la población que era escasa antes de su irrupción, sobre todo nos referimos a la población joven. Así es como lo percibieron algunas de las personas entrevistadas, aunque si nos atenemos al porcentaje de población que finalmente votó las propuestas, si el primer año las personas de entre 16 y 30 años representaron el 42,50% del total de personas que participaron el primer año, este grupo de edad significaría menos del 17% en el segundo y tercer año. Datos que fueron similares en el número de personas que presentaron propuestas:

*“Ahora gracias a quizás a lo de online yo tengo el hijo de una vecina, mi hijo se metió y voto por tal cosa, **ósea que para la gente joven esto sí que es tuvo más atractivo por las redes que físicamente...** y yo que no manejo las tecnologías, estoy ahora intentando aprender algo entonces yo soy de presencia física, pero sí que reconozco que para la gente de 50 para abajo las redes son más cómodas que ir a una reunión”. (EC215)*

Este tipo de participación, como hemos visto en capítulos anteriores, tampoco era ajena a los diferentes condicionantes y limitaciones que presentan este tipo de espacios digitales, entre las que destacan la menor capacidad deliberativa que se da en ellos y el sesgo digital que todavía existe por la falta de accesibilidad y la carencia de competencias digitales de una parte de la población, sobre todo la que vivía en barrios con menos recursos —entre ellos el acceso a *internet*— y de una parte no desdeñable de personas mayores. Este sesgo influyó a la hora de participar y en el momento de priorizar las propuestas a ejecutar:

*“**No discutíamos nada, luego en las propuestas iba cada uno con la suya** porque tampoco había espacios en los que pudiéramos compartir ni construir con nuestros vecinos (...) Era difícilísimo votar las propuestas. **Yo no supe desde mi ordenador**, tuve que irme al ayuntamiento, y ellos me ayudaron a rellenar el cuestionario porque no sabía hacerlo. **Mucha gente se quedó sin ir y sin hacerlo porque era difícilísimo.** (EC211)*

*“Y luego eso, el tipo de votación que era muy complicado. **Yo te digo que yo tuve que pedir ayuda para votar.**” (EC212)*

*“**Bueno, era un barrio donde internet no...** Vamos, ni por asomo. Las personas son ya mayores, y con una economía que no tenían internet en casa. Entonces yo decía: “¿cómo va a participar este barrio si no tiene acceso a internet?”, y ellos, “que vayan al Ayuntamiento”. O sea, que los ponían en una situación que la participación iba a ser mínima. **Eso fue un hándicap** (...) hay que acercarse un poco a la idiosincrasia de cada barrio para trabajar, si no... Si le dices abuelos de 70 que si no lo hacen por internet no lo hacen, ¿qué vas a hacer? Ya les estás poniendo un veto”. (EC211)*

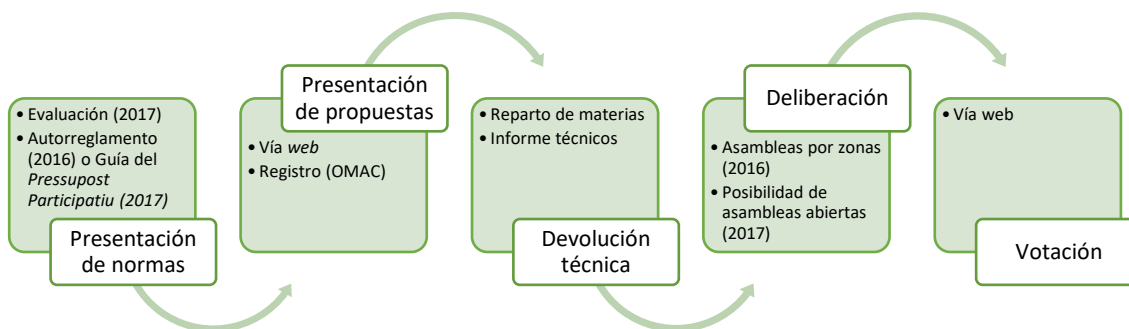
Se creó una comisión técnica entre diferentes departamentos que debatían sobre las formas de integración y colaboración para la ejecución de las propuestas que afectaban a varias áreas competenciales. Pero no existían espacios de comunicación y diálogo, al igual que en la primera experiencia, entre la ciudadanía y el personal técnico. En el 2017 esta Comisión Técnica sustituyó, en buena medida, a la Comisión de

Valoración ciudadana que, en base a criterios que respondían al impacto y justicia social, realizaba una primera priorización de las propuestas. Esta función fue eliminada también al año siguiente de la implantación del presupuesto participativo al adelantarse la fase de votación a la de devolución técnica:

*“Por parte del tejido asociativo lo que nos decían es que había muchas reuniones y no le veían sentido a tanta reunión, y **en algunos casos hasta nos decían que no tenía sentido que en un momento dado ellos tuvieran que valorar, aunque fueran zonas** —nosotros dividimos el término municipal en 8 zonas, 4 urbanas y 4 rurales—, propuestas que, en un momento dado, territorialmente no les competía internamente, porque realmente exigía un esfuerzo (...) pero sobre todo las pedanías, una pedanía no se veía capaz de decir si hacía falta o no hacía falta una propuesta en otra pedanía, aunque fuera en la misma zona”. (EP21)*

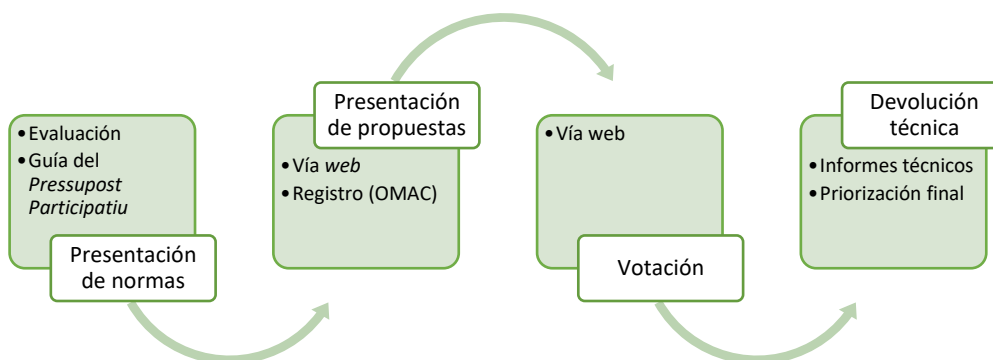
En las Figuras 42 (2016 y 2017) y 43 (2018) reflejamos las fases del presupuesto participativo de Elche en esta etapa (2016-2018). Como hemos visto, se realizaron cambios muy significativos en solamente tres años. La experiencia evolucionó hacia su simplificación, con la que cada vez se exigió menos disposición de recursos humanos y técnicos, una menor implicación del personal técnico de otros departamentos y concejalías, y una intensidad de participación por parte de la ciudadanía más baja.

Figura 42: Fases del presupuesto participativo de Elche (2016-2017).



Fuente: elaboración propia.

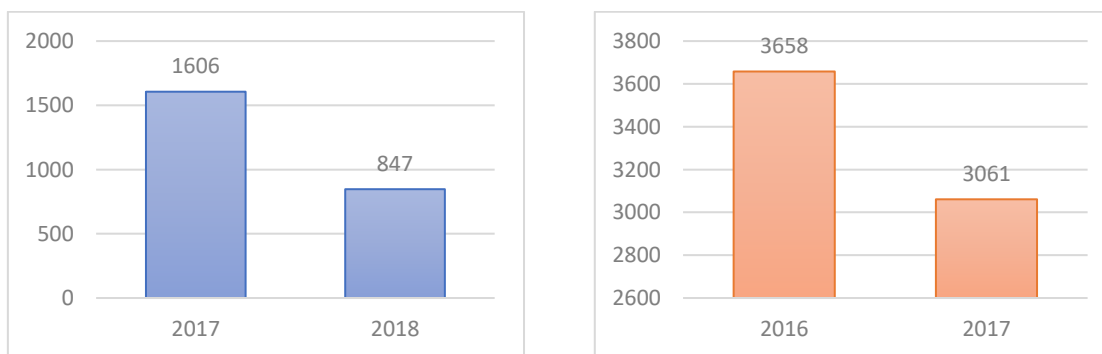
Figura 43: Fases del presupuesto participativo de Elche 2018.



Fuente: elaboración propia.

En cuanto a los datos de participación, la Concejalía proporciona información cuantitativa en su página *web*, aunque, en fecha de redacción de este informe (20 de octubre de 2019), faltan datos de participación en la fase de votación en el año 2018. Así, teniendo en cuenta los datos de los que disponemos (Figuras 44 y 45), tanto la presentación de propuestas como las votaciones realizadas, disminuyó la participación tanto en propuestas presentadas —de 1606 propuestas en 2017 pasaron a 847 en el 2018— como en número de votos, que descendió de 3658 en el año 2016 a 3061 de votos realizados en el 2017.

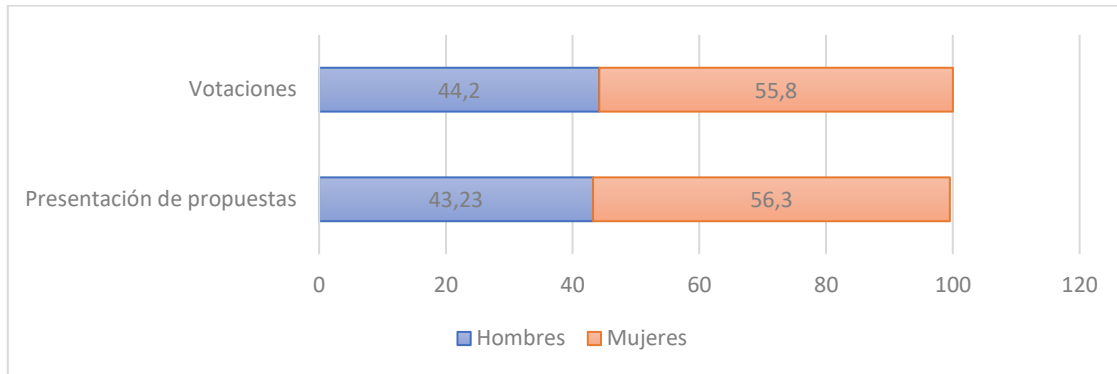
Figuras 44 y 45: Propuestas presentadas (izquierda) y nº de votos realizados (derecha).



Fuente: elaboración propia.

Los datos disponibles en cuanto a género nos indican que la participación de las mujeres ha sido ligeramente superior a la de los hombres, tanto en la presentación de propuestas —un 56,37% frente al 43,23— como en el número de votos, que con el 55,8% fue mayor que el del género masculino (Figura 46). No existen datos más exhaustivos sobre diferencias en el para qué o en el cómo se participa, ni en la composición de los distintos órganos y grupos que formaban parte del proceso, lo que nos ha dificultado la realización de una evaluación más pormenorizada de este aspecto.

Figura 46: Porcentaje de participación por género (2016-2018).

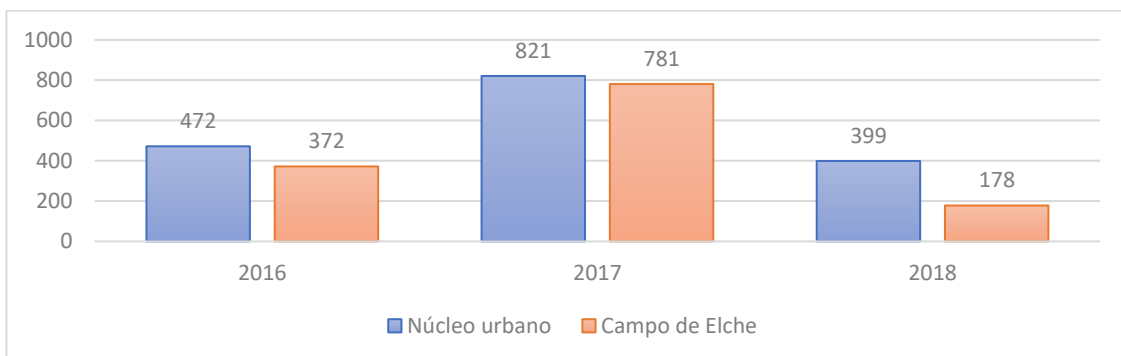


Fuente: elaboración propia.

Las tres cohortes de edad han sido de 16 a 30 años (juventud), 31 a 64 (adultez) y más de 64 (personas mayores). En este sentido, el grupo de población que más propuestas ha realizado en los tres años es el de personas adultas reflejando más del 60% en las experiencias de 2017 y 2018, observándose valores similares en los otros dos grupos (en torno al 17-20%). En cuanto a las personas que han emitido su voto, el grupo de personas adultas representa el 55,1% y el 76%, frente al 5% y el 7,54% de las personas mayores en los años 2016 y 2017 respectivamente. Esto demostraría las dificultades con las que se enfrentan este último colectivo cuando no se diversifican los canales de participación y se centra todo en la vía telemática.

Por último, por zonas, si las diferenciamos por las que forman parte del núcleo urbano o el *Camp d'Elx*, en términos absolutos la participación ha sido superior en el núcleo urbano, aunque inferior en términos relativos. Si nos fijamos en la Figura 50 las propuestas en las zonas del núcleo urbano representan un 57% y las de pedanías y zonas rurales un 43% (Figura 47), frente al 52% y 48% de la primera etapa. En cuanto al porcentaje de votos la diferencia es bastante más amplia en el núcleo urbano alcanzando el 77,5% del total de sufragios emitidos.

Figura 47: Participación en núcleo urbano y Campo de Elche.



Fuente: elaboración propia.

8.4. A modo de conclusión: diferencias y semejanzas entre las dos etapas del *Pressupost Participatiu*

El *Pressupost Participatiu* llega en 2008 en unos años caracterizados por la multiplicación en España de experiencias de presupuesto participativo después de las elecciones municipales del año 2007, impulsado por la colación Compromís de la que formaba parte por entonces Esquerra Unida y para la que asumir esta área significaba formar parte de su estrategia política de diferenciación. Esta experiencia contó con la influencia internacional de Porto Alegre y de las nacionales de Córdoba y Sevilla, también el asesoramiento inicial del Colectivo de Preparación, que ya habían puesto en marcha en años anteriores procesos como los de las localidades cercanas de Petrer y Novelda, y que se tradujo en la elaboración de una Guía Metodológica¹⁴² para el municipio de Elche.

Esta etapa recogía las características más comunes de las experiencias españolas de la primera década de este siglo: contaba con una reglamentación interna elaborada en parte por las personas participantes: el autorreglamento, que sirvió, como nos comentaron algunos participantes, para llegar a los primeros acuerdos, generar un clima de confianza y reflexionar sobre conceptos como el de democracia, bien común y criterios de redistribución y justicia social. Por otra parte, el proceso contaba con espacios de deliberación para decidir, con una periodicidad anual, el destino de una parte del Presupuesto Municipal, y se crearon órganos, como las Comisiones de Valoración de Propuestas y de Seguimiento, compuestos por personas con funciones delegadas que complementaban a otros espacios más abiertos y asamblearios.

En cuanto a la segunda etapa del *Pressupost Participatiu* (2016-2018), los cambios que se establecieron con respecto a la primera fueron, fundamentalmente, la utilización de las nuevas tecnologías, la eliminación de los grupos motores¹⁴³, la supresión de la participación directa de la ciudadanía en la elaboración de las normas del *Pressupost Participatiu*, la pérdida de espacios deliberativos y la votación *on-line* como medio de elección de propuestas. El capítulo del presupuesto público continuó siendo el de inversiones —aunque la cantidad era menor y continuaba sin tener carácter

¹⁴² Una actualización y recontextualización de dicha Guía se publicaría posteriormente para llegar a convertirse en un documento de referencia de muchos municipios españoles y extranjeros. Se puede descargar en: <https://presupuestosparticipativos.com/wp-content/uploads/2017/01/Monogr%C3%A1fico-GU%C3%8DA-PRESUPUESTOS-PARTICIPATIVOS1.pdf> (última revisión: 20 de mayo de 2019).

¹⁴³ El primer año se intentó mantener estos grupos motores, pero las dificultades de ponerlos en marcha, el malestar entre la ciudadanía por las imposiciones del Ayuntamiento, la falta de autonomía y de margen de decisión, motivarían que se eliminaran del proceso.

progresivo— y la devolución técnica se realizaba por medio de un modelo de informe similar al de la anterior etapa.

Muchos de estos cambios que se establecieron fueron condicionados por la necesidad de adecuar la experiencia a los recursos humanos disponibles y, además, por el intento de simplificar lo máximo posible el proceso hasta conseguir lo que podríamos denominar una “participación de *click*” o “activismo de sofá”, es decir, la articulación de mecanismos que supusieran una menor implicación e intensidad por parte de la ciudadanía y una mayor extensibilidad con la utilización de las nuevas tecnologías. Este cambio de lógica propició convertir el proceso en una herramienta agregativa de intereses particulares, similar a un “concurso de ideas”, con menos espacios deliberativos, de planificación conjunta y de transparencia y control social del proceso. Así lo explicaban, tanto el técnico de participación de la segunda etapa, como una vecina:

*“El tipo de presupuesto participativo que se está llevando a cabo en los últimos años **es un proceso en el que sí que pueden participar más personas** que en el modelo anterior. Pero a su vez la gente participa de una manera más individualizada, más individualista, **pues se pierde esa parte de acercamiento entre la institución en la que trabajo** (...) Tampoco creo que haya mejorado la relación entre los ciudadanos y los políticos, pero ya te digo, es por el tipo de modelo que se hace ahora mismo”. (ET21)*

*“Pero sí que **estoy bastante decepcionada**. Estoy muy decepcionada. En la forma de funcionar en los presupuestos participativos de ahora. (...). Ahora existe un formulario que tenemos que rellenar, ya no hay grupos motores, ni reuniones, ni asambleas, ni nada... porque la excusa un poco que ponían...la excusa, o en fin...**la, o que planteaban era que la gente estaba muy cansada de reuniones y tal. Claro, está muy cansada de reuniones cuando las hacen mal, claramente**”. (EC215)*

En cuanto a sus semejanzas, en las dos experiencias la voluntad política estuvo forjada por la imposición de uno de los socios a pesar de que, en el PSPV-PSOE, existieran voces alejadas e, incluso, opuestas al proceso. Aunque de puertas para afuera parecía que había un acuerdo unánime entre los partidos que gobernaban en coalición, de puertas para adentro no fue así, lo que definitivamente ha influido en la sostenibilidad de la experiencia en sus dos etapas. El cambio de gobierno en el año 2011 supondría la eliminación de la experiencia, y en 2019, cuando el PSPV-PSOE recuperó el área de Participación Ciudadana, el proceso experimentó una serie de modificaciones que lo convertiría en un modelo de base asociativa.

Por otra parte, el débil compromiso político con el que contó la experiencia también se observaba en el escaso presupuesto puesto a debate y la falta de progresividad tanto en las cuantías como en los temas de influencia. Tampoco la

inversión de recursos técnicos y humanos resultó suficiente para gestionar un proceso de tanta complejidad. La inestabilidad de los equipos y la falta de especialización fueron unas constantes en las dos etapas de presupuesto participativo. Todo esto tuvo como causa y consecuencia la reducida centralidad del presupuesto participativo en las políticas del Ayuntamiento, lo que se tradujo en una baja motivación del personal técnico y un descenso paulatino del interés de la ciudadanía.

Ambos procesos están vinculados a la toma de decisiones y al capítulo del presupuesto público objeto de debate, que sigue siendo el de inversiones y la devolución técnica, como mencionábamos antes, se realizaba por medio de informes técnicos. Asimismo, aunque la ciudadanía en la segunda experiencia perdía capacidad de influencia en la elaboración de las normas de funcionamiento, el Ayuntamiento realizaba un esfuerzo similar en las dos etapas para la difusión y conocimiento de las reglas del proceso, tanto presentando en acto público su contenido, como facilitando su acceso con un apartado del *Pressupost Participatiu* en la página *web* del Ayuntamiento bastante visible e intuitivo en su funcionamiento, aunque fuera sin utilizar el potencial de este espacio para ofrecer en el resto de elementos un óptimo nivel informativo y de transparencia.

Además, en ninguna de las dos etapas se podían realizar propuestas a nivel ciudad, y la territorialización en ocho zonas, en la que solamente se introdujeron ligeros cambios a partir del año 2016, no ha proporcionado una visión global de municipio. Tampoco la Comisión de Valoración desempeñó un papel destacado en este sentido, ya que fue de alcance muy limitado por la falta de difusión de los procedimientos y resultados del trabajo realizado.

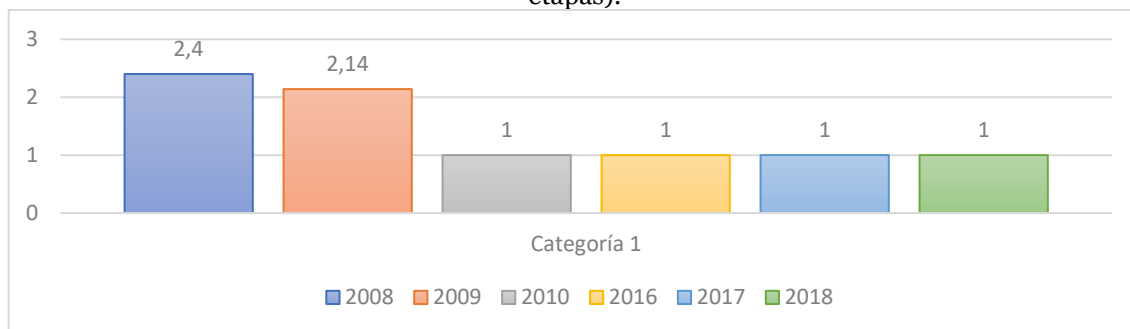
Otra de las características que comparten es la falta de formación interna y continua a las personas de dentro de la Administración, por lo que complicaba la creación de una nueva cultura institucional para una gobernanza participativa. En la segunda experiencia aún se mantuvieron las resistencias de parte del personal técnico que fueron desapareciendo, como en la primera experiencia, conforme se fue desarrollando el proceso:

“Los técnicos al principio eran sobre todo... le estás dando un trabajo que en un momento dado parece que como les viene de fuera, eran poco receptivos. Sí que es verdad que después, en base a ser persistentes, un poco pesados, no sé si tiene mucho que ver que como concejal me involucre y vaya a muchas reuniones para... Entonces son un poco más receptivos”. (EP21)

Como se ha comentado, no existía progresividad de la cantidad que se decidía participativamente en ninguna de las dos etapas. Si en el primer ciclo de experiencias la

cantidad decreció año tras año, en el segundo se estancaría en el millón de euros en las primeras tres ediciones. No existían medidas de progresividad ni criterios a la hora de determinar el presupuesto total que se pondría a debate. Esta decisión emanaba únicamente de la discrecionalidad del Equipo de Gobierno y, además, siempre se redujo al capítulo de VI del presupuesto de gastos: el de inversiones. En la Figura 48 se observan las cantidades decididas participativamente en cada año de las dos etapas.

Figura 48: Presupuesto en millones de euros gestionado participativamente por año (dos etapas).



Fuente: elaboración propia.

En definitiva, el *Pressupost Participatiu* se convertiría en la principal herramienta de participación de la Concejalía de Participación Ciudadana en las dos etapas, con un papel subordinado en el diseño de políticas públicas y con una notable falta de integración con otros procesos de decisión y planificación urbana, que fueron escasos en los dos períodos. La experiencia se complementó con otras consultas abiertas de interés menor, como el diseño de un auditorio en el año 2010 o las ya referidas consultas para elegir representantes pedáneos y actividades culturales en la segunda etapa, sin que existiera un debate abierto sobre el modelo de ciudad a toda la ciudadanía en ninguna de las dos legislaturas. Asimismo, progresivamente, fue acentuándose el desinterés por el debate ciudadano y la deliberación colectiva, terminando por valorar, en los últimos años de la segunda etapa, mucho más el proceso de votación frente al resto de fases del proceso, y pareciéndose más a un sistema de cuantificación de intereses individuales que a un espacio de participación, construcción y debate colectivo¹⁴⁴. En la Tabla 20 sistematizamos las diferencias de las dos etapas de presupuestos participativos en el municipio de Elche, a través de los diferentes criterios aplicados por Ganuza y Francés (2012) en la elaboración de modelos de presupuestos

¹⁴⁴ Después de las elecciones de 2019, el PSPV-PSOE, después de un nuevo acuerdo de gobierno, asumió las competencias de la Concejalía de Participación Ciudadana. A partir de ahí, el presupuesto participativo fue languideciendo de tal forma que en el presupuesto municipal para el año 2021 el financiamiento de la Concejalía ha disminuido respecto al año anterior en más de la mitad (53,71%), y han desaparecido completamente las partidas de dinamización comunitaria y del presupuesto participativo.

participativos en España. Como vemos, cada etapa reúne mayoritariamente características de un modelo de presupuesto participativo. Si la experiencia desarrollada entre los años 2008 y 2010 se acerca más al modelo participativo propuesto por Francés y Ganuza (2012), la segunda etapa (2016-2018) entraría dentro del modelo instrumentalista (López y Gil-Jaurena, 2021).

Tabla 20: Modelos y características del presupuesto participativo de Elche en sus dos etapas (2008-2010 y 2016-2018).

	<i>Pressupost Participatiu</i> (2008-2010)	<i>Pressupost Participatiu</i> (2016-2018)
Participación	Universal y de base individual. La ciudadanía participa en todas las fases del proceso.	Universal y de base individual, aunque restringida solo a algunas fases.
Relación con la administración	Margen de autonomía de la ciudadanía (elaboración de normas y priorización de propuestas teniendo en cuenta la limitación presupuestaria).	Mediada. El principal canal de comunicación con la ciudadanía es la página web (http://www.elche.es/participacion-ciudadana/pressupost-participatiu).
Reglas del proceso	Autorreglamento: elaborado por la ciudadanía con condicionantes impuestos por la Administración.	Guía del <i>Pressupost Participatiu</i> elaborada y revisada íntegramente por la Administración ¹⁴⁵ .
Deliberación	Media. Abierta a toda la ciudadanía, pero limitada a las asambleas y solo entre la propia ciudadanía. En contadas ocasiones se dio entre ésta y personal político en diferentes actos públicos, pero nunca entre ciudadanía y personal técnico.	Baja. Se reducen el número de asambleas sin transmisión de información sobre participantes y debates. No existe deliberación alguna entre la ciudadanía y otro tipo de actores.
Toma de decisiones	Carácter público (asambleas) y reglas claras de antemano del proceso de toma de decisiones.	Votación <i>on-line</i> : los resultados se convierten en una agregación de intereses individuales.
Modelo	Participativo	Instrumentalista

Fuente: elaboración propia a partir de criterios de Ganuza y Francés (2012).

¹⁴⁵ En un principio se tenían en cuenta los resultados de la evaluación en formato de jornada realizada con la ciudadanía del proceso; sin embargo, no existe una información sobre la deliberación posterior ni los elementos que finalmente se han integrado para las modificaciones y, lo que quizá sea más importante, qué no se ha tenido en cuenta ni por qué.

9. APRENDIZAJES EN LA PRIMERA ETAPA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE ELCHE (2008-2010)

Antes de exponer en los siguientes capítulos los resultados obtenidos por cada una de las categorías estudiadas (conocimientos, actitudes, habilidades y prácticas), y para cada una de las muestras y momentos de las entrevistas, debemos realizar dos consideraciones: primero, los resultados que se muestran en cada uno de los dos modelos son los promedios de los resultados de incremento, aunque algunos participantes refirieran incrementos más altos y otros percibieran aumentos menores o nulos en varios de los indicadores abordados. En los Anexos 4, 5 y 6 recogemos las puntuaciones de cada entrevista en todos los indicadores estudiados en las muestras n1, n2 y n3 respectivamente.

Por otra parte, no hemos considerado para el análisis la situación de partida de las personas entrevistadas y el nivel de percepción previo de los participantes para cada uno de los indicadores señalados, reflejando solamente la cantidad incrementada y posponiendo a un análisis más profundo que tenga en cuenta estos elementos para posibles futuras investigaciones, debido, como hemos visto en el capítulo segundo (apartado 2.1.6.), que el tamaño de la muestra no permite generalizar resultados sobre grupos de población específicos. Aunque una indagación preliminar, en la que profundizaremos con más detalle en el capítulo duodécimo de este informe (apartado 12.1.), constata que existen mayores aprendizajes en las personas más jóvenes y también en los individuos que no pertenecían o habían pertenecido, en el momento de implicarse en el presupuesto participativo, a ningún colectivo o asociación.

En este capítulo analizamos los aprendizajes de la primera etapa del presupuesto participativo teniendo solamente en cuenta las entrevistas que se realizaron en el año 2013 (n1) y apoyándonos en fragmentos literales de las entrevistas, tablas con los incrementos totales por indicador y gráficos radiales que señalan el nivel de las personas participantes antes y después de participar en el presupuesto participativo. El capítulo décimo está dedicado al estudio longitudinal que ha tenido como objetivo averiguar en qué grado permanecen los aprendizajes identificados a través del análisis de las segundas entrevistas, realizadas cinco años más tarde con la misma muestra de personas que participaron en el presupuesto participativo entre los

años 2008 y 2010 (n2). En el capítulo undécimo analizamos las entrevistas de la segunda muestra (n3) y comparamos los resultados con los aprendizajes percibidos por los participantes del modelo participativo (n1). Para finalizar, en el capítulo duodécimo, exponemos los resultados obtenidos sobre la identificación de perfiles o grupos de población con características específicas de aprendizaje y al análisis de los impactos a nivel comunitario que se han podido recoger en esta investigación.

9.1 Impactos de aprendizaje en la primera etapa del presupuesto participativo de Elche (2008-2010)

Todas las personas entrevistadas, sin excepción, mencionaron haber experimentado aprendizajes y cambios como consecuencia de su participación en el presupuesto participativo. Los aprendizajes más significativos se dieron en las áreas de conocimientos y habilidades, aunque también se observaron cambios importantes en ciertas actitudes, siendo la categoría de prácticas la que presentó un menor incremento. De forma general, las personas participantes indicaron tener un moderado nivel de conocimientos, habilidades, actitudes y prácticas ciudadanas antes de sumarse al presupuesto participativo, y dijeron tener un nivel alto en el momento de la entrevista. La Tabla 21 ofrece información sobre el promedio de cambio para cada uno de los 65 indicadores dentro de un rango total de cero (no existe incremento) a cuatro (nivel máximo de incremento).

Tabla 21: Indicadores de cambio ordenados por promedio aumento (modelo participativo).

Indicador de cambio	Categoría	Aumento
Necesidades de las personas de otras zonas de la ciudad	Conocimientos	3,16
Priorizar demandas	Habilidades	2,5
Detectar deficiencias o necesidades	Habilidades	2,33
Tomar decisiones de manera colectiva	Habilidades	2,33
Acordar, transigir, hacer alianzas	Habilidades	2,16
Conocimiento de personas de otros barrios o grupos	Conocimientos	2,16
Conocimiento sobre el gobierno y la participación en otras ciudades	Conocimientos	2
Necesidades de su zona o grupo	Conocimientos	2
Hablar en público con claridad	Habilidades	1,83
Aprendieron a valorar más el dinero de los impuestos	Conocimientos	1,66
Elaborar y defender propuestas	Habilidades	1,66

Importancia de la participación ciudadana en el gobierno municipal	Actitudes	1,66
Me siento conectado a mis vecinos	Actitudes	1,66
Relacionarse con los vecinos (habilidades sociales)	Habilidades	1,66
Resolver conflictos	Habilidades	1,66
Conocimiento de departamentos y personas del Ayuntamiento	Conocimientos	1,5
Conocimiento de planificación y diseño urbano	Conocimientos	1,5
Criterios y mecanismos de distribución de fondos públicos	Conocimientos	1,5
Pienso en ideas y soluciones a los problemas locales	Prácticas	1,5
Aprendieron a defender sus derechos	Conocimientos	1,33
Coordinar el trabajo en grupo (liderazgo)	Habilidades	1,33
Derechos y deberes ciudadanos	Conocimientos	1,33
Me siento conectado a mi comunidad	Actitudes	1,33
Preocupación por los problemas de la ciudad	Actitudes	1,33
Trabajo en grupo, cooperación	Habilidades	1,33
Conocimiento de la política municipal, de los asuntos locales	Conocimientos	1,16
Contactar con personas y departamentos del gobierno municipal	Habilidades	1,16
Controlar la gestión municipal	Habilidades	1,16
Organizar trabajos en grupo	Habilidades	1,16
Preocupación por los problemas del barrio	Actitudes	1,16
Propongo mis ideas y soluciones a problemas locales	Prácticas	1,16
Responsabilidad por la preservación de la ciudad	Actitudes	1,16
Aceptar y tolerar conflictos	Actitudes	1
Argumentar, persuadir	Habilidades	1
Busco información sobre asuntos políticos y sociales	Prácticas	1
Conocimiento sobre el gobierno municipal	Conocimientos	1
Controlo la calidad de las obras públicas	Prácticas	1
Escuchar con atención a otras personas	Habilidades	1
Hablo con mis vecinos sobre problemas del barrio	Prácticas	1
Respetar los tiempos de los procesos democráticos	Actitudes	1
Participo activamente en las reuniones comunitarias	Prácticas	1
Autoconfianza	Actitudes	0,83

Potencial para participar en el gobierno municipal	Actitudes	0,83
Aprendieron a valorar más la participación de mujeres y jóvenes (inclusividad)	Conocimientos	0,83
Confianza en el gobierno municipal	Actitudes	0,66
Competencias y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno (central, autonómico, local)	Conocimientos	0,66
Conocimiento personal de los políticos electos	Conocimientos	0,66
Controlo el presupuesto público	Prácticas	0,66
Entender, interpretar y analizar documentos oficiales	Habilidades	0,66
Hablo con representantes electos y otros políticos	Prácticas	0,66
Interés en participar en la comunidad	Actitudes	0,66
Planificar y organizar reuniones	Habilidades	0,66
Confianza en la capacidad de influir en las decisiones políticas	Actitudes	0,5
Disposición a ayudar a otros (solidaridad)	Actitudes	0,5
Participo en campañas electorales	Prácticas	0,5
Preocupación por el bien común	Actitudes	0,5
Tolerancia y respeto a los otros	Actitudes	0,5
Voy a reuniones comunitarias	Prácticas	0,5
Participo en organizaciones y/o movimientos sociales	Prácticas	0,33
Ayudo a mantener la ciudad limpia y en buen estado	Prácticas	0,16
Confianza en los políticos	Actitudes	0,16
Voto en elecciones (municipales, autonómicas, estatales y europeas) ¹⁴⁶	Prácticas	0

Fuente: elaboración propia.

9.1.1 Área de conocimientos

En esta área las personas entrevistadas mencionaron que, primordialmente, habían adquirido conocimientos sobre las necesidades del municipio y otros grupos de población, así como de personas y colectivos vecinales de otros barrios y pedanías del municipio:

“Yo sé que existe el Toscar, pero no sabía lo que necesitaba. Y luego, más tarde, cuando al final pusieron los proyectos y todo esto, la asamblea más grande, dice

¹⁴⁶ En la presentación de resultados hemos unificado en todo el informe estos cuatro indicadores de cambio —“voto en elecciones municipales”, “voto en elecciones autonómicas”, “voto en elecciones estatales” y “voto en elecciones europeas”— al no observarse ninguna variación entre ellos.

“jolín, jamás había pensado que... este barrio está bastante bien; miro para allá y parque, parque,; y en Carrús no hay ningún parque”. (EC115)

*“Porque en el presupuesto participativo estaba predispuesto a saber lo que ellos querían. No era yo el más importante. **El proceso sí que me amplió los conocimientos de los problemas de los que vivían en otras zonas**”. (EC111)*

*“Las paradas de autobús o problemas de iluminación, que a mí me creaba también mucha contradicción, cuando decían “poned farolas” y yo decía, si eso es contaminación lumínica, yo estoy en contra de la contaminación lumínica, si realmente es necesario porque tienen miedo porque les van a saltar... **Pero no deja de ser un problema de la gente que vive en el campo y empiezas a verlo de otra manera**”. (EC113)*

*“Ah, en ese caso sí que me aportó. Sí, por lo que te he dicho de las pedanías, yo no sabía que las pedanías tenían ese complejo, de que no se les escuchaba. Zonas como Carrús...vi que, por ejemplo, tenía muchísimo movimiento vecinal (...) Vi que en algunas zonas la participación...O sea, **sí que me dio para ver según en qué zonas cómo se sentían**”. (EC112)*

En este sentido, la identificación de necesidades de otras zonas y grupos fue aún más acentuada en las personas que pudieron deliberar en la Comisión de Valoración de propuestas, en la que se requirió analizar cada una de las iniciativas de las ocho zonas en las que estuvo territorializado el presupuesto participativo. En este espacio adquirieron más conocimientos sobre cómo las necesidades eran vividas por personas y grupos de otras partes del municipio:

*“Sí, sobre todo yo que estuve dos años en la Comisión que había de Valoración, que íbamos un par de representantes por cada zona. Cuando te juntabas con los representantes de otras zonas y tenías que repasar una por una todas las propuestas (...) Entonces, **confrontar a la gente con problemas de otra gente es primero, condición necesaria para entenderlos. Si no lo confrontas no sabes, vives como de espaldas ¿no?** Y a veces son vecinos de la zona de al lado”. (EC116)*

Otro aprendizaje que resaltó sobre el resto fue el “conocimiento de otras personas y grupos”. Las personas entrevistadas entendieron el presupuesto participativo como un espacio de relación que favoreció el conocimiento y reconocimiento de las personas que habitaban en otras zonas de la ciudad, sobre todo en las acciones y espacios que eran propios de todo el municipio y no se limitaban a una zona o barrio concreto:

*“A mí lo que me gustó del presupuesto participativo es que, sobre todo, en aquellas reuniones generales, había gente de todo tipo; gente que no conocía de nada, cosa que me alegró muchísimo de no conocer a la gente porque siempre ves a la misma gente en los mismos sitios. Y esto no, **lo vi muy bonito en ese sentido; conocer a la gente del campo o de la partida de no sé qué o a la gente de Carrús o de allá, cómo vivían la ciudad, cuáles eran sus perspectivas, sus problemas**. Y aquello, sobre todo ya te dio, en las generales, me gustó mucho”. (EC113)*

En cuanto al gobierno y participación en otras ciudades, las personas entrevistadas refirieron que el incremento vino dado por las diferentes jornadas y sesiones formativas promovidas por el Ayuntamiento, en las que se invitaron a

personas de otros municipios a contar su experiencia. Este conocimiento generó una mayor confianza y motivación para participar en el proceso, ya que las personas conocieron que la iniciativa se sujetaba en prácticas y metodologías que ya habían sido validadas en otros contextos de manera exitosa:

*“Vinieron a contarnos su experiencia otras ciudades. Vi que allí, creo recordar en Getafe, sí que se había movido la gente y tal. **Entonces, yo antes de llegar no tenía ni idea de todo eso y luego vi que había más movimiento, que en otros lugares se había desarrollado prácticas de este tipo** y, aunque no exentas de problemas, sí que habían funcionado”.* (EC112)

Asimismo, las personas participantes aprendieron sobre planificación y diseño urbano, aunque estos conocimientos eran limitados al depender únicamente de los informes del personal técnico referidos a pequeñas actuaciones u obras que no se integraban en un plan de ordenación municipal más amplio, lo que valoraron como una de las mayores limitaciones que tenía el presupuesto participativo:

*“El tema de la planificación urbana va por muchos más intereses de los que pueda decidir el grupo de gente que se reúne ahí. Entonces no (...) bueno, el hecho de que... **las actuaciones, tal y como los técnicos dijeron, que tenían que hacer un informe de cada una de las peticiones y tuvieran que valorarlas. Entonces, bueno eso es lo que se aprende un poco**”.* (EC114)

*“Creo que nunca llegamos a tener conflicto con el plan urbanístico porque nunca pudimos llegar a hacer ni una asamblea ciudad, nunca pudimos hablar en plan, pero ¿qué podemos hacer aquí? ¿Podemos hacer más altura o podemos hacer que se urbanice el cauce del río? No sé, eran cosas así muy concretas para poder afectar a algo así, **creo que las cosas de más envergadura eran cosas reservadas a los técnicos**”.* (EC116)

Asimismo, en este sentido, el presupuesto participativo proporcionó información sobre el precio y los costes de actuaciones de obras públicas, aunque muchas veces la ciudadanía advertiera y discutiera que las valoraciones económicas realizadas por el personal técnico eran desproporcionadas y que, consecuentemente, pensarán que estas sirvieran para descartar algunas propuestas que no se consideraban oportunas en términos políticos, lo que iba en detrimento de confianza e influencia de la capacidad política de la ciudadanía. Es evidente que el proceso adoleció de formación a la población sobre los diferentes procedimientos de contratación pública, ya que conocer la rigidez y limitaciones que imponía el ordenamiento jurídico hubiera prevenido posteriores sentimientos de frustración a las personas participantes:

*“Ojo, “tenemos que pagar al bedel, luz, agua de no sé qué...” **Hay muchas cosas del gasto que en un principio no sabes. Luego te das cuenta o te lo cuentan (...)** Hicieron algunos actos donde te lo explicaban”.* (EC115)

*“Los precios que ponían el presupuesto, que desde el Ayuntamiento se decía que tenía una obra determinada y los vecinos **nos escandalizábamos de que aquello pudiese costar lo que decían que costaba**, si nosotros con una brocha de pintura blanca podíamos hacer un paso de cebra mucho más barato de lo que ellos estaban diciendo. **Hubo por ahí, creo, la propuesta, que tampoco dio tiempo; la***

propuesta de la obra, por ejemplo y posibles presupuestos para que se hiciese esa obra.". (EC113)

Otro de los indicadores en los que las personas entrevistadas identificaron más incremento en esta área fue el de aprender a valorar más el dinero de los impuestos, al generar el proceso información sobre el origen y el destino de los recursos públicos. Estos resultados coinciden con los de otras investigaciones que demostrarían el aumento de la conciencia fiscal en las personas que participan en presupuestos participativos (Mayor, 2018):

*"Aprendí a valorar un poquito más el dinero de los impuestos. Porque cuando ves una plaquita por ahí, dices "esto sé de dónde ha salido". **En ese sentido sí que lo valoras porque sabes de dónde ha salido**". (EC112)*

*"Y también que a veces no es tan fácil cambiar las cosas, cuesta tiempo, sabes un poco también a dónde va el dinero. Entonces, lo que crea al final es que, yo qué sé, **si ahora veo que el dinero no sé a dónde va, pues hago una propuesta y hago cosas en negro; si yo sé a dónde van mis impuestos o puedo, incluso, parte de mis impuestos decidir lo que pasa con ese dinero, entonces también tengo... bueno, ganas de pagar** (...) Si yo quiero contribuir a la ciudad o a la comunidad donde vivo porque sé lo que pasa con ese dinero, eso hace mucho". (EC115)*

Algunas personas participantes refirieron que habían incrementado sus conocimientos sobre el gobierno municipal y los asuntos locales; pero, más que por la información y formación que se ofrecía en el propio proceso, que fue escasa, por propiciar un cambio de actitud en ellas. El proceso generó un mayor interés en las personas sobre la actividad del gobierno municipal y la actualidad del municipio, y eran ellas las que se preocupaban por conocer más sobre estos temas a pesar de que no existiera en el propio proceso información que trascendiera al capítulo y temas en los que se reducía el presupuesto participativo:

*"Luego **los aspectos que sobrepasaban esa dinámica o no pertenecían al presupuesto participativo seguían siendo tan oscuras, tan poco transparentes como antes**". (EC116)*

*"O sea, tú llegas y te dicen: "tienes este dinero para gastarte". De dónde ha salido, por qué no se puede dar más para tal, todo eso no lo oías. **Sabías que tenías este dinero repartido en estas zonas y de ahí no te podías salir**". (EC112)*

*"Porque del presupuesto participativo nada más conocía al departamento de participación ciudadanía. Ahí te quedabas, en todo eso. Porque eran ellos los mismos del departamento de participación ciudadana los que se encargaban de recoger las peticiones. Ver con los técnicos...con lo cual **tu no participabas más allá de ahí**". (EC111)*

*"La política municipal me era ajena completamente...a raíz de este proyecto (el presupuesto participativo) empecé a tener más interés en lo que estaba escuchando. La verdad es que me **despertó el interés sobre cómo se movía el Ayuntamiento en este sentido y qué se estaba haciendo**". (EC112)*

La participación fue poco heterogénea y diversa en un principio, lo que confirma en este caso también lo que Navarro (1999) y Ganuza y Francés (2012) consideraron un

sesgo participativo de las experiencias de participación institucional en los primeros años, al transmitir a la ciudadanía una imagen politizada que dificulta la participación de las personas alejadas de las ideas políticas del gobierno que pone en marcha el proceso. Pero, poco a poco, fue convirtiéndose en más inclusivo y despertó en los participantes un sentimiento de ausencia que les permitió aprender a valorar la participación de grupos de población que normalmente han quedado excluidos en las tomas de decisiones públicas, como son las mujeres, la juventud o la niñez:

*“Por lo general es gente muy implicada. La mayoría, no sé si te suena de ir a las reuniones, muchos se conocían ya entre ellos, ¿por qué? Porque son los de la asociación de vecinos, porque tal...O sea, **gente así de la calle que hubiera dicho “uy, presupuestos, pues se me ha ocurrido...” al principio había muy poquitas personas, contadas**”.* (EC112)

*“Porque a todas las reuniones y a todas las cosas siempre íbamos las mismas caras. **De hecho, sí que venía alguna persona joven y se valoraba positivamente**”.* (EC111)

*“Me gustó la extraordinaria diversidad; gente que tú veías con formación académica y todo ese rollo y gente de lo más sencilla, lo más humilde, hasta una niña que me sorprendió muchísimo en sus intervenciones en público, gente mayor, gente joven. **Me gustó esa diversidad porque normalmente nos movemos en grupos reducidos, ¿no?**”.* (EC113)

*“Dan otro punto de vista. **El que haya mezcla de todo, y de jóvenes, dan otros puntos de vista que el otro grupo de la población no lo tiene**”.* (EC112)

Tabla 22: Indicadores de cambio sobre conocimientos ordenados por promedio aumento (modelo participativo).

Indicador de cambio	Categoría	Aumento
Necesidades de las personas de otras zonas de la ciudad	Conocimientos	3,16
Conocimiento de personas de otros barrios o grupos	Conocimientos	2,16
Conocimiento sobre el gobierno y la participación en otras ciudades	Conocimientos	2
Necesidades de su zona o grupo	Conocimientos	2
Aprendieron a valorar más el dinero de los impuestos	Conocimientos	1,66
Conocimiento de departamentos y personas del Ayuntamiento	Conocimientos	1,5
Conocimiento de planificación y diseño urbano	Conocimientos	1,5
Criterios y mecanismos de distribución de fondos públicos	Conocimientos	1,5
Aprendieron a defender sus derechos	Conocimientos	1,33
Derechos y deberes ciudadanos	Conocimientos	1,33
Conocimiento de la política municipal, de los asuntos locales	Conocimientos	1,16
Conocimiento sobre el gobierno municipal	Conocimientos	1

Aprendieron a valorar más la participación de mujeres y jóvenes (inclusividad)	Conocimientos	0,83
Competencias y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno (central, autonómico, local)	Conocimientos	0,66
Conocimiento personal de los políticos electos	Conocimientos	0,66

Fuente: elaboración propia.

En la Figura 49 se puede ver y comparar las puntuaciones promedio de antes y después de que las personas se involucraran en el presupuesto participativo, por cada uno de los indicadores en el área de conocimientos. La representación gráfica de esta forma nos indica, de una manera muy visual, el margen de aumento promedio que han tenido las personas entrevistadas en esta área (antes y después de participar en el presupuesto participativo).

Figura 49: Promedio comparado de indicadores de conocimientos antes y después del presupuesto participativo (modelo participativo).



Fuente: elaboración propia.

9.1.2 Área de actitudes

En el área de actitudes los indicadores en los que ha habido un mayor incremento medio han sido el de sentirse conectado o conectada con el vecindario y el de valorar la importancia de la participación en el gobierno municipal. Sobre este último, las personas entrevistadas admitieron que el presupuesto participativo les sirvió para reconocer la necesidad de la implicación ciudadana en la toma de decisiones públicas, y que la falta de compromiso por parte de la población podría poner en riesgo que la ciudadanía fuera la principal beneficiada de las políticas implementadas:

*“Es la implicación de la gente, **el compromiso de la gente el que hace que las cosas puedan funcionar o no**, si la gente no nos comprometemos estamos dejándolo en bandeja para que lo hagan los otros”.* (EC113)

En cuanto al sentimiento de conexión con el vecindario y la comunidad, las personas entrevistadas mencionaron que el diálogo con sus vecinos les ayudó a vincularse con ellos y con el barrio en el que vivían. El presupuesto participativo posibilitó a las personas participantes empatizar con otras personas y comprender las distintas necesidades y problemas desde el punto de vista de otros individuos y comunidades:

*“Sí que me ayudó (el presupuesto participativo) a ver problemas o necesidades que el barrio exigía y, sobre todo, **sí que contribuyó a acelerar el proceso de que conociera el barrio, a la gente del barrio**”.* (EC113)

*“**En ese momento sí que te sentías especialmente vinculado al vecindario** porque veías los intereses de las otras personas y los podías llegar a entender”.* (EC112)

Las personas entrevistadas, con motivo de su participación en el presupuesto participativo, se preocuparon e implicaron más en los problemas de su barrio debido a la utilidad práctica que vieron en el proceso, al ser el único canal que permitía a muchas personas mejorar las condiciones de vida de su barrio o comunidad:

*“**Cuando pienso en el presupuesto participativo lo primero que me viene a la cabeza pensar en la ciudad**, en los mismos ciudadanos o habitantes del municipio que se implican en las cosas de su propio municipio y por lo que realmente necesitan de forma inmediata en su propio barrio”.* (EC113)

*“Cuando desaparece el presupuesto participativo te enteras menos de lo que pasa en tu localidad porque ya no escuchas a los vecinos. **Y yo, en la asociación de vecinos no estoy, y este era el medio por el que me implicaba en el barrio** (...) Es que, si analizamos el antes y el después del presupuesto participativo, sí que ha aumentado la conexión que tengo con mis vecinos, pero durante el proceso era mucho más”.* (EC115)

El presupuesto participativo, por otra parte, fomentó una ciudadanía más responsable e implicada en la preservación de la ciudad. Este incremento es propiciado

por la colectivización y apropiación de las necesidades e iniciativas ciudadanas que surgían del proceso participativo:

*“Al final, por ejemplo, si yo sé que han puesto una fuente, que han puesto un semáforo, han puesto esto, **yo también lo cuidó más porque sé que lo hemos conseguido entre todos** y no voy a tirar un banco o pintar. **Pero, a lo mejor, en plan amplio, si consigues que mucha gente participe, y gente joven o estudiantes, si has conseguido algo, algún parque, luego no vas a destruir lo que... esto también es importante; estoy hablando a largo plazo. Es importante. Eso se ve en los colegios, algo que han hecho los niños no lo van a destruir**”.* (EC115)

Asimismo, las personas entrevistadas valoraron positivamente que el proceso generara un ambiente de respeto y tolerancia entre participantes, a pesar de los disensos y conflictos que surgieron en las distintas reuniones y asambleas. Esto facilitó el debate y los acuerdos entre las diferentes visiones e intereses que había en el municipio:

*“Te daba el respeto de ver las necesidades de los otros y ver cómo... lo que estábamos comentando de que **a lo mejor no estoy de acuerdo con tu proyecto, pero entiendo tus necesidades** y no te voy a decir que es una mierda de idea”.* (EC112)

Las personas que participaron también experimentaron un aumento de confianza en sí mismas. Defender sus propuestas, sentirse escuchado o escuchada, debatir con sus vecinos y vecinas, llegar a acuerdos, trabajar en equipo...eran algunas de las tareas que llevaban a estas personas a tener también una mayor percepción de autoeficacia política, que es la confianza que una persona tiene en sí misma para influir en el sistema político (Lerner y Schugurensky, 2007), y que luego trasladarían a otros ámbitos de sus vidas, lo que convierte a estos aprendizajes en generalizables y transferibles a otras esferas y contextos de la vida de las personas:

*“Participar en presupuestos participativos de Elche sí que **me ha dado seguridad y autoconfianza**, por ejemplo, para ir a Aspe y contar mi experiencia. Estoy más segura hablando en público, por ejemplo”.* (EC113)

*“**Gané confianza en mí mismo porque veías que contaban contigo** un poco, el ver que... al proponer algo, no a lo mejor que se llevaba a cabo, pero que la gente te atendía y te escuchaba y contraargumentaban con mucha delicadeza y respeto”.* (EC112)

El presupuesto participativo se convirtió en una herramienta de participación política que proporcionó a las personas participantes cierto margen de influencia en el gobierno municipal. Pensaban que el proceso, frente a otros canales más tradicionales (buzón de sugerencias, tejido asociativo...), les posibilitaba que sus ideas fueran escuchadas y tenidas en cuenta, y adquirieran una mayor influencia en las tomas de decisiones públicas sin tener que pertenecer a un colectivo o partido político:

*“Creo que todos los ciudadanos tenemos el mismo potencial o deberíamos tenerlo y creo que **el presupuesto participativo servía para aprender a participar en el gobierno municipal**”.* (EC113)

“Yo tengo la experiencia de mi madre, que para conseguir un semáforo en un cruce que era peligrosísimo tuvo que estar tres o cuatro años mandando cartas al Ayuntamiento tal para que la hicieran caso, y con esto en unos meses tú propones y si tienes suerte hacen lo que tú has propuesto y lo ves reflejado. **Es una manera de llegar más rápidamente al Ayuntamiento, a que te oigan, a que tu propuesta si es verdaderamente útil llegue a hacerse**”. (EC112)

“No hace falta ser socio de un partido político, que hay otros caminos fuera de la política, porque la política en seguida es que estás con un partido muy vinculado, incluso si tu opinión en algún tema es diferente del partido, ya no lo puedes decir porque... Esto es, en este sentido, mucho más libre. Puedo opinar lo que quiero. (...). **Lo más importante, que si te pones se pueden conseguir cosas fuera de la política, no a través de un partido, por fuera**”. (EC115)

Sin embargo, las personas entrevistadas cuestionaron la herramienta del presupuesto participativo por la escasa relevancia de las propuestas y el poco porcentaje que supuso la cantidad que se debatió del presupuesto municipal. Esto produjo que disminuyera la satisfacción con el proceso y la confianza en el gobierno local, al considerar que existía un alcance muy limitado de influencia y que no había ningún interés en ampliar ese límite por parte de la clase política:

“Si solamente nos centramos en obras (Capítulo de Inversiones) se pierde, creo que el Presupuesto Participatiu debería ser dirigido a cualquier intervención del tipo que sea en la ciudad. De todas formas, **el ver que había más posibilidades vino como consecuencia de que exclusivamente fuese para inversiones, y vimos la carencia de todo lo demás**”. (EC113)

“O sea, me alegro porque cuando voy por la calle y veo esto con el sello del presupuesto participativo, pues veo que sí ha servido para alguna cosilla. Pero realmente, ya te digo, **creo que se le podría haber sacado mucho más rendimiento a los presupuestos de lo que se le sacó. En ese sentido no estoy del todo satisfecha**”. (EC112)

“Yo vi en un principio que me gustaba, me parecía una buena idea. Realmente, el fallo que le veo, primero, es de dotación económica, es muy poquito. O sea, el presupuesto participativo representa nada de los presupuestos del Ayuntamiento. Por ejemplo, cualquier persona que decida un proyecto un poquito grande, le decían “sí, está muy bien, pero es que se lleva todo el presupuesto de la zona, a lo mejor”. Entonces, **lo veo como una buena idea, pero tendría que abrirse a darles más capacitación en ciertas cosas (...)** Que se hicieran esos pequeños proyectos para que la población vea que lo que piden les llega, pero **también que los proyectos más grandes o esas ideas se pasen a más arriba para que se oigan** y a lo mejor no entran dentro del presupuesto participativo, pero dicen “joder, es que es muy buena idea, vamos a llevarla a cabo con otro presupuesto de otro tema u otras cosas”. (EC112)

Las personas participantes, además, aprendieron a respetar los tiempos de los procesos democráticos y a concebir los diferentes plazos como necesarios para la toma y ejecución de las decisiones públicas:

“Te enseñaba que había unos plazos. Incluso para el tema de la presentación de las propuestas había un plazo. **Te das cuenta de que todo tiene su cauce**”. (EC112)

“**Y es que las cosas tienen sus pasos, su protocolo, eso que les gusta tanto a veces decir o...sus tiempos; se tiene que estudiar, se tiene que analizar, se tiene que comprobar, que presupuestar...todo eso lo aprendes conforme vas participando**”. (EC113)

*“Es un poco cuestión de tiempo, pero eso también lo aprendes. Primero un informe técnico, no sé qué no sé cuántos, pim, pam... Y cuesta un poco porque la gente dice “yo quiero un banco, por qué no ponen el banco ya” y luego aprende (...) **todo esto es saberlo también, que las cosas no van tan rápido como te gustaría**”.* (EC115)

Aunque los participantes refirieron un incremento de confianza en el gobierno municipal a raíz del proceso y la percepción de lejanía con el personal político se redujo en términos generales, esta estaba supeditada sobre todo a la continuidad de la experiencia y al cumplimiento de los compromisos adquiridos en la ejecución de las obras y propuestas elegidas. La falta de sostenibilidad de la experiencia contribuyó a que algunas de las personas entrevistadas vincularan el proceso con intereses partidistas y creciera su desconfianza:

*“Como el segundo año empezaba a funcionar, algunas cosas tardaban un poquito en realizarse; el banco del autobús... “todavía no está el banco, tarda mucho”. Pero a partir del segundo año que veía que había cosas pedidas que luego se realizaron, **entonces yo noté que, justo el tercer año, que fue el último, ¡qué pena! que había más gente que empezaba a confiar en el gobierno** y decía “bueno, si esto de verdad funciona, voy a pedir lo mío...”.* (EC115)

*“Elche no es muy grande, pero a lo mejor en otras ciudades ves el Ayuntamiento que está allí en lo alto, en un castillo, que es intocable, es gente diferente que vive fuera de la ciudadanía. Esa idea de que los políticos no tienen idea de lo que cuesta un café en un bar, ¿no? Entonces, si entras allí es cercanía, **ves que también es gente normal o que está allí porque han sido elegidos**”.* (EC115)

*“Sí, se redujo dinero y ya te digo, al final se ha quitado. **O sea, que algo que podía haber empezado a tomar cuerpo se eliminó, con lo que se veía que estaba ahí por lo que estaba**”.* (EC112)

Como consecuencia de su participación en el proceso, las personas entrevistadas mencionaron que se incrementó su disposición a ayudar a otras personas (solidaridad) y su preocupación por el bien común:

*“Y por otro lado sí, **oías el tema, por ejemplo, de las necesidades de las pedanías y te dabas cuenta de que lo tuyo no es tan importante**, o cuando presentaban el proyecto decías “jolín se van a llevar más presupuesto, pero es que hace falta”.* (EC112)

*“**Al principio sí, porque uno piensa: “¿Qué hay de lo mío?”**, pero conforme vas participando vas viendo que ese sistema no es solamente pedir, sino también codecidir ¿no? O coparticipar y decidir en conjunto, entonces las decisiones en conjunto muchas veces hay que ceder algo para ganar algo. Eso es lo que me gusto de esto”.* (EC116)

*“**Veías que el beneficio debía ser para la mayoría de la gente**. Por ejemplo, en mi caso mi madre creo que también propuso algo sobre el tema de las aceras, pero sobre aceras que estaban rotas, que la gente se tropezaba, que pasaban carros con niños y era molesto. **Cosas que la gente lo va a notar y va a decir “che, qué alivio”**. **Cosas que me beneficien solo a mí no, porque no le veía sentido**. No es la carta de los Reyes Magos”.* (EC112)

*“**Porque tú piensas en lo tuyo, pero luego, lo que te he dicho del parque, en el beneficio de todos ¿no?** Claro, si no tienen, primero el parque y luego ya el semáforo o lo que sea”.* (EC115)

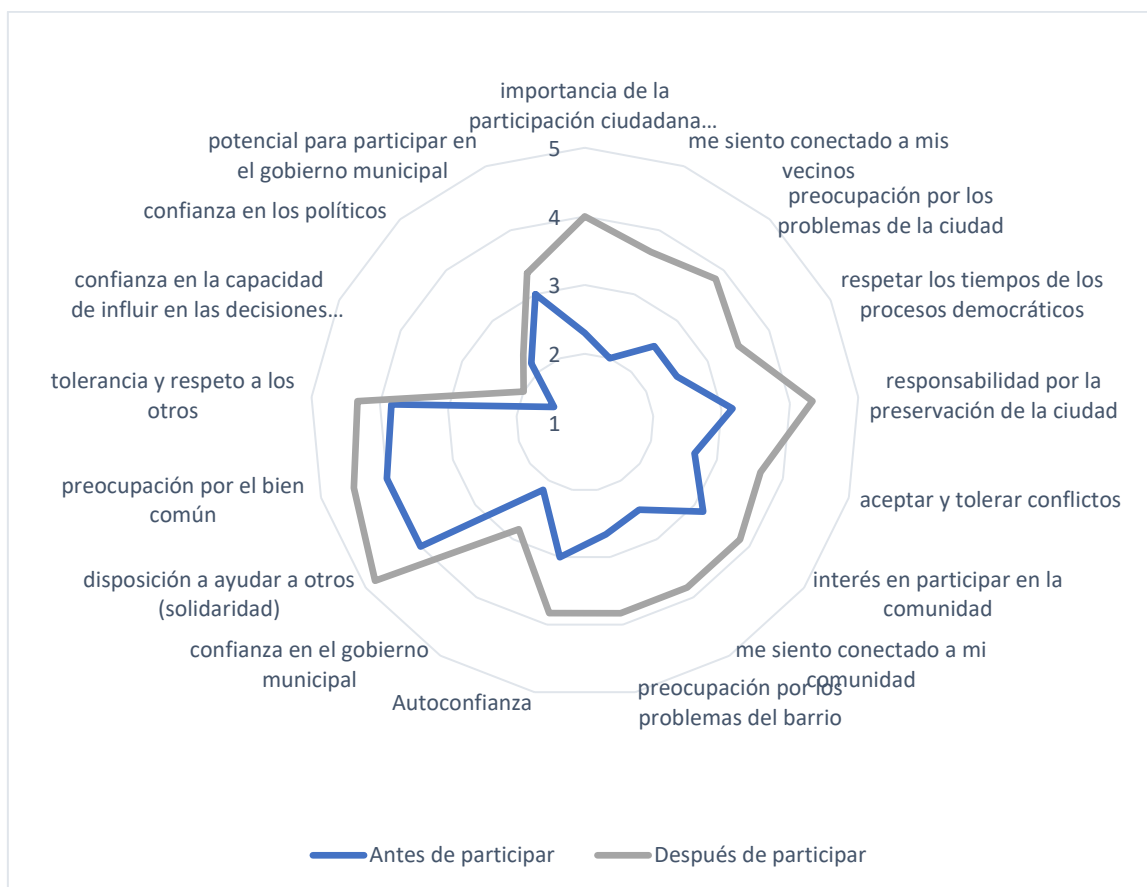
Tabla 23: Indicadores de cambio sobre actitudes ordenados por promedio aumento (modelo participativo).

Indicador de cambio	Categoría	Aumento
Importancia de la participación ciudadana en el gobierno municipal	Actitudes	1,66
Me siento conectado a mis vecinos	Actitudes	1,66
Me siento conectado a mi comunidad	Actitudes	1,33
Preocupación por los problemas de la ciudad	Actitudes	1,33
Preocupación por los problemas del barrio	Actitudes	1,16
Responsabilidad por la preservación de la ciudad	Actitudes	1,16
Aceptar y tolerar conflictos	Actitudes	1
Respetar los tiempos de los procesos democráticos	Actitudes	1
Autoconfianza	Actitudes	0,83
Potencial para participar en el gobierno municipal	Actitudes	0,83
Confianza en el gobierno municipal	Actitudes	0,66
Interés en participar en la comunidad	Actitudes	0,66
Confianza en la capacidad de influir en las decisiones políticas	Actitudes	0,5
Disposición a ayudar a otros (solidaridad)	Actitudes	0,5
Preocupación por el bien común	Actitudes	0,5
Tolerancia y respeto a los otros	Actitudes	0,5
Confianza en los políticos	Actitudes	0,16

Fuente: elaboración propia.

En la Figura 50 observamos que, en el área de actitudes, el aumento ha sido muy desigual según fuera el indicador valorado. Asimismo, la percepción de las personas entrevistadas de su situación de partida ha sido más alta que en el área de conocimientos.

Figura 50: Promedio comparado de indicadores sobre actitudes antes y después del presupuesto participativo (modelo participativo).



Fuente: elaboración propia.

9.1.3. Área de habilidades

En el área de habilidades las personas aprendieron competencias vinculadas a la organización comunitaria y a la deliberación, entendiendo como deliberación al intercambio razonado de argumentos dirigido a la toma de decisiones colectivas. Aprendieron a relacionarse mejor con sus vecinos y vecinas (habilidades sociales), persuadir, saber escuchar, colaborar, organizar reuniones, trabajar en grupo, etc., todas estas competencias individuales y sociales que coadyuvaban al fortalecimiento de las relaciones ciudadanas:

*“Nos ayudaba a realizar las propuestas junto con tus compañeros. A elaborar entre distintos ciudadanos de nuestra pedanía que es lo que lo necesitábamos y una vez que sabíamos lo que necesitábamos, las priorizábamos y las defendíamos. **Trabajamos en equipo**”.* (EC111)

“Aprendí cómo se desarrolla una reunión de este tipo, con muchas personas y diversas, porque como estuve en la mesa, aprendía a moderar una reunión cuando hay bastante gente”. (EC112)

La mayoría de las personas entrevistadas refirieron que el presupuesto participativo les ayudó a conocer desde la práctica cómo presentar y elaborar propuestas, priorizar demandas y decidir de manera colectiva. Estas habilidades estaban intrínsecamente relacionadas con la aparición de valores y disposiciones ya mencionadas en el área de actitudes como la de solidaridad:

*“Yo por el tema de estar en la universidad ya algo sabía de eso (elaborar propuestas), pero a nivel de cosas de la ciudad, no. Y eso, el tener que redactar. Y **si quieres el proyecto tenías que adjuntar otros documentos, fotografías y tal, todo eso sí que lo aprendes.** Y el cómo lo tienes que presentar, el día que tienes que presentarlo te pones nervioso”. (EC112)*

*“Porque cada persona tiene a derecho a pedir aquello que quiere. Pero también tenemos que priorizar aquello que necesitamos. **Son dos conceptos totalmente diferentes**”. (EC111)*

*“Al principio sí, porque uno piensa: “¿Qué hay de lo mío?”, pero **conforme vas participando vas viendo que ese sistema no es solamente pedir, sino también codecidir** ¿no? O coparticipar y decidir en conjunto, entonces las decisiones en conjunto muchas veces hay que ceder algo para ganar algo. Eso es lo que me gusta de esto. Y eso que también había problemas de consenso. En nuestra zona tuvimos que llegar a votar e incluso la gente que estaba en contra del consenso que exigió votar incluso se salió con la suya. Por lo tanto, el siguiente año eso se recondujo de otra forma y se evitó que eso pudiera volver a darse. Entonces bueno, con eso se aprendía”. (EC116)*

*“**El presupuesto participativo me ayudó para ver que el dinero había que ponerlo donde realmente hacía falta.** Eso es lo que me ayudó”. (EC111)*

Como resultado de su participación en el presupuesto participativo, las personas entrevistadas indicaron que se incrementó la competencia de detectar deficiencias y necesidades a través del diálogo con otras personas, y que acentuaron su capacidad de observación de la realidad al saber que existía un espacio en el que canalizar todas esas demandas e iniciativas:

*“Con el presupuesto participativo detectabas mejor las necesidades. Porque escuchabas la opinión de otras personas, entonces, **sí que las sabías detectarlas mejor, eso sí que...que no pensabas en ti mismo, pensabas en lo que te rodeaba**”. (EC111)*

*“**Sí, en ese momento eras más crítico. O sea, cuando salías a la calle y llevabas en mente “voy a ver qué puedo proponer a presupuestos”, ibas con la mente más abierta y estabas más atento a según qué cosas.** Ibas por la calle pensando: “ah, pues a lo mejor esto se podría...entonces te fijas en lo que hay en tu entorno para ver cómo puedes mejorarlo”. (EC112)*

En algunos casos, dieron por supuesta la habilidad de transigir y llegar a acuerdos y que en ese sentido no cambiaron, pero sí observaron que otras personas adquirieron esta habilidad en las diferentes reuniones y asambleas en donde se debía deliberar y tomar decisiones colectivas:

*“Yo creo que siempre he sido transigente y siempre he intentado llegar al consenso y tal, que a raíz de los presupuestos no cambié. **Vi que la gente sí que tal y me alegró ello, pero no cambié porque ya tenía ese carácter**”. (EC114)*

“Antes el Altet iba por su lado, Torrellano iba por el suyo. Y aprendimos que podíamos hacer una cosa y otra (...) Si y prueba de ello es que hemos hecho una buena relación, y está el proyecto Dunas que no se si has oído hablar de eso” (EC111).

*“Y muchas veces me represento mal, no he sacado de mi ni mi lado positivo, ni he transigido lo que debería ni he transaccionado lo que debería. **Entonces el exponerme a esto me hacía, creo que mejorar.** Y a veces he tenido que ir decir: “oye perdona, al, me he equivocado”* (EC116).

Las personas participantes adquirieron aprendizajes sobre el gobierno municipal y el funcionamiento de la Administración (conocer y contactar con personas y departamentos), aunque algunas de ellas mostraron su disconformidad con que el seguimiento y control social que la ciudadanía ejercía se limitara únicamente a la cantidad que estaba siendo gestionada de manera participativa:

*“No, yo creo, al contrario. O sea, incluso en la reunión se dijo: “esto no es algo que parte desde abajo y sube”. O sea, es algo que se propuso en el Ayuntamiento, se escuchó, les pareció bien y nos destinaron parte del presupuesto. Entonces, **nosotros, controlar la gestión municipal...en la parcelita que te dejan.** O sea, te dan ese trocito y hala, qué se entretengan con ese trocito, pero en el resto no puedes meter mano de ninguna manera”.* (EC112)

*“Empecé a descubrir lo del tema de las OMACS, que, por ejemplo, mi hermana lleva un tema de deportes y para pedir las salas de entrenamiento es a través de la OMAC; **entonces ya conocíamos y sabíamos dónde teníamos que ir y tal**”.* (EC112)

Por otro lado, todas las personas entrevistadas explicaron que mejoraron otras habilidades comunicativas como hablar en público con claridad y escuchar con atención a otras personas. Porque, aunque algunas de ellas mencionaron que contaban con la capacidad de hablar en público, valoraron positivamente el haber tenido que hacerlo ante un conjunto de personas más heterogéneo y en dónde el principio de horizontalidad obligaba a reubicarse dentro del grupo:

*“Hablar en público no me cuesta, pero **me ayudó a hablar ante un público más heterogéneo que hasta ese momento no había hablado**, a lo mejor gente más mayor que yo”.* (EC112)

*“Porque alguna vez tenías que hablar... aunque yo alguna vez tengo que hablar delante de cien padres, pero...**si hablo, hablo como director del colegio y aquí, si hablo, hablo como uno más, entonces sí que es diferente (...)** no estás en posición igual, no tienes un rol diferenciado”.* (EC115)

*“**Lo que más he aprendido con el presupuesto participativo ha sido a escuchar a la gente y saber de sus problemas.** Porque escuchando a la gente puedo saber mi problema real cual és; pero si no lo escucho pienso que mis problemas son los que antes hay que solucionar. Y a lo mejor estoy equivocado. A lo mejor hay otros problemas de otra gente que tiene esas mismas inquietudes que yo, pero necesita de mi apoyo para conseguir lo suyo”.* (EC111)

Tabla 24: Indicadores de cambio sobre habilidades ordenados por promedio aumento (modelo participativo).

Indicador de cambio	Categoría	Aumento
Priorizar demandas	Habilidades	2,5
Detectar deficiencias o necesidades	Habilidades	2,33
Tomar decisiones de manera colectiva	Habilidades	2,33
Acordar, transigir, hacer alianzas	Habilidades	2,16
Hablar en público con claridad	Habilidades	1,83
Elaborar y defender propuestas	Habilidades	1,66
Relacionarse con los vecinos (habilidades sociales)	Habilidades	1,66
Resolver conflictos	Habilidades	1,66
Coordinar el trabajo en grupo (liderazgo)	Habilidades	1,33
Trabajo en grupo, cooperación	Habilidades	1,33
Contactar con personas y departamentos del gobierno municipal	Habilidades	1,16
Controlar la gestión municipal	Habilidades	1,16
Organizar trabajos en grupo	Habilidades	1,16
Argumentar, persuadir	Habilidades	1
Escuchar con atención a otras personas	Habilidades	1
Entender, interpretar y analizar documentos oficiales	Habilidades	0,66
Planificar y organizar reuniones	Habilidades	0,66

Fuente: elaboración propia.

En la Figura 51 observamos que el aumento en el área de habilidades es el que ha alcanzado las cotas más altas en percepción de incremento de manera general, y, por lo tanto, donde mayores aprendizajes significativos se alcanzaron.

Figura 51: Promedio comparado indicadores sobre habilidades antes y después del presupuesto participativo (modelo participativo).



Fuente: elaboración propia.

9.1.4 Área de prácticas

En el área de prácticas fue, de manera general, donde menor incremento experimentaron las personas entrevistadas. Los indicadores en los que mencionaron mayor aprendizaje fueron en los de proponer y pensar ideas y soluciones a los problemas locales. En este sentido, adujeron que el presupuesto participativo propició un cambio de relaciones entre la Administración y la ciudadanía y creó un canal participativo rápido y confiable con el que se animaba a la población a proponer sus ideas para solucionar problemas y cubrir necesidades del municipio:

*“O sea, todo el mundo sabe que tiene derecho a reclamar a que le escuchen, a que tal; pero también están un poco desilusionados en el sentido de para qué voy a reclamar, dónde reclamo si no me van a hacer caso. Entonces sí que aprendí los derechos en el sentido de que ese nuevo proyecto también te daba algo más de voz (...) **aprendías por ejemplo que así podían llegar más rápidamente que de otras maneras porque se te escuchaba más**”. (EC112)*

Como se ha explicado en el área de conocimientos, las personas participantes señalaron que incrementaron su conocimiento sobre el gobierno municipal al propiciar

el proceso prácticas de búsqueda de información sobre la acción de gobierno y los asuntos locales:

“Antes no buscaba información sobre asuntos locales, me quedaba en la lectura de la prensa y si ahora tenemos que ver la Ley de Régimen Local, la Ley de Transparencia, sí que lo miro”. (EC113)

Otras prácticas que experimentaron incremento, como consecuencia de la adquisición de una mayor confianza en las personas entrevistadas por su participación en el presupuesto participativo, fueron participar en reuniones comunitarias y hablar con los vecinos sobre los asuntos del barrio.

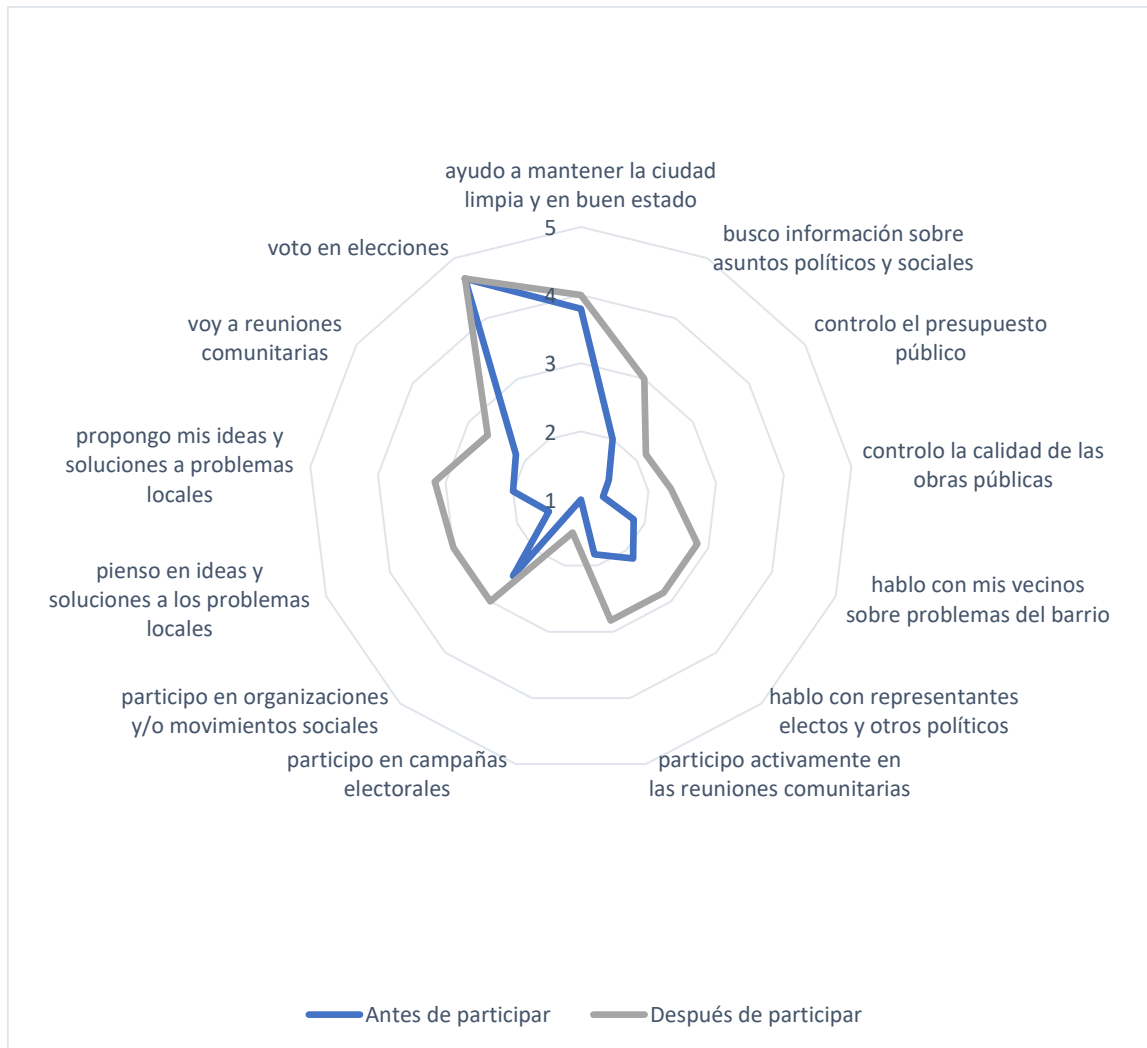
Tabla 25: Indicadores de cambio sobre prácticas ordenados por promedio aumento (modelo participativo).

Indicador de cambio	Categoría	Aumento
Pienso en ideas y soluciones a los problemas locales	Prácticas	1,5
Propongo mis ideas y soluciones a problemas locales	Prácticas	1,16
Busco información sobre asuntos políticos y sociales	Prácticas	1
Controlo la calidad de las obras públicas	Prácticas	1
Hablo con mis vecinos sobre problemas del barrio	Prácticas	1
Participo activamente en las reuniones comunitarias	Prácticas	1
Controlo el presupuesto público	Prácticas	0,66
Hablo con representantes electos y otros políticos	Prácticas	0,66
Participo en campañas electorales	Prácticas	0,5
Voy a reuniones comunitarias	Prácticas	0,5
Participo en organizaciones y/o movimientos sociales	Prácticas	0,33
Ayudo a mantener la ciudad limpia y en buen estado	Prácticas	0,16
Voto en elecciones (municipales, autonómicas, estatales y europeas)	Prácticas	0

Fuente: elaboración propia.

Como vemos en la Figura 52, el único indicador que no ha obtenido ningún tipo de incremento en ninguna de las personas participantes es el de la práctica del voto en elecciones representativas, y es que ninguna de las personas indicó cambio alguno en ninguno de los comicios de los distintos niveles de gobierno. Esto es debido a que todas las personas entrevistadas tenían un nivel muy alto en cuanto a la participación a través del voto antes de participar en el presupuesto participativo, lo que su involucración en el proceso no modificó esta práctica, incluso para una de las personas entrevistadas de nacionalidad neerlandesa, que solamente tenía posibilidad de ejercer su derecho a voto en España en las elecciones europeas y municipales.

Figura 52: Promedio comparado de indicadores sobre prácticas antes y después del presupuesto participativo (modelo participativo).



Fuente: elaboración propia.

**10. EFECTOS A LARGO PLAZO:
PERMANENCIA DE LOS APRENDIZAJES
CON EL TRANSCURSO DEL TIEMPO**

10.1. Resultados de las segundas entrevistas (n2) de la primera etapa del presupuesto participativo de Elche (2008-2010)

En el siguiente capítulo se indaga sobre cómo han permanecido los aprendizajes adquiridos en el presupuesto participativo a lo largo del tiempo. Para ello, como se ha explicado, se entrevistaron a las mismas personas que ya se entrevistaron en el año 2013 y que participaron en la primera etapa del presupuesto participativo (2008-2010). Asimismo, para estas entrevistas, aunque utilizamos el mismo guion para cada una de las categorías e indicadores estudiados, variamos la metodología con la intención de evitar sesgos por el tiempo transcurrido. En esta ocasión, como explicamos en el capítulo segundo (apartado 2.1.3.), a cada persona entrevistada le pedimos que valorara, en una escala de Likert de 1 a 5, únicamente el nivel que consideraba que tenía en el momento de la realización de la entrevista (año 2018), partiendo de los resultados de anteriores entrevistas. Todos estos datos cuantitativos están recogidos en los Anexos 4 y 5. Por otra parte, también realizamos un análisis cualitativo de las respuestas transcritas con la ayuda para la organización de la información del programa Atlas.ti.8. En este capítulo nos ayudamos para la presentación de los resultados por cada categoría, además de fragmentos literales de las transcripciones de las personas entrevistadas, de una tabla y un gráfico radial que contemplan únicamente los promedios de aumento por cada indicador en la primera (n1) y segunda entrevista (n2), con el objetivo de comparar la permanencia de los aprendizajes producidos en las personas como consecuencia de su participación en la primera etapa del presupuesto participativo de Elche (2008-2010).

Por lo que podemos observar en la Tabla 26, los aprendizajes que se adquirieron gracias a la participación en el presupuesto participativo tienen un alto grado de permanencia con algunas diferencias por categorías e indicadores. Hemos calculado los aumentos de cada indicador considerando la diferencia entre la puntuación que mencionaron en las primeras entrevistas que tenían antes de participar en el presupuesto participativo (n1), con la que señalaron que disponían en el momento de realización de cada una de las dos entrevistas: 2013 (n1) y 2018 (n2).

Tabla 26: Indicadores de cambio ordenados y comparados por resultados por promedio de aumento (n1 y n2).

Indicador de cambio	Categoría	Aumento año 2013	Aumento año 2018
Necesidades de las personas de otras zonas de la ciudad	Conocimientos	3,16	3
Priorizar demandas	Habilidades	2,5	2,33
Detectar deficiencias o necesidades	Habilidades	2,33	2,33
Tomar decisiones de manera colectiva	Habilidades	2,33	2
Acordar, transigir, hacer alianzas	Habilidades	2,16	2
Conocimiento de personas de otros barrios o grupos	Conocimientos	2,16	1,66
Conocimiento sobre el gobierno y la participación en otras ciudades	Conocimientos	2	1,66
Necesidades de su zona o grupo	Conocimientos	2	1,83
Hablar en público con claridad	Habilidades	1,83	1,5
Aprendieron a valorar más el dinero de los impuestos	Conocimientos	1,66	1,66
Elaborar y defender propuestas	Habilidades	1,66	1,66
Importancia de la participación ciudadana en el gobierno municipal	Actitudes	1,66	1,66
Me siento conectado a mis vecinos	Actitudes	1,66	1
Relacionarse con los vecinos (habilidades sociales)	Habilidades	1,66	1,66
Resolver conflictos	Habilidades	1,66	1,5
Conocimiento de departamentos y personas del Ayuntamiento	Conocimientos	1,5	1,33
Conocimiento de planificación y diseño urbano	Conocimientos	1,5	1,16
Criterios y mecanismos de distribución de fondos públicos	Conocimientos	1,5	1,16
Pienso en ideas y soluciones a los problemas locales	Prácticas	1,5	1,33
Aprendieron a defender sus derechos	Conocimientos	1,33	1,33
Coordinar el trabajo en grupo (liderazgo)	Habilidades	1,33	1
Derechos y deberes ciudadanos	Conocimientos	1,33	1,33
Me siento conectado a mi comunidad	Actitudes	1,33	1,16
Preocupación por los problemas de la ciudad	Actitudes	1,33	1,33
Trabajo en grupo, cooperación	Habilidades	1,33	1,16
Conocimiento de la política municipal, de los asuntos locales	Conocimientos	1,16	1,16

Contactar con personas y departamentos del gobierno municipal	Habilidades	1,16	1
Controlar la gestión municipal	Habilidades	1,16	1
Organizar trabajos en grupo	Habilidades	1,16	0,83
Responsabilidad por la preservación de la ciudad	Actitudes	1,16	1,16
Preocupación por los problemas del barrio	Actitudes	1,16	0,83
Propongo mis ideas y soluciones a problemas locales	Prácticas	1,16	0,5
Aceptar y tolerar conflictos	Actitudes	1	1,16
Argumentar, persuadir	Habilidades	1	0,83
Busco información sobre asuntos políticos y sociales	Prácticas	1	0,66
Conocimiento sobre el gobierno municipal	Conocimientos	1	0,83
Conocimiento personal de los políticos electos	Conocimientos	0,66	0,5
Controlo la calidad de las obras públicas	Prácticas	1	0,83
Escuchar con atención a otras personas	Habilidades	1	0,66
Hablo con mis vecinos sobre problemas del barrio	Prácticas	1	1
Respetar los tiempos de los procesos democráticos	Actitudes	1	1
Participo activamente en las reuniones comunitarias	Prácticas	1	0,66
Autoconfianza	Actitudes	0,83	0,66
Potencial para participar en el gobierno municipal	Actitudes	0,83	0,83
Aprendieron a valorar más la participación de mujeres y jóvenes (inclusividad)	Conocimientos	0,83	0,83
Confianza en el gobierno municipal	Actitudes	0,66	0,5
Interés en participar en la comunidad	Actitudes	0,66	0,5
Competencias y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno (central, autonómico, local)	Conocimientos	0,66	0,66
Controlo el presupuesto público	Prácticas	0,66	0,5
Entender, interpretar y analizar documentos oficiales	Habilidades	0,66	0,66
Hablo con representantes electos y otros políticos	Prácticas	0,66	0,5
Planificar y organizar reuniones	Habilidades	0,66	0,66
Confianza en la capacidad de influir en las decisiones políticas	Actitudes	0,5	0,5
Disposición a ayudar a otros (solidaridad)	Actitudes	0,5	0,5

Participo en campañas electorales	Prácticas	0,5	0,5
Preocupación por el bien común	Actitudes	0,5	0,5
Tolerancia y respeto a los otros	Actitudes	0,5	0,5
Voy a reuniones comunitarias	Prácticas	0,5	0,33
Participo en organizaciones y/o movimientos sociales	Prácticas	0,33	0,16
Ayudo a mantener la ciudad limpia y en buen estado	Prácticas	0,16	0,16
Confianza en los políticos	Actitudes	0,16	0,16
Voto en elecciones (municipales, autonómicas, estatales y europeas)	Prácticas	0	0

Fuente: elaboración propia.

10.1.1. Área de conocimientos

Si atendemos a los datos cuantitativos que nos ofrecen las personas entrevistadas, los aprendizajes en esta área se mantuvieron con únicamente un descenso de 0,13 como dato promedio. Son varios los indicadores que por el paso del tiempo descendieron en cuanto al aprendizaje percibido por las personas entrevistadas, aunque son únicamente tres los que disminuyeron por lo menos en medio punto. En la Tabla 27 y la Figura 53 se observan los aumentos de las primeras (n1) y segundas (n2) entrevistas en el área de conocimientos, pudiéndose advertir descensos en casi la mitad de los indicadores de esta categoría.

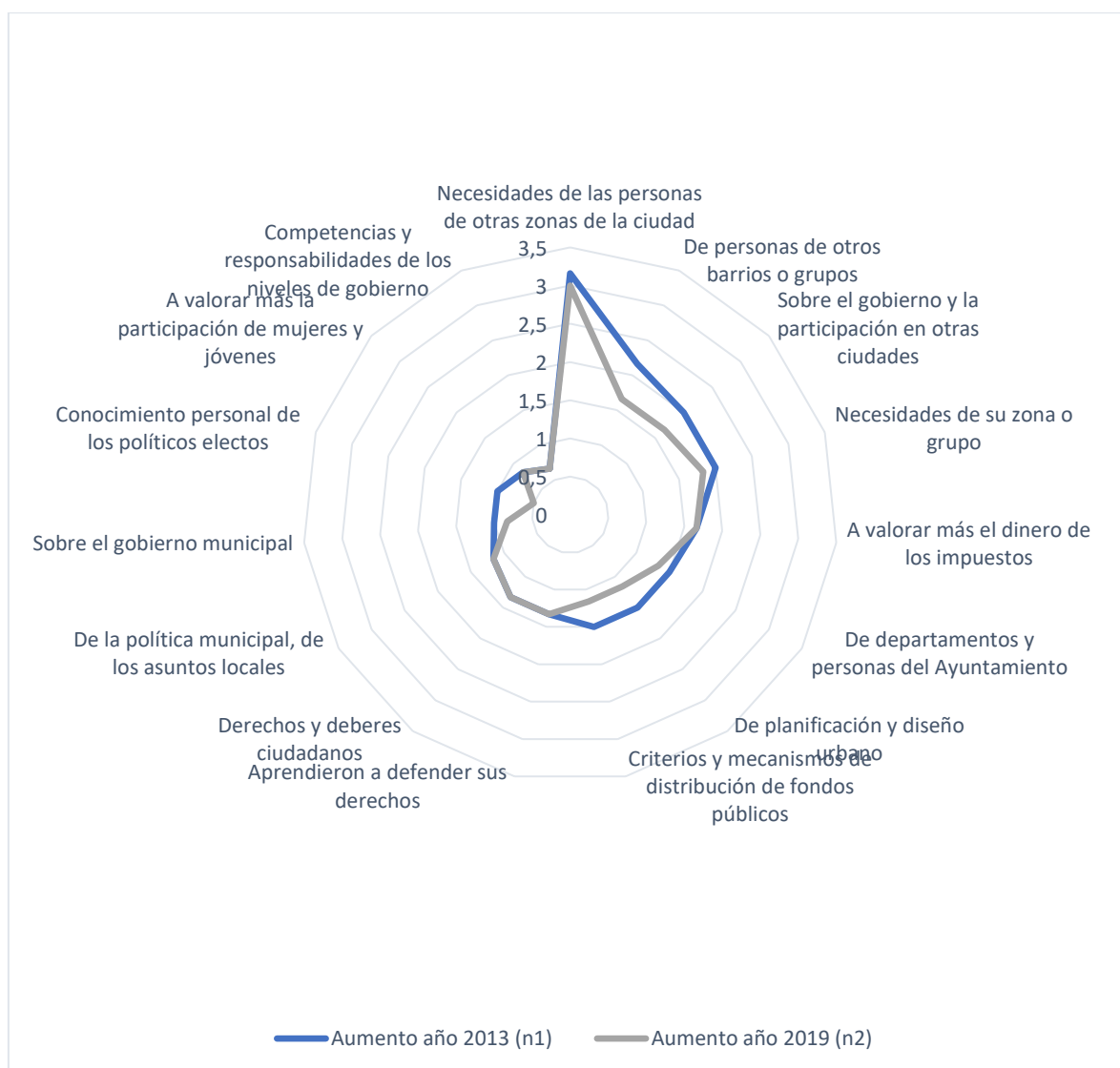
Tabla 27: Indicadores de cambios sobre conocimientos ordenados y comparados por promedio aumento (n1 y n2).

Indicador de cambio	Categoría	Aumento año 2013	Aumento año 2018
Necesidades de las personas de otras zonas de la ciudad	Conocimientos	3,16	3
Conocimiento de personas de otros barrios o grupos	Conocimientos	2,16	1,66
Conocimiento sobre el gobierno y la participación en otras ciudades	Conocimientos	2	1,66
Necesidades de su zona o grupo	Conocimientos	2	1,83
Aprendieron a valorar más el dinero de los impuestos	Conocimientos	1,66	1,66
Conocimiento de departamentos y personas del Ayuntamiento	Conocimientos	1,5	1,33
Conocimiento de planificación y diseño urbano	Conocimientos	1,5	1,16
Criterios y mecanismos de distribución de fondos públicos	Conocimientos	1,5	1,16

Aprendieron a defender sus derechos	Conocimientos	1,33	1,33
Derechos y deberes ciudadanos	Conocimientos	1,33	1,33
Conocimiento de la política municipal, de los asuntos locales	Conocimientos	1,16	1,16
Conocimiento sobre el gobierno municipal	Conocimientos	1	0,83
Conocimiento personal de los políticos electos	Conocimientos	1	0,5
Aprendieron a valorar más la participación de mujeres y jóvenes (inclusividad)	Conocimientos	0,83	0,83
Competencias y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno (central, autonómico, local)	Conocimientos	0,66	0,66

Fuente: elaboración propia.

Figura 53: Diferencias de incrementos promedio de cambio (conocimientos).



Fuente: elaboración propia.

Los aprendizajes con mayores puntuaciones y permanencia son los de aprender a “valorar más el dinero de los impuestos” y “conocer y defender los deberes y derechos ciudadanos”. Las personas entrevistadas mencionaron que la experiencia les proporcionó cambios que se mantuvieron a pesar del paso de los años. Argumentaron que el conocimiento del destino de los recursos públicos y el coste de las obras y actuaciones municipales les ayudó a continuar valorando los beneficios y efectos redistributivos que reporta el pago de impuestos:

*“Sí, en cierta manera sí, pero por eso, porque **te das cuenta de lo que valen ciertas cosas** que no eras consciente de tanto”. (EC122)*

*“**Aprendí a valorar cada céntimo** y tomas conciencia de que cada euro cuenta, y eso **es algo que se te queda**”. (EC126)*

Asimismo, todas las personas que se entrevistaron indicaron que persistió el aumento de aprendizaje en cuanto al conocimiento de derechos y deberes de la ciudadanía, y que estos incrementos vinieron acompañados de instrumentos y competencias específicas para poder defender estos derechos ante la Administración y el resto de la ciudadanía:

*“**Tome conciencia de mi derecho a participación**. Siempre había pensado que tengo que estar afiliado en un partido. Estuve una época participando un poco en un partido político, que ya no existe, pero bueno (...). El tema del mercado, el tema de peatonalizar... Sí que hay muchas plataformas que luchan por los derechos, muchas. Es cuestión de tiempo y tienes que dedicarte a algunas cosas y otras no puedes. Pero todo esto, en general, **te hace mucho más consciente de que, si quieres, puedes**”. (EC125)*

*“**Aprendí a defender mis derechos mejor**, con argumentos, en tiempo y forma, sitio adecuado...en eso sí que era un ejercicio que te obligaba a hacerlo, muy instructivo. **Te hacía ver que esto hay que presentarlo, madurarlo, hay que colaborar con otras personas...**”. (EC126)*

*“Perquè a partir d’allí (participar en el pressupost participatiu) **ja vaig començar a posar a l’Ajuntament instàncies i... I ara als alumnes de l’institut ja els hi dic: Anem a posar instància a l’Ajuntament**”. (EC123)¹⁴⁷*

Otros indicadores que, aunque bajan, lo hacen de manera poco significativa, son los conocimientos sobre las “necesidades de otras personas y territorios”, “el gobierno y participación de otras ciudades,” y “otras personas de barrios o grupos”. A pesar del tiempo transcurrido, todas las personas entrevistadas, sin excepción, argumentaron que continuaban teniendo un alto conocimiento de las necesidades de otras personas y territorios, manteniendo ese mayor cambio en las que pudieron participar en la Comisión de Valoración:

¹⁴⁷ *“Porque a partir de allí (participar en el presupuesto participativo) **comencé a poner instancias en el Ayuntamiento y...ahora a los alumnos del instituto les digo: “vamos a poner una instancia al Ayuntamiento**”.*

*“En presupuestos participativos oí pedanías que yo casi no había oído hablar de ellas. Vi eso, **vi la magnitud y vi la realidad de esa gente, que necesitaban mucho más que nosotros**, porque las comunicaciones son peores, en ciertos sitios hay menos...”.* (EC122)

*“De no tenir ni idea... sí, sé, encara que haja passat molt de temps. **Ara més sensible a les necessitats** per exemple de la gent del camp, de les partides i tot”.* (EC123)¹⁴⁸

*“En la Comisión de Valoración se aprende mucho...cada uno venía de su zona...las necesidades y el background que había detrás, y a pesar de eso tenías que tomar decisiones...y **me hizo conocer los problemas de otros sitios** y era necesario el debate y la deliberación para llegar a consensos. **Me enriqueció mucho**”.* (EC126)

*“Pero yo ya en esos presupuestos pude ver alguna cara **y pude conocer algunas personas**. Por ejemplo, conocí a raíz de eso a J.L., que es un chico que está metido en movimientos políticos y en asociaciones de vecinos, y aún mantengo contacto con él”.* (EC122)

Por otra parte, las personas valoraron positivamente recordando las prácticas de participación que conocieron en las jornadas de formación que se realizaron, y como ya comentaron en las anteriores entrevistas, el conocer experiencias de éxito les ayudó a contextualizar y motivarse para querer y poder participar en el proceso:

*“Sí, conocimos experiencias de España, Brasil...**poner en contexto estas experiencias** también geográficamente es bastante chulo porque **uno se da cuenta de dónde estás, que no es algo experimental ni nada excéntrico**”.* (EC126)

Existen aprendizajes que se mantuvieron, aunque presentaran desde un principio incrementos algo más modestos. Estos se refieren a los conocimientos sobre “asuntos y política municipales”, “competencias de los distintos niveles de gobierno” y a “valorar la participación de mujeres y jóvenes”. Sobre este último, un analizador fundamental para algunas de las personas fue saber sobre el desarrollo del Presupuesto Infantil, por lo que demostraría los efectos de aprendizaje que tienen este tipo de procesos también en las personas que no participan:

*“Me parecía eso de la participación de la mujer al principio una cosa **impostada**...quizá porque fuera hombre...pero me sorprendía al principio lo de la paridad para todo, **pero luego me di cuenta de que es importante** (...) **A concienciarme sobre la necesidad de la participación de los jóvenes me ayudó mi hijo, que participó en el presupuesto infantil**. Estaba muy entusiasmado, querían hacer una serie de fuentes, de cosas...lo vi enganchado muy pronto, y si se hubiera mantenido seguro que ahora tendríamos una generación de jóvenes críticos y participativos”.* (EC126)

*“Depende de qué temas o qué asuntos...había discusiones sobre eso y **ayudaba a situar hasta qué punto podía llegar cada Administración y qué competencias tenía cada una**”.* (EC126)

Por último, existe una relación de indicadores que reducen significativamente el incremento percibido en las primeras entrevistas y son los que incluyen aprendizajes

¹⁴⁸ “De no tener ni idea...sí, sé, aunque haya pasado mucho tiempo. **Ahora soy más sensible a las necesidades**, por ejemplo, de la gente del campo, de las partidas y de todo”.

sobre “planificación y diseño urbano”, “criterios y mecanismos de distribución de fondos públicos”, y “conocimiento personal de los políticos electos”. Las personas participantes adujeron que no tuvieron trato directo con representantes políticos más allá de verlos en algún acto público del proceso, y que la información y formación sobre temas más técnicos fueron escasas como ya advirtieron en las primeras entrevistas:

“Sí que se explicó por qué se designaba tales recursos públicos al presupuesto participativo, los problemas financieros que tenían en ese momento...pero creo que era muy poco porque no me acuerdo de mucho”. (EC124)

“En cert moment també vaig a aprendre, a mirar un pressupost de l'ajuntament, jo no l'havia vista mai. Això va ser”. (EC123)

“No aprendimos mucho (de planificación y diseño urbano), no aspirábamos a diseñar una ciudad como a nosotros nos gustaría...al final eran pequeñas obras: un semáforo aquí, un paso de cebra...”. (EC126)

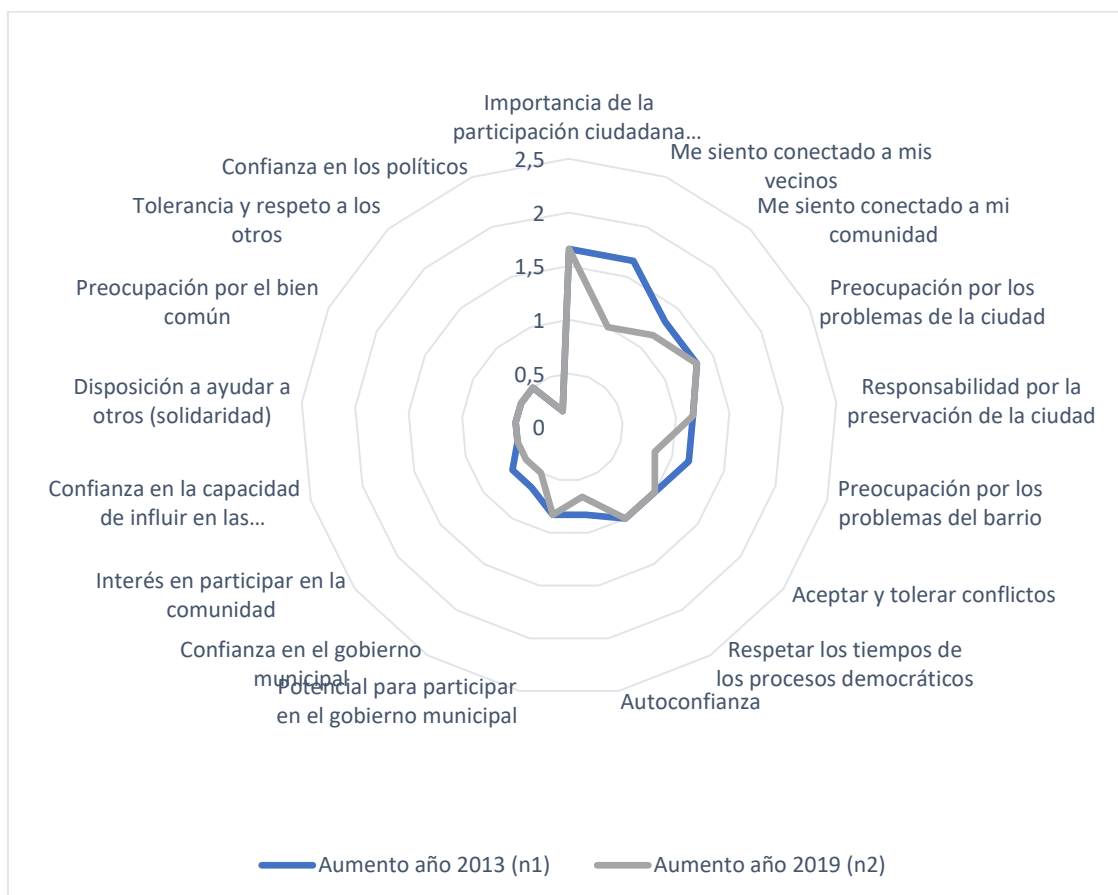
“Había un informe técnico de las propuestas que muchas veces era muy escueto, con poca información, hubiera sido interesante saber más”. (EC124)

“No tuve conocimiento personal (de políticos electos), es que no era necesario y no teníamos trato”. (EC126)

10.1.2. Área de actitudes

El área de actitudes es en el que más permanencia de los aprendizajes por parte de la ciudadanía se observan, aunque sus incrementos no fueran significativamente altos en las primeras entrevistas. Con solamente 0,09 de disminución como dato promedio de todos los indicadores relacionados con actitudes, de los diecisiete que componen esta categoría, como vemos en la Figura 54 y la Tabla 28, solo dos redujeron la percepción de las personas participantes debido al paso del tiempo: sentirse conectados con el vecindario, con más de medio punto de diferencia, y tener confianza en el gobierno municipal, en menor medida.

Figura 54: Diferencias de incrementos promedio de cambio (actitudes).



Fuente: elaboración propia.

Tabla 28: Indicadores de cambios sobre actitudes ordenados y comparados por promedio aumento (n1 y n2).

Indicador de cambio	Categoría	Aumento año 2013	Aumento año 2018
Importancia de la participación ciudadana en el gobierno municipal	Actitudes	1,66	1,66
Me siento conectado a mis vecinos	Actitudes	1,66	1
Me siento conectado a mi comunidad	Actitudes	1,33	1,16
Preocupación por los problemas de la ciudad	Actitudes	1,33	1,33
Responsabilidad por la preservación de la ciudad	Actitudes	1,16	1,16
Preocupación por los problemas del barrio	Actitudes	1,16	0,83
Aceptar y tolerar conflictos	Actitudes	1	1
Respetar los tiempos de los procesos democráticos	Actitudes	1	1
Autoconfianza	Actitudes	0,83	0,66
Potencial para participar en el gobierno municipal	Actitudes	0,83	0,83

Confianza en el gobierno municipal	Actitudes	0,66	0,5
Interés en participar en la comunidad	Actitudes	0,66	0,5
Confianza en la capacidad de influir en las decisiones políticas	Actitudes	0,5	0,5
Disposición a ayudar a otros (solidaridad)	Actitudes	0,5	0,5
Preocupación por el bien común	Actitudes	0,5	0,5
Tolerancia y respeto a los otros	Actitudes	0,5	0,5
Confianza en los políticos	Actitudes	0,16	0,16

Fuente: elaboración propia.

En esta categoría las personas entrevistadas continuaron valorando la participación ciudadana como eje fundamental y transversal en las políticas locales, y se preocuparon por los problemas del barrio y de la ciudad de la misma manera que lo hacían cinco años antes. Reconocieron que el paso del tiempo no hizo disminuir estos aprendizajes, que son los que presentaron incrementos más altos en el año 2013:

*“Al principio pensaba que la participación era importante, y **después de participar en el presupuesto participativo creo que es lo más importante**”.* (EC126)

*“**Te sigues preocupando por los problemas, por muy pequeños que sean, de tu barrio.** El típico ejemplo de burla, de la gente que no se fiaba: poner un banco en la parada de tal sitio, por ejemplo, pues si todavía hay una parada de autobús en el campo. Si hay una señora mayor, o un señor, están de pie, pues mira, aunque sea para este señor, es importante para él y para tu barrio”.* (EC125)

Por otra parte, se mantuvieron en el mismo grado otras actitudes como la de “aceptar y tolerar conflictos” o “respetar los tiempos de los procesos democráticos”. Las personas aprendieron a resolver conflictos y adquirieron destrezas y afianzaron otras como consecuencia de su participación en el presupuesto participativo. Desarrollaron habilidades como la empatía, la identificación de estereotipos y prejuicios y otras estrategias que les ayudaban a conseguir un mayor entendimiento:

*“Per a mi la major experiència de democràcia havia sigut, independent del grup feminista, havia sigut pressupostos participatius; independentment de partits polítics. **I que a mi no m’importava la persona que tenia al front ni a quin partit polític votava ni res. Això em va fer enfrontar-me millor als conflictes que anaven sorgint i a no tindre tant en compte tot això**”.* (EC123)¹⁴⁹

En cuanto a la actitud de respetar los tiempos en los procesos democráticos, la mayoría de las personas hicieron referencia a la capacidad que tenía el proceso de visibilizar las fases de toma de decisiones, la importancia de la deliberación y el análisis

¹⁴⁹ “Para mí, la mayor experiencia de democracia había sido, independientemente del grupo feminista, los presupuestos participativos; independientemente de partidos políticos. **Y a mí no me importaba la persona que tenía en frente ni a qué partido político votaba ni nada. Eso hizo que me enfrentara mejor a los conflictos que iban surgiendo y a no tener tanto en cuenta todo eso**”.

de cada una de las propuestas, y la necesidad de llegar a acuerdos entre diferentes partes con intereses diversos —aunque los reconocieron como igualmente legítimos— y que todo esto requería de tiempos, procedimientos y fases:

*“Sí, por el tema de las pautas que llevaba de “ahora proponen”, “ahora tiene que pasar un tiempo porque los peritos tienen que valorar el tema de los presupuestos”, “ahora se vota”, la dotación tiene que aprobarse”, **es todo un proceso que tiene sus partes**”.* (EC122)

*“Pensaba antes que el gobierno decidía y ya está...**luego te das cuenta de que hay unos tiempos, que deben trabajar los técnicos, etc.**”.* (EC126)

Algunas personas indicaron que con el tiempo no disminuyó su nivel de autoconfianza, y que consideraron que mantenían los niveles de aprendizaje en su capacidad para participar en los asuntos locales:

*“De hecho, después participé en la asociación de vecinos...y es que **me di cuenta de que tenía más confianza y estaba más capacitado para participar en los asuntos de mi ciudad. Me salí por otros motivos, pero sigo pensándolo**”.* (EC124)

El proceso, como nos indicó el conjunto de participantes, disponía de estrategias e instrumentos de atenuación de los intereses particulares, que, en muchos casos, propiciaba la adquisición de actitudes en la ciudadanía de solidaridad y preocupación por el bien común. El diseño de criterios de justicia social —y su posterior aplicación— la deliberación o la necesidad de búsqueda de apoyos para la priorización de propuestas, eran elementos que disuadían a las personas que participaban de aprovecharse del proceso para obtener beneficios individuales en detrimento de los colectivos:

*“La asociación de vecinos llegó a acusarme de que **tenía un interés personal con mi propuesta**, es cierto, tenía hijos pequeños y querían que jugaran en un parque, y si es al lado de mi casa mejor, **pero luego me di cuenta de que podía beneficiar a más personas** porque era un huerto abandonado, **que pude convencer a muchas personas porque buscaba el bien común...si no difícilmente podría haber recogido más de 500 firmas para apoyar la propuesta**”.* (EC124)

*“Entonces es un papel, y a lo mejor viene porque soy maestro, entonces sabes que tienes que hacer cosas que no son directamente para un grupo de alumnos, por ejemplo, o entonces estaba de director de un cole, **haces cosas que no directamente te afectan a ti**”.* (EC125)

*“**Te hacía preocuparte por el otro**, porque yo no necesito un banquito para una parada de autobús, pero, bueno, claro, está la gente mayor que, si tiene que esperar 15 minutos a que llegue el autobús, le puede venir bien que haya un banquito. O juegos para niños: yo no soy madre, no tengo esa necesidad. Pues una de las mujeres vivía en la zona nueva de San Antón y lo decía: “hay parques donde no hay juegos para los niños”. Pues sí, la verdad es que la mujer tenía razón (...) y veías otras realidades de otras personas con otras necesidades, pues eso, personas más mayores o personas con movilidad reducida, que a lo mejor no estaban participando, **porque no recuerdo a nadie con movilidad reducida, pero sí que familiares...de todas esas personas por las que te acabas preocupando**”.* (EC122)

En cuanto a las actitudes que sí que acusaron el paso del tiempo y que disminuyeron en las personas entrevistadas, fueron las de “sentirse conectado con el

vecindario” y “confiar en el gobierno municipal”. Mencionaron que el sentimiento de conexión con el vecindario requería de espacios de relación y comunicación que desaparecieron con la supresión del presupuesto participativo. Por otra parte, los cambios de rumbo y metodologías significaron una pérdida de confianza en los sucesivos gobiernos municipales, llegando incluso a cuestionar algunas personas los verdaderos motivos de la implantación del presupuesto participativo:

*“... sí, una iniciativa (el presupuesto participativo) que estaba bien, luego no sé hasta qué punto ha sido porque era una iniciativa que estaba, o **como habían visto que quedaba bonito y que la gente estaba contenta, pues vamos a seguir**”.* (EC122)

Por último, el de “confianza en los políticos” continuó siendo el indicador con menor incremento de esta categoría. El proceso no generó mayor confianza hacia las personas que pusieron en marcha el proceso, lo que demostraría que un presupuesto participativo por sí mismo no modificaría la visión que tiene las personas participantes del personal electo, al menos, si el proceso no está integrado en un conjunto coherente de políticas y actuaciones que generen mayor influencia y confianza en la ciudadanía:

*“Al final los políticos buscan votos, y **este proyecto no es distinto a muchos otros que lo que quieren únicamente es persuadir al votante...supongo que hay políticos que no, pero de manera general no me ha cambiado la opinión en ese sentido**”.* (EC124)

10.1.3. Área de habilidades

Esta categoría presenta un descenso general de 0,16 aunque las disminuciones son poco significativas en la mayoría de los aprendizajes, no llegando al medio punto en ninguno de ellos. En la Tabla 29 y la Figura 55 se recogen todos los indicadores de cambio de la categoría de habilidades con los aumentos percibidos en las primeras y segundas entrevistas.

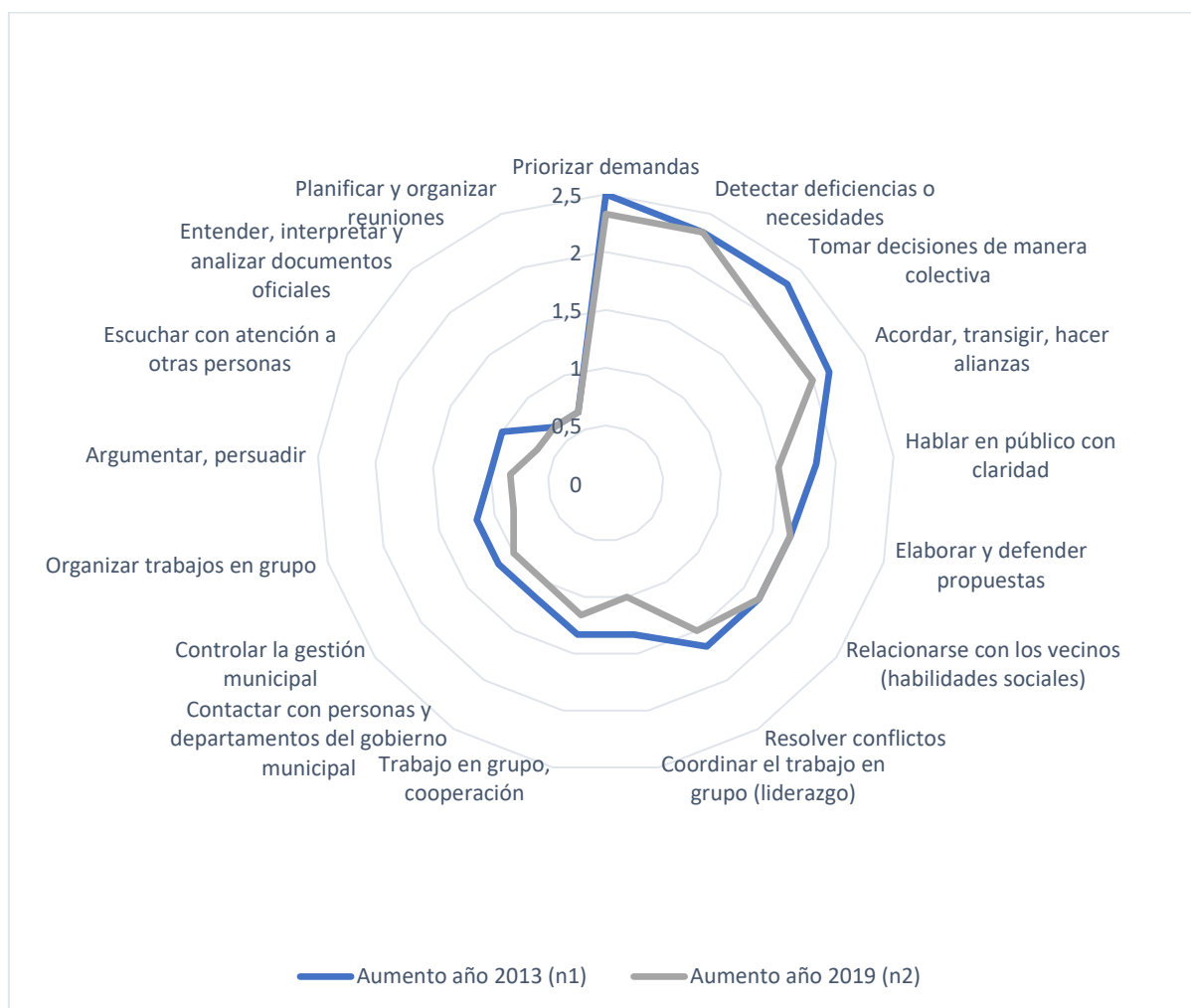
Tabla 29: Indicadores de cambios sobre habilidades ordenados y comparados por promedio aumento (n1 y n2).

Indicador de cambio	Categoría	Aumento año 2013	Aumento año 2018
Priorizar demandas	Habilidades	2,5	2,33
Detectar deficiencias o necesidades	Habilidades	2,33	2,33
Tomar decisiones de manera colectiva	Habilidades	2,33	2
Acordar, transigir, hacer alianzas	Habilidades	2,16	2
Hablar en público con claridad	Habilidades	1,83	1,5
Elaborar y defender propuestas	Habilidades	1,66	1,66
Relacionarse con los vecinos (habilidades sociales)	Habilidades	1,66	1,66

Resolver conflictos	Habilidades	1,66	1,5
Coordinar el trabajo en grupo (liderazgo)	Habilidades	1,33	1
Trabajo en grupo, cooperación	Habilidades	1,33	1,16
Contactar con personas y departamentos del gobierno municipal	Habilidades	1,16	1
Controlar la gestión municipal	Habilidades	1,16	1
Organizar trabajos en grupo	Habilidades	1,16	0,83
Argumentar, persuadir	Habilidades	1	0,83
Escuchar con atención a otras personas	Habilidades	1	0,66
Entender, interpretar y analizar documentos oficiales	Habilidades	0,66	0,66
Planificar y organizar reuniones	Habilidades	0,66	0,66

Fuente: elaboración propia.

Figura 55: Diferencias de incrementos promedio de cambio (habilidades).



Fuente: elaboración propia.

Las personas entrevistadas mencionaron que los aprendizajes con altas cotas de incremento se mantenían a lo largo del tiempo. “Priorizar demandas” y “detectar deficiencias y necesidades” eran las habilidades que más aumentaron en las personas que participaron en el presupuesto participativo, manteniéndose prácticamente inalterables esos incrementos con el paso del tiempo:

*“Es de las cosas más interesantes (priorizar demandas). **Yo no tenía ni idea de cómo hacerlo, pero cuando pones la inteligencia colectiva... tampoco es perfecto, pero funciona**”.* (EC126)

*“**Estás más atento** a las cosas de cuando empezaste a participar en el presupuesto participativo”.* (EC125)

*“**El presupuesto participativo te obligaba a fijarte...pensabas “por qué nadie ha pedido esto”, hacías fotos, etc. Ahora no es lo mismo, pero sigo ojo avizor fiándome en esas cosas**”.* (EC126)

Las personas participantes, aunque se detecta un pequeño descenso en el indicador de “tomar decisiones de manera colectiva”, siguen considerando que tienen un nivel alto en el manejo de esta habilidad, sobre todo, y como refieren varias de ellas, porque el proceso obligaba a ponerse de acuerdo con una gran heterogeneidad de perfiles, ideas e intereses:

*“Hago un inciso aquí: es más difícil porque eso en el colegio también lo haces, pero más hay un final común, y **aquí era mucho más diverso**. ¿Cómo te puedo convencer de que tuyo es menos importante que lo suyo? **Al final aprendías que se podían tomar decisiones entre todos**”.* (EC125)

*“Sí, perquè en Assemblea de Dones estàs **amb persones amb qui coincideixes ideològicament, aleshores és més fàcil decidir. En pressupostos participatius cadascú venia d’una pel·lícula diferent i aleshores era... les coses pràctiques més quotidianes també tenen una ideologia darrere, moltes vegades**”.* (EC123)¹⁵⁰

Otras habilidades que permanecen en un alto grado en las personas entrevistadas son las de “llegar a acuerdos”, “resolver conflictos” y “elaborar y defender propuestas”. Como decíamos anteriormente, el presupuesto participativo requería entablar nuevas relaciones y convencer a personas y grupos de población diferentes, lo que ayudaba a adquirir una serie de competencias y habilidades sociales que perduraban en las personas que participaron:

*“**Me dio otra visión a la hora de llegar a acuerdos**, porque en el movimiento estudiantil contactaba con gente de mi edad, más o menos. **Aquí el abanico era muchísimo más grande**”.* (EC122)

*“Eres uno más y surgen conflictos y **tienes que llegar a acuerdos poniéndote en el lugar del otro y viendo sus necesidades**”.* (EC124)

¹⁵⁰ “Sí, porque en “Assemblea de Dones” (asamblea de mujeres) estàs con personas **con quien coincides ideològicament, entonces es más fácil decir. En presupuestos participativos cada uno venía de una película diferente y entonces era...las cosas prácticas más cotidianas también tienen una ideología detrás, muchas veces**”

“Al principio nada...pero al final te dabas cuenta de que presentar bien tu propuesta, razonarla correctamente, ayudaba a que tuviera más fuerza”. (EC126)

Asimismo, valoraron que su participación en el presupuesto participativo conllevó a mejorar y mantener sus habilidades relacionales. El proceso generó habilidades de escucha, nuevas relaciones de cercanía y la eliminación de prejuicios entre la ciudadanía, lo que demostraría la funcionalidad del presupuesto participativo a la hora de mejorar la convivencia de comunidades y barrios:

“Abans era molt tímida, ara continuo sent molt tímida; però amb els de l'escala ja em parle (risas), veig la gent més pròxima i accessible (...) la capacitat d'escoltar el que l'altre deia, sense tenir en conte qui ho deia”. (EC123)¹⁵¹

“Me hizo escuchar a personas que nunca hubiera escuchado antes”. (EC126)

Por último, existe una serie de habilidades que perduraban y que están relacionadas con la cooperación, coordinación y organización de trabajo en grupo. Las personas entrevistadas mencionaron que estas habilidades eran resultado de las tareas y funciones que desempeñaban en los grupos motores, como organizar reuniones, dirigir asambleas y preparar diferentes encuentros y actos. Esto es relevante en la medida que demuestra una relación directa entre los aprendizajes adquiridos y la intensidad de participación, que nos dice que cuanto más intensa sea la implicación en el proceso, más aprendizajes adquiere la ciudadanía que participa:

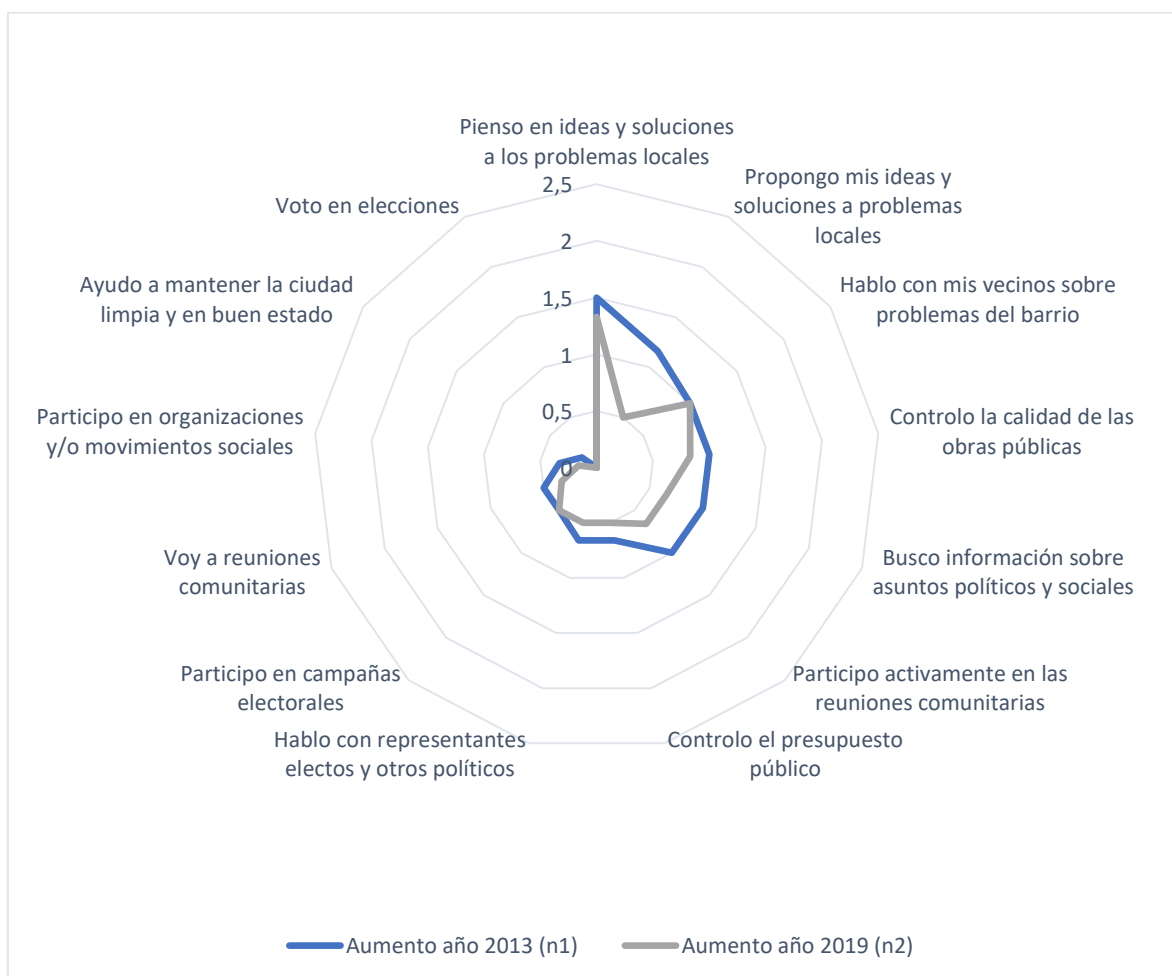
“Las dinámicas de grupo, ya que son muy importantes a la hora de tomar decisiones a nivel comunitario. Las escalas, los tiempos, las metodologías...son muy importantes, casi más por encima de lo que decide, porque eso los ciudadanos nos lo llevábamos a casa. Es una forma de trabajar...en ponerse en lugar del otro, priorizar, tomar decisiones de manera colectiva, incentivar unas propuestas con unos criterios...es un ejercicio que yo animo a hacer porque es enriquecedor”. (EC126)

10.1.4. Área de prácticas

El área de prácticas es dónde más rápidamente perdieron intensidad los aprendizajes adquiridos por parte de las personas participantes, a pesar de ser la categoría en la que se alcanzó una pérdida de aumento promedio de solamente 0,19. En la Figura 56 y la Tabla 30 hemos recogido los incrementos promedio de los indicadores de cambio de esta categoría.

¹⁵¹ *“Antes era muy tímida, ahora continúo siendo tímida; pero con los de la escalera me hablo (risas). Veo a la gente más próxima y accesible (...) la capacidad de escuchar lo que el otro decía, sin tener en cuenta quien lo decía”*

Figura 56: Diferencias de incrementos promedio de cambio (prácticas).



Fuente: elaboración propia.

Tabla 30: Indicadores de cambios sobre prácticas ordenados y comparados por promedio aumento (n1 y n2).

Indicador de cambio	Categoría	Aumento año 2013	Aumento año 2018
Pienso en ideas y soluciones a los problemas locales	Prácticas	1,5	1,33
Propongo mis ideas y soluciones a problemas locales	Prácticas	1,16	0,5
Hablo con mis vecinos sobre problemas del barrio	Prácticas	1	1
Controlo la calidad de las obras públicas	Prácticas	1	0,83
Busco información sobre asuntos políticos y sociales	Prácticas	1	0,66
Participo activamente en las reuniones comunitarias	Prácticas	1	0,66
Controlo el presupuesto público	Prácticas	0,66	0,5
Hablo con representantes electos y otros políticos	Prácticas	0,66	0,5
Participo en campañas electorales	Prácticas	0,5	0,5

Voy a reuniones comunitarias	Prácticas	0,5	0,33
Participo en organizaciones y/o movimientos sociales	Prácticas	0,33	0,16
Ayudo a mantener la ciudad limpia y en buen estado	Prácticas	0,16	0,16
Voto en elecciones (municipales, autonómicas, estatales y europeas)	Prácticas	0	0

Fuente: elaboración propia.

Las personas entrevistadas admitieron que muchas de aquellas prácticas, que adquirieron o que se acentuaron por motivo de su participación en el presupuesto participativo, fueron atenuándose con el paso de los años. Pensar o proponer ideas y soluciones a problemas locales, buscar información o ir y participar en reuniones comunitarias, son algunas de las prácticas que más descendieron con respecto a los aprendizajes percibidos en las primeras entrevistas, aunque en algunas de estas personas se mantuvieron incrementos importantes después de todo ese tiempo:

*“El presupuesto participativo **me ayudó a ver qué se podían hacer cosas en el barrio...de hecho empecé a acudir a las reuniones de la asociación de vecinos** porque fue sorprendente, también para mi mujer que es de Valencia, que pudiéramos decidir directamente qué se hacía con parte de los recursos públicos”.* (EC124)

Por otro lado, si atendemos a los indicadores que aparecen en la segunda mitad de la Tabla 29, observamos que los descensos fueron menos significativos en los que presentaron incrementos más reducidos en las anteriores entrevistas. Esto nos puede hacer pensar que es debido a sesgos de los participantes o a errores de la propia metodología de investigación, que cuando los datos son muy bajos es muy difícil ser extremadamente preciso, aunque el análisis cualitativo validaría estos resultados. La totalidad de personas entrevistadas reconocieron niveles de aprendizaje similares a los que tenían cinco años antes y, algunas de ellas, manifestaron que persistían este tipo de prácticas desde que iniciaron su participación en el presupuesto participativo:

*“Sí, **desde entonces** me di cuenta de ciertas cosas que les ha costado a los vecinos conseguirlas, e **intentas cuidarlas más porque las sientes más tuyas**”.* (EC122)

*“**No era parte del proceso controlar el presupuesto público.** Eso nos surgió como conciencia una vez hecho ese ejercicio y que no nos dieran más voz ni posibilidad de...entonces nos autoorganizamos y dijimos: “pues esto exige que este capital, estos recursos, estas dinámicas, las pongamos al servicio de control...**y fue entonces (colectivo Dret a Participar-Elx), y solo entonces, cuando aprendimos a hacerlo, después cuando tuvo vida propia el proceso fuera de las dinámicas institucionales**”.* (EC126)

*“**Luego participé en una campaña electoral, no sé si esto (el presupuesto participativo) influyó o no, pero es cierto que ya te preocupas más, te preguntan amigos, consultas cosas...un poco todo lo que me preguntabas antes...así que creo que sí que tuvo que ver que lo hiciera con mi participación con el presupuesto participativo**”.* (EC125)

**11. APRENDIZAJES EN LA SEGUNDA ETAPA
DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE
ELCHE (2016-2018) Y RESULTADOS
COMPARADOS CON EL ANTERIOR MODELO**

11.1. Impactos de aprendizaje en la segunda etapa del presupuesto participativo de Elche (2016-2018) y resultados comparados con el anterior modelo

Los resultados globales nos indican que existen diferencias relevantes según sea el modelo de presupuesto participativo implementado. Al igual que en las primeras entrevistas de la anterior etapa del presupuesto participativo de Elche(n1), las personas entrevistadas valoraron cada indicador en una escala de Likert de 1 a 5 el nivel que tenían antes de participar en el presupuesto participativo y en el momento en el que realizaron las entrevistas. En el Anexo 6 están recogidos todos los datos cuantitativos de estas entrevistas (n3). A diferencia de la anterior experiencia, no todas las personas entrevistadas mencionaron haber experimentado aprendizajes y cambios como consecuencia de su participación en el proceso. Los aprendizajes más significativos, al igual que en el anterior modelo, se dieron en las áreas de habilidades y conocimientos, aunque en mucha menor medida en cuanto a incrementos percibidos, y también fueron las áreas de actitudes y prácticas las que experimentaron un menor aumento. De forma general, los participantes indicaron tener un bajo o moderado nivel de conocimientos, habilidades, actitudes y prácticas ciudadanas antes de sumarse al presupuesto participativo, y refirieron que apenas mejoraron con su participación en el proceso. En este capítulo, por cada categoría, se presentan los resultados a través de fragmentos literales de las personas entrevistadas, tablas, que indican los aumentos numéricos promedio de cada indicador, y sendos gráficos radiales que reflejan las puntuaciones que las personas entrevistadas consideraron que tenían antes y después de participar en el presupuesto participativo implementado entre los años 2016 y 2018, y las diferencias de incremento promedio por cada indicador entre las dos etapas de presupuesto participativo (2008-2010 y 2016-2018).

La Tabla 31 presenta un panorama de promedio de cambio para cada uno de los 65 indicadores en las personas participantes de la segunda etapa del presupuesto participativo, dentro de un rango total de 0 a 4.

Tabla 31: Indicadores de cambio ordenados por promedio aumento (modelo instrumentalista).

Indicador de cambio	Categoría	Aumento
Detectar deficiencias o necesidades	Habilidades	1,83
Priorizar demandas	Habilidades	1,33
Necesidades de su zona o grupo	Conocimientos	1,33
Respetar los tiempos de los procesos democráticos	Actitudes	1,33
Necesidades de las personas de otras zonas de la ciudad	Conocimientos	1,16
Elaborar y defender propuestas	Habilidades	1,16
Pienso en ideas y soluciones a los problemas locales	Prácticas	1,16
Preocupación por los problemas de la ciudad	Actitudes	1,16
Conocimiento de personas de otros barrios o grupos	Conocimientos	1
Conocimiento sobre el gobierno y la participación en otras ciudades	Conocimientos	1
Aprendieron a valorar más el dinero de los impuestos	Conocimientos	1
Importancia de la participación ciudadana en el gobierno municipal	Actitudes	1
Voy a reuniones comunitarias	Prácticas	1
Contactar con personas y departamentos del gobierno municipal	Habilidades	0,83
Conocimiento sobre el gobierno municipal	Conocimientos	0,83
Controlo la calidad de las obras públicas	Prácticas	0,83
Acordar, transigir, hacer alianzas	Habilidades	0,83
Aprendieron a defender sus derechos	Conocimientos	0,83
Preocupación por los problemas del barrio	Actitudes	0,83
Hablo con mis vecinos sobre problemas del barrio	Prácticas	0,83
Participo, activamente, en las reuniones comunitarias	Prácticas	0,83
Me siento conectado a mis vecinos	Actitudes	0,66
Responsabilidad por la preservación de la ciudad	Actitudes	0,66
Conocimiento personal de los políticos electos	Conocimientos	0,66
Entender, interpretar y analizar documentos oficiales	Habilidades	0,66
Busco información sobre asuntos políticos y sociales	Prácticas	0,66
Interés en participar en la comunidad	Actitudes	0,66
Disposición a ayudar a otros (solidaridad)	Actitudes	0,66

Propongo mis ideas y soluciones a problemas locales	Prácticas	0,66
Tomar decisiones de manera colectiva	Habilidades	0,5
Tolerancia y respeto a los otros	Actitudes	0,5
Conocimiento de la política municipal, de los asuntos locales	Conocimientos	0,5
Argumentar, persuadir	Habilidades	0,5
Aprendieron a valorar más la participación de mujeres y jóvenes (inclusividad)	Conocimientos	0,5
Hablo con representantes electos y otros políticos	Prácticas	0,5
Preocupación por el bien común	Actitudes	0,5
Ayudo a mantener la ciudad limpia y en buen estado	Prácticas	0,5
Controlar la gestión municipal	Habilidades	0,33
Aceptar y tolerar conflictos	Actitudes	0,33
Escuchar con atención a otras personas	Habilidades	0,33
Planificar y organizar reuniones	Habilidades	0,33
Relacionarse con los vecinos (habilidades sociales)	Habilidades	0,33
Conocimiento de departamentos y personas del Ayuntamiento	Conocimientos	0,33
Me siento conectado a mi comunidad	Actitudes	0,33
Organizar trabajos en grupo	Habilidades	0,33
Potencial para participar en el gobierno municipal	Actitudes	0,33
Conocimiento de planificación y diseño urbano	Conocimientos	0,16
Criterios y mecanismos de distribución de fondos públicos	Conocimientos	0,16
Derechos y deberes ciudadanos	Conocimientos	0,16
Trabajo en grupo, cooperación	Habilidades	0,16
Autoconfianza	Actitudes	0,16
Confianza en la capacidad de influir en las decisiones políticas	Actitudes	0,16
Hablar en público con claridad	Habilidades	0,16
Competencias y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno (central, autonómico, local)	Conocimientos	0,16
Participo en organizaciones y/o movimientos sociales	Prácticas	0,16
Coordinar el trabajo en grupo (liderazgo)	Habilidades	0
Confianza en el gobierno municipal	Actitudes	0

Controlo el presupuesto público	Prácticas	0
Participo en campañas electorales	Prácticas	0
Confianza en los políticos	Actitudes	0
Resolver conflictos	Habilidades	0
Tolerancia y respeto a los otros	Actitudes	0
Voto en elecciones (municipales, autonómicas, estatales y europeas)	Prácticas	0

Fuente: elaboración propia.

11.1.1. Área de conocimientos

En el área de conocimientos, junto con el de habilidades, es donde se sitúan los mayores incrementos, aunque con promedios bastante más bajos que los identificados en el modelo participativo (Figura 57). El promedio de incremento es de 0,65 frente al 1,51 de la anterior experiencia. En comparación con el resto de las categorías, como vimos en la Tabla 32, no existe ningún indicador de cambio con valor cero, aunque se observan cuatro con puntuaciones muy bajas (0,16).

Tabla 32: Indicadores de cambio sobre conocimientos ordenados por promedio aumento (modelo instrumentalista).

Indicador de cambio	Categoría	Aumento
Necesidades de su zona o grupo	Conocimientos	1,33
Necesidades de las personas de otras zonas de la ciudad	Conocimientos	1,16
Conocimiento de personas de otros barrios o grupos	Conocimientos	1
Conocimiento sobre el gobierno y la participación en otras ciudades	Conocimientos	1
Aprendieron a valorar más el dinero de los impuestos	Conocimientos	1
Conocimiento sobre el gobierno municipal	Conocimientos	0,83
Aprendieron a defender sus derechos	Conocimientos	0,83
Conocimiento personal de los políticos electos	Conocimientos	0,66
Conocimiento de la política municipal, de los asuntos locales	Conocimientos	0,5
Aprendieron a valorar más la participación de mujeres y jóvenes (inclusividad)	Conocimientos	0,5
Conocimiento de departamentos y personas del Ayuntamiento	Conocimientos	0,33

Conocimiento de planificación y diseño urbano	Conocimientos	0,16
Criterios y mecanismos de distribución de fondos públicos	Conocimientos	0,16
Derechos y deberes ciudadanos	Conocimientos	0,16
Competencias y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno (central, autonómico, local)	Conocimientos	0,16

Fuente: elaboración propia.

Al igual que el anterior modelo, los indicadores con mayor incremento son los referidos al conocimiento de necesidades, aunque esta vez las personas entrevistadas percibieron que donde mayor aumento experimentaron fue sobre las necesidades de la misma zona o grupo, siendo menor el conocimiento de las de otras zonas y territorios del municipio. Esto se explica por la incidencia de varias causas como la territorialización del ámbito de decisión, la falta de espacios deliberativos y la insuficiente información en la fase de votación que, unida al excesivo número de propuestas, generaron desinterés en la ciudadanía por conocer y profundizar sobre las propuestas de otros territorios:

“Pues eso, ves que hay otros con su problemática que le dan tanta importancia como le puedes dar tu a la tuya. El ver que hay cosas que fulano o mengano se le pueden ocurrir y te pueden parecer interesantes”. (EC215)

“El presupuesto participativo sirve, sobre todo, hacer ver necesidades y detectar patrones de fallos en un barrio concreto, por ejemplo (...). Sirve para ver la diferencia entre barrios y te dabas cuenta de que, cada barrio tenía necesidades distintas”. (EC216)

“Realmente no me ha ayudado nada, porque como el presupuesto está territorializado por barrios, no me he enterado de las necesidades de otras zonas porque no me sirve. ¿Para qué me sirve saber a mí que quieren arreglar una acera en el barrio del Pla, si no puedo votarlo tampoco? Aunque a lo mejor vaya allí a pasear porque tenga familiares (...) en un listado inmenso de propuestas...ni tengo tiempo ni existe información para poder hacerte una idea de lo que necesita la gente”. (EC213)

“Necesidades sí me fijo, pero desde el Ayuntamiento a mí no me han enseñado nada sobre otras necesidades de los distintos barrios”. (EC211)

Asimismo, al igual que en la anterior experiencia, las personas que participaron en la Comisión de Valoración experimentaron un mayor conocimiento sobre las necesidades de otras zonas del municipio, además de también servir como espacio de relación y conocimiento de personas de otros barrios y grupos. Aunque, como hemos comentado, este espacio tuvo una incidencia relativa al haberse desarrollado solamente el primer año, y aunque para el concejal de Participación Ciudadana fueran reuniones que “carecían de sentido”, no fue así para las personas entrevistadas que formaron parte de este órgano:

“Si, de conocerse las personas. A mí me parece interesante y a mí cómo me gusta, y una decía pues mira porque íbamos representantes esto lo veo interesante mira. Éramos de las 8 zonas reunidos (...) entonces fulano de tal decía: ah, si esto en la calle tal, tal y tal pues y vale la pena porque esto y lo otro (...) todo el mundo conocía a los de otra. Torrellano, si eso, pues si allí van los jóvenes y no sé cuántos, pero eso va a valer mucho dinero hay otras cosas que, a lo mejor, no gastarse todo el dinero y a lo mejor otro más tal. Y eso lo han propuesto fulanos y oías y los demás te oían a ti, o sea, era como una (...) **Porque conocías la realidad de todos y todos conocían la tuya**”. (EC215)

“He conocido a mucha gente interesante cuando estuve en los grupos motores y comisiones, al principio. Y **esas relaciones al cabo del tiempo se han ido reconvirtiendo**, por ejemplo, en la trovada de asociaciones que vamos a montar ahora. **Has ido conectando con gente, y vas planteando iniciativas**, la gente se va sumando y entonces vas creando una red”. (EC214)

Todos los indicadores de cambio alcanzaron menores incrementos que en el modelo participativo, como hemos comentado, aunque llegaron a ser significativos los logros alcanzados en conocimientos “sobre el gobierno y la participación en otras ciudades”, en “cómo defender sus derechos” y en “valorar más tanto la participación de mujeres y jóvenes” y el dinero de los impuestos.

Figura 57: Promedio comparado de indicadores de conocimientos antes y después del presupuesto participativo (modelo instrumentalista).



Fuente: elaboración propia.

En cuanto al conocimiento sobre el gobierno y participación de otras ciudades, la disminución de jornadas y sesiones formativas y los cambios producidos influyeron directamente en algunas de las personas entrevistadas (2), que por propia iniciativa conocieron otras experiencias y las compararon con la que se estaba desarrollando en Elche:

*“No, **solamente se hicieron unas jornadas**, pero que era...uno de los ponentes era yo como vecina, con lo cual (risas). Vino un chico para explicar cómo era el presupuesto participativo nuestro...desde lo que es la concejalía. Pero no. **no hemos visto nuevas experiencias de otros sitios**”.* (EC214)

*“**Lo que ha hecho ha sido que me documento y que lea algo sobre ejemplos en otras ciudades**, y me he enterado de que el presupuesto participativo, con el modelo que se tiene en el Ayuntamiento de Elche, no mejora la participación en la ciudad... **pero porque me he movido yo, no porque me hayan enseñado...**”.* (EC213)

Algunas de las personas participantes también expresaron que habían aprendido a defender sus derechos y a valorar la participación de jóvenes y mujeres, además de incrementar su conciencia fiscal al conocer el importe de obras y reparaciones que, en muchos casos, era mayor de lo que en un principio consideraron:

*“Porque yo era antes de las que me quejaba, pero no hacía nada. Entonces **ahora, cuando se quejan, les digo: “hay que reclamar, hay que pedir, hay que ir y solicitar y denunciar**”.* (EC212)

*“C: Pues la verdad es que sí, a partir de los presupuestos participativos, porque los jóvenes tienen que participar...- E: ¿no te habías dado cuenta de eso antes? - C: La verdad es que no. Algo que en principio puede parecer bastante claro, **yo empecé a considerarlo una vez de los presupuestos (participativos) pa’lante, que es cuando veo yo que necesitamos que participen...**”.* (EC212)

*“**Aprendí a valorar que todo tiene un coste más alto a veces que lo que pensamos**. Te das cuenta de cuánto cuestan las cosas...semáforos, pasos de cebrera...no pensaba que costaran tanto (...) te das cuenta de lo que importan los impuestos”.* (EC215)

Todas las personas participantes refirieron que la experiencia no proporcionó conocimientos técnicos sobre gestión pública, distribución de recursos, planificación urbana y funcionamiento de las instituciones. Mencionaron que no existieron espacios de formación ni tampoco el proceso generó información suficiente como para adquirir algún tipo de capacitación técnica. Esto se evidencia cuando observamos los indicadores de conocimientos sobre “planificación y diseño urbano” y “criterios y mecanismos de distribución de fondos públicos”, que tienen un incremento casi residual (0,17) y que contrasta con la percepción media de las personas entrevistadas en la anterior etapa en cada uno de ellos (1,5):

*“Si la memoria no me falla **no recuerdo que nos explicaran cosas así más técnicas...**”.* (EC212)

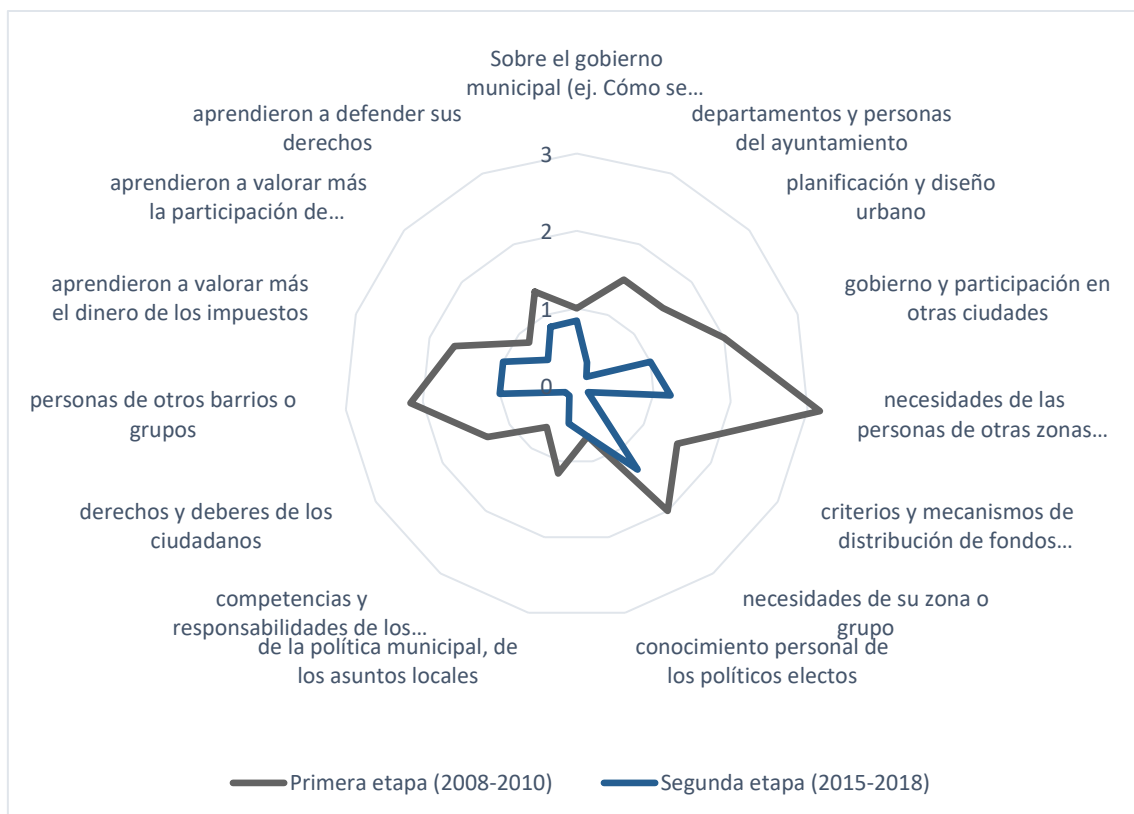
“Te enseñan un caramelo, cien mil euros, además he de decirte que la gente también alucina cuando ve los presupuestos de las cosas que hay que reparar. Los ven desorbitadamente altos. No te dicen nada más como para conocer más sobre planificación urbana...Por otro lado, también te da conciencia de decir, “uy, lo que cuesta poner dos semáforos en dos esquinas”, es lo único quizá...”. (EC215)

“Tampoco te ayuda a comprender el funcionamiento de un ayuntamiento, de los departamentos. Que es un poco lo que veo que se pretende con esto. No, es que no, no se ha trabajado nada de eso”. (EC214)

“Me he movido en ese ámbito con el tema de los presupuestos participativos. No ha corrido otras concejalías de hacienda, otras concejalías. No. Sé que existen, pero no se centran mucho en el tema de concejalía de participación, de los presupuestos, vaya por lo que tengo entendido. Técnicos municipales, los técnicos vienen, pero tú no los ves, no los conoces, no cambias impresiones. Ellos van, como decirlo, cuando no los ve nadie y harán sus cálculos y sus cosas, los de infraestructura o... y no los ves”. (EC215)

En la Figura 58 se puede ver y comparar las puntuaciones promedio en cada uno de los dos modelos (participativo e instrumentalista), para cada uno de los indicadores en el área de conocimientos. La representación gráfica de esta forma nos indica, de una manera muy visual, los incrementos más altos en las primeras entrevistas del primer modelo (n1) frente al segundo (n3) prácticamente en todos los indicadores.

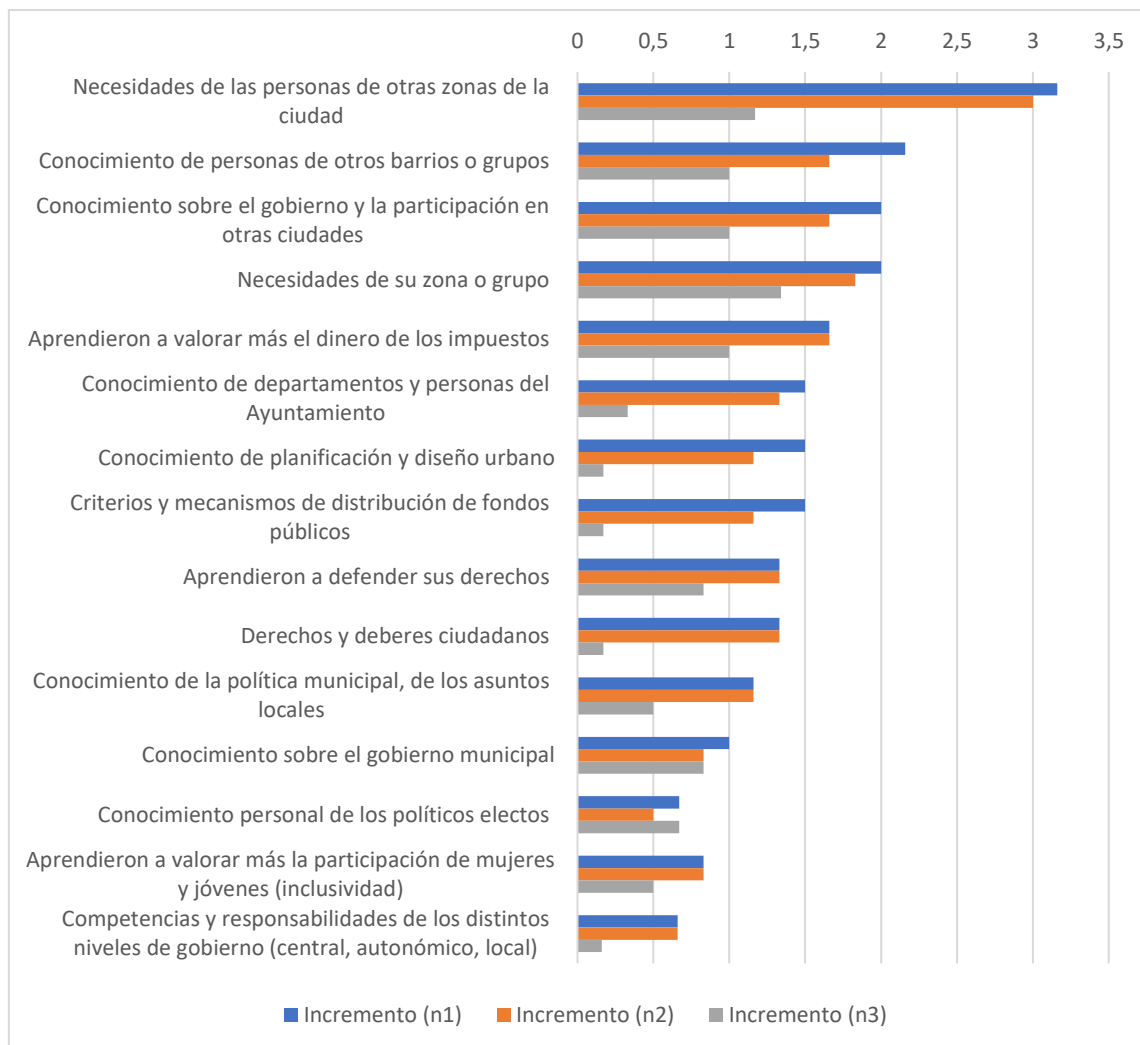
Figura 58: Promedios de incremento comparados sobre conocimientos de los modelos participativo (n1) e instrumentalista (n3).



Fuente: elaboración propia.

Por último, en la Figura 59 se muestran los incrementos promedios para cada uno de los indicadores de esta categoría obtenidos en las tres muestras (n1, n2 y n3). Como se puede observar, los aumentos de la primera experiencia (n1 y n2) son muy superiores en todos los indicadores -excepto en el de conocimiento personal de políticos electos- incluso con los descensos que experimentaron en las segundas entrevistas (n2) debido al paso del tiempo.

Figura 59: Incrementos promedios por entrevistas en categoría de conocimientos (n1, n2 y n3).



Fuente: elaboración propia.

11.1.2. Área de actitudes

Esta área presenta un promedio de incremento de 0,59 frente al de 1 que resultó del análisis del anterior modelo (Figura 60). Los indicadores de cambio con mayor incremento fueron “respetar los tiempos democráticos”, la “importancia de la participación ciudadana en el gobierno municipal” y los que hacían referencia a la

preocupación por los problemas de la ciudad y el barrio. En la Tabla 33 se muestran el aumento de cada uno de los indicadores que componen esta categoría.

Tabla 33: Indicadores de cambio sobre actitudes ordenados por promedio aumento (modelo instrumentalista).

Indicador de cambio	Categoría	Aumento
Respetar los tiempos de los procesos democráticos	Actitudes	1,33
Preocupación por los problemas de la ciudad	Actitudes	1,16
Importancia de la participación ciudadana en el gobierno municipal	Actitudes	1
Preocupación por los problemas del barrio	Actitudes	0,83
Disposición a ayudar a otros (solidaridad)	Actitudes	0,66
Me siento conectado a mis vecinos	Actitudes	0,66
Responsabilidad por la preservación de la ciudad	Actitudes	0,66
Preocupación por el bien común	Actitudes	0,5
Aceptar y tolerar conflictos	Actitudes	0,33
Interés en participar en la comunidad	Actitudes	0,33
Me siento conectado a mi comunidad	Actitudes	0,33
Potencial para participar en el gobierno municipal	Actitudes	0,33
Autoconfianza	Actitudes	0,16
Confianza en la capacidad de influir en las decisiones políticas	Actitudes	0,16
Confianza en el gobierno municipal	Actitudes	0
Confianza en los políticos	Actitudes	0
Tolerancia y respeto a los otros	Actitudes	0

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al primero, el proceso ayudó a tomar conciencia sobre la necesidad de que los procedimientos democráticos requieran de tiempo y pasos intermedios para la toma de decisiones; sin embargo, en contraposición con el anterior modelo, este aprendizaje se basó sobre todo en la insatisfacción e indignación que produjeron el incumplimiento y la rapidez con las que se desarrollaron muchas fases del proceso:

*“Entiendo que debe haber unos tiempos...pero como te he dicho antes, me pareció muy corto el tiempo. En que se hacen las propuestas, luego se votan, y creo que era poco tiempo. **Todo esto necesita de más cocción**”.* (EC212)

*“Estamos hablando de actitud...mi actitud es que hay que respetar los procedimientos democráticos. Yo soy de respetar los tiempos, pero los procesos políticos no te lo permiten. Yo antes de los presupuestos participativos los respetaba y ahora también, pero... ¿han tenido algo que ver los presupuestos participativos? **Quizás ahora soy***

más exigente porque veo que los presupuestos participativos no los respetan". (EC214)

Asimismo, al igual que en la anterior etapa, el proceso aumentó el interés por los problemas de la comunidad en muchas de las personas participantes, y esto significó, como luego veremos en la categoría de habilidades, que buscaran e identificaran necesidades con la intención de mejorar la calidad de vida de sus barrios:

"Sí, aumentó mi preocupación por el barrio. Empecé a ver más que si las alcantarillas, que si estaban rotas, que si las piscinas, que si ahora esto. Entonces ahora te preocupas más (...) Ahora voy con el móvil a todos lados. Alcantarilla pum, foto, para que no se tropiece la gente"". (EC212)

Algunas de las personas participantes (2) refirieron que incrementaron la importancia de la participación ciudadana en el gobierno a raíz de su implicación en el proceso, aunque la mayoría adujo un alto nivel previo de concienciación y sensibilización sobre este tema para justificar el poco aumento en este apartado:

"Hombre, yo estoy por que la participación ciudadana, en lo que se eche nuestro dinero el ayuntamiento, es importantísima. O sea, no concibo ni política ni vida que no sea participando en todo (...) Sí, me enseñó (el presupuesto participativo) un poco que participar en el presupuesto es importante, cómo se distribuye, cómo hay que distribuirlo, todo eso es algo que sí que hubo un aprendizaje"". (EC211)

"Pues antes tenía lo mínimo porque yo no sabía ni que existía la participación. Fue a raíz de mi incorporación al proceso cuando me di cuenta de que podía participar. Y luego, desde entonces, me parece fundamental que exista"". (EC212)

Igualmente, varias de las personas entrevistadas mencionaron haber adquirido actitudes de empatía y solidaridad, expresadas en los indicadores de disposición de ayudar a otros, estar conectado con el vecindario y en la toma de conciencia de nuestra responsabilidad para la preservación de la ciudad y preocupación por el bien común:

"Aprendes a ser más solidario porque te hacen ver que tus necesidades no son tan importantes y ves otras en tu entorno que sí que lo son y te ayudan a serlo"". (EC216)

Una peculiaridad del modelo es que las personas consideraron que tenían una capacidad de influencia limitada en las decisiones públicas por la falta de información que existía y los factores que condicionaban la selección de las propuestas. Pensaban que los criterios de afinidad o simpatía hacia personas concretas o colectivos que presentaban las propuestas pesaban más en las decisiones que el escaso alcance de los elementos argumentativos y deliberativos. Y es que el modelo instrumentalista de presupuesto participativo, como explicábamos en el capítulo sexto (apartado 6.3.), se ha convertido así en un sistema de agregación de intereses individuales y no en un espacio de construcción de consensos entre diferentes intereses y legitimidades:

"Al ser individualizado, y no estar la gente, no consensuarse, son muchos desconectados, con lo cual no puedes influenciar. Salvo que tú llegas y dices: "aquí

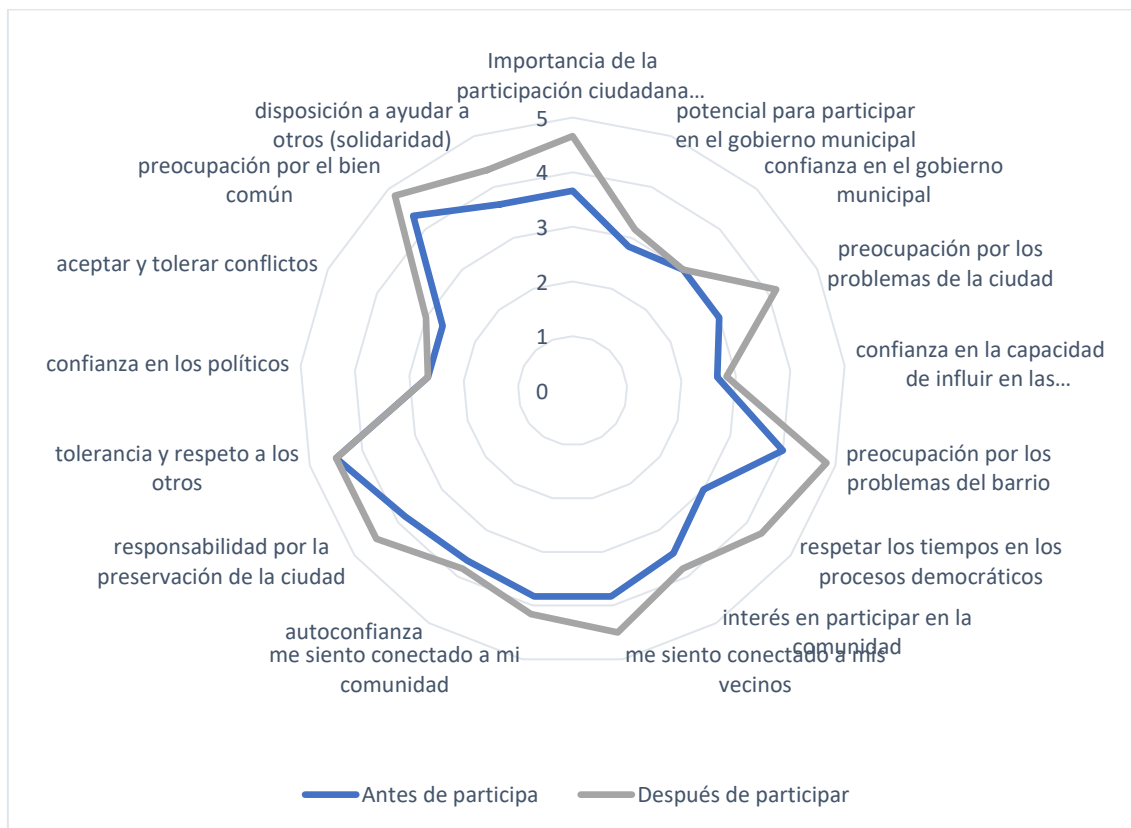
*tengo 50 personas que vienen con esta propuesta”, 50, 500 o 5.000. **El número te da más capacidad.** Porque si pienso como una mente de político, son votos. Perder un voto no pasa nada, pero si pierdo 50, me puedo preocupar. Y si pierdo 500, es un cuarto de concejal. Y si ya son 5.000 he perdido el concejal entero. Con lo cual sí que son importantes los números”.* (E213)

Existen tres indicadores en los que el proceso no produjo incremento alguno y son los que hacen referencia al aumento de la tolerancia y respeto a los otros y en la confianza en el gobierno municipal y el personal político. La insatisfacción con la metodología de las personas más acostumbradas a participar en espacios presenciales y la intensidad limitada que ofrecía una participación mediada por tecnologías digitales, fueron las principales causas de que la anterior experiencia sí que ofreciera aumentos, aunque estos no presentaran datos muy elevados:

*“Es que, claro, **confianza los políticos no me daban ni me dan.** Si es que no trabajan por los intereses de la gente de verdad. Es que estoy muy desilusionada con todo el proceso en general y los políticos en particular”.* (EC211)

*“**Confió más en las asociaciones que en los políticos,** que, en los partidos políticos, y cada vez que conozco más...me decepcionan mucho más. Que en una época sí que trabajaron...pero porque empezaron en asociaciones, se convirtieron en partidos y el presupuesto participativo no me ha hecho cambiar de opinión”.* (EC214)

Figura 60: Promedio comparado de indicadores de actitudes antes y después del presupuesto participativo (modelo instrumentalista).



Fuente: elaboración propia.

En la Figura 61 se comparan las diferencias de incremento en todos los indicadores de la categoría de actitudes entre los modelos participativo (n1) e instrumentalista (n3), en la que se observan menores diferencias entre modelos que en la categoría de conocimientos, pero siguen siendo superiores los incrementos percibidos por las personas del modelo participativo en la inmensa mayoría de indicadores.

Figura 61: Promedios de incremento comparados sobre actitudes de los modelos participativo (n1) e instrumentalista (n3).

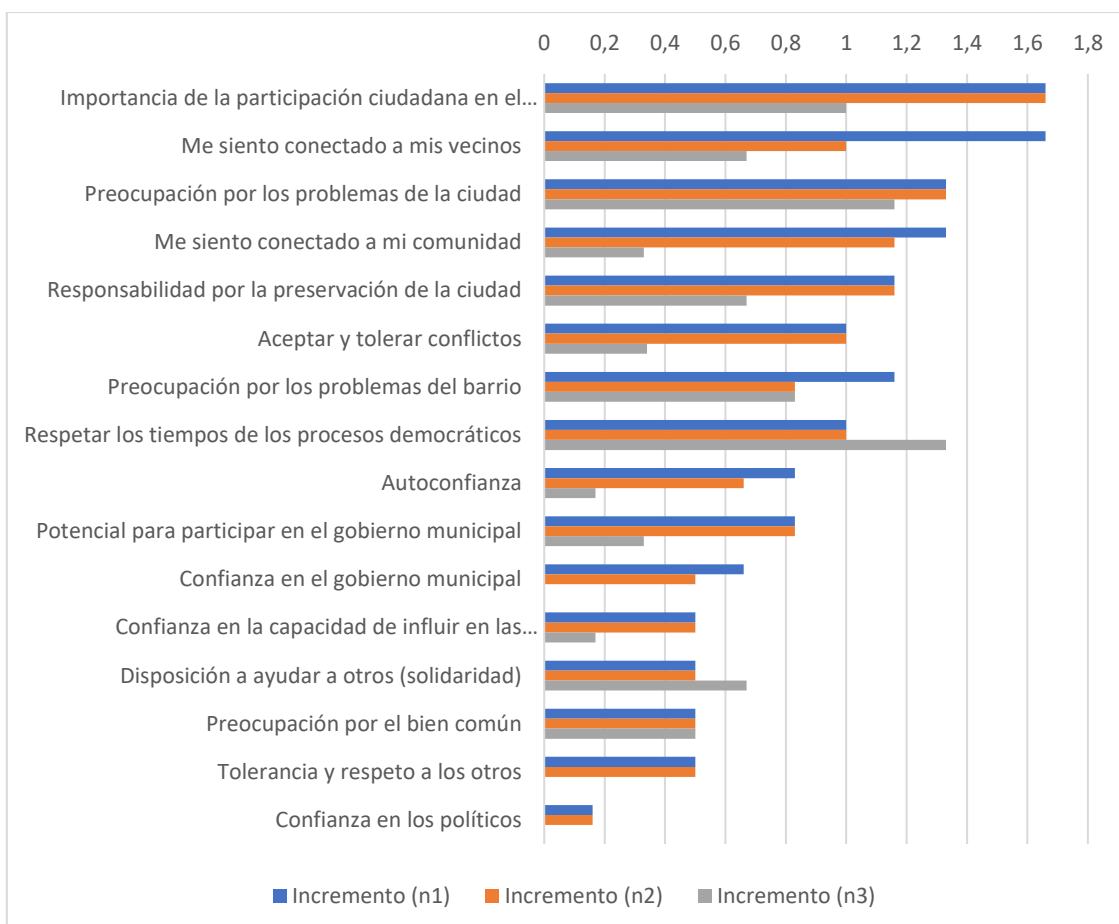


Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la comparación de los resultados de las dos muestras y los tres momentos recogidos, los resultados nos indican que sigue habiendo diferencias entre modelos y que solo dos indicadores muestran incrementos ligeramente superiores en el modelo instrumentalista (Figura 62). Por otra parte, cabe señalar que el modelo

instrumentalista presenta incrementos nulos en los dos indicadores relacionados con la confianza en el gobierno y en la clase política, mientras que en el modelo participativo sí que aumenta esta actitud en varias de las personas entrevistadas.

Figura 62: Incrementos promedios por entrevistas en categoría de actitudes (n1, n2 y n3).

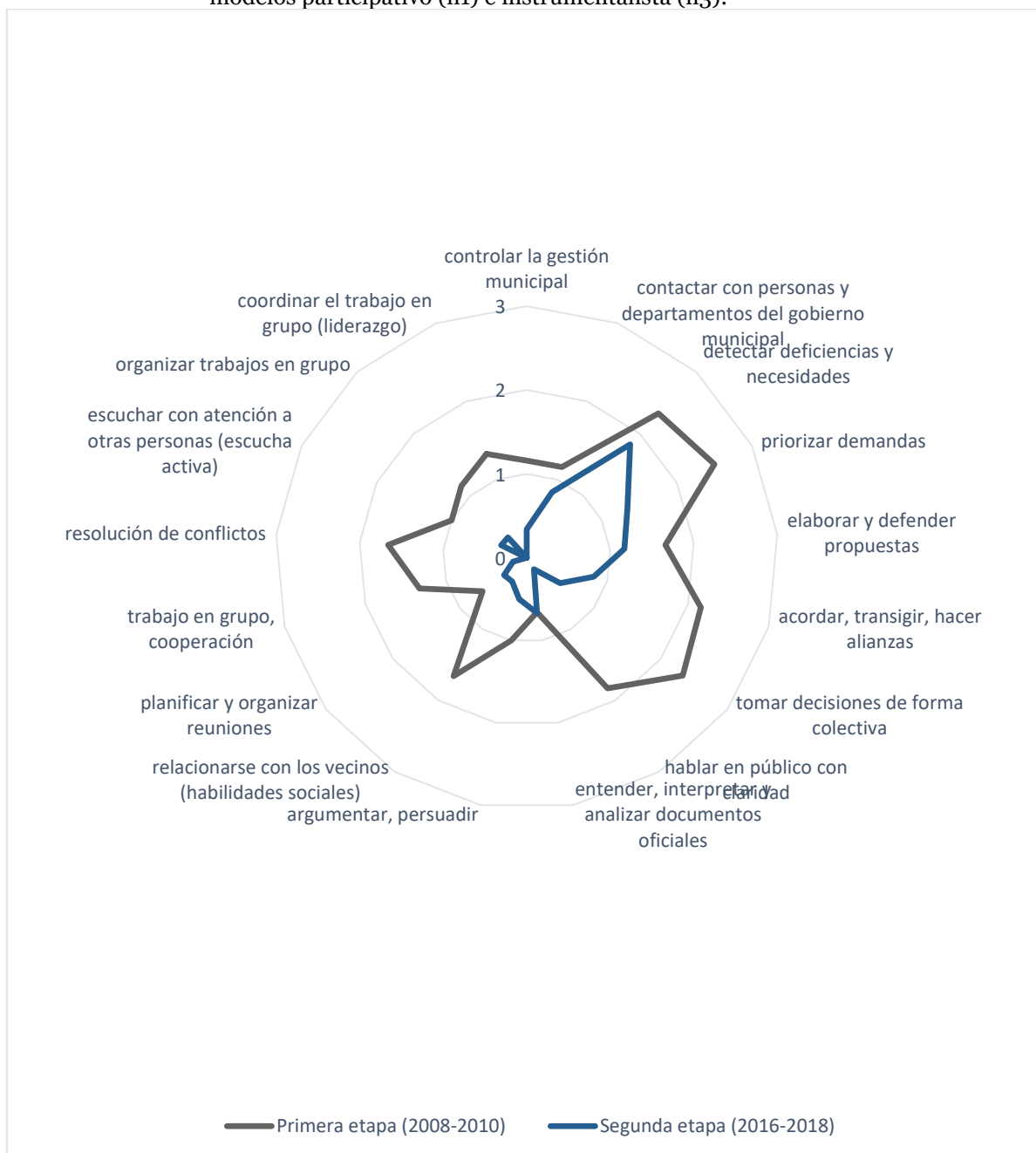


Fuente: elaboración propia.

11.1.3. Área de habilidades

Los aprendizajes referidos a habilidades presentan un promedio de incremento de 0,57 frente a 1,49 que resultó del análisis de la anterior etapa. En la Figura 63 se comparan las diferencias de aumentos de los dos modelos (n1 y n3), en el que se observa que el único indicador en el que no existen diferencias es el de “entender e interpretar documentos oficiales”, para el que en ninguno de los dos modelos las personas adquirieron esta competencia por el poco manejo de documentos oficiales.

Figura 63: Promedios de incremento comparados sobre habilidades de los modelos participativo (n1) e instrumentalista (n3).



Fuente: elaboración propia.

En este sentido la diferencia entre el modelo participativo y el instrumentalista es que en el primero existe un perceptible equilibrio entre la adquisición de competencias relacionales (tomar decisiones de manera colectiva, llegar a acuerdos, hablar en público...) con la de habilidades individuales (priorizar demandas, detectar deficiencias, elaborar propuestas...), y en el segundo destacan sobre todo estas últimas. Esto se puede observar en la Tabla 34, en la que vemos que los dos únicos indicadores

sin ningún tipo de aumento fueron capacidades que se adquieren en relación con otras personas: “coordinar el trabajo en grupo (liderazgo)” y “resolver conflictos”.

Tabla 34: Indicadores de cambio sobre habilidades ordenados por promedio aumento (modelo instrumentalista).

Indicador de cambio	Categoría	Aumento
Detectar deficiencias o necesidades	Habilidades	1,83
Priorizar demandas	Habilidades	1,33
Elaborar y defender propuestas	Habilidades	1,16
Contactar con personas y departamentos del gobierno municipal	Habilidades	0,83
Acordar, transigir, hacer alianzas	Habilidades	0,83
Entender, interpretar y analizar documentos oficiales	Habilidades	0,66
Tomar decisiones de manera colectiva	Habilidades	0,5
Argumentar, persuadir	Habilidades	0,5
Controlar la gestión municipal	Habilidades	0,33
Escuchar con atención a otras personas	Habilidades	0,33
Planificar y organizar reuniones	Habilidades	0,33
Relacionarse con los vecinos (habilidades sociales)	Habilidades	0,33
Organizar trabajos en grupo	Habilidades	0,33
Trabajo en grupo, cooperación	Habilidades	0,16
Hablar en público con claridad	Habilidades	0,16
Coordinar el trabajo en grupo (liderazgo)	Habilidades	0
Resolver conflictos	Habilidades	0

Fuente: elaboración propia.

La habilidad en la que las personas entrevistadas notaron mayor aumento fue la de “detectar deficiencias y necesidades”. Conocer propuestas de otras personas y grupos de población y la existencia y difusión de una herramienta de participación directa, como es el presupuesto participativo, permitieron desarrollar esta capacidad en las personas que participaron. Es una habilidad que presenta menor dispersión entre las personas entrevistadas incrementándose en medidas similares tanto en personas de mayor edad, alto recorrido participativo y/o formación, con otras más jóvenes, menor experiencia participativa y/o nivel educativo:

“Claro, te fijas más en las necesidades para a lo mejor decir: bueno a ver los próximos presupuestos participativos puedo proponer esto. Entonces sí, en eso sí que me ha ayudado (...) Dígame que sí que ha aumentado mi visión social del espacio donde vivo (...) A la hora de haber participado en los presupuestos participativos es

*cierto que a lo mejor he trabajado cosas que no había trabajado antes (...) **Yo ahora estoy muchísimo más atenta por los presupuestos para ver que propuestas podemos hacer como por la asociación***". (EC214)

*"Te fijas más en los fallos a raíz de otras aportaciones. Por ejemplo, **me fijo en las deficiencias de los colegios, que fueron los que más se movilizaron, presentando propuestas y votando...**o en problemas de accesibilidad"*". (EC216)

Las personas entrevistadas indicaron que, debido a su participación en el presupuesto participativo, aprendieron a defender y priorizar propuestas, aunque algunas de ellas identificaran tales incrementos por su participación en los grupos motores, lo que explicaría la diferencia con los aumentos de la primera etapa y confirmaría que, si el proceso hubiera eliminado estas reuniones desde el inicio, la divergencia podría haber sido bastante más alta:

*"Y hay personas del grupo motor que confían mucho en mí...pero yo confiaba más en ellas que en mí. Y sí, **antes me costaba mucho defender y argumentar mis propuestas. Ahora me cuesta menos y me veo más capaz para hacerlo***". (EC212)

*"No, no, pero lo de priorizar demandas sí que es verdad, porque a lo mejor, cuando tú tienes una propuesta y llegan dos propuestas, por ejemplo, es difícil priorizar; pero cuando tienes 10, **tienes que priorizar y buscar criterios, buscas cualquier cosa que te sirva para priorizar***". (EC213)

Por otra parte, si atendemos a otras habilidades relacionales como hablar en público con claridad, trabajar en grupo, argumentar, llegar a acuerdos y tomar decisiones de manera colectiva, los resultados presentaron mayores diferencias con la primera experiencia, a pesar de que, como refiere la mayoría de los individuos entrevistados, los aprendizajes percibidos se incrementaran, aunque solo en las personas que participaron en las reuniones de los grupos motores del primer año. Existen, por tanto, diferencias significativas en este tipo de indicadores entre las personas que participaron en las distintas sesiones presenciales que hubo el primer año, con las que participaron en los dos años posteriores en los que se prescindieron de ellas:

*"Es cierto que **cuando estuve en el grupo motor aprendí por lo menos a desinhibirme al hablar**. A pelear también (risas), pero por lo mal que lo estaban planteando...luego, cuando terminó eso, evidentemente no, pero porque no había espacios en los que se pudiera a hablar, solo apretar un botón (...) no, no me aportó mucho (el presupuesto participativo). Si es que no discutíamos nada, luego **en las propuestas iba cada uno con la suya***". (EC211)

*"**He aprendido en el grupo motor, pero me sigo poniendo nerviosa. Al principio es que me tenían que decir: "habla" y yo decía: "no, no". ahora ya hablo, pero cuando hay un grupo más reducido, cuando ya hay gente, más gente. Y gente que no conozco me cuesta más***". (EC212)

*"Es que **el presupuesto participativo es muy individualista. Entonces algo que preconiza la individualidad no ayuda a trabajar en grupo***". (EC213)

En la Figura 64 observamos los aumentos resultantes de la percepción de la ciudadanía antes y después de participar en el presupuesto participativo. Como se recoge en el gráfico, los indicadores de cambio con mayores márgenes de incremento son los que hacen referencia a la adquisición de habilidades relacionadas con la detección de necesidades, elaborar propuestas y priorizar demandas, y son las que necesitan de la relación e interacción con otras personas las que presentan menores incrementos (resolución de conflictos, trabajo en grupo, relacionarse con los vecinos, etc.).

Figura 64: Promedio comparado de indicadores de habilidades antes y después del presupuesto participativo (modelo instrumentalista).

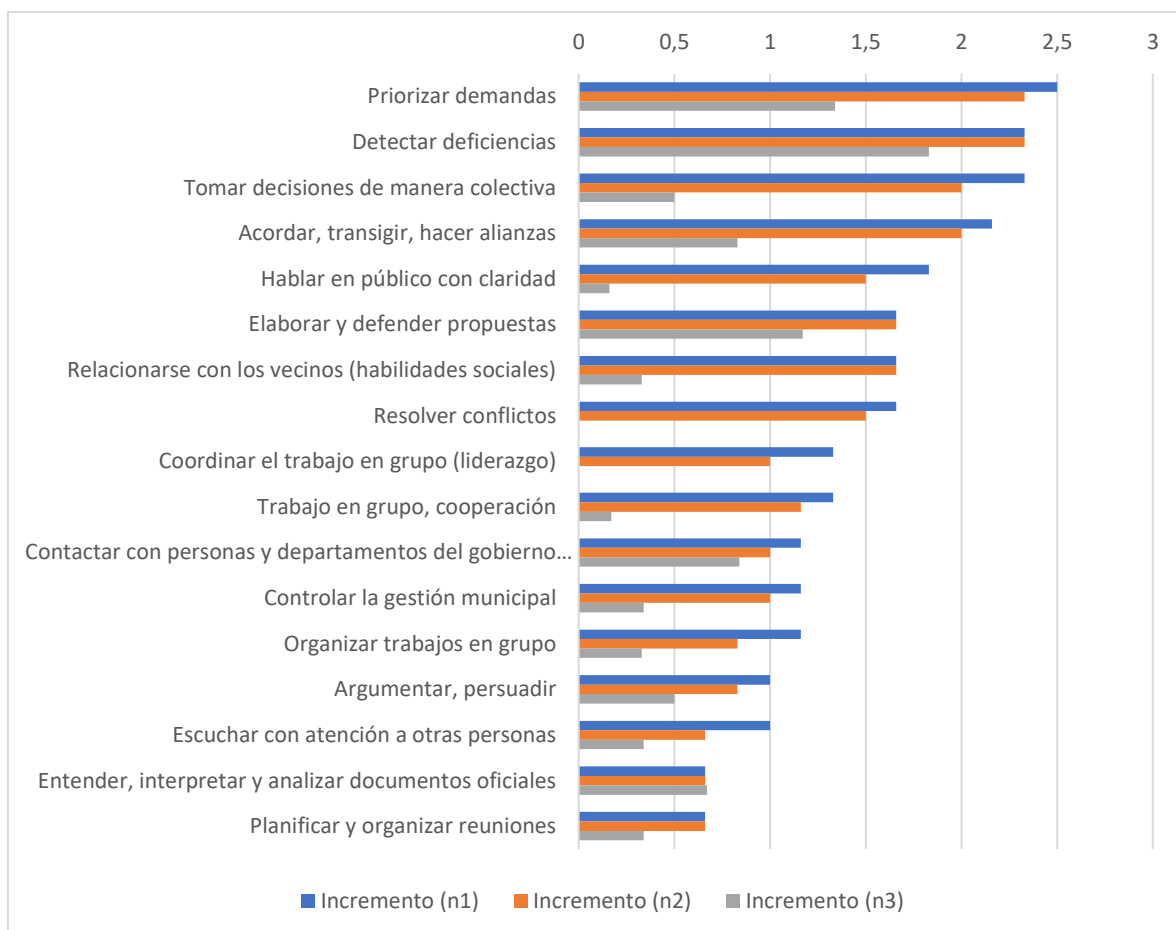


Fuente: elaboración propia.

Si comparamos los resultados de incremento promedio de esta categoría, observamos en la Figura 65 como la permanencia a lo largo del tiempo de aprendizajes en la primera experiencia es muy alta, y que los incrementos de aprendizaje en todos los indicadores son inferiores en la segunda etapa de presupuesto participativo (2016-

2018) respecto a los resultados obtenidos en los dos momentos de la entrevista de la primera (2008-2010).

Figura 65: Incrementos promedios por entrevistas en categoría de habilidades (n1, n2 y n3).

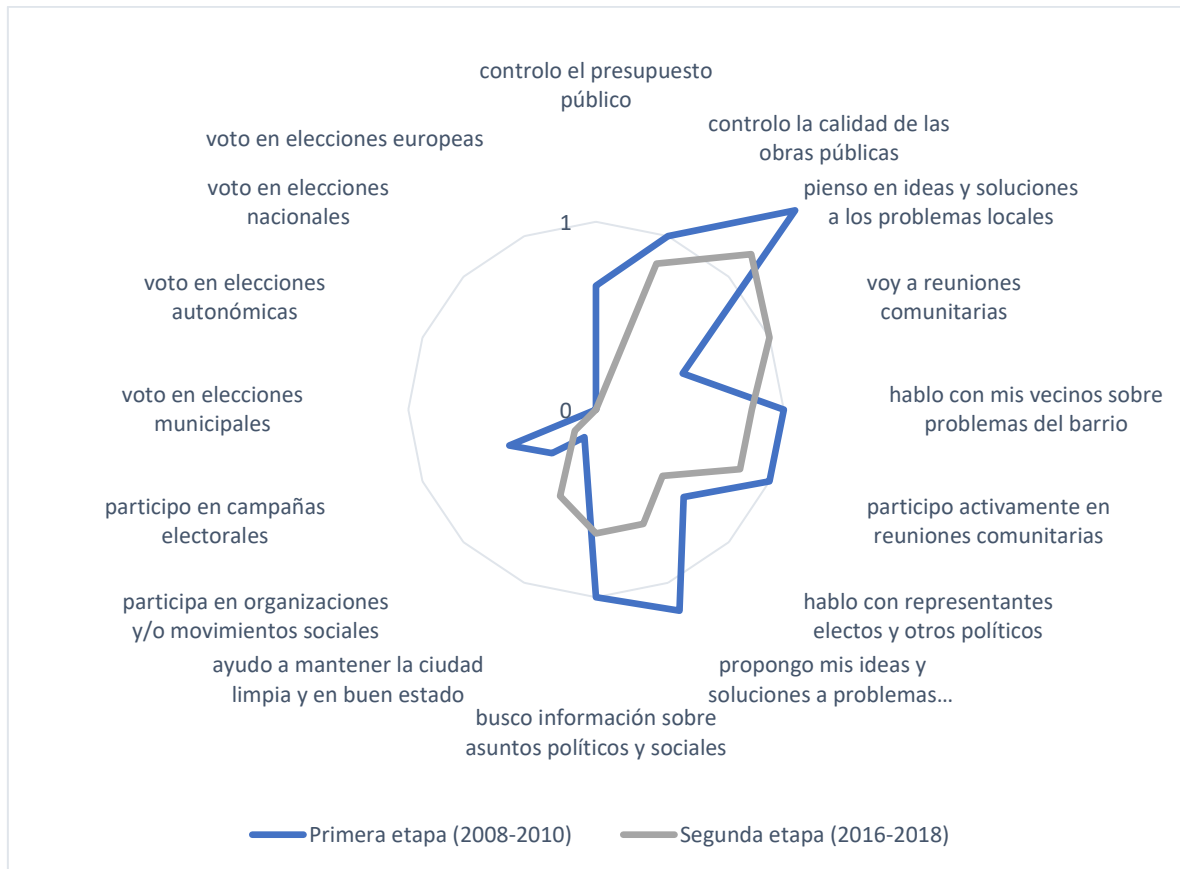


Fuente: elaboración propia.

11.1.4. Área de prácticas

El área de prácticas, como en el anterior modelo, es donde menor incremento percibieron las personas entrevistadas. Esta categoría presenta un promedio de incremento general de 0,55 frente a 0,72 de la anterior experiencia. Aunque sigue siendo menor, como vemos en la Figura 66 y la Tabla 35, existe mayor similitud entre modelos (n1 y n3) que en el resto de las categorías.

Figura 66: Promedios de incremento comparados sobre prácticas de los modelos participativo (n1) e instrumentalista (n3).



Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, es la categoría en la que más indicadores presentan incrementos en este modelo que en el modelo participativo y esto puede explicarse porque, como algunas de las personas entrevistadas de la primera etapa (2008-2010) refirieron, existen prácticas que se mantienen en la medida que perdura la implicación de la persona en el proceso, y disminuyen una vez que abandona o reduce su intensidad de participación:

*“Participar en el presupuesto participativo me hizo leer más la prensa local, porque yo siempre me iba a El País, a otros periódicos, y ahora... Ya he perdido la costumbre también, ¿ves? **Dejé de participar y he vuelto a interesarme más por la prensa nacional...**”.* (EC211)

Esto es importante a la hora de interpretar los datos, porque mientras en el anterior modelo las primeras entrevistas se realizaron dos años después de acabar la experiencia, en la segunda experiencia la mayoría de las personas entrevistadas estaban inmersas en pleno proceso, lo que influye en las respuestas de las personas entrevistadas.

El indicador de cambio en el que las personas participantes percibieron un mayor aumento fue, al igual que en el modelo participativo, el de pensar en ideas y soluciones a problemas locales. La mayoría de las personas entrevistadas señalaron que después de participar en el proceso prestaban más atención al estado del municipio y pensaban propuestas para mejorar la vida de sus vecinos y vecinas:

*“Es verdad que **me fijaba en algunos detalles que antes no me fijaba cuando iba por la calle...**y después, en las reuniones de vecinos, notaba que ampliaba mi mirada sobre los problemas del barrio”. (EC211)*

Tabla 35: Incremento de cambio promedio sobre prácticas ordenados por promedio aumento (modelo instrumentalista).

Indicador de cambio	Categoría	Aumento
Pienso en ideas y soluciones a los problemas locales	Prácticas	1,16
Voy a reuniones comunitarias	Prácticas	1
Controlo la calidad de las obras públicas	Prácticas	0,83
Hablo con mis vecinos sobre problemas del barrio	Prácticas	0,83
Participo, activamente, en las reuniones comunitarias	Prácticas	0,83
Propongo mis ideas y soluciones a problemas locales	Prácticas	0,66
Busco información sobre asuntos políticos y sociales	Prácticas	0,66
Hablo con representantes electos y otros políticos	Prácticas	0,5
Ayudo a mantener la ciudad limpia y en buen estado	Prácticas	0,5
Participo en organizaciones y/o movimientos sociales	Prácticas	0,16
Controlo el presupuesto público	Prácticas	0
Participo en campañas electorales	Prácticas	0
Voto en elecciones (municipales, autonómicas, estatales y europeas)	Prácticas	0

Fuente: elaboración propia.

Otras prácticas que presentan incremento, aunque también en menor medida que en el anterior modelo, son las que buscan conectar con la vida del municipio y sus vecinos. La mayoría de los participantes indicaron que advirtieron cambios en prácticas como “controlar la calidad de las obras públicas”, “hablar con los vecinos sobre problemas del barrio”, “participar en reuniones comunitarias” o “ayudar a mantener la ciudad limpia y en buen estado”:

*“Tampoco soy muy experta ahora en obra pública...pero **controlo un poco más.** Ahora observo si han puesto un semáforo, cómo lo han hecho...si han arreglado un socavón, una farola y **aprendes a valorar si está bien o podría mejorar**”. (EC212)*

*“Desde entonces **hablo más con las vecinas** sobre los problemas que tenemos en el barrio y cómo se podrían solucionar...”. (EC211)*

En esta ocasión, además de la práctica de voto en elecciones representativas, existen dos indicadores en los que no se advierten cambio alguno y que hacen referencia a controlar el presupuesto público y a participar en campañas electorales. En cuanto a controlar el presupuesto público, como explican algunas de las personas entrevistadas, esto es debido a que no existieron espacios de formación específica ni deliberación entre los diferentes actores que formaban parte del proceso. El proceso tampoco suscitó un mayor interés por la política de partidos, por lo que ninguna persona se involucró con mayor intensidad en partidos políticos o en campañas electorales después de participar en el presupuesto participativo:

*“Me he movido poco en ese ámbito con el tema de los presupuestos participativos. No ha corrido otras concejalías como la de Hacienda. No. **Sé que qué es (el presupuesto público), pero se centran mucho en el tema de concejalía de participación, de los presupuestos participativos, las propuestas, la votación...los técnicos municipales están, pero tú no los ves, no los conoces, no cambias impresiones ni te explican nada del Presupuesto Municipal**”.* (EC215)

“El concepto mío sobre la política municipal es la misma, ya que el presupuesto participativo no implica corregir el sistema. solo hace a ésta más accesible, no ha cambiado mi visión sobre todo ello”. (EC216)

En la Figura 67 se observa, al igual que la anterior etapa, que es la categoría que, de manera general, se producen menor incrementos en los aprendizajes.

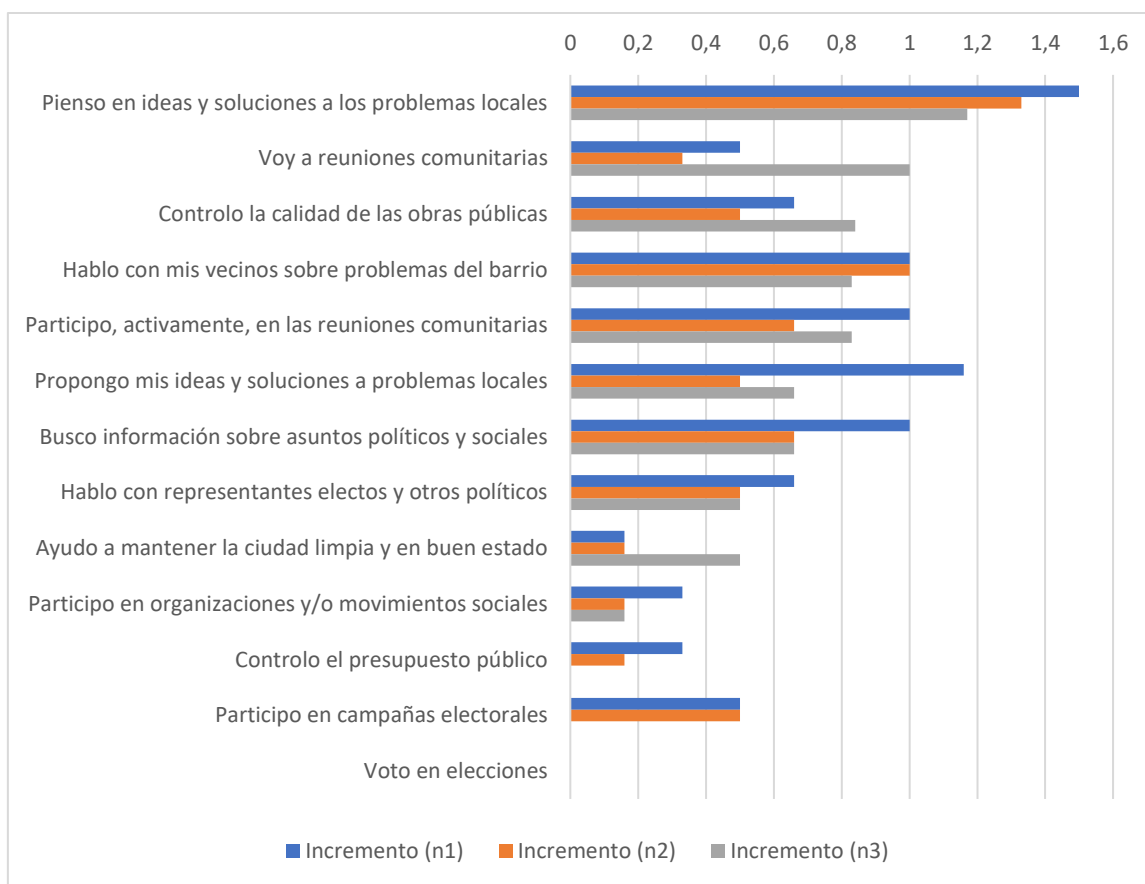
Figura 67: Promedio comparado de indicadores de prácticas antes y después del presupuesto participativo (modelo instrumentalista).



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, teniendo en cuenta que es la categoría que presenta mayores descensos con mayor rapidez en cuanto se paraliza o se deja de participar en el presupuesto participativo —las entrevistas de la segunda etapa se realizaron mientras el proceso estaba en marcha— es en la que más se consigue nivelar los incrementos en las dos experiencias (Figura 68), como decíamos al principio de este epígrafe, aunque los resultados siguen siendo mayores en la primera etapa de presupuesto participativo (2008-2010).

Figura 68: Incrementos promedios por entrevistas en categoría de prácticas (n1, n2 y n3).



Fuente: elaboración propia.

12. PERFILES DE APRENDIZAJE Y RESULTADOS A NIVEL COMUNITARIO

12.1. Perfiles y aprendizajes

Como se ha mencionado en diferentes ocasiones de este informe, el tamaño de la muestra no nos ha permitido la validación y generalización de perfiles explicativos que indiquen cómo influyen las características sociodemográficas del individuo en lo que se aprende. Pero, aun así, es posible realizar unos apuntes sobre qué variables intervienen con mayor influencia en la diferencia de incrementos que se han dado entre las personas entrevistadas.

Existe una mayor dispersión en los datos recogidos en la primera etapa (n1) que nos ha permitido identificar diferentes resultados según el perfil sociodemográfico de la persona entrevistada, mientras que en el segundo modelo (n3) no se observan apenas diferencias entre participantes por los escasos incrementos que señalaron. Por esta razón, los factores que se detallan a continuación hacen referencia sobre todo a los datos observados en las primeras entrevistas (n1), de ahí que se haga imprescindible interpretar estos datos con las máximas cautelas al carecer estos de validez suficiente para poder generalizar resultados.

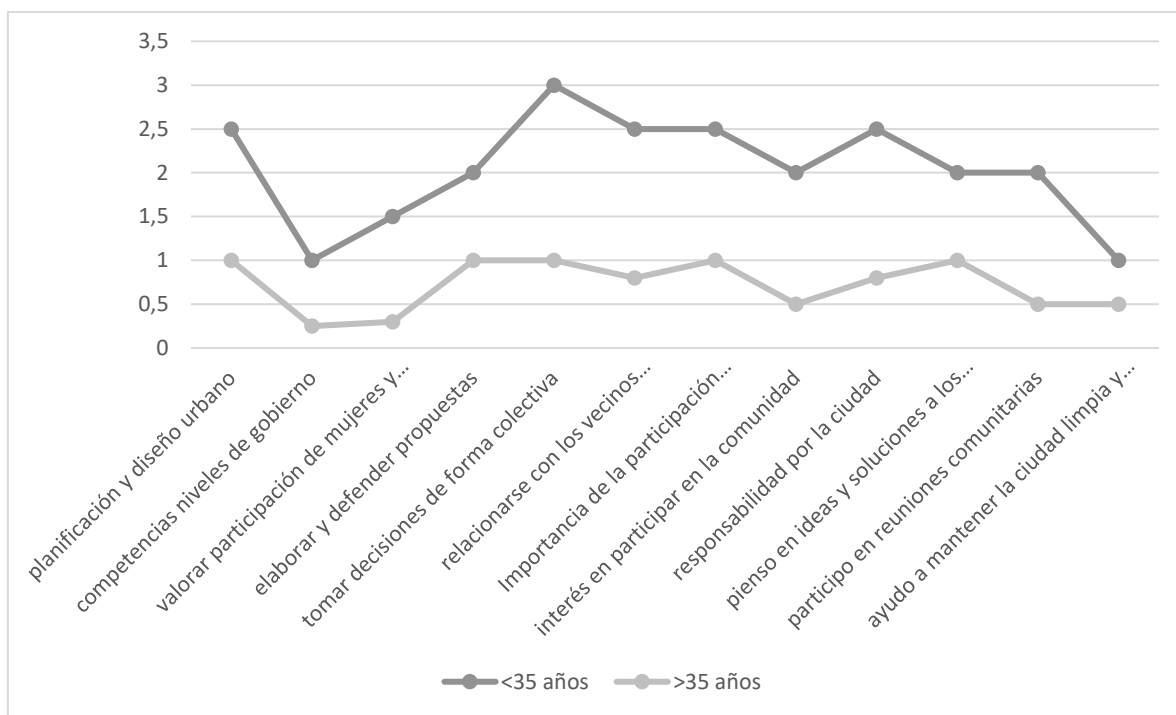
El análisis realizado nos muestra que son las personas más jóvenes y las que cuentan con menos formación académica y/o experiencia participativa las que tienen mayores incrementos en muchos de los indicadores analizados. Estos factores son similares a los identificados por Lerner y Schugurensky (2007), si exceptuamos el lugar de residencia (ciudad o pedanías) y el sexo de las personas entrevistadas, que sí que aparecieron como factores explicativos en la experiencia de Rosario, pero para los que no hemos encontrado correlación con los datos obtenidos en nuestra investigación.

Las personas jóvenes en el primer modelo experimentaron mayores aprendizajes relacionados con habilidades y competencias sociales como son “hablar en público” y “defender propuestas” (Figura 69), incrementos que van disminuyendo conforme los individuos tienen mayor edad y formación académica:

*“Yo era una chica bastante joven y **sí que me dio el hecho de hablar en público, defender una idea, tener que argumentarla, tener que pensar en el resto de la gente, qué pueden pensar, que necesidades tienen ellos, valorar... ‘ah, pues lo que está diciendo este hombre realmente lo hace más necesario que lo que estaba diciendo yo’**”.* (EC122)

Las personas entrevistadas consideraban que estas competencias se adquieren también en otros ámbitos de la vida cotidiana y no exclusivamente mediante el presupuesto participativo, y es por ello por lo que identificaron un menor incremento en estos indicadores las personas con mayor edad. Asimismo, los individuos jóvenes alcanzaron datos con mayor desviación frente al resto en conocimientos sobre política local y gestión municipal, y lograron un mayor cambio en su capacitación para influir en las decisiones públicas (eficacia política) y responsabilidad por los asuntos de la ciudad.

Figura 69: Aumento por edad en la primera etapa del presupuesto participativo de Elche (2008-2010). Indicadores con mayor incremento en personas jóvenes.



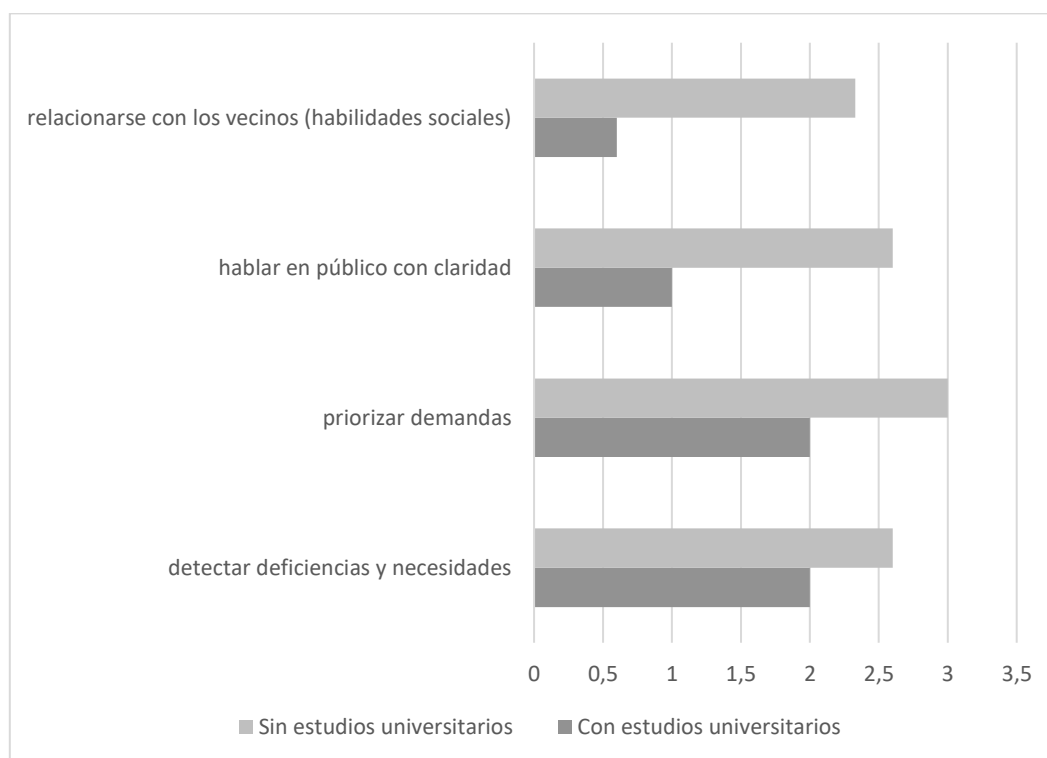
Fuente: elaboración propia.

Otro grupo de población que experimentó mayores aprendizajes es el de las personas con menor experiencia participativa, que señalaron mayores cambios que las que pertenecían o habían pertenecido al tejido asociativo o se habían involucrado previamente en movimientos sociales. Estos cambios, que son bastante más significativos en el primer modelo, se reparten en todas las categorías analizadas y van desde el conocimiento de las necesidades de otras zonas de la ciudad, del personal

político y de personas de otras zonas del municipio, a sentirse conectadas con su barrio y comunidad. Además, una característica que compartían las dos etapas del presupuesto participativo de Elche era que las personas con menor recorrido participativo, a raíz de su participación en el presupuesto participativo, se convirtieron en ciudadanos más involucrados y activos en los asuntos públicos.

En tercer lugar, el factor de la formación académica también influyó en el nivel de aumento de los aprendizajes de las personas participantes. Al igual que en la experiencia de Rosario (Lerner y Schugurensky, 2007), las personas con menos nivel de estudios (n1) aprendieron más sobre derechos ciudadanos y adquirieron mayores incrementos en muchas de las habilidades analizadas, entre las que destacan las de “relacionarse con los vecinos” y “hablar en público con claridad”, como podemos ver en la Figura 70:

Figura 70: Diferencia de incremento promedio más altos en categoría de habilidades por nivel de estudios (n1).



Fuente: elaboración propia.

En este sentido, las personas que consideraban que, debido a las funciones desarrolladas en su vida profesional, ya disponían de muchas de estas competencias y habilidades, pensaban que el presupuesto participativo les había ayudado en generalizar estos aprendizajes a otros entornos y contextos sociales:

*“Muchos de las cosas de las que hablamos es cierto que las hago todos los días en mi trabajo, pero también es verdad **que el presupuesto participativo me lo ha complementado**”.* (EC124)

12.2. Resultados a nivel comunitario

A nivel comunitario, como explicamos en el capítulo segundo (apartado 2.1.5.), en un primer momento este nivel de análisis no estaba contemplado en la investigación. El análisis para extraer resultados a nivel comunitario se decidió posteriormente a la realización de las entrevistas, por lo que su diseño no estuvo pensado para esta finalidad. Es por ese motivo por el que somos conscientes de la limitación de los resultados obtenidos, pero creemos que pueden resultar útiles e interesantes para continuar profundizando en futuras investigaciones.

Los resultados a nivel comunitario, que a continuación mostramos, los hemos dividido en cuatro categorías: cambios en las relaciones de poder, revitalización del tejido social, colaboración e identidad, e influencia política de la ciudadanía.

12.2.1. Cambios en las relaciones de poder

Como vimos en el capítulo quinto (apartado 5.2.1.), las experiencias españolas de presupuestos participativos se han caracterizado por ser experiencias *top-down*, es decir, siempre han dependido su puesta en funcionamiento de la voluntad e iniciativa de un equipo de gobierno o de una persona concreta, con la excepción de algunos procesos donde el papel de la ciudadanía tuvo cierta relevancia. Elche no fue diferente, y el presupuesto participativo sería una apuesta de la coalición Compromís, concretamente de la única concejala con la que contó el grupo en la legislatura 2007-2011. Esto condicionó que el proceso tuviera un marcado carácter ideológico que hizo que, desde dentro del Ayuntamiento, parte del personal técnico percibiera el proyecto como una singularidad ideológica de este grupo político, y, desde fuera, no participara la ciudadanía con una ideología más alejada a la de los partidos políticos de gobierno:

*“No, yo creo que es al contrario. O sea, incluso en la reunión se dijo: “esto no es algo que parte desde abajo y sube”. O sea, **es algo que se propuso en el Ayuntamiento, se escuchó, les pareció bien y nos destinaron parte del presupuesto**”.* (EC112)

*“Tendría que haber aparecido de la nada, no desde el Ayuntamiento, sino pues a raíz de un movimiento vecinal que **fue al Ayuntamiento a pedir esto y el Ayuntamiento les dotó de dinero**. Que el Ayuntamiento hubiera hecho la dotación, pero que la idea partiera desde la ciudadanía, **porque eso hizo que mucha gente que no estaba de acuerdo no participara**”.* (EC122)

Asimismo, las reuniones, actos públicos y asambleas ciudadanas, que se dieron sobre todo en la primera experiencia, eran espacios en los que se lograba acercar las instituciones a la ciudadanía, como también era importante en este sentido la elaboración compartida de las reglas del proceso entre la ciudadanía y la Administración. La eliminación del autorreglamento en la segunda etapa del presupuesto participativo de Elche (2016-2018) supuso una percepción de pérdida de control del proceso por parte de las personas participantes. Esto demostraría la enorme capacidad que tiene la implicación de la ciudadanía en su diseño para hacer creíble que el proceso persiga un cambio en las correlaciones de poder que se dan en el municipio:

“Antes ves el Ayuntamiento que está allí en lo alto, en un castillo, que es intocable, es gente diferente que vive fuera de la ciudadanía. Esa idea de que los políticos no tienen idea de lo que cuesta un café en un bar, ¿no? Entonces, si participas notas más cercanía, ves que tienes relación directa, que también es gente normal o que está allí porque han sido elegido”. (EC115)

“Ya no era autorreglamento. Ahora tenéis el formulario que tenéis que rellenar, ya no hay grupos motores porque la excusa un poco que ponían...la excusa, o en fin...la, o que planteaban era que la gente estaba muy cansada de reuniones y tal. Claro, está muy cansada de reuniones cuando las hacen mal, claramente”. (EC214)

“Con el tema del autorreglamento podíamos saber cuáles eran las reglas del juego. Luego las que sobrepasaban esa dinámica o no pertenecían al presupuesto participativo seguían siendo tan oscuras, tan poco transparentes como antes”. (EC116)

“Y en aquella época había autorreglamento, pero es que ahora ya ni eso. Yo estaba hablando de la última etapa. Que ni autorreglamento, ni reglamento ni nada. En teoría, desde el ayuntamiento han puesto en funcionamiento esto en base a lo que han ido recogiendo de las propuestas de las reuniones de evaluación que sí que hubo en la fase anterior. Y de lo que la gente decía a través del correo, del foro, de lo que sea. En teoría, porque no me lo creo”. (EC214)

El presupuesto participativo se convirtió en un mecanismo de horizontalidad que generó conocimiento compartido entre los diferentes actores que participaron. Así, la clase política adquirió información sobre las problemáticas y prioridades que existían en el municipio a las que dirigir sus políticas, el personal técnico sobre los déficits y necesidades en cada uno de sus ámbitos de trabajo, y la ciudadanía sobre el funcionamiento de la Administración y conocimientos en temas de gestión pública:

“Gracias a los presupuestos participativos el ayuntamiento tenía otros conocimientos, ya tenía una palanca donde la ciudadanía podría hacer fuerza para mover esa”. (EC111)

Las relaciones con el personal técnico experimentaron pocos cambios, y es que no existió en ninguno de los dos modelos una relación directa de este con la ciudadanía, cosa que la mayoría de las personas entrevistadas echaron en falta. Tampoco hubo ninguna capacitación técnica en la ciudadanía como sí que evidenció Talpìn (2011) que se conseguía en su estudio de otras experiencias. La falta de información en la

devolución técnica que se hacía por medio de sucintos informes, y las resistencias de una buena parte del personal técnico, obstaculizarían la consecución de un mínimo de capacitación en la ciudadanía para poder considerar que sirviera para empoderarla en ese sentido:

*“Desde el principio se reprochaba que **muchas veces los técnicos tomaban las decisiones sin tener en cuenta la propuesta que se había hecho o igual sin entender la propuesta; tomaban las decisiones por su propia cuenta. También creo que con el paso de tiempo eso se intentó mejorar**”.* (EC113)

*“Eso es un tema muy, no delicado porque uno quiera saberlo, sino porque ya tienes que hablar con arquitectos, hablar con técnicos, tienes que hablar con el abogado del ayuntamiento de urbanismo. **Es un tema un poco complejo en el que los ciudadanos no pudimos acceder ahí**”.* (EC111)

Por otra parte, según la inmensa mayoría de las personas entrevistadas, el presupuesto participativo sirvió para dar voz a grupos y discursos que normalmente quedaban excluidos en la toma de decisiones públicas. Valoraron la diversidad como un elemento que enriquecía el debate y la toma de decisiones:

*“**El que haya mezcla de todo, y de jóvenes, dan otros puntos de vista que el otro grupo de la población no lo tiene. Por ejemplo, una madre, que es la que se encarga, a lo mejor, de cuando recoge a su hijo del colegio y se lo lleva al parque un rato y tal... Ese punto de vista de las mujeres yo creo que sí lo tenemos un poquito diferente y que da amplitud de miras en ese sentido**”.* (EC112)

Sin embargo, se pensaba que podría haberse articulado otras estrategias que hubieran movilizado a un mayor número de ciudadanía, ya que los esfuerzos y estrategias utilizados fueron insuficientes al haber existido discursos y necesidades que quedaron fuera del proceso deliberativo:

*“**¿El fallo? Que no llega a todo el mundo. Tendría que llegar a más gente, la gente se tendría que implicar para que salieran más realidades y más necesidades** de las que pudimos discutir en el presupuesto participativo. Yo soy de fuera, por ejemplo, y vi poca gente de otros países”.* (EC123)

*“**No, no había participación porque yo creo que se falla en lo fundamental, y es ir tú al barrio, hacerlo accesible y hacerlo amable para que la gente participe. Si te vas allá al barrio de Los Palmerales y te encierras, y encima que es una prisa y un estrés...no va a participar nadie**”.* (EC211)

12.2.2. Revitalización del tejido social

Como ya hemos reflejado, el presupuesto participativo de Elche no estuvo exento de tensiones con parte de la población organizada en las dos etapas, ya que esta pensaba que perdía capacidad de influencia y que el proceso desarticularía al tejido asociativo del municipio:

*“Eso no sé cómo se solucionó porque luego la asociación de vecinos quería tener más peso en el voto... No sé, había algo en el reglamento... **era una cosa que molestó un poco en un principio, que la gente que era de la asociación de vecinos opinaba que debían tener más voto que otra gente**”.* (EC115)

Sin embargo, algunas personas entrevistadas de la primera etapa —no fue así con las de la segunda— señalaron al presupuesto participativo como un espacio de visibilización y conocimiento de asociaciones y colectivos que operaban en cada zona, y más que una amenaza para el movimiento vecinal más tradicional se convertía en un espacio de encuentro y colaboración entre la población organizada y la no organizada:

*“Ya te digo, es que **a partir del presupuesto participativo se abrió un mundo de asociaciones y de personas que estaban implicadas en cosas que hasta ese momento para mí no habían existido** y no veía la relevancia que podían tener esas personas. Entonces también te daban del punto de vista de “bueno, si yo quiero mejorar algo en mi barrio, sé que estos están aquí, son esta asociación, tal.” **Y todo eso lo conocía a raíz de que estaban implicados en presupuestos participativos**”.* (EC113)

Esto obliga a reflexionar sobre si las críticas del tejido asociativo sobre este tipo de procesos ante el temor de la pérdida de cuota de poder en su relación con la Administración son fundadas o, de lo contrario, están dificultando la evolución y el reposicionamiento del asociacionismo como herramienta de participación y transformación de los territorios:

*“Ellos **veían amenazado su estatus**, yo creo, como interlocutor principal ante la Administración. (...)Intentábamos que vieran que era mejor...iba a venirle bien a aquellas asociaciones que participan(..) incluso **hay asociaciones que se crearon al calor del presupuesto participativo**, como la asociación de la zona de Reina Victoria... **poco a poco fuimos inhalando con pequeñas batallas**”.* (EP12)

En relación a este aspecto, viene a colación el cuestionamiento que hace Morales (2016) sobre la relación que tiene el asociacionismo con la creación de capital social, y si es aquél el que genera valores democráticos en la ciudadanía o son los procesos que contienen tales valores los que crean el asociacionismo, como apunta el autor. El presupuesto participativo aportó a varias de las personas entrevistadas interés en movilizarse más allá del proceso y posibilitó a parte de la ciudadanía con inquietudes similares a conocerse y formar nuevos colectivos:

*“**A raíz de participar en el presupuesto participativo me integré en con Elche Acoge, soy voluntario**. Poca cosa, pero hago ayuda amigos en [...], estoy afiliado a un sindicato...y más cosas que he estado haciendo que ahora mismo no me acuerdo”.* (EC125)

*“He conocido mucha gente interesante, al principio, en los grupos motores. Y **esas relaciones al cabo del tiempo se han ido reconvirtiendo, por ejemplo, en la trovada de asociaciones que vamos a montar ahora**. Has ido conectando con gente, y vas planteando iniciativas, la gente se va sumando y entonces vas creando una red”.* (EC214)

Y es que, además, no son pocas las ocasiones en las que los no representan los intereses de la ciudadanía y sí las motivaciones de unas personas concretas. El

presupuesto participativo ha servido para determinar y medir la verdadera representatividad que tenían estos colectivos y asociaciones:

*“Yo he estado en asociaciones que decían: “no es que tal...”, pero si sois cinco. “Llevamos 20 años”. Pero los mismos cinco durante veinte años. **Aquí le decías, “pues venid con toda la gente a la asamblea” y luego venían esos cinco**”.* (EC126)

12.2.3. Colaboración e identidad

Las personas entrevistadas de la primera experiencia señalaron que el presupuesto participativo tiene capacidad de crear redes de colaboración, sentimientos de identidad y pertenencia a una comunidad, y, además, que el proceso se convierte en un espacio de estímulo para el ejercicio de la ciudadanía activa al convertirla en corresponsable de las decisiones públicas:

*“Pero **ganas en conocimiento también**, yo a gente de Torrellano que tenía una serie de dinámicas y de cosas de años que estaban arrastrando pues las conoces a raíz de que te reúnes con ellos, y entonces dices: ¿pero cómo puede ser?, pero tal. **Es ponerte un poco en la piel de ellos y ellos en la piel tuya**”.* (EC126)

*“**Es una manera de que la gente tome conciencia de que vive en una ciudad que hay cosas que les competen y es importante**. Yo un poco en el sentido un poco romántico. **Eres más consciente de tu condición de ciudadano o ciudadana**”.* (EC215)

*“**Creo que corresponsabiliza, saber qué cuestan las cosas, saber qué procedimientos**. Esto hace que la ciudadanía se convierta en más responsable, más adulta”.* (EC126)

En este sentido, existen diferencias significativas entre los dos modelos. Mientras en el participativo se transmitieron valores de colaboración e identidades compartidas, sobre todo por la elaboración de las normas de manera participativa y la toma de decisiones mediante la búsqueda de consensos en espacios deliberativos, el modelo instrumentalista fomentó dinámicas de competitividad en las que seguían manteniéndose juegos de mayorías en los que la toma de decisiones se ejercía por agregación de intereses particulares:

*“Toda esa zona, **esos vinieron arrasando**. El huerto lo iban a poner en su zona, pero dejaban alguna participación para el barrio. Entonces esa era compartida, pero estaba lejos del barrio. No sabías muy bien lo que votabas luego, cómo se definían para decir “pues esto es para San Antón”. Bueno, algunas sí, pero esas, por ejemplo, era compartida, no sabíamos... Fue muy engorroso, ya te digo que a mí me costó mucho”.* (EC211)

12.2.4. Influencia política de la ciudadanía

En cuanto a si el presupuesto participativo incrementa la influencia política de la ciudadanía, todas las personas entrevistadas, sin excepción, explicaron que la cantidad económica puesta a debate era insuficiente para que la ciudadanía tuviera una influencia relevante en las políticas municipales. Además, consideraron que los asuntos

en los que finalmente se decidía eran menores y con poca capacidad transformadora del municipio:

*“Realmente, **el fallo que le veo, primero, es de dotación económica, es muy poquito**. O sea, el presupuesto participativo representa un nada de los presupuestos del Ayuntamiento. Por ejemplo, cualquier persona que decida un proyecto un poquito grande, le decían “sí, está muy bien, pero es que se lleva todo el presupuesto de la zona, a lo mejor”. **Entonces, lo veo como una buena idea, pero tendría que abrirse a darles más capacitación en ciertas cosas, por ejemplo, yo estoy pensando en plan**”.* (EC122)

Asimismo, las personas de las dos experiencias compartían la visión del poco margen de influencia que podía ejercer la ciudadanía con el proceso, ya que se veía fuertemente limitado por las restricciones impuestas por el propio Ayuntamiento a la hora de participar en otros capítulos de gasto:

*“O sea, me alegro porque cuando voy por la calle y veo esto con el sello de presupuestos participativos, pues veo que sí ha servido para alguna cosilla. Pero realmente, ya te digo, **creo que se le podría haber sacado mucho más rendimiento a los presupuestos de lo que se le sacó**. En ese sentido no estoy del todo satisfecha”.* (EC122)

*“Zonas con la realidad tan heterogénea de estas zonas 1.000.000 o 2.000.000 de euros pues 150.000 para mi zona particularmente, se divide en 150.000, 125.000 pues hombre **es como enseñarte un caramelo**”.* (EC211)

Esto viene unido a que las experiencias no tenían influencia en proyectos con más envergadura y funcionaron aisladamente al Plan General de Ordenación Urbana u otros planes de ciudad, y en muchas ocasiones se convirtieron en mecanismos que se limitaban a denunciar desperfectos y reparaciones:

*“Nunca llegamos a tener conflicto con el plan urbanístico porque **nunca pudimos llegar a hacer ni una asamblea ciudad, nunca pudimos hablar en plan, ¿pero ¿qué podemos hacer aquí?, ¿podemos hacer más altura o podemos hacer que se urbanice el cauce del río? No sé, eran cosas así muy concretas** para poder afectar a algo así, creo que eran cosas reservadas a los técnicos”.* (EC116)

*“**Hay cosas que serían obligatorias para un ayuntamiento sin necesidad de presupuestos participativos**, como son los arreglos de los coles, los arreglos de las baldosas, los arreglos de las deficiencias. Y digamos que, la parte no buena de eso es que al final, como es lo que más se ve, la gente acaba haciendo propuestas de eso”.* (EC215)

Todo esto influyó también en cierto malestar que sintieron algunas personas que participaron, al percibir que el presupuesto participativo era una manera de entretener a la ciudadanía en asuntos de poco calado político y que en los importantes seguía imponiéndose la lógica tradicional en la toma de decisiones públicas:

*“Yo creo que se puede hacer más ya. No sé exactamente cantidades, **pero es una participación... decir “engañosa”** es un poco fuerte, a lo mejor, pero sí que es una participación... no sé, para que tú tengas la sensación de participar, pero lo controlo yo. También sigue ahí una lista de criterios de qué tipo de propuestas puedes hacer, pero esos criterios están consensuados, no sé exactamente por quién, pero está todo controlado, y hay que controlarlo, eso está clarísimo, pero yo creo que, si todavía me acuerdo de Getafe u otro pueblo, se puede hacer más. Pero también te digo que a lo*

mejor hay más y no me he enterado yo porque ya no estoy destinando tanto. Bueno, se dejó unos años también, ¿no?, con el Partido Popular, no sé...”. (EC116)

Por otra parte, las diferencias entre lo que se decidía y lo que finalmente se realizaba y la reversibilidad de la experiencia al estar supeditada a los vaivenes políticos del municipio, también repercutieron en las limitaciones de influencia que podía tener la ciudadanía en las políticas públicas. La ciudadanía no estaba invitada a participar en la fase de ejecución, lo que generó en no pocas ocasiones distorsiones entre las soluciones propuestas por la ciudadanía con lo que finalmente ejecutaba la Administración. Las personas que participaban, por tanto, percibían una pérdida de control en esta fase con una disminución de capacidad de influir en lo que finalmente se realizaba:

“També estava la falta de comunicació entre... la idea que una persona tenia en el cap i després el que l’Ajuntament decidia. La immensa quantitat amb que pressupostàvem algunes idees que feia el veïnat...excessivament constrenyit per la forma de gestionar les peles dels ajuntaments, suposo. Perquè jo crec que amb imaginació i bona voluntat se podien haver fet moltes més coses. Per exemple, la qüestió de la marquesina. Si jo propose una marquesina i costa no sé quants mil euros, mira que jo deia “és que no cal que siga una marquesina de disseny”. (EC123)¹⁵²

“Pero lo que se ha demostrado es que precisamente no se valora la petición ni quién la ha hecho, simplemente quien la ha gestionado... es una falta de respeto”. (EC124)

Asimismo, las personas entrevistadas refirieron que la mayor o menor influencia era ejercida por una única parte de la ciudadanía al ser la que tenía la información y habilidades necesarias para participar:

“¿Por qué una propuesta sigue adelante y otra propuesta no? porque hay un grupo de gente muy potente que vota esta propuesta, y otra gente en un barrio no se mueve o no lo saben... yo creo que sí que dan bastante información. Pero si tú no lees esa información... Y tampoco te puedes leer todo, a veces hay un concierto: “Ay, no lo sabía”. No vas a ir porque no te has enterado”. (EC115)

No son procesos en los que la mayoría de la ciudadanía se sintiera especialmente vinculada y además requerían de disponibilidad y competencias que, si en la primera experiencia se vinculaban con habilidades socio-comunicativas y con la experiencia previa en el tejido asociativo o en los movimientos sociales, en la segunda, únicamente, estaban relacionadas con las habilidades digitales y de accesibilidad.

¹⁵² **“También estaba la falta de comunicación entre...la idea que una persona tenía en la cabeza y después lo que el Ayuntamiento decidía. La inmensa cantidad con la que presupuestaban algunas ideas que hacía el vecindario...excesivamente constreñido por la forma de gestionar las “pelas” los ayuntamientos, supongo. Porque yo creo que con imaginación y buena voluntad se podían haber hecho muchas más cosas. Por ejemplo, la cuestión de la marquesina. Si yo propongo una marquesina y cuesta no sé cuántos miles de euros, mira que yo decía que no es necesario que sea una marquesina de diseño”.**

Además de todo esto, llama la atención el contraste entre la visión de las asociaciones y la de la población no organizada en este aspecto. Las primeras criticaban que el presupuesto participativo difuminara la influencia ciudadana atomizándola en personas individuales en detrimento de la de mayor fuerza política y social que ostentaban las asociaciones. Por su parte, la ciudadanía no organizada pensaba que las asociaciones copaban la participación reduciendo la influencia del resto de población que muchas veces no se veía representada por el tejido asociativo:

“Aquellos (grupos motores y participación individual) se mostró que era un fracaso, porque tampoco había capacidad de liderazgo. Al final, en los temas importantes quien tiene que estar detrás es alguna asociación o algún movimiento fuerte, porque, si no, de un ciudadano individual o de 5 ciudadanos individuales que solo vayan a “vamos a comentar aquí”, tiene que tener algún elemento motivador (...) Al ser individualizado, y no estar la gente, no consensuarse una opción única común, son muchos desconectados, con lo cual no puedes influenciar”. (EC213)

“Claro porque los votos de una asociación son mayoría. A pues vamos a hacer esta propuesta y votamos a la propuesta. Toda la asociación ¿no? y tú vas individualmente, haces una propuesta y solo la votas tú, los cuatro amigos y la familia”. (EC212)

13. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

13.1. Conclusiones

Con esta tesis doctoral intentamos responder a varias preguntas de investigación relacionadas con los impactos educativos del presupuesto participativo a través del estudio de caso de una experiencia española concreta. Para ello, hemos realizado una investigación longitudinal que tenía un doble objetivo: medir y explorar los aprendizajes de una misma muestra a lo largo del tiempo, y comparar los impactos de dos modelos distintos de presupuesto participativo aplicados en un mismo municipio.

En ese marco, la experiencia de Elche se convertía así en un caso de estudio apropiado al ser una experiencia paradigmática en la evolución del presupuesto participativo en España. Se implanta por primera vez en 2008 caracterizándose por ser un proceso deliberativo, vinculante y con cierto margen de autonomía de la ciudadanía en su organización. Después de un paréntesis de cuatro años por la llegada al gobierno municipal del Partido Popular, se retoma en el año 2016 con una serie de cambios en su diseño institucional que reducen los espacios deliberativos y convierten a las nuevas tecnologías en el mecanismo principal de participación. Cada una de estas etapas respondieron a dos modelos o formas diferentes de entender el presupuesto participativo: la primera (2008-2010) presentó un diseño institucional cercano al modelo participativo planteado por Ganuza y Francés (2012), y la segunda (2016-2018) al modelo instrumentalista, identificado en el estudio exploratorio realizado para esta tesis doctoral y cuyas conclusiones se han desarrollado en el capítulo sexto de este informe (apartado 6.3.). Por otra parte, también se han incluido en el capítulo octavo (apartado 8.3.) las conclusiones de los resultados del análisis institucional de las dos etapas de presupuesto participativo en Elche en cuanto al compromiso político, organización y diseño institucional, por lo que en este epígrafe nos centraremos en responder las preguntas principales que motivaron la realización de esta tesis doctoral, y que apuntan a la dimensión educativa de las experiencias de presupuestos participativos y a cómo estas construyen una mejor ciudadanía.

A continuación, abordaremos cada una de estas preguntas planteadas en la investigación para intentar contestarlas a raíz de los resultados obtenidos. Las dos primeras cuestiones hacen referencia de manera genérica a si el presupuesto participativo es un espacio de construcción de una ciudadanía activa, a los aprendizajes que se adquieren y cómo estos perduran en el tiempo. En la tercera pregunta nos centraremos en las diferencias que existen en cuanto a impactos educativos entre los dos modelos de presupuesto participativo estudiados (participativo e instrumentalista). Por último, hemos dejado para el epígrafe siguiente (apartado 13.2.) la cuarta pregunta en el que desarrollamos propuestas metodológicas y estratégicas como punto final de esta tesis doctoral.

1. ¿Son los presupuestos participativos espacios de construcción de una ciudadanía activa?

Los resultados obtenidos revelan que el presupuesto participativo ha facilitado a las personas participantes nuevas destrezas y habilidades consideradas fundamentales para el ejercicio de una ciudadanía democrática. El proceso se convierte en un espacio de estímulo para el ejercicio de la ciudadanía al convertir a las personas participantes en corresponsables de las decisiones públicas, y tiene el potencial de promover aprendizajes que contribuyen a formar ciudadanos activos, críticos y colaborativos, capaces de reconocer y defender sus propios derechos, pero también los de otras personas. Es decir, muestran una motivación por el interés personal dentro de un contexto de necesidades colectivas, o, como diría Toqueville, a disponer de un “interés personal adecuadamente entendido” (cit. en Putnam, 1994, p. 108). En este sentido, los resultados coinciden con los obtenidos por varios estudios como los de Fedozzi (2008), Lerner y Schugurensky (2007), Talpin (2011) o García-Leiva y Paño (2011), que señalan que el presupuesto participativo tiene una importante función de construcción de ciudadanía al aumentar, asimismo, la preocupación y la implicación por los asuntos públicos de las personas que participan:

Las prácticas de presupuesto participativo, por incipientes que sean, con su capacidad específica de intervenir sobre los recursos públicos y con la posibilidad de abrir las puertas de las instituciones a los ciudadanos, constituyen uno de los medios que pueden posibilitar esta construcción de ciudadanía. (García-Leiva y Paño, 2011, p. 263)

Por otra parte, cuanto más intensidad deliberativa se ha establecido en la experiencia, mayor ha sido el aumento de la percepción de autoeficacia política de la ciudadanía y de corresponsabilidad en los asuntos públicos. Los espacios deliberativos permiten una pedagogización del conflicto que contribuye a construir nuevos

aprendizajes y un sentimiento de pertenencia colectiva y comunitaria, al no ser “los espacios en sí los que delimitan el aprendizaje sino lo que ocurre en ellos, el modo en que se plantea y desarrolla la acción colectiva dentro de los mismos” (Gil-Jaurena et al., 2016, p. 295). De este modo, el diálogo es el eje vertebrador con el que se construyen la identidad de una ciudadanía desde la práctica que, como comentábamos en el capítulo cuarto de este informe, se constituye mediante las relaciones y experiencias con los demás, y se basa en la condición humana y no en un estatus jurídico. Los resultados obtenidos nos indican que el presupuesto participativo ha ayudado a despertar en las personas participantes un sentimiento de ausencia que reconoce, no solo la legitimidad de participar en los asuntos públicos al resto de vecinos y vecinas independientemente de su condición jurídica, sino la imperativa necesidad de la incorporación de sus visiones y discursos para construir mejores políticas públicas.

2. *¿Qué aprendizajes adquieren las personas y comunidades que participan en presupuestos participativos? ¿De qué modo y en qué grado se consolidan estos aprendizajes a lo largo del tiempo?*

El análisis de las entrevistas a la ciudadanía ha tenido como objetivo identificar los elementos que influyen directamente a nivel individual en las personas que participan en el presupuesto participativo, y conocer cómo contribuye a las relaciones, capacidades y disposiciones de grupos y personas, y estas, a su vez, en la dinámica social del municipio donde se desarrolla la experiencia.

Este doble análisis nos ha ayudado a conocer que los presupuestos participativos aportan beneficios intrínsecos en las personas y en las comunidades donde se desarrollan. Las personas que participan aprenden sobre el funcionamiento de las instituciones, sus derechos y deberes, cómo es el municipio en el que viven, o cuáles son las desigualdades que existen y las potencialidades de su comunidad. Estos mecanismos se convierten, también, en espacios privilegiados de adquisición de habilidades sociales como saber escuchar, tomar decisiones o ponerse en el lugar de otros, y de valores cívicos como la solidaridad, la equidad o el respeto, importantísimos para el funcionamiento de una sociedad democrática. Además, los resultados apuntan a que estos aprendizajes tendrían una gran capacidad de generalización a otros ámbitos de la vida de las personas que participan.

Sobre los impactos a nivel comunitario, se han identificado en el modelo participativo (2008-2010) efectos en el fortalecimiento y en la creación de capital social, porque *“eso es lo bueno también [del presupuesto participativo] que crea*

ciudad, que te hace ver que todos importan” (EC125). El presupuesto participativo ha posibilitado la creación de nuevas dinámicas sociales con la renovación de ciertos liderazgos, la aparición de nuevos colectivos y la reactivación de redes ciudadanas. Asimismo, estas experiencias tienen el potencial de establecer nuevos patrones de relación entre la población y los poderes públicos que refuerzan la confianza, los lazos de solidaridad y los procesos democráticos: “Es decir, la participación tiene como objetivo directo escuchar a los ciudadanos, aunque indirectamente sirve también para otra cosa, quizás incluso más importante: generar el capital social que ha de garantizar el buen funcionamiento de nuestra sociedad” (Brugué y Martí y Puig, 2011, p. 25).

No obstante, los resultados no apuntan a los obtenidos en otras investigaciones (García-Leiva y Paño, 2011; Molina, 2013; Talpin, 2011; Mayor, 2018) en las que relacionaban la participación en el presupuesto participativo con la adquisición de una capacitación técnica por parte de la ciudadanía. En nuestro caso, ni el nivel de intensidad de las experiencias ni las puntuales acciones formativas desarrolladas fueron suficientes para lograr este resultado. Tampoco la influencia política percibida por la ciudadanía, en las dos etapas, convertía al presupuesto participativo en una herramienta de transformación social y de distribución de poder. Las personas quieren participar, pero también esperan ver resultados en cuanto a la mejora de su calidad de vida. Si al principio fue motivador e ilusionante poder decidir sobre pequeñas inversiones y obras, luego se convertiría en insuficiente y frustrante ver que las decisiones estratégicas y de más calado seguían tomándose de manera jerárquica y compartimentada.

Por otra parte, ya hemos explicado en los capítulos segundo (apartado 2.1.6.) y duodécimo (apartado 12.1.), que la muestra no nos ha permitido la generalización de perfiles específicos con diferencias en cuanto a lo que se aprende participando en el presupuesto participativo. No obstante, sí que se han podido reconocer incrementos más altos en jóvenes, en personas con menor experiencia participativa y en individuos con estudios básicos, aunque solo en el modelo participativo y con un nivel de validez bajo. En este sentido, sería interesante seguir estudiando este aspecto ya que, en la medida que conozcamos las particularidades de la población con la que estamos trabajando, podremos adecuar los espacios, las acciones y las metodologías a sus características.

Para estudiar la permanencia a lo largo del tiempo de los aprendizajes adquiridos, se entrevistó a la misma muestra (n1) cinco años después de las primeras

entrevistas, para averiguar en qué medida los aprendizajes subsisten a pesar del paso del tiempo y la desvinculación de estas personas con el presupuesto participativo.

Por norma general, existe un nivel muy alto de permanencia a lo largo de los años de los aprendizajes obtenidos con pequeñas variaciones de resultados en las cuatro categorías, lo que validaría la hipótesis planteada por García-Leiva y Paño (2011) y de Talpin (2011) sobre la dificultad que tienen los aprendizajes adquiridos en el presupuesto participativo de desaparecer con el paso del tiempo. La categoría que presenta mayor consolidación de aprendizajes es la de actitudes y la que más desciende la de prácticas, dado que, como refirieron las personas participantes, varios de los indicadores de esta última categoría se redujeron cuando las personas dejaron de participar en el proceso. Esto demuestra que la permanencia y consolidación de las experiencias favorece la aparición e intensificación de aprendizajes y que el presupuesto participativo genera en las personas que participan, además, un sentimiento de pertenencia a la comunidad y de vinculación a un proyecto común que hace que las personas se preocupen más por el bienestar colectivo y el desarrollo de su ciudad.

3. *¿Existe alguna relación directa entre la metodología implementada y los impactos producidos a nivel institucional y en personas y comunidades?*

La investigación realizada nos ha indicado que se obtienen resultados diferentes según sea la metodología implementada. Hemos visto que, a partir del año 2015, aparecen cambios en la metodología de los presupuestos participativos que originan la aparición de un nuevo modelo en España: el modelo instrumentalista. La experiencia de presupuesto participativo de Elche, que se retoma por esas fechas después de una paralización de cuatro años, pasa así de ser una experiencia que se encuadraba dentro del modelo participativo entre los años 2008-2010, a realizarse con características más propias del modelo instrumentalista a partir del 2016, aunque al principio se realizaran tímidos intentos por mantener parte de la estructura de la anterior etapa con los grupos motores y la intención de realizar un autorreglamento.

A raíz de todos estos cambios, observamos que el presupuesto participativo reduce significativamente los impactos de aprendizaje de las personas participantes en la mayoría de los indicadores, sobre todo en los que hacen referencia a habilidades sociales y capacidades relacionales. Esto es debido al aumento de protagonismo en la experiencia de la fase de votación en detrimento de la intensidad deliberativa. Los presupuestos participativos instrumentalistas no fomentan la creación colectiva de propuestas y se convierten únicamente en una simple agregación de intereses estáticos,

más cercano al paradigma liberal de la democracia que poco tiene que ver con los orígenes del presupuesto participativo en América Latina. Las experiencias instrumentalistas son procesos en los que la mayoría de la ciudadanía no se siente especialmente vinculada y además requieren competencias para participar que tienen que ver con la accesibilidad y las habilidades digitales y no con habilidades socio-comunicativas y relacionales como en el modelo participativo. Los resultados, por tanto, nos señalan que la dimensión de intensidad y la profundidad deliberativa de cualquier experiencia participativa, como nos dicen Francés et al., (2015), son especialmente relevantes porque es la que delimita en buena medida el alcance pedagógico del proceso.

Los resultados de nuestra investigación en este sentido coinciden con los obtenidos por Allegretti et al (2011) o García-Leiva (2014), que indican que existe una mayor probabilidad de fortalecimiento comunitario en las prácticas donde se elaboran autorreglamentos, y en los que se incluyen criterios de justicia social contruidos de manera colectiva, característica que se encuentra sobre todo en los procesos que podríamos clasificar dentro del modelo participativo. Algunos autores señalan que existen diferencias en la capacidad fortalecimiento comunitario y de transformación social de una experiencia según sea el modelo de presupuesto participativo desarrollado. Así, Aevo (2014) indica que los modelos representativo y burocrático dotan a los procesos de niveles de transversalidad más bajos y, en consecuencia, de menos impactos en las dinámicas políticas de la comunidad. Nuestro estudio nos ha permitido incluir a estos dos modelos señalados por Aedo (2014) las experiencias desarrolladas bajo el modelo instrumentalista.

En cuanto al análisis de los niveles institucional y comunitario, los resultados indican que el modelo participativo tiene capacidad de producir cambios en relación con las estructuras institucionales y organizativas, las relaciones sociales y de fomentar valores cívicos de cooperación y colaboración cuando estos procesos se alejan del marco de competitividad que normalmente predomina en los modelos instrumentalistas. Los espacios de deliberación y colaboración que se dan, sobre todo, en el modelo participativo, generan en las personas que participan confianza y capacidades asociativas que desaparecieron, según decían las personas participantes, en la segunda etapa del presupuesto participativo de Elche. El modelo participativo, aunque con limitaciones, ha producido mayor impacto al generar una mayor confianza y relaciones más directas entre la ciudadanía y las instituciones, además de algunos cambios en la estructura organizativa del Ayuntamiento y un clima de mayor confianza y eficiencia al

incluir la deliberación en las dinámicas de comunicación entre departamentos, unidades y servicios. (López y Pineda, 2014).

Y es que las experiencias cercanas al modelo instrumentalista ponen el énfasis en incluir las visiones individuales en un marco de competencia entre intereses personales, sin modificar las lógicas de funcionamiento y gestión de la propia Administración. En cambio, las que se encuentran más cerca del modelo participativo pueden propiciar un cambio de relaciones entre la Administración y la ciudadanía, y es mediante el reconocimiento de intereses y motivaciones diversos cuando pueden construirse consensos a través de la argumentación, la escucha y la creatividad.

Por lo tanto, nos encontramos ante un proceso —el presupuesto participativo— emancipador en el que se articula bajo un eje de educación liberalizadora (Freire, 1969), constituyendo un proceso educativo que genera nuevos y significativos aprendizajes a los diferentes actores que configuran la experiencia, tanto de la ciudadanía como del gobierno y personal de la Administración, pero en el que su alcance está fuertemente condicionado por las metodologías implementadas. Y es que los resultados recogidos nos indican que cuanto mayor intensidad participativa exista en los procesos, mayores aprendizajes e impactos se consiguen en la ciudadanía, organizaciones y comunidades.

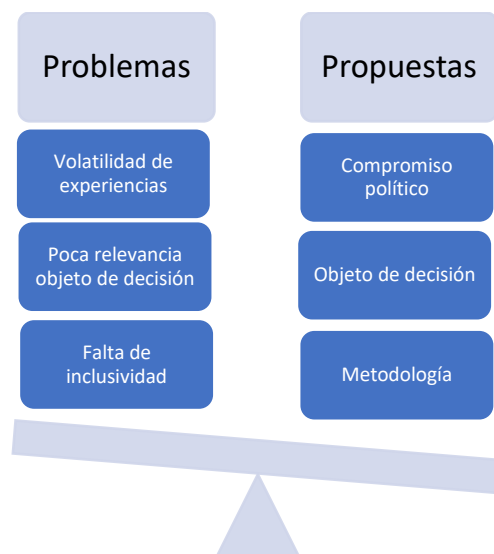
13.2. Propuestas estratégicas y metodológicas

En este último punto de este informe abordamos la última pregunta de nuestra investigación: *¿Qué propuestas estratégicas y metodológicas podrían hacerse para que estos procesos aumenten su potencial educativo y transformador?* Entendemos que, en muchos procesos de presupuesto participativo, existe una ausencia significativa de espacios y mecanismos para la adquisición y profundización de competencias genéricas y específicas para una ciudadanía más crítica, participativa y transformadora. Como señala Luchmann (2008), los objetivos de los diferentes gobiernos que han puesto en marcha esta iniciativa no están dirigidos a la formación de una verdadera “cultura política” y relegan la dimensión de fortalecimiento por otras más eficientistas. Por este motivo, nos planteamos como uno de los objetivos de esta tesis doctoral el proponer propuestas metodológicas que respondan a los déficits y necesidades detectados en la investigación. Asimismo, terminar esta tesis doctoral con una serie de propuestas que tuvieran como propósito la mejora de los procesos responde a la utilidad de que la investigación genere conocimiento orientado a la acción y no solo

para el descubrimiento de la realidad, así como responder al para qué y al para quién está dirigido este trabajo.

Morales (2016b) realizó una serie de recomendaciones para fortalecer el carácter de empoderamiento de las experiencias de presupuesto participativo: (1) que fueran diseñadas como procesos educativos a largo plazo, (2) que crearan contextos y relaciones que favoreciesen el empoderamiento, y (3) que incorporaran estrategias de concienciación y mecanismos de autoevaluación que analizaran los impactos y las transformaciones a las que se aspiraba. Durose et al. (2009) indican que para darse el fortalecimiento comunitario son necesarias dos premisas básicas: el compromiso político y la relevancia de los temas en discusión. Por todo ello, aunque si partiéramos de los resultados que se han obtenido en esta investigación podrían hacerse infinidad de propuestas políticas y metodológicas para la mejora de las experiencias, vamos a centrarnos en estos dos aspectos por su relevancia en nuestro trabajo, añadiendo algunos elementos que consideramos esenciales relacionados con el diseño metodológico y el desarrollo del propio proceso (Figura 71). Es preciso puntualizar que la clasificación que hemos utilizado no es cerrada al existir propuestas que comparten componentes políticos y metodológicos, por lo que rogamos al lector o lectora que la considere una propuesta de sistematización y organización en la redacción de este informe, y no como categorías independientes y cerradas o acciones propias de un actor del presupuesto participativo concreto (el personal político, técnico o ciudadanía).

Figura 71: Problemas y propuestas para el presupuesto participativo.



Fuente: elaboración propia a partir de Cabannes (2017) y Durose et al (2009).

Las siguientes propuestas, lejos de ser soluciones cerradas que poco sentido tendrían por el carácter dinámico de los procesos y la heterogeneidad cultural y sociopolítica de cada contexto, buscan la reflexión para superar tres de los grandes desafíos con los que se encuentran las experiencias: (1) su volatilidad, (2) el poco presupuesto puesto a debate en muchas de ellas y (3) la falta de inclusividad al involucrar un porcentaje muy reducido de la población (Cabannes, 2017).

13.2.1. Propuestas para el compromiso político

Hemos visto que la falta de una visión compartida por parte de todos los partidos políticos del Pleno hizo que, después de las elecciones de 2011 y la llegada del Partido Popular con mayoría absoluta al gobierno municipal, la experiencia se paralizara y comenzara un proceso de desmemorización institucional en el que se borró toda referencia al trabajo realizado todos esos años. Para prevenir este tipo de situaciones, que como hemos visto inciden en la pérdida de confianza por parte de la ciudadanía, es fundamental realizar **acciones de negociación inicial**, previas a la puesta en marcha del presupuesto participativo, con los diferentes actores que forman parte de la realidad del municipio, entre los que cobran especial relevancia los partidos políticos que forman parte del Pleno y también los que puedan estarlo en un futuro.

Y es que una pérdida de confianza de la ciudadanía en el gobierno podría condicionar y lastrar posibles procesos participativos futuros. Además, el escaso interés político en el proceso se traslada al personal técnico de la Administración, que percibe una falta de seriedad en el proyecto y no se implica en él como se necesita en un proceso de tanta complejidad (Manjavacas, 2008). En los inicios de una experiencia de presupuestos participativos escucharemos discursos resistentes que atienden a tres tipos de legitimidades: la del personal político (legitimidad dada por las urnas), la de las y los técnicos municipales (legitimidad por su formación y profesión), y la del tejido asociativo (legitimidad por su recorrido participativo). No realizar un proceso de negociación que integre estas tres legitimidades podría tener como consecuencia que más adelante alguno o algunos de estos actores puedan “boicotear” el proceso. Algunos ejemplos de procesos de negociación que favorecieron el desarrollo de la metodología son los comentados en el capítulo quinto de este informe (apartado 5.3.) en los municipios de Mejorada del Campo (Madrid) y Rubí (Barcelona).

Asimismo, el compromiso político, entendemos, debe materializarse mediante la articulación de principios y mecanismos de radicalización democrática que

posibiliten la distribución de poder y convierta al presupuesto participativo en un verdadero mecanismo de transformación social. Una forma apropiada para desarrollar este tipo de principios sería la de **recuperar y adaptar las declaraciones de Antequera y Bogotá** como guía metodológica o, si se prefiere, deontológica que proporcione a las experiencias de una significación diferente e incluya los principios de (1) universalidad, (2) deliberación, (3) inclusividad, (4) justicia social, (5) vinculación de las decisiones, (6) autorreglamentación, e (7) innovación. Esto obligaría a que las experiencias no eliminaran elementos que se han visto fundamentales desde el punto de vista transformativo del proceso, y, además, convertiría a estos principios en criterios generales de evaluación que proporcionarían una significación diferente a otras prácticas que han incorporado al mismo significante otros significados más instrumentalistas.

Otro elemento que suele estar supeditado a una decisión política es la **periodicidad del ciclo del presupuesto participativo**. En la mayoría de los procesos en España este ha sido anual, aunque han aparecido voces en los últimos años que señalan la conveniencia de que los procesos sean bienales, e incluso cuatrienales, con el pretexto de adecuar mejor los tiempos con los del ciclo presupuestario y prevenir lo que se ha denominado “fatiga participativa” de la ciudadanía.

En este sentido podrían atenuarse muchos de estos problemas de las experiencias sin tener que espaciar a dos o cuatro años los procesos, cambiando simplemente la calendarización. Se puede programar, lo que normalmente se ha hecho por año natural, entre septiembre y junio del año en el que se aprueba el presupuesto público. No son pocas las experiencias que deciden las propuestas con el presupuesto ya aprobado o que presentan un porcentaje elevado de propuestas sin ejecutar por no haberse adaptado a los plazos de contratación, por lo que buena parte de ellas recurrieron a los comentados procesos exprés o cortoplacistas para corregir estos desajustes. Una solución que, como hemos visto, más que resolver, dificulta la consecución de objetivos fundamentales del presupuesto participativo. Se aprende ciudadanía desde la práctica, y el aprendizaje necesita consolidarse mediante la repetición y duración de estas prácticas si queremos integrarlas en nuestra cotidianeidad (Funes, 2016). Los aprendizajes serán más profundos, por tanto, cuanto mayor periodicidad e intensidad tengan los procesos de democracia participativa.

Asimismo, es verdad que existe mayor riesgo de sufrir “fatiga participativa” cuanta más intensidad se exija a las personas participantes, pero no es menos cierto

que una buena práctica de presupuesto participativo se caracteriza por disponer de varios niveles de intensidad en la participación y particularizarse en su funcionamiento por el principio de alternancia de las personas delegadas dentro de los órganos del presupuesto participativo. No es tanto la exigencia de trabajo que se requiere a las personas participantes sino el cómo los resultados se ajustan al nivel de expectativas de la ciudadanía. Como nos decía un vecino, lo que genera frustración no es la carga de trabajo, sino que no se produzcan cambios a raíz de su participación en el presupuesto participativo:

“El trabajo no agobia, lo que agobia es que deberían (personal político y técnico) de escuchar y escuchar las voces de la gente que está trabajando, deja su trabajo para ir a esto porque le gusta, pero también quieren ver cambios...si no nos vamos a casa”. (EC111)

Creemos más que, en estos casos, lo que verdaderamente se pretende paliar es una falta de compromiso político y una serie de resistencias para invertir en los recursos materiales y humanos suficientes y a generar cambios internos dentro de la Administración, que seguramente traerían conflictos con el personal técnico y administrativo. Un proceso tan complejo requiere de recursos y cambios en el funcionamiento de la Administración, pero también de la repetitividad de la experiencia (Talpin, 2011, 2012) y la visibilización mediante la ejecución de propuestas de ese compromiso con carácter anual, que, como veíamos en el capítulo tercero de este informe (apartado 3.3.), es uno de los potenciales de los presupuestos participativos, y así lo demostraría la poca significación que han tenido las experiencias bienales que ha habido hasta ahora en España.

Otra característica de la mayoría de las experiencias de presupuesto participativo en España ha sido la poca influencia política que han tenido muchas experiencias por su incapacidad de **planificación a largo plazo**. Los presupuestos participativos no deberían estar aislados de la realidad y las diferentes herramientas de planificación que existen en un territorio, por lo que se tendrán que integrar en un proceso más extenso de planificación participativa descentralizada y conjuntada con niveles territoriales más amplios con objetivos a más a largo plazo (Caballero et al., 2019). El presupuesto participativo debe estar integrado en un plan de participación ciudadana que aglutine y dé sentido a todos los procesos participativos que intervengan dentro de la planificación y ordenación del municipio. En Elche, en este sentido, el presupuesto participativo podría haberse integrado en la Estrategia Elche 2030, que es un proceso de planificación más amplio que tiene como objetivo transformar el modelo territorial, medioambiental y económico del municipio y está alineado con los Objetivos

de Desarrollo Sostenible. Esto podría haber convertido al *Pressupost Participatiu* en una experiencia que contuviera impactos claros y criterios de evaluación innovadores en sostenibilidad, como ya existen en otros territorios como en las ciudades de Águeda y Lisboa en Portugal o Chengdú en China (Cabannes, 2019).

Por otra parte, es conveniente realizar un **diagnóstico** de la realidad antes de comenzar con una experiencia de este tipo. Esta evaluación inicial de la situación del municipio tiene como finalidad saber de dónde partimos, y se debería llevar a cabo con la implicación de las redes ciudadanas del conjunto de la población del territorio (autodiagnóstico). El objetivo principal es la búsqueda de un mayor conocimiento sobre la realidad participativa de la comunidad, que nos proporcione información para la toma de decisiones en torno al diseño y características del proceso, revelando y analizando de una manera colectiva los principales ejes que determinan los problemas en torno a la participación ciudadana. Además, deberá contemplar los recursos disponibles, potencialidades y mecanismos de apoyo que ya el propio proceso de diagnóstico genera, para que nos ayuden a perfilar estrategias y elementos problematizadores para la búsqueda de mayor aceptación y colaboración de los diferentes agentes que conforman la comunidad, y así prevenir obstáculos y dificultades en un futuro. Analizar los recursos que disponemos antes de implantar esta metodología, se convierte en una tarea fundamental porque solo se debería poner en marcha si aquellos pueden garantizar que el proceso no va a frustrar las expectativas de la ciudadanía, y que los resultados que se obtengan podrán revertir en la mejora de la calidad de vida de las personas (Pineda y Pinheiro, 2018).

Asimismo, la realización de una evaluación inicial se fundamenta, según Martí (2005), por dos aspectos fundamentales en un proceso comunitario: por una parte, se debate sobre los temas en los que se pretende incidir; por otra, pone a los actores en condiciones de hacerlo, al introducir nuevos papeles, lógicas y prácticas de transformación social desde la comunidad. Los resultados que se pretenden obtener están referidos, no solo a la generación de conocimiento compartido sobre la realidad, sino también a la creación de unas bases, creadas en torno al nacimiento de nuevas relaciones de confianza y de redes vecinales y sectoriales, con las que se puedan planificar los objetivos, estrategias y acciones en materia sobre políticas de participación ciudadana. Pero no se trata solamente de incorporar a la comunidad como sujeto de conocimiento, “sino de vincular el sujeto de conocimiento con el sujeto de acción” (Martí, 2005, p. 185). Es decir, convertir a la ciudadanía en protagonista de un proyecto transformador generando nuevas prácticas de relación y actuación y, a la

vez, crear procesos de corresponsabilidad y planificación participativa. Y es que el diagnóstico puede servir también para que la gente, acostumbrada a no tener espacios de queja, pueda verbalizar las necesidades y muchas veces frustraciones antes de iniciar los espacios deliberativos y reflexivos de presentación de propuestas. Como dice Marco Marchioni (2002), el diagnóstico comunitario es el eje en el que se articulan los anhelos y prioridades compartidas y que permite crear un proyecto colectivo, comunitario y común.

Existen dos tipos de diagnósticos que es necesario diferenciar porque tienen objetivos diferentes y se realizan en momentos distintos. El primero —que denominaremos “de participación”— tiene como objetivo principal la búsqueda de un mayor conocimiento sobre la realidad participativa del municipio, revelando y analizando de manera colectiva los principales ejes que determinan los problemas en torno a la participación ciudadana, así como de los recursos disponibles, potencialidades y mecanismos de apoyo que, en ocasiones, no pueden ser visibles por la comunidad sin la generación de este analizador colectivo que supone la realización de esta evaluación inicial. Su desarrollo permite identificar, ordenar y jerarquizar los problemas comunitarios con relación a la situación de la participación, permitiendo así que la gente disponga de mayor y mejor información para la puesta en funcionamiento del presupuesto participativo y la formulación de las líneas de diseño político y metodológico.

Por otra parte, existe otro tipo de diagnóstico que está enfocada a la detección y reflexión previa de las necesidades del territorio con el objetivo de colectivizarlas y convertir al presupuesto participativo en un modelo para la eficiencia en el destino y utilización de los recursos públicos, es decir, no solo se trata de convertir al presupuesto participativo en un instrumento que garantice el ejercicio del derecho de participación de la ciudadanía, sino también que ayuda a tomar mejores decisiones públicas. Realizar un diagnóstico previo de necesidades del territorio evitaría que las propuestas se conviertan en la “carta de los reyes magos” e integraría al presupuesto participativo en una planificación más estratégica dirigiendo estas propuestas a necesidades que previamente se han identificado y definido colectivamente. Estos diagnósticos requerirían de metodologías y técnicas de investigación participativa por los temas, actores y roles de las personas investigadoras, y podrían tener una calendarización de cuatro años.

Otro aspecto fundamental son los **recursos dedicados a la puesta en marcha y funcionamiento del presupuesto participativo**, que deberán ser suficientes si no queremos decepcionar las expectativas de la ciudadanía. Como apuntan Navarro et al. (2009) cuanto mayor número de personas existan trabajando en el ámbito de participación de un municipio, mejores resultados y mayores cotas de calidad participativa se consiguen. Asimismo, la territorialización y descentralización que tienen lugar en muchos procesos requieren de personal que dinamicen y faciliten los diferentes grupos y órganos ciudadanos que forman la estructura del presupuesto participativo. Así, volviendo otra vez a Sevilla, para facilitar y apoyar a los diferentes grupos motores en los centros cívicos, se contrató a casi una veintena de técnicos de animación sociocultural que dinamizaban las sesiones (Bastante et al., 2005).

Otro punto que tiene que ver con el compromiso político, es el **peso de la concejalía de la que depende orgánicamente el presupuesto participativo**. La dependencia orgánica del proceso es importante en la medida que un proyecto tan complejo necesita coordinarse desde áreas con diferentes competencias para poder llevarse a cabo. La propia Concejalía de Participación Ciudadana, por sí misma, y más teniendo en cuenta que era la única concejalía del gobierno del partido que impulsaría el proceso en Elche (Compromís), tenía escaso peso para poder proyectar y desarrollar el presupuesto participativo con las garantías adecuadas. Sería conveniente que el proceso se transversalizara y que dependiera también de otras concejalías como Hacienda, Urbanismo o la propia Alcaldía. Esto generaría más confianza en el personal técnico y la ciudadanía, sobre todo, cuando nos encontramos con áreas dirigidas por distintos partidos de gobierno. Aunque no podemos olvidar que esto plantea nuevos retos entre las diferentes concejalías y departamentos, como son asegurar un posicionamiento común, mejorar la coordinación y dejar espacio al protagonismo de la ciudadanía

Además, una manera de visibilizar el compromiso político con el proceso, que genere confianza en la ciudadanía, es incluir a esta en la elaboración de las normas internas del presupuesto participativo. Y es que la realización de un autorreglamento se basa en los siguientes tres fundamentos que ayudan a iniciar y consolidar el propio proceso (Francés et al., 2015):

- Principio democrático: Genera un espacio de confianza, transparencia, deliberación y empoderamiento de la ciudadanía.

- Seguridad: Para que exista un documento de referencia que pueda ser consultado por cualquier participante para comprender el funcionamiento del proceso.
- Previsión: Se anticipa a posibles conflictos que puedan ocurrir durante el desarrollo del proceso.

Asimismo, incorporar en el proceso un mecanismo de revisión de estas normas elaboradas por la ciudadanía sirve para realizar parte del seguimiento y evaluación del proceso, que, como hemos indicado, generalmente ha sido la fase más descuidada dentro de las experiencias desarrolladas en nuestro país. Pero como hemos visto anteriormente, copiar procesos sin tener en cuenta las circunstancias territoriales, culturales y sociales, ha supuesto un problema de cara a su pervivencia. En ese sentido, como las normas definirán buena parte de las características del presupuesto participativo, las dinámicas para su realización deben ser creativas para evitar copiar otros reglamentos desde el principio. En la Figura 72 aparece un ejemplo de primera sesión de un taller de autorreglamento; es la adaptación de la dinámica “Soñemos nuestra ciudad” en el que cada pósito se recoge los diferentes apartados que normalmente abarca un autorreglamento: los principios de funcionamiento, participantes, tipo de propuestas, etc. Este taller se realizó en Cieza (Murcia) en el año 2018, y, aunque es relativamente dirigido, esto fue debido al poco tiempo con el que se contaba para realizar el reglamento contando únicamente con tres sesiones con el grupo motor y porque no se contempló la posibilidad de elaborar el autorreglamento a lo largo del proceso como hemos visto que se ha hecho en varios municipios. Es conveniente disponer de más tiempo para trabajar y reflexionar colectivamente sobre cómo estructurar y organizar el presupuesto participativo, pero son técnicas que pueden adaptarse a las limitaciones organizativas y de recursos que pudieran disponer los procesos.

Figura 72: Diapositiva de taller de elaboración de autorreglamento.



Fuente: elaboración propia.

13.2.2. Propuestas para ampliar la influencia ciudadana

En cuanto al **objeto de decisión**, existen dos características que influyen determinantemente en que las personas inviertan o no el tiempo y las energías en participar: (1) la cantidad y (2) la progresividad. Saber cuál es la cantidad apropiada para ser gestionada participativamente ha sido, y sigue siendo, una de las cuestiones que más ha preocupado a las personas responsables de implantar un proceso, aunque, en los últimos tiempos, se había extendido la idea de que la cantidad de dinero era menos importante que los impactos comunitarios, por lo que lo relevante era poner el proceso en marcha sin importar demasiado la cantidad que se ponía a debate. Sin embargo, investigaciones recientes nos indican que, cuando la cantidad a debatir es muy baja, los procesos tienden a desaparecer (Cabannes, 2017). En este sentido, aunque no existe un porcentaje de presupuesto por habitante apropiado para empezar con un presupuesto participativo (eso dependerá de diferentes características y circunstancias que se den en el territorio), la cantidad deberá ser lo suficientemente atractiva para que la ciudadanía invierta su tiempo y esfuerzos en implicarse en el proceso. La clave se encuentra en saber conjugar la visión transformadora que capacita a la ciudadanía con la instrumental que busca la eficiencia en la gestión pública. Tan negativo es exigir a la ciudadanía una alta dedicación con pocos incentivos, como poner

en riesgo la calidad de la toma de decisiones desarrollando canales que no ofrezcan los suficientes tiempos de debate y reflexión.

A este respecto, deberemos ser lo suficientemente creativos para adaptar el proceso a posibles crisis económicas y sociales que disminuyan drásticamente los recursos disponibles. Es mucho lo que se ha discutido en este aspecto sobre el planteamiento del debate en un contexto de recortes de recursos públicos y existen posiciones encontradas sobre la conveniencia o no de desarrollar procesos que debatan directamente sobre la reducción de partidas presupuestarias. En estos casos, no creemos que sean negativos estos procesos siempre y cuando se garantice la suficiente información y formación a la ciudadanía, exista un compromiso político continuado a largo plazo y también se incluya la posibilidad de discutir sobre los capítulos de ingresos para intentar maximizar los recursos y favorecer políticas redistributivas.

La **creatividad**, además, es necesaria en la medida que los procesos necesitan renovarse constantemente para logra su pervivencia en el tiempo. Y esto es debido a que cuando los procesos pierden su carácter de innovación y se convierten en actividades rutinarias, paulatinamente van disminuyendo su centralidad en la toma de decisiones públicas hasta su desaparición (Lüchmann et al., 2018). Por tanto, debe haber un esfuerzo constante por la innovación y realización de cambios que tengan como objetivos el adaptarse a las diferentes circunstancias que puedan ir produciéndose para asegurar la sostenibilidad de las experiencias.

Asimismo, la **progresividad** en el objeto de decisión hace referencia a la cada vez mayor influencia que deberá tener la ciudadanía en las políticas públicas. No solamente alude a la necesidad de incrementar año tras año la cantidad que se decide participativamente, sino a la progresiva mayor capacidad de influencia que debe tener la ciudadanía en las decisiones públicas. Esto nos lleva, no solo a plantear nuevas áreas, capítulos y temas de debate en los que la ciudadanía tenga capacidad de decisión y de control social, sino también a integrar el presupuesto participativo en un proceso más amplio de planificación participativa. Al final es como la familia que tiene consignada una paga semanal para su hijo o hija, le da un dinero para gastarse, pero esto no significa que se involucre en la gestión de la economía familiar. Y es que, la percepción de la ciudadanía sobre su capacidad de influencia en las decisiones públicas es un predictor de éxito de participación en las experiencias de presupuestos participativos (Figueroa, 2011). Si recordamos lo que nos planteaba una vecina, las pequeñas obras e inversiones son insuficientes si queremos que el presupuesto participativo sea una

herramienta de empoderamiento ciudadano y justicia distributiva que atraiga a la ciudadanía a participar:

*“Si solamente nos centramos en obras (capítulo de inversiones) se pierde. Creo que **el presupuesto participativo debería ser dirigido a cualquier intervención del tipo que sea en la ciudad**. De todas formas, el ver que había más posibilidades vino como consecuencia de que exclusivamente fuese para inversiones, y vimos la carencia de todo lo demás”.* (EC113)

*“Como mejora, solo se habla de gasto y a lo mejor sí que **tendría que ser de ingresos, también por la propia ciudadanía**; y que fuera consciente también que el presupuesto participativo no es que el ayuntamiento reparta dinero. Si es que ese dinero viene de algún sitio, del bolsillo de los contribuyentes”.* (EC213)

13.2.3. Propuestas para la mejora metodológica

Los mayores problemas con los que se enfrenta una experiencia de presupuesto participativo en sus inicios son la desconfianza de la ciudadanía en el proceso y la falta de cultura participativa en los territorios donde se participa. Una de las estrategias más comunes para sortear estos problemas es la de realizar una **experiencia inicial o experiencia piloto** con el objetivo de incrementar la confianza con la ejecución de las primeras obras y la capacitación del personal político y técnico y la ciudadanía mediante acciones con un alto componente pedagógico y de empoderamiento (Francés et al., 2016). En estos casos suelen realizarse experiencias más cortas con una cantidad puesta a debate menor, sectoriales (juventud, infancia...), territoriales (barrio, distrito...) o temáticas en las que se discuten partidas específicas de una o varias concejalías.

Hemos visto lo importante que es para ejercitar el derecho de participación el contar con **información y formación** suficiente adaptada a la población en general. Para una toma de decisiones públicas de calidad de la que forme parte la ciudadanía, requiere de un esfuerzo de transparencia informativa institucional con la que se consiga que las personas que se involucran tengan la información suficiente en cuanto a la problemática, las alternativas de solución, sus consecuencias, etc. (Martí, 2008). Esto significa considerar las relaciones de poder para capacitar a los que menos conocimientos, competencias y habilidades tienen para la participación (Morales, 2016) y utilizar una metodología con la que proporcionar una información comprensible y neutral a la ciudadanía. Como decían Escalera y Coca (2013):

Si no existe flujo de información suficiente, adecuada, accesible y comprensible para la generalidad de los potenciales participantes, lo que con frecuencia hace necesario su tratamiento y traducción para que, sin perder veracidad, pueda ser asimilada por la

ciudadanía no-experta y permita su utilización para la producción colectiva de conocimiento. (p. 19)

Es llamativo que en muchas experiencias las personas que participan no conozcan los aspectos jurídico-técnicos más básicos de un presupuesto municipal: los capítulos que lo componen, cómo se elabora, los pasos para su aprobación, los requisitos de ejecución, etc. Sevilla, ya en el año 2004, hizo una campaña institucional con la que procuró formar a la ciudadanía en todos estos aspectos, además de en competencias específicas para poder participar (habilidades comunicativas, metodologías participativas...) a través de jornadas, talleres presenciales y tutoriales en internet en los que se utilizó un **lenguaje sencillo, adaptado y comprensible** por la ciudadanía. Y es que, a pesar del paso del tiempo, la experiencia de Sevilla sigue siendo referente de muchas de las prácticas realizadas.

Además, la estrategia de comunicación debe evitar utilizar metodología y terminología que evoque elementos de competitividad entre los diferentes intereses o grupos que forman parte de la comunidad. No son pocas las experiencias que utilizan términos como “propuesta ganadora” o “concurso”, que no fomentan los valores de cooperación y corresponsabilidad y muestran una imagen dicotómica de “ganadores y vencidos”. Existen alternativas con expresiones más respetuosas con los principios del presupuesto participativo: “propuesta priorizada”, “consenso”, etc. Se hace necesario, pues, la creación de una terminología que sea acorde con los principios del presupuesto participativo, que no genere competitividad entre vecinos y vecinas, sino que potencie los lazos de colaboración, solidaridad y definición compartida de problemas y soluciones.

Para seguir creciendo las diferentes concejalías y departamentos deben creer en el mismo, mejorar su coordinación y dejar espacio al protagonismo de la ciudadanía. El nivel de implicación del personal técnico de otras concejalías era insuficiente y era necesario un **plan de formación que integrara ciudadanía, actores políticos y técnicos** y abarcara los contenidos y competencias transversales y específicas. Es complicado ajustar estos procesos de democracia participativa con la jerarquización y rigidez que caracteriza nuestro sistema burocrático (Subirats, 1992), por eso necesitamos incrementar el nivel de capacitación de los diferentes actores al ser esta uno de los factores más importantes de éxito y de sostenibilidad de las experiencias (Cabannes, 2017). El alcance de los procesos sería mayor si se articularan estrategias

pedagógicas apropiadas y se incorporaran espacios de formación para todos los actores participantes, sean ciudadanos, técnicos o electos¹⁵³ (Pineda y Pires, 2008a).

En cuanto a la **inclusividad** de los procesos, hemos visto que los modelos participativo e instrumentalista abren la participación en todas sus fases a cualquier vecino o vecina que cumpla con los requisitos de edad, que suele fijarse entre los 14 o 16 años. Realmente es un criterio básico para poder considerar qué es un presupuesto participativo y que viene contemplado en las Declaraciones de Antequera y Bogotá; sin embargo, si queremos construir procesos verdaderamente inclusivos, en los que se integren los grupos que normalmente quedan excluidos en la toma de decisiones públicas, debemos realizar diferentes esfuerzos dirigidos y continuados, primero para su identificación a través de mapeos y cartografías sociales, la realización de muestreos reticulares que tengan en cuenta los posicionamientos de afinidad y de poder dentro del territorio, y la selección y ejecución de estrategias y actividades que favorezcan su incorporación dentro del proceso. Debemos tener en cuenta la desigualdad en la distribución de tiempo y recursos económicos y educativos y, sobre todo, la disparidad de intereses y sentimientos de querer participar en los asuntos públicos que existen en la población (Font, 2004). Por tanto, el acceso abierto no es suficiente si no se complementa con otras acciones si lo que queremos es garantizar la máxima heterogeneidad de discursos en el proceso. La democracia se basa en el diálogo y la confluencia de intereses diversos, no en la inclusión indiscriminada de personas sin tener en cuenta las relaciones de poder que existen en la comunidad. En relación con esto, también se deberá valorar la conveniencia de abrir procesos sectoriales para grupos de población específicos como la niñez o juventud, o diseñar estrategias adaptadas para su incorporación en el proceso¹⁵⁴.

¹⁵³ Como hemos comentado en el capítulo cuarto (apartado 4.4.), el personal político y técnico son en la mayor parte de los casos los olvidados en los proyectos de investigación, lo cual además de ser un gran error puede ser la causa de algunos de los problemas que han enfrentado y enfrentan las experiencias. En el marco de nuestra investigación, se realizaron varias entrevistas a personal técnico y político, pero por su baja significación no se incluyeron en los resultados de aprendizaje. Análisis preliminares de estas entrevistas y con esta perspectiva pueden consultarse en López y Pineda (2014); Pineda y Cernadas (2015); Pineda y Pinheiro (2018).

¹⁵⁴ En este sentido, existen investigaciones que dan prioridad, con carácter general, a realizar iniciativas específicas (procesos sectoriales) con la población más joven, ya que se ha demostrado que, en las que se ha integrado esta población en los procesos de personas adultas, no son muchas las propuestas realizadas por las personas más pequeñas las que finalmente salen priorizadas (López, 2012; López y Pineda, 2013b) y, además, con el paso del tiempo, se presentan discrepancias en las lógicas y en los códigos comunicativos utilizados que acaban, en la mayoría de ocasiones, por separarlos (García-Leiva, 2021).

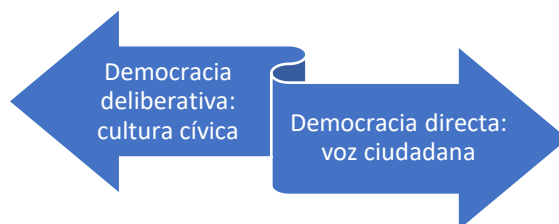
Otro elemento para tener en consideración en la apertura de la experiencia es el **papel que pueden desempeñar las asociaciones y las estructuras orgánicas de participación** preexistentes en el municipio en el funcionamiento del presupuesto participativo. En primer lugar, es cierto que el tejido asociativo ha tenido un papel fundamental en la vertebración social de muchas ciudades y en la puesta en funcionamiento de importantes servicios públicos; sin embargo, hemos mencionado ya que su papel de intermediarios entre la ciudadanía y las administraciones públicas ha quedado en entredicho ante los cambios sociales y el surgimiento de un nuevo paradigma que acoge la dimensión individual en las políticas públicas de participación (Ganuza et al., 2013). Es por ello, y por las reacciones y resistencias que ha suscitado, por lo que en muchas de las experiencias se ha debatido fuertemente sobre el papel del tejido asociativo dentro del presupuesto participativo. Cabannes (2004b) en este sentido señala que conformar presupuestos participativos en torno a estas estructuras preexistentes, las dinamiza, pero corren el riesgo de no transformar las relaciones sociales y de poder del municipio.

Por tanto, dependerá de cómo ha funcionado el modelo de participación previo y el papel que haya desempeñado el tejido asociativo para aglutinar y representar los diferentes posicionamientos y expresiones de participación del municipio, por lo que se debería optar por una opción u otra. En este sentido, es importante recuperar la anterior propuesta de realización de un diagnóstico previo de la salud participativa del territorio, para así poder diseñar un proceso acorde a las características del municipio. Eso sí, las asociaciones vecinales y sectoriales, junto con otros movimientos sociales, podrán seguir desempeñando un papel relevante dentro del proceso, pero no de preponderancia frente a otras personas que no forman parte de ellas. Y es que como dice Francés (2017), esta concepción representa un alejamiento de la concepción elitista de la participación que establece una jerarquía entre actores para la toma de decisiones públicas. En este sentido, se podrían articular mecanismos como los cupos de participación en los órganos de seguimiento y priorización (órganos estables de participación) o en la organización de asambleas y recogida de propuestas (asociaciones y movimientos sociales).

A lo largo de esta tesis hemos comprobado que la **deliberación** produce efectos en las actitudes y capacidades de las personas que participan. En este aspecto, la aparición del modelo instrumentalista de presupuesto participativo supone un riesgo al relegar la dimensión deliberativa ante el objetivo de ampliar la participación cuantitativa de los procesos. Esta tensión en el diseño tiene que ver con qué

características tienen las experiencias propias de la democracia directa y cuáles son de las que podríamos considerar de democracia deliberativa (Schugurensky, 2017). Esto ha sido un problema básico que queda patente en el diseño de las dos experiencias de presupuesto participativo de Elche, que representan las debilidades y fortalezas de cada uno de los dos modelos (Figura 73).

Figura 73: Tensiones entre la democracia deliberativa y la democracia directa.



Fuente: elaboración propia a partir de Schugurensky (2017).

En la primera experiencia, existían diferentes espacios de deliberación como los propios grupos motores en la elaboración y revisión de las normas del proceso, los órganos ciudadanos delegados en la valoración cualitativa de las propuestas de otras zonas, las asambleas de presentación y elección de propuestas, etc. La deliberación era el eje articulador de estos espacios y, como las personas reconocieron, consiguió aumentar la cultura cívica en las personas participantes y enriqueció las decisiones en donde pudo darse. Así lo explicaba una vecina para criticar el vaciado del papel de la deliberación en las asambleas de presentación de propuestas, cuando en el último año de la primera etapa perdió su función de mejorar y completar las propuestas de la ciudadanía:

“En el segundo año, esa asamblea de comentar las propuestas que se hacían se hizo antes de presentar las propuestas al Ayuntamiento, de tal forma que la gente que participaba en aquella asamblea podía ayudar a mejorar, perfilar, completar, complementar las propuestas hechas por los vecinos. Ayudaba a que todos nos hiciésemos responsables en cierta forma de la propuesta que presentaba una persona”.
(EC113)

Por otra parte, la participación en Elche fue escasa en términos totales, circunstancia que en la segunda etapa se achacaría a la excesiva intensidad de participación para agilizar la experiencia restando espacios deliberativos y convirtiéndola en un proceso fundamentalmente *on-line* con el que se pretendió dar mayor extensibilidad de voz a la ciudadanía. La legitimidad en los procesos participativos no debería fundamentarse en términos de representatividad utilizando únicamente términos cuantitativos de participación y características sociodemográficas

de la población. No es más representativa una asamblea a la que acuden quinientas personas que otra a la que van cincuenta, si en la primera se nutre en su mayoría de personas afines al partido político de gobierno, por ejemplo. En los procesos participativos se imbrican otro tipo de legitimidades que tienen que ver con la movilización y con la heterogeneidad de posicionamientos y discursos integrados en el debate. De todas formas, desde un interés partidista, los datos cuantitativos son importantes a la hora de justificar políticamente ante una parte de la población una inversión de estas características, por lo que, aunque desde el punto de vista democrático los indicadores cuantitativos dicen menos de lo que mucha gente pueda pensar, es cierto que muchas veces se hace necesario legitimar procesos hacia una parte de la ciudadanía (y oposición política que ejerce funciones de control político) si queremos que estas experiencias perduren.

Nuestra propuesta es crear procesos en donde se articulen metodologías y mecanismos propios de la democracia deliberativa y directa. Es decir, aunque se utilicen métodos propios de la democracia directa en algunas fases, como la votación para la elección de propuestas, se deberán articular espacios y canales con el que los vecinos y vecinas puedan construir las preguntas —que luego se trasladarán a la consulta— y nuevas relaciones ciudadanas. En la primera etapa del presupuesto participativo de Elche la ciudadanía estaba presente en todo momento. Este esfuerzo debería haber sido respetado, valorado y reforzado en la segunda etapa con un mayor protagonismo de la ciudadanía con espacios y mecanismos de construcción colectiva de propuestas, de facilitación del control social y de rendición de cuentas con comisiones de seguimiento eficaces con la mejora de los canales de comunicación. Es decir, existen fases en las que las nuevas tecnologías se encuentran más limitadas por su menor capacidad para construir espacios de consensos (no de acuerdos¹⁵⁵), por lo que deberían continuar contando con espacios presenciales o sincrónicos de participación.

¹⁵⁵ La diferencia entre consenso y acuerdo la explica Sánchez-Melero (2018, p. 185): “Si lo único importante es el acuerdo, la comunicación que se establece tiende a ser de carácter estratégico. Es decir, se busca convencer, no encontrar o construir los mejores argumentos o soluciones de manera colectiva (...) Dicho de otro modo, ya no sería suficiente con llegar a un acuerdo para que este pueda calificarse como consenso, pues el mismo ha tenido que construirse colectivamente. El consenso no es una negociación entre distintos puntos de vista que van acercando posturas hasta conseguir un acuerdo, sino que es un acto de creatividad colectiva. El consenso surge a lo largo del proceso por la capacidad de las personas de construir una idea común a partir del debate, mediante la escucha y la creatividad. Estas tres cualidades deben contemplarse de manera amplia para considerar que se ha producido un consenso”.

Como hemos visto, en las experiencias instrumentalistas se han disminuido los espacios deliberativos con la incorporación de las nuevas tecnologías, que están centradas sobre todo en labores de difusión y publicidad y de elección de propuestas por medio de votaciones *on-line* en un intento de búsqueda de un mínimo de representatividad en términos cuantitativos de participación. Pero, como nos dice Alberich (2012), antes de votar hay que hacer otras cosas si no queremos aislar la acción colectiva en este tipo de procesos: “Si se obliga (a votar) ya deja de ser democrática, si se impide el debate y la acción colectiva, no existe posibilidad de voto democrático” (2012, p. 25).

La deliberación debe ser piedra angular en las fases de diseño, reglamentación, construcción y aplicación de criterios de justicia social, y de evaluación y seguimiento. En este punto, queríamos hacer hincapié en la **importancia de la utilización de criterios de justicia social** en la priorización de propuestas por las consecuencias que la reflexión sobre el bien común consigue, que fundamentalmente son la concienciación colectiva y la adquisición de valores cívicos en la ciudadanía que participa, y porque pueden incorporar a la experiencia la perspectiva de género —tanto en su funcionamiento como en los resultados— mecanismos de redistribución de recursos y procesos para la inclusión de grupos de población más desfavorecidos. Y es que, como ya hemos comentado, estos criterios tienen una relación directa con el aprendizaje cívico y el empoderamiento de los procesos (Fedozzi, 2008; Baiocchi y Ganuza, 2014)

Además, es llamativo como, en las experiencias con espacios *on-line*, las herramientas y aplicaciones digitales quedan al margen del control y gestión ciudadana y son controladas por personal técnico propio o externo de la Administración. Estas plataformas pueden ser gestionadas por los grupos motores en colaboración con la Administración para que sea impulsadas desde la base como ya ocurrió en el movimiento 15M y que tan buenos resultados dio (Villasante, 2020). Es necesario, por tanto, crear procesos en los que se integren los dos espacios —presencial y digital— y generen sinergias mediante un uso de las nuevas tecnologías que se conviertan en un medio y no en un fin en sí mismas. Estas acciones podrían ser, entre otras, la presentación de propuestas *on-line*, la participación vía *streaming* en los espacios deliberativos de las personas que no puedan asistir a los espacios presenciales, la devolución en estos espacios de los debates y deliberaciones que sucedan en

plataformas o espacios digitales, o la utilización de aplicaciones o entornos *web* para la votación *on-line* que puede significar toda o una parte de la decisión final¹⁵⁶.

En cuanto a la **ejecución y seguimiento de las propuestas priorizadas**, en el capítulo del presupuesto participativo en España ya señalamos la buena práctica que significó la experiencia de Sevilla en relación con esto, triangulando diferentes instrumentos de control ciudadano en la ejecución de propuestas. En ese sentido, nuestra línea propositiva sería acorde a lo que ya se hizo en este municipio con comisiones de seguimiento en los que formen parte los diferentes actores y en donde las nuevas tecnologías puedan tener un papel destacado para que cualquier persona pueda informarse sobre el estado de ejecución de cada una de las propuestas. Hay que destacar el papel del personal técnico que se hace fundamental a la hora de adecuar la información a las capacidades y características de la ciudadanía, y al igual que en la fase de devolución técnica, deberán estar lo suficientemente implicados como para realizar el esfuerzo que supone adaptar lo que muchas veces precisa de un profundo conocimiento técnico, a un lenguaje comprensible por cualquier persona independientemente de su nivel formativo.

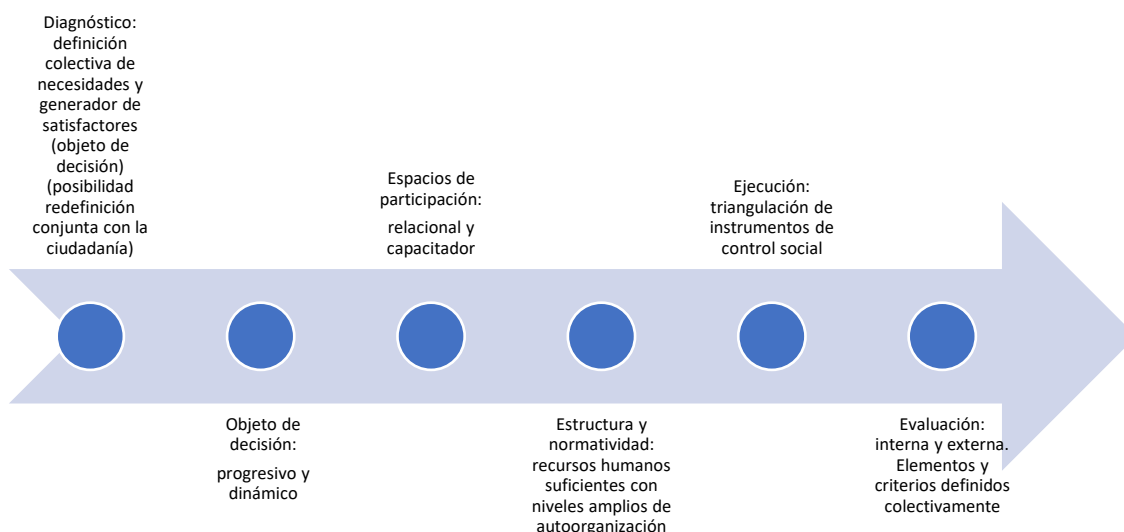
Evaluar un presupuesto participativo es “medir los logros y problemas dentro de cada experiencia para planear estratégicamente cómo y dónde podremos enfrentarlos, o potenciarlos” (Lopes y Allegretti, 2011, p. 200). Es un procedimiento dentro del ciclo de presupuesto participativo que, aunque no esté muy extendida su práctica en las experiencias españolas, cuando lo hace aporta una mejora muy significativa en el proceso y ayuda a que madure la experiencia. Cualquier evaluación que se lleve a cabo tendrá, necesariamente, una finalidad y deberá integrar la visión de la ciudadanía mediante matrices de evaluación participativa, pero también las del personal político y técnico. La evaluación no debe basarse únicamente en las contribuciones y valoraciones de la ciudadanía, como tampoco evaluamos al profesorado solamente por la opinión que tenga el alumnado. También es recomendable incluir una valoración externa que pueda ser contrastada con la que se realice de manera interna. Pero sin duda, una de las cosas que ha generado más controversias y dudas ha sido, debido a la cantidad de elementos y aspectos a considerar, qué deberemos tener en cuenta para evaluar un proceso de presupuestos participativos.

¹⁵⁶ Existen experiencias, como las de Villena (Alicante) en el año 2018 o Mejorada del Campo (Madrid) en 2012, en las que los resultados de la votación *on-line* se ponderaron con las priorizaciones realizadas en los espacios deliberativos presenciales.

En este sentido, hay muchas propuestas de criterios enfocadas a la comparabilidad de las experiencias (García-Leiva et al., 2011a), sus fines (Barragán et al., 2015) y a las cuestiones metodológicas (Francés et al., 2015). Lopes y Allegretti (2011) proponen tres grupos de elementos que pueden ser evaluados en un presupuesto participativo: (1) los que evalúan los impactos en la ciudadanía y el proceso, que corresponden a todos esos valores que tienen que ver con la información, representatividad, la percepción de la ciudadanía y las características de las personas participantes; (2) los referidos al personal técnico, como su neutralidad, formación, etc.; y, por último, (3) aquellos aspectos que tienen que ver con los resultados, que tienen una alta vinculación con los datos cuantitativos (número y tipología de propuestas presentadas, el grado de cumplimiento de los acuerdos, etc.). Los criterios e indicadores utilizados dependerán en buena medida de los principios, objetivos y diseño institucional que tenga el proceso, pero es recomendable definirlos colectivamente entre los diferentes actores. En todo caso, se deberán articular técnicas cuantitativas, cualitativas y dialógicas a través de metodologías participativas.

En la Figura 74 recogemos de una manera más gráfica y sintetizada varias de estas propuestas que abarcan cuestiones políticas, técnicas y metodológicas. Las hemos representado de manera cronológica siguiendo un proceso cíclico de presupuestos participativos.

Figura 74: Sinopsis de propuestas estratégicas y metodológicas.



Fuente: elaboración propia.

Por último, y como consideración final, creemos que en este tipo de procesos se hace indispensable que el eje articulador de estas prácticas sea la acción educativa, sobre todo para asegurar una mayor capacidad y calidad de los aprendizajes producidos (López y Pineda, 2014). Las experiencias de democracia participativa requieren, por parte de la ciudadanía, una habilidad de juzgar críticamente los acontecimientos y trascender la lógica individual para llegar a puntos de vista universales que les permita encarar comunicativamente los problemas de una comunidad (Pontual, 2000). Estas prácticas de democracia participativa ofrecen a la ciudadanía la capacidad de participar en las decisiones de los asuntos públicos, y potencia la cooperación entre los diferentes actores sociales y políticos en la gestión democrática. En este contexto se hacen necesarios nuevos enfoques educativos que potencien capacidades y habilidades para crear una ciudadanía activa y participativa (Mata et al., 2013), que responda eficientemente a las nuevas relaciones que están surgiendo entre ésta y los entes públicos, y que se basen en el aprendizaje a través del diálogo y en la colaboración entre los diferentes agentes, discursos y culturas que conviven en una comunidad. Por tanto, resulta de enorme interés continuar investigando y seguir indagando en qué medida las experiencias de presupuesto participativo fomentan la adquisición de conocimientos, habilidades, actitudes y prácticas a los diferentes actores que participan, con el objetivo de construir procesos que sean verdaderas experiencias educativas.

REFERENCIAS

- Abers, R. A. (1998). Learning Democratic Practice: Distributing Government Resources Through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil. En Douglas, M., y Friedmann, F. (eds.), *Cities for Citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age* (pp.39-65). John Wiley and Sons Ltd.
- Abers, R. A. (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroot Politics in Brazil*. Lynne Rienner Publishers.
- Abers, R. A. (2003). Interesses e idéias em políticas participativas: reflexões a partir dos comitês de bacia hidrográfica e os orçamentos participativos. *Sociedade e Estado*, 18(1-2), 257-290. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922003000100013>
- Aguilar, M., y Bleda, J.M. (2018). El modelo de participación ciudadana en salud en Puertollano (España): más allá de la voluntad política y del empoderamiento ciudadano. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (117), 123-144. <https://doi.org/10.4000/rccs.8293>
- Aedo, C. (2014). *Innovación democrática y empoderamiento: Estudio comparado de ocho experiencias de Presupuesto Participativo en Chile*. [Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona]. Dipòsit digital de documents de la UAB. Disponible en: <https://ddd.uab.cat/record/129012>
- Ajuntament de Barcelona (2018). *Informe del proceso y proyectos realizados*. Regidoria de Participació i Districtes.
- Alberich, T. (2012). *Guía fácil de participación ciudadana: manual de gestión*. Editorial Dikynson.
- Alberich, T. (2016). *Desde las asociaciones de vecinos al 15M y las mareas ciudadanas: breve historia de los movimientos sociales*. Editorial Dykinson.
- Alberich, T; Arnanz, L.; Basagoiti, M.; Belmonte, R.; Bru, P.; Espinar, C.; García, N.; Habegger, S.; Heras, P.; Hernández, D.; Lorenzana, C.; Martín, P.; Montañés, M.; Villasante, T.R., y Tenze, A. (2009). *Manual de Metodologías Participativas*. Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS).

- Alberich, T., y Espadas, M.A. (2014). Democracia, participación ciudadana y funciones del Trabajo Social. *Trabajo social global - Global Social Work: Revista de investigaciones en intervención social*, 4(6), 3-30. <http://dx.doi.org/10.30827/tsg-gsw.v4i6.1807>
- Alberich, T., y Sotomayor, E. (2014). *Planificación, gestión y evaluación. Manual básico para la acción social*. Madrid: Editorial Dykinson.
- Alguacil, J. (2005). Los desafíos del nuevo poder local: La participación como estrategia relacional en el gobierno local. *Polis: Revista Latinoamericana*, 12. Disponible en: <http://journals.openedition.org/polis/5614>
- Alguacil, J. (2014). Presupuesto Participativo. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (6), 204-210.
- Allegretti, G. (2010). Los Presupuestos Participativos en África y Asia: Experiencias “híbridas” y espúreas externas a Europa y América Latina. En Falck, A. y Paño, P. (eds.), *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos. Acercamiento y Profundización sobre el debate actual* (pp. 341-360). Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA).
- Allegretti, G., y Antunes, S. (2013). The Lisbon Participatory Budget: results and perspectives on an experience in slow but continuous transformation. *FACTS: Field Actions Science Reports: The journal of field actions*, (11). Disponible en: <https://journals.openedition.org/factsreports/3363>
- Allegretti, G; García-Leiva, P., y Paño P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: Buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA).
- Allegretti, G., y Herzberg, C. (2004). *El ‘retorno de las carabelas’: los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo*. Transnational Institute/Fundación de Investigaciones Marxistas.
- Arango, J. (2006). Ciudadanía: la llamativa popularidad contemporánea de una vieja noción. Centro de Estudios sobre Ciudadanía y Migraciones del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Disponible en: https://ortegaygasset.edu/wp-content/uploads/2019/05/Circunstancia_Numero_10_Mayo_2006.pdf.

- Arnanz, L. (2019). *Metodologías de la democracia participativa para la coproducción de políticas públicas locales: hacia un sistema de gestión participativo*. [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. E-Prints Complutense. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/51657/>
- Andrade, J.V. (2016). Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital. *Cadernos EBAP.BR.*, 14(3), 794-820. <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395131558>
- Antlöv, H. (2004) *Citizen Participation in Local Governance: Experiences from Thailand, Indonesia and the Philippines*. Institute for Popular Democracy (IPD) for Logolink Southeast Asia.
- Arrebola, J.M. (2018). Los presupuestos participativos como una nueva herramienta del trabajo social comunitario. *Documentos de Trabajo Social*, (61), 398-411.
- Arroyo, E, Crespo, B., Mancha, J.C., y Schugurensky, D. (2020). Prácticas innovadoras en educación ciudadana. ¿Qué dicen las revistas académicas españolas? *Revista Fuentes*, 22(2), 212-223. <https://doi.org/10.12795/revistafuentes.2020.v22.i2.09>
- Aubert, A., Flecha, A., y García, C., Flecha, R., y Racionero, S. (2008). *Aprendizaje dialógico en la sociedad de la información*. Hipatia Editorial.
- Avritzer, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton University Press.
- Avritzer, L. (2003). O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. En Avritzer, L., y Navarro, Z. (eds.), *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo* (pp. 11-60). Cortez.
- Avritzer, L. (2012). The different designs of public participation in Brazil: deliberation, power sharing and public ratification. *Critical Policy Studies*, 6(2), 113-127. <http://dx.doi.org/10.1080/19460171.2012.689732>
- Avritzer, L., y Navarro, Z. (2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. Cortez.
- Ayala, A., y Hernández, J.R. (2014). Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades. En Ayala, A. (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea* (pp. 75-90). UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Baiocchi, G. (2005). *Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford University Press
- Barbas, A. (2016). *Activismo comunicacional y pedagogía política. Un estudio etnográfico sobre la comunicación educativa en el movimiento 15-M*. [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)]. E-spacio UNED. Disponible en : <http://e-spacio.uned.es/fez/view/tesisuned:Educacion-Abarbas>
- Barber, B. (2004). *Democracia fuerte. Política participativa para una nueva época*. Editorial Almuzara.
- Barragán, V., Romero, R., y Sanz, J.M. (2011). Fundamentos políticos y tipología de presupuestos participativos. En Falck, A. y Paño, P. (eds.), *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos. Acercamiento y Profundización sobre el debate actual* (pp. 235-259). Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA).
- Barragan, V., Sanz, J.M., y Romero, R. (2015). Indicadores para análisis de las propuestas ciudadanas en presupuestos participativos. Hacia el derecho a la ciudad. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, (129), 363-380. Disponible en : <https://revistachasqui.org/index.php/chasqui/article/view/2584>
- Bastante, M., Cáceres, Garvín, P., Gutiérrez Barbarrusa, V., Recio, J., y Cáceres, M.E. (2005). La Pedagogía de la Decisión. En Recio, J., Gutiérrez, V., y Bastante, M. (eds.), *La Pedagogía de la Decisión : Aportaciones teóricas y prácticas a la construcción de las Democracias participativas* (pp. 131-144). CIMAS.
- Blanco, I., y Ballester, M. (2011). ¿Participar para transformar? La experiencia de los presupuestos participativos en la provincia de Barcelona. *Gestión y análisis de políticas públicas*, (5), 117-144. <https://doi.org/10.24965/gapp.voi5.448>
- Baiocchi, G., y Ganuza, E. (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. *Politics and Society*, 42(1), 29-50. <https://doi.org/10.1177/0032329213512978>
- Benedicto, J. (2016). La ciudadanía juvenil: Un enfoque basado en las experiencias vitales de los jóvenes. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 14(2), 925-938. <https://doi.org/10.11600/1692715x.14203210415>
- Biesta, G. (2011). *Learning Democracy in School and Society: Education, Lifelong Learning and the Politics of Citizenship*. Sense Publishers.

- Biesta, G. (2016). Democracia, ciudadanía y educación: de la socialización a la subjetivación. *Foro de Educación*, 14(20), 21-34. <http://dx.doi.org/10.14516/fde.2016.014.020.003>
- Bonet i Martí, J. (2012). El territorio como espacio de radicalización democrática. Una aproximación crítica a los procesos de participación ciudadana en las políticas urbanas de Madrid y Barcelona. *Athenea Digital: revista de pensamiento e investigación social*, 12(1), 15-28. <https://doi.org/10.5565/rev/athenead/v12n1.914>
- Borba, J., y Luchmann, L.H. (2007). Orçamento participativo: uma análise das experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. En Dagnino, E. (org.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Paz & Tierra.
- Borba, J. y Luchmann, L.H. (2017). A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 2(2), 229-246. Disponible en: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/5365>
- Borba, J., y Ribeiro, E. (2011). Participação e cultura política: rendimentos subjetivos da experiência do orçamento participativo. *Revista Debates*, (58), 67-87. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.19755>
- Bou, J., y Virgili, T. (marzo de 2008). Presupuesto Participativo. ¿Factor de transformación? *XI Jornadas de economía crítica*, Bilbao. Disponible en: http://www.presupuestosparticipativos.info/ES/seccion/descarga/repo/repofile_57612e2209156
- Brugué, Q., Font, J., y Gomà, R. (2003). Participación y democracia. Asociaciones y poder local. En Funes, M., y Adell, R. (coords.), *Movimientos sociales: cambios social y participación* (pp.109-132). Editorial UNED.
- Brugué, Q., Amorós, M., y Goma, R. (1994). La Administración Pública y sus clientes: ¿Moda organizativa u opción ideológica? *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas*, (1), 33- 46. <https://doi.org/10.24965/gapp.voi1.6>
- Brugué, Q., y Martí i Puig, S. (2011). Participación y democracia en el ámbito local. En Briseño, C.A. (coord.), *Presupuesto participativo: herramienta para la democracia* (pp. 15-36). Congreso del Estado de Jalisco: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.
- Brugué, Q., y Parés, M. (2012). Entre la deliberación y la negociación: el caso de la mesa de la montaña en Aragón. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, (158), 75-101. <https://doi.org/10.18042/39939>

- Buele, I.G., y Vidueira, P. (2018): Presupuesto participativo: una revisión de la investigación científica y sus implicaciones democráticas del 2000 al 2016. *Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, (28), 169-176. <https://doi.org/10.17163/uni.n28.2018.08>
- Buelga, S. (2007). El empowerment: la potenciación del bienestar desde la psicología comunitaria. En Gil, M. (dir.), *Psicología social y Bienestar: una aproximación interdisciplinaria* (pp. 154-173). Universidad de Zaragoza.
- Caballero, J., Martín, P., y Villasante, T.R. (2019). Debatendo las metodologías participativas: Un proceso en ocho saltos. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, (44), 21-45. <https://doi.org/empiria.43.2019.25350>
- Cabannes, Y. (2004a). *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales*. UN-HABITAT.
- Cabannes, Y. (2004b) Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*, 16 (1), 27-46 <https://doi.org/10.1177/095624780401600104>
- Cabannes, Y. (2004c). *Presupuestos Participativos: Marco Conceptual y Análisis de su Contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Documento conceptual en el marco de la campaña mundial sobre la gobernanza urbana*. UN-HABITAT.
- Cabannes, Y. (2008) Expansion et défis des budgets participatifs en Amérique Latine. *Presupuesto y Gasto Público*, (51), 353-359.
- Cabannes, Y. (noviembre de 2017). Panorama del presupuesto participativo a nivel mundial. *Foro Internacional Hablemos de Presupuestos Participativos*. Conferencia llevada a cabo en Guadalajara, México.
- Cabannes, Y. (octubre de 2019). Contribuciones de los presupuestos participativos a la adaptación y mitigación del cambio climático. *I Workshop Gobernanza climática y sostenibilidad urbana: Una mirada desde la participación ciudadana y los presupuestos participativos*, Conferencia llevada a cabo en Molina de Segura (Murcia, España),
- Caïs, J., Folguera, L., y Climent, F. (2014). *Investigación Cualitativa Longitudinal*. CIS.

- Calvo, M. (coord.). (2017). *Evaluación de los presupuestos participativos del ayuntamiento de Zaragoza*. Zaragoza. Universidad de Zaragoza. Disponible en: https://www.zaragoza.es/contenidos/presupuestos-participativos/Informe_Presupuestos_Participativos_REV2.pdf
- Canal, R. (2017). ¿Queremos decir lo mismo cuando hablamos de participación? Perspectivas de activistas, técnicos y políticos locales reveladas con metodología Q. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (158), 23-40. <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.158.23>
- Campello, M., y López, S. (2013). La demanda ciudadana a participar en los asuntos públicos: el caso del colectivo Dret a Participar-Elx. En Bañon, R. y Tamboleo, R. (coords.), *Gestión de la Escasez: participación, territorios y estado del bienestar. Experiencias de democracia y participación* (pp. 202-207). Ediciones Complutense.
- Campos, A. (2014) *Participación Ciudadana y Administración Local*. [Tesis doctoral, Universidad de Castilla-La Mancha]. Repositorio RUIdeRA. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10578/5823>
- Carrillo, A. (2010) La experiencia del presupuesto participativo de Novelda. *I Congreso de Democracias Participativas y Desarrollo Local*. Conferencia llevada a cabo en Málaga, España.
- Castaño, P. (19 de julio de 2015) Presupuestos participativos, mujeres y clases populares. *Eldiario.es*. Disponible en: https://www.eldiario.es/zonacritica/Presupuestos-participativos-mujeres-clases-populares_6_410219002.html
- Chávez, D. (2011). Origen y funcionamiento de los presupuestos participativos. En Allegretti, G. (comp.), *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay* (pp. 49-89). Diputación de Málaga.
- Chaves, A.C., y Alburqueque, M.C. (2006) Presupuestos participativos: proyectos políticos, gestión del poder y alcance democrático. En Dagnino, E. Olvera, A.J., y Panfichi, A. (coords.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina* (pp. 192-242). Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Cohen, M., Schugurensky, D., y Wiek, A. (2015). Citizenship Education through Participatory Budgeting: the Case of Bioscience High School in Phoenix, Arizona. *Curriculum and Teaching*, 30(2), 5-26. <http://dx.doi.org/10.7459/ct/30.2.02>

- Comas, D. (2010). *Los presupuestos participativos y las políticas de juventud: Un estudio de caso sobre la cultura de la participación social en España*. Observatorio de la Juventud en España. Disponible en: <http://www.injuve.es/observatorio/valores-actitudes-y-participacion/los-presupuestos-participativos-y-las-politicas-de-juventud>
- Cordero, C., y Aguado T. (2015). Educación para la ciudadanía. una asignatura a debate. normativa, manuales y práctica escolar en España. *Diálogo Andino*, (47), 45-58. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-26812015000200006>
- Cuesta, M., Font, J., Ganuza, E., Gómez, B., y Pasadas, S. (2008). *Encuesta deliberativa*. CIS.
- Delap, C. (2001). Jurados ciudadanos en el Reino Unido. En Font, J. (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 175-181). Editorial Ariel.
- Delfino, G., y Zubieta, E.M. (2010). Participación política: concepto y modalidades *Anuario de Investigaciones*, (17), 211-220. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369139946011>
- Díaz, M. (2016). *Comunicación para la democracia participativa: los presupuestos participativos en la provincia de Málaga*. [Tesis doctoral, Universidad de Málaga]. Repositorio Institucional de la Universidad de Málaga (RIUMA). Disponible en: <http://hdl.handle.net/10630/14130>
- Dienel, P.C., y Harms, H. (1999). *Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa*. Ediciones del Serbal.
- Durand, A. (2005): *Vigilancia ciudadana del presupuesto participativo en cinco municipalidades rurales del Perú: la experiencia de Cutervo y Carabaya*. SER/Vicaría de Solidaridad-Prelatura de Ayaviri.
- Durose, C., Greasley, S., y Richardson, L. E. (eds) (2009). *Changing Local Governance, Changing Citizens*. Bristol University Press.
- Escalera, J., y Coca, A. (2013). Teoría y práctica de la participación. En Escalera, J., y Coca, A. (coords.). *Movimientos sociales, participación y ciudadanía en Andalucía* (pp. 17-38). Aconcagua Libros.
- Espinar, C. (2013). Más allá de los presupuestos participativos. El caso de Mejorada del Campo. En Bañón, R. y Tamboleo, R. (coords.), *Gestión de la Escasez: participación, territorios y estado del bienestar. Experiencias de democracia y participación* (pp. 40-47). Ediciones Complutense.

- Fan, L. (2018). Participatory Budgeting in China: Approaches and Development. En Dias, N. (org.), *Hope for democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide* (pp. 193-209). Epopeia Records.
- Fedozi, L. (1997). *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Editorial Tomo.
- Fedozi, L. (2008). *O Eu e os outros. Participação e transformação da consciência moral e de cidadania*. Tomo Editorial.
- Fedozi, L. (2009). Cultura política y presupuestos participativos. *Cadernos Metrópole*, 11(22), 385-414. Disponible en: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5940/4293>
- Fernández, C.J., y Pineda, C. (2010). La sostenibilidad de los presupuestos participativos: el caso del Presupuesto ciudadano de Logroño. *Revista de estudios políticos* (nueva época), (148), 159-189.
- Ferrer, M. (2010). *Les experiències de pressupostos participatius en els municipis catalans*. Universitat Pompeu Fabra.
- Figuerola, J.T. (2011). Condiciones necesarias para la implementación del presupuesto participativo. En Briseño, C. (coord.). *Presupuesto Participativo. Herramienta para la democracia* (pp.139-143). Instituto Electoral Congreso del Estado de Jalisco.
- Fishkin, J. (1995). *Democracia y Deliberación: Nuevas perspectivas para la reforma democrática*. Editorial Ariel.
- Foley, G. (1999). *Learning in Social Action: A contribution to understanding informal education*. NIACE.
- Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En Ziccardi, A. (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* (pp.23-42). UNAM.
- Font, J. (2017). Nuevos mecanismos participativos: un concepto, distintas realidades. *RECERCA, revista de pensament i anàlisi*, (21), 131-135. <http://dx.doi.org/10.6035/Recerca.2017.21.7>
- Font, J., y Blanco, I. (2006). *Polis, la ciudad participativa; Participar en los municipios: ¿quién?; ¿cómo?; por qué?* Diputación de Barcelona.

- Font, J., y Medina, L. (2001) Consejos ciudadanos en España ¿un despilafarro europeo? En Font, J. (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp.153-174). Editorial Ariel.
- Francés, F. (2006). *La participación ciudadana desde una perspectiva no asociativa y los nuevos mecanismos de innovación democrática de base local: el caso de los presupuestos participativos y los foros ciudadanos*. [Tesis doctoral, Universidad de Alicante]. Repositorio Institucional de la Universidad de Alicante (RUA). Disponible en: <http://hdl.handle.net/10045/11014>
- Francés, F. (2015). El salto virtual del debate colectivo: potencialidades y limitaciones de las nuevas plataformas para la deliberación y la toma de decisiones ciudadanas. En Nos, E., Arévalo, A. I., y Farné (eds). *#comunicambio: Comunicación y sociedad civil para el cambio social* (pp. 770-782). Editorial Fragua.
- Francés, F., Carratalá, L. y Ganuza, E. (2018). 20 Years of Participatory Budgeting in Spain. En Dias, N. (org.). *Hope for democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide* (pp. 275-287). Epopeia Records.
- Francés, F., Carrillo, A., y Sanchís, M.J. (2015). *Presupuestos participativos: Guía metodológica para la implantación de un Presupuesto Participativo*. Preparación Ediciones.
- Francés, F., López-Monsalve, B., y López, S. (2016). Un diagnóstico de la participación ciudadana en el municipio de Alicante: hacia un nuevo modelo de participación. *XII Congreso Español De Sociología Grandes Transformaciones Sociales, Nuevos Desafíos Para La Sociología* (julio de 2016).
- Freire, P. (1969). *La Educación como práctica de la libertad*. Tierra Nueva.
- del Fresno, M. (2011). *Netnografía*. Editorial UOC.
- Funes, M.J. (2006). La experiencia de la acción colectiva. En Montero, J.R., Font, J., y Torcal, M. (eds), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España* (pp. 301-321). CIS.
- Funes, M.J. (2016). ¿Facilitan los proyectos institucionales de participación la capacitación política? *Política y Sociedad*, 53(1), 55-77.
http://dx.doi.org/10.5209/rev_POSO.2016.v53.n1.48453

- Funes, M.J., Talpin, J., y M. Rull (2014). The cultural consequences of engagement in participatory process. En Font, J., Della Porta, D., y Sintomer, Y. (eds.), *Participatory Democracy in Southern Europe: Causes, characteristics and consequences*. Londres: Rowman and Littlefield, (pp. 151-190). Rowman & Littlefield International.
- Fung, A. (2015). Poniendo al público de nuevo en la gobernanza: los desafíos de la participación ciudadana y su futuro. *Acta Republicana Política y Sociedad*, (14) 29-43.
- Fung, A., y Wright E.O. (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance: v. 4 (The Real Utopias Project)*. Verso.
- Gail, A. (1979). "Vox Populi": el desarrollo de las asociaciones de vecinos en España. *Papers: Revista de Sociología*, 11. <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers/v11n0.1164>
- Galais, Navarro y Font (2011). La calidad de las experiencias participativas. En Font, J. (coord.), *Democracia local en Andalucía Experiencias participativas en los municipios andaluces* (pp. 93-118). Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía.
- Ganuza, E. (2002). La democracia participativa: la experiencia de los presupuestos participativos en Córdoba. En Garrido, F. J., y Villasante, T. R. (coords.), *Metodologías y presupuestos participativos* (pp. 169-194). IEPALA-CIMAS.
- Ganuza, E. (2005). Democracia y nuevos horizontes: emergencia y límites de los Presupuestos Participativos en España. *Acciones e investigaciones sociales*, (20), 5-39.
- Ganuza, E. (2007). Tipología y modelos de los presupuestos participativos en España (Documento de Trabajo). IESA-CSIC. Disponible en: http://datos.eparticipa.com/repofile_55e86254e059e
- Ganuza, E. (2010) Les origines des budgets participatifs. En Bacqué, M.H. y Sintomer (dirs.). *La démocratie participative inachevée Genèse, adaptations et diffusions* (pp. 23-42). Editions Yves Michel.
- Ganuza, E. (2012). El giro participativo de la administración: trayectorias y desafíos de los presupuestos participativos en España (2001-2010). En Días, N. (Presidencia), *I Encontro Ibérico Orçamentos Participativos*. Conferencia llevada a cabo en Odemira, Portugal.
- Ganuza, E., y Álvarez de Sotomayor (2003). *Democracia y presupuestos participativos*. Editorial Icaria.

- Ganuza, E., y Baiocchi, G. (2012). The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe. *Journal of Public Deliberation*, 8 (2), artículo 8. <https://doi.org/10.16997/jdd.142>
- Ganuza, E., y Font, J. (2018). *¿Por qué la gente odia la política? Cómo nos gustaría que se tomaran las decisiones políticas*. Los Libros de la Catarata.
- Ganuza, E., y Francés, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. CIS.
- Ganuza, E., y Gómez, B. (2008) *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*. Fundación Alternativas.
- Ganuza, E., y Mendiharat, A. (2020). *La democracia es posible. Sorteo cívico y deliberación para rescatar el poder de la ciudadanía*. Consonni.
- Ganuza, E., y Nez, H. (2012). Las paradojas de la participación: conflictos entre saberes en los nuevos dispositivos participativos. *Praxis Sociológica*, (12), 79-98. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10261/79715>
- Ganuza, E., Nez, H., y Morales, E. (2013). The struggle for a voice: tensions between associations and citizens in participatory budgeting. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38 (6), 2274–2291. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12059>
- García-Guadilla, M.P., y González R.A. (1999). Formulación participativa del presupuesto en el municipio caroní: comparación con la experiencia de Porto Alegre. *América Latina Hoy*, 24, 5-17. <http://dx.doi.org/10.14201/alh.2574>
- García-Leiva, P. (2014). Psychological empowerment in participatory budgeting. En Dias, N. (org.). *Hope for democracy: 25 years of participatory budgeting worldwide* (pp.443-451). In Loco Association.
- García-Leiva, P. (mayo de 2021). Participación de niñas/os y jóvenes. Actitudes y percepciones sobre la democracia. En Días, N. (org.), *Webinar 5º Encontro Ibérico de Orçamentos Participativos. Rumo a Cascais 2022*.
- García-Leiva, P., y Domínguez, J.M. (2016). Participación y empowerment. *Encuentros en Psicología Social*, 6, 137-145.

- García-Leiva, P., Domínguez-Fuentes, J.M., Hombrados, M. I., Palacios, M. S., Morales, E. y Gutierrez, V. (2011a). Evaluación de los presupuestos participativos en la provincia de Málaga. En Morillas, M. A., Fernández, M., y V. Gutierrez (coords), *Democracias participativas y desarrollo local* (pp. 145–196). Editorial Atrapasueños.
- García-Leiva, P., Domínguez-Fuentes, J. M., y Hombrados, M. I. (2011b). Impactos de los Presupuestos Participativos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el fortalecimiento comunitario y el bienestar psicológico. En Falck, A., y Paño, P. (coords), *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual* (pp. 371–386). Cedma.
- García-Leiva, P., y Paño, P. (2011). Construcción de Ciudadanía desde la percepción de los actores de los presupuestos participativos. En Allegretti, G. (comp.), *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay* (pp. 259-322). Diputación de Málaga.
- García-Montes, N., y Arnanz, L. (2019). Metodologías participativas para la planificación de la sostenibilidad ambiental local. El caso de la Agenda 21. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*. (44), 109-133.
<https://doi.org/10.5944/empiria.44.2019.25354>
- García Romero, E. (2002). El presupuesto participativo de Rubí. En Garrido, J., y Villasante, T., *Metodologías y presupuestos participativos* (pp.233-256). IEPALA-CIMAS.
- García-Guadilla, M.P., y González, R. (2000). Formulación participativa del presupuesto en el Municipio Caroní comparación con la experiencia de Porto Alegre. *América latina hoy: Revista de ciencias sociales*, (24), 5-17.
- García, T. y de la Jara, J. (15 junio de 2015). Empieza el juego de la participación ciudadana. *Periódico Diagonal*. Disponible en:
<https://www.diagonalperiodico.net/panorama/27005-empieza-juego-la-participacion-ciudadana.html>
- Garrido, F.J. (junio de 2016). Presupuestos participativos en sostenibilidad ambiental en la Universidad Complutense de Madrid. *XII Congreso Español de Sociología: Grandes transformaciones sociales, nuevos desafíos para la sociología*. Comunicación presentada en el congreso celebrado en Gijón (Principado de Asturias).

- Garrido, F., y Montecinos, E. (2018). El Presupuesto Participativo en Chile y República Dominicana: ¿Es determinante una Ley para el fortalecimiento de la democracia participativa? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(2), 99-120. <http://doi.org/10.26851/RUCP.28.3>
- Geboers, E., Geijsel, F., Admiraal, W., y Dam, G. (2013). Review of the effects of citizenship education. *Educational Research Review*, 9, 158-173. <http://dx.doi.org/10.1016/j.edurev.2012.02.001>
- Genro, T., y de Souza (2000). *El Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre*. Ediciones del Serbal.
- Gento, S., y Huber, G. (2012). *La Investigación en el Tratamiento Educativo de la Diversidad*. Editorial UNED.
- Gil-Jaurena, I., Ballesteros, B., Mata, P., y Sánchez-Melero, H. (2016). Ciudadanías: significados y experiencias. Aprendizajes desde la investigación. *Foro de Educación*, (14), 283-303. <http://dx.doi.org/10.14516/fde.2016.014.020.014>
- Gil-Jaurena, I., López, S., y Sánchez-Melero, H. (2015). Investigación sobre espacios de participación ciudadana: análisis y propuestas desde una perspectiva educativa. En *Animation, territoires et pratiques socioculturelles*, (8), 1-12.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 3-28. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200001>
- Goldfrank, B. (2007). ¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana. *Nueva Sociedad*, (212), 53-66.
- Gomes, M. A. (2011). Presupuestos Participativos. Panorama de Brasil. En Briseño, C. A. (coord.), *Presupuesto Participativo. Herramienta para la democracia* (pp.39-46). Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.
- Gómez, E. (2007). El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo. *Investigación y desarrollo. Revista del Centro de Investigaciones en Desarrollo Humano*, 15(1), 56-77. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26815103>

- Gómez del Peso, J.L. (2014). *Los Presupuestos Participativos. Dimensiones analíticas y líneas de debate en la experiencia española*. [Tesis doctoral, Universidad Carlos III]. Archivo Abierto Institucional de la Universidad Carlos III de Madrid (e-archivo). Disponible en: <http://hdl.handle.net/10016/19099>
- González, A., y Soler, A. (2021). Nuevas miradas de los presupuestos participativos: los resultados de la participación desde la perspectiva política y técnica. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 16(1), 135-150. <https://doi.org/10.14198/OBETS2021.16.1.09>
- Gregorcic, M. y Jelenc, S. (2016). Social and learning practices in participatory democracy process. The case study of self-organized communities in Maribor, Slovenia, contextualised through the e-participatory budgeting in Reykjavík, Iceland. *Sodobna pedagogika. Journal of Contemporary Educational Studies*, 67 (133), 162-182.
- Gret y Sintomer (2003) *Porto Alegre, La esperanza de otra democracia*. Editorial Debate.
- Gutierrez, V., Bastante, M. Castro, J.A., y Peláez, C. (2011). Funcionamiento democrático de los presupuestos participativos. En Falck, A., y Paño, P. (eds.), *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos. Acercamiento y Profundización sobre el debate actual* (pp. 281-310). Diputación de Málaga.
- Hajdarowicz; I. (2018). Does participation empower? The example of women involved in participatory budgeting in Medellín. *Journal of Urban Affairs*, (n/a). <http://doi.org/10.1080/07352166.2018.1431048>
- Hall, B. (2009). A river of life: Learning and environmental social movements. *Interface: A Journal for and about Social Movements*, 1(1), 46-78.
- Harnecker, M. (1999). *Haciendo posible lo imposible. La izquierda en el umbral del siglo XXI*. Siglo XXI Editores.
- Harnecker, M., y Bartolomé, J. (2015). *Planificación desde abajo: una propuesta de planificación participativa descentralizada*. El Viejo Topo.
- Hartmann, F.C. (2011). Aprendizado político e democrático no orçamento participativo do município de Concórdia – SC. [Tesis de maestría, Universidad Federal de Santa Catarina]. Repositorio Institucional- UFSC. Disponible en: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/95323>

- Hartz-Karp, J. y Weymouth, R. (2018). Australian Participatory Budgeting. En Dias, N. (org.), *Hope for democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide* (pp. 403-422). Epopeia Records.
- He, B. (2011). Civic Engagement through Participatory Budgeting in China: Three Different Logics at Work. *Public Administration and Development*, (31), 122-133. <https://doi.org/10.1002/pad.598>
- Hechavarría, O. (2017) El presupuesto participativo un reto para el desarrollo local en Cuba. *Revista de Estudios de Políticas Públicas*, (5), 157-170. <https://doi.org/10.5354/0719-6296.2017.46355>
- Hernández, E., y Velasco, G. (octubre de 2012). El presupuesto participativo en los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara. *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Comunicación llevada a cabo en el congreso celebrado en Cartagena, Colombia. Disponible en: https://brazilianparticipatorybudgeting.files.wordpress.com/2013/04/oopguadalajara_bvop.pdf.
- Hirschman, A. (1986). *Acción pública e interés privado*. FCE.
- Kanouté, B., y Som, J.D. (2018). Participatory Budgeting in Africa: A Kaleidoscope tool for good governance and local democracy. En Dias, N. (org.), *Hope for democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide* (pp. 77-88). Epopeia Records.
- Kliksberg, B. (1999) Seis tesis no convencionales sobre participación. *Revista de Estudios Sociales*, (4). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81511266010>
- Kunrath, M., y Sacco, F. (2003). El presupuesto participativo en Brasil: un abordaje crítico sobre la experiencia de Porto Alegre. En Ganuza, E., y Álvarez de Sotomayor, C. (coords.), *Democracia y presupuestos participativos* (pp. 37-62). Editorial Icaria.
- Langdon, J (2011). Democracy re-examined: Ghanaian social movement learning and the rearticulation of learning in struggle. *Studies in the Education of Adults*, 43(2), 147-163. <https://doi.org/10.1080/02660830.2011.11661610>
- Lawy, R. S., y Biesta, G. (2006). Citizenship-as-practice: the educational implications of an inclusive and relational understanding of citizenship. *British Journal of Educational Studies*, 54(1), 34-50. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8527.2006.00335.x>

- Lerner, J. y Secondo, D. (2012). By the People, For the People: Participatory Budgeting from the Bottom Up in North America. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), (n/a). <https://doi.org/10.16997/jdd.148>
- Lerner, J. y Schugurensky, D. (2007). La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo. *Temas y Debates*, (13), (n/a). Disponible en: <http://hdl.handle.net/2133/1487>
- Lidén, G. (2012). Is e-democracy more than democratic? - An examination of the implementation of socially sustainable values in e-democratic processes. *Electronic Journal of e-Government*, 10(1), 84 - 94. Disponible en: <https://academic-publishing.org/index.php/ejeg/article/view/564>
- Llamas, F. (2004). Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales. *Psychosocial Intervention*, 13(3), 325-344. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179817830003>
- Lister, R. (1998). *Citizenship: Feminist Perspectives*. Mcmillan.
- Lopes, M., y Allegretti, G. (2011). Evaluar los Presupuestos Participativos: un ejercicio dinámico. En Falck, A., y Paño, P. (eds.), *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual* (pp. 199-214). CEDMA.
- López, S. (2012). Los presupuestos participativos infantiles: implantación y alcance en España. *Libro de Ponencias del V Congreso Mundial por los Derechos de la Infancia y Adolescencia* (pp.1507-1515). Secretaría de Desarrollo Social de la Nación.
- López, S. (2013). El valor educativo de los procesos de participación ciudadana e innovación democrática local. En Torío, S., y García Pérez, O. (coords.), *La crisis social y el estado del bienestar: las respuestas de la Pedagogía Social* (pp. 627-631). Universidad de Oviedo.
- López, S. (abril de 2016). Evolución y situación del Presupuesto Participativo en España. En Días, N. (Presidencia), *III Encontro Ibérico Orçamentos Participativos*. Conferencia llevada a cabo en Ponta Delgada, Portugal.
- López, S., y Carrillo, C. (2012). Presupuestos Participativos de la Ciudad de Alicante: "alcaldesa por un día" o cómo desvirtuar un proceso de transformación social, (n/a).

- López, S., y Gil-Jaurena, I. (2021). Transformaciones del Presupuesto Participativo en España: de la aplicación del modelo de Porto Alegre a la instrumentalización de las nuevas experiencias. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 16(1), 151-174. <https://doi.org/10.14198/OBETS2021.16.1.10>
- López, S., y Malik, B. (2013). Nuevas formas de participación ciudadana: el caso del Presupuesto Participativo en España. En Senra Varela, M. (coord.), *Asesoramiento e Intervención Socioeducativa. Casos prácticos* (pp- 155-185). Editorial Sanz y Torres.
- López, S. y Pineda, C. (2013a). Experiencias de Presupuestos Participativos en el País Valenciano: Análisis de variables que intervienen en su paralización. *OBETS Revista de Ciencias Sociales*, 8(2), 259-286. <http://dx.doi.org/10.14198/OBETS2013.8.2.03>
- López, S., y Pineda, C. (2013b) Ejerciendo la ciudadanía desde la infancia: la experiencia del Presupuesto Participativo infantil de Elche. En Bañón R., y Tamboleo, R. *Gestión de la escasez: participación, territorios y estado del bienestar: experiencias en democracia y participación* (pp. 26-34). Editorial Complutense.
- López, S., y Pineda, C. (2014). El Presupuesto Participativo como escuela de ciudadanía. En Mata, P., Ballesteros, B., y Gil-Jaurena, I. (coords.), *Aprendizaje de la ciudadanía y la participación: Contextos múltiples de socialización y aprendizaje: un análisis desde la etnografía de la educación* (pp. 99-106). Traficante de Sueños.
- López Casas, C. (2011). Los presupuestos participativos: una oportunidad para la construcción colectiva de las ciudades. En Briseño, C. A. (coord.), *Presupuesto participativo: Herramienta para la democracia* (pp. 95-105). Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.
- Lora-Tamayo, M. (coord.) (2018). *Retos y nuevas perspectivas de la participación pública*. Tirant lo blanch.
- Lüchmann, L.H., y Borba, J. (2008). Participação, desigualdades e novas institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina. *Ciências Sociais Unisinos*, 44(1), 49-57. Disponible en: http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/5266
- Lüchmann, L.H. (2012). Participacao e aprendizado politico no orcamento participativo: estudo de caso em um municipio catarinense, *Educação Social*, (119), 513-532. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200010>

- Lüchman, L., Romão, W. y Borba, J. (2018). 30 years of Participatory Budgeting in Brazil: the lessons learned. En Dias, N. (org.), *Hope for democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide* (pp. 89-104). Epopeia Records.
- Márquez, A. S. (2016). *Presupuesto Participativo en la Universidad: Buena práctica para la promoción de la gestión pública*. Editorial Académica Española.
- Manjavacas, J.M. (2012) A propósito de los presupuestos participativos de Sevilla: participación ciudadana en la construcción de “la ciudad de las personas”: Aportaciones a y desde la antropología para una intervención interdisciplinar. En Jabardo, M., Monreal, P., y Palenzuela, P. (coords.), *Antropología de orientación pública: visibilización y compromiso de la antropología* (pp. 193-207). *Ankulegi*.
- Mansbridge, J. (1995). Does Participation Make Better Citizens? *The Good Society*, (5), (n/a).
- Marchioni, M. (2002). Organización y desarrollo de la comunidad: la intervención comunitaria en las nuevas condiciones sociales. En Sarrate, M. L. (coord.) *Programas de animación sociocultural* (pp. 455-482). Editorial UNED.
- Marquetti, A. (2007). Experiencias de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação. En Dagnino, E., y Tatagiba, L. (orgs.), *Democracia, sociedade civil e participação* (pp. 77-97). Argos Editorial Universitaria.
- Marí, R. M., Moreno, R., e Hipólito, N. (2016). Educación y ciudadanía. Propuestas educativas desde la controversia. *Foro de Educación*, 14(20), 49-69. <http://dx.doi.org/10.14516/fde.2016.014.020.005>
- Martí, J. L. (2005). Diagnósticos comunitarios y participación local: El diagnóstico comunitario de la Zona Ponent de Tarragona. En Martí, J. Pascual, J., y Rebollo, O. (coords.). *Participación y desarrollo comunitario en medio urbano* (pp. 181-198). Editorial IEPALA.
- Martí, J. L. (2008). Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, (6). <http://doi.org/10.7238/idp.voi6.464>
- Marzolf, H., y Ganuza, E. (2015). ¿Enemigos o colegas? El 15M y la hipótesis Podemos. *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, (33), 89-110. <https://doi.org/10.5944/empiria.33.2016.15865>

- Mata, P. (2011). *Ciudadanía ética, crítica, participativa y transformadora: propuestas educativas desde el enfoque intercultural*. [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)]. E-espacio UNED. Disponible en: <http://e-espacio.uned.es/fez/view.php?pid=tesisuned:Educacion-Pmat>
- Mata, P., Ballesteros, B., y Padilla-Carmona, M.T. (2013). Ciudadanía participativa y transformadora: análisis de discursos y propuestas de aprendizaje. *Revista Teoría de la Educación*, (25), 49-68. <https://doi.org/10.14201/11573>
- Mayor, J.M. (2016). *Presupuesto Participativo de Molina de Segura. Un ejemplo de participación ciudadana*. Ayuntamiento de Molina de Segura. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.28454.11849>
- Mayor, J.M. (2018). *La conciencia fiscal y sus factores explicativos. Un estudio empírico sobre la influencia de la participación ciudadana*. [Tesis doctoral, Universidad de Murcia]. Digitum. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10201/64459>
- McNulty, S. (2014). Mandating Participation: Exploring Peru's National Participatory Budget Law. En Dias, N. (org.), *Hope for democracy: 25 years of participatory budgeting worldwide* (pp. 203-212). In Loco Association.
- McNulty, S. (2018). Mandating PB: Evaluating Fifteen Years of Peru's National Participatory Budgeting Law. En Dias, N. (org.), *Hope for democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide* (pp. 147-159). Epopeia Records.
- Molina, J. (2013). *Ciudadano y gasto público. Por una gobernanza transparente y participativa*. Editorial Aranzadi.
- Montecinos, E. (2011). Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales? *Revista de ciencia política*, 31(1), 63-89. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2011000100004>
- Montecinos, E. (2012). Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil. *Revista del Clad Reforma y Democracia*, (53), 1-17. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533685003>
- Morales, E. (2016). *Empoderamiento y transformación de las relaciones de poder. Un análisis crítico de los procesos institucionales de participación ciudadana* [Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona]. Tesis Doctorals en Xarxa (TDX). Disponible en: <https://www.tdx.cat/handle/10803/400078#page=1>

- Morales, E., y Rebollo, O. (2014). Potencialidades y límites de la acción comunitaria como estrategia empoderadora en el contexto de crisis actual. *Revista de Treball Social*, (203), 9-22.
- Myers, D. (2006). *Psicología*. Editorial Médica Panamericana.
- Nardiz, A.R. (2009). Los presupuestos participativos como instrumento de democracia participativa (La experiencia de San Juan de Alicante). *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, (66), 127-144.
- Navarro, C. J. (1999). *El sesgo participativo*. Madrid: CIS.
- Navarro, C. J. (2008). Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (40), 81-102. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533671004>
- Navarro, C. J., Cuesta, M., y Font, J. (2009). *¿Municipios participativos? Participación política y ciudadana en ciudades medias españolas*. CIS.
- Navarro Cueva, F. (2017). El G1000 de Madrid: un ejemplo de sorteo y deliberación como complemento de la representación. *RECERCA, revista de pensament i anàlisi*, (21), 151-157. <http://dx.doi.org/10.6035/Recerca.2017.21.9>
- Neòpolis (2019). *Presupuestos participativos. Anàlisi de 89 experiències locals de 2017 (resumen ejecutivo)*. Neòpolis. Disponible en: <https://neopolis.cat/x-neobarometre-prova/>
- No, W. (2018). History and Issues of Participatory Budgeting in South Korea. En Dias, N. (org.), *Hope for democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide* (pp. 211-221). Epopeia Records.
- Novella, A., Llena, A., Noguera, E., Gómez, M., Morata, T., Trilla, J., Agud, I., y Cifre-Mas J. (2014). *Participación infantil y construcción de la ciudadanía*. Editorial Graó.
- Novella Cámara, A.M., y Sabariego Puig, M. (eds.) (2020). *Infancia y participación. Por una ciudadanía activa e inclusiva. Informe de Resultados*. <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.13296335.v2>
- Nylen, R. (2002). Testing the empowerment thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil. *Comparative Politics*, 34(2), 127-145. <https://doi.org/10.2307/4146934>

- de Ormaechea, V. (2018). *Los procesos formativos en los momentos de autoorganización colectiva. Cartografía de una experiencia*. [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)]. E-espacio UNED. Disponible en: <http://e-espacio.uned.es/fez/view/tesisuned:ED-Pg-Educac-Avormaechea>
- Ortiz, M. (2016). *Revisión de los modelos de presupuestos participativos a partir de experiencias de 2016 y 2017*. [Trabajo Final de Grado]. Universidad de Alicante.
- Parés, M. (2011). Fortalezas y capacidades de las experiencias de Presupuesto Participativo en Barcelona (España). En Briseño, C. (coord.), *Presupuesto Participativo. Herramienta para la democracia* (pp. 85-94). Instituto Electoral Congreso del Estado de Jalisco.
- Parés, M. y Resende, P. E.R. (2009). Tipos de prácticas de participación promovidas por la Administración Pública: sus límites y radicalidades. En Parés, M. (coord.), *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (pp. 70-100). Ariel
- Pastor, E. (2013). Ciudadanía y participación en contextos de fractura y exclusión social. *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, (22), 91-103. https://doi.org/10.7179/PSRI_2013.22.02
- Pateman, C. (1970). *Participation & Democratic Theory*. Cambridge University Press.
- Peña, J., Arechaga, F., Aretaga, J. Herrero, M. (2018). Sistema de votación de participación ciudadana basado en tecnología blockchain. *VI Congreso de Ciudades Inteligentes*. Comunicación llevada a cabo en el congreso citado en Madrid. Disponible en: <https://www.esmartcity.es/comunicaciones/comunicacion-sistema-votacion-participacion-ciudadana-basado-tecnologia-blockchain>
- Pérez Castell, M. (2004). La experiencia de los presupuestos participativos en Albacete. *Revista Temas para el debate*, (113), 54-56.
- Pimienta, A. (2008). Los escenarios de educación informal como proceso de formación ciudadana: El caso del Presupuesto Participativo de Medellín. *Uni-Pluriversidad*, 8(3), (n/a). Disponible en: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/unip/article/view/1818>
- Pindado, F. (2008). *La participación ciudadana es la vida de las ciudades*. Ediciones del Serbal.

- Pindado, F. (noviembre de 2017). Hablemos de Presupuestos Participativos, Hablemos de Democracia. En *Foro Hablemos de Presupuestos Participativos* organizado por el Gobierno del Estado de Jalisco (México).
- Pineda, C. (2004). Los presupuestos participativos en España: un balance provisional. *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, (78), 64-76.
- Pineda, C. (2009). Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, (311), 279-301. <https://doi.org/10.24965/reala.voi311.9692>
- Pineda, C. (2014). El Aprendizaje Político de la Participación: el Caso del Presupuesto Participativo de Elche (Alicante) en España. *Administração Pública e Gestão Social*, 6(3), 159-167. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351556451006>
- Pineda, C. (28 de julio de 2016). *¿Vuelven los presupuestos participativos?* Agenda Pública. Recuperado de: <https://agendapublica.es/vuelven-los-presupuestos-participativos/>
- Pineda, C. (2018). El Presupuesto Participativo de Madrid: luces y sombras. *Revista de Gestão e Secretariado*, 9(1), 265-292. <http://dx.doi.org/10.7769/gesec.v9i1.687>
- Pineda, C., Cernadas, A. y Chao, L. (2014). La participación ciudadana en políticas de salud en España y Brasil: buscando una mayor igualdad y equidad. *Praxis sociológica*, (18), 177-193.
- Pineda, C., y Cernadas (2015). El aprendizaje de electos y técnicos en los procesos participativos: el presupuesto participativo de Elche. XII Congreso de AECPA ¿Dónde está hoy el poder? Comunicación llevada a cabo en el congreso citado en San Sebastián (España).
- Pineda, C., y Fernández, C. J. (2009). Los presupuestos participativos en España. Un estudio de caso: el Presupuesto Ciudadano de Logroño. *Estudios de Sociología*, 14 (26), 191-213.
- Pineda, C., y Iasulaitis, C. (2016). *Presupuesto Participativo Digital: los nuevos formatos de la participación en red*. VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (octubre 2016). GIGAPP. Disponible en: <http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/catalogo/publication/show/2172>

- Pineda, C., y Pinheiro, H.C. (2018). Impacto educativo de la participación ciudadana: el presupuesto participativo de Elche (España). *Amazon, Organizations and Sustainability*, 7(2), 81-98. <http://dx.doi.org/10.17800/2238-8893/aos.v7n2jul/dez2018p81-98>
- Pineda, C., y Pires, V. (2008a). Presupuesto Participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, (308), 206-244. <https://doi.org/10.24965/reala.voi308.9702>
- Pineda, C., y Pires, V. (2008b). Formación y preparación de los actores del presupuesto participativo. *Revista de estudios locales. Cunal*, (113), 54-75.
- Pineda, C., y Pires, V. (2012a). Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: un intento de encuadramiento en una tipología. *Gestión y análisis de políticas públicas*, (7), 51-90. <https://doi.org/10.24965/gapp.voi7.9880>
- Pineda, C. y Pires, V. (2012b). El Presupuesto Participativo y los niños: Brasil y España. *Libro de Ponencias del V Congreso Mundial por los Derechos de la Infancia y Adolescencia* (pp. 42-49). Secretaría de Desarrollo Social de la Nación.
- Pineda, C. y Pires, V. (2014). Estudio bibliométrico del presupuesto participativo en España. En Bañón, R. y Tamboleo, R. (coords.) *La modernización de la política y la innovación participativa* (pp. 19-36). Ediciones Complutense.
- Pineda, C., y Pires, V. (2017) ¿A qué llaman hoy presupuesto participativo? *GIGAPP Estudios Working Papers*, (77), 435-449. Disponible en: <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/84>
- Pires, V. (2000). Límites y potencialidades del presupuesto participativo. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, (42), 81-117.
- Pires, V. (2001). *Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Editorial Manole.
- Pires, V., y Martins, L. (2011). Orçamento participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: ¿mais qualidade na gestão orçamentária municipal? *Revista Capital Científico*, 9(2), (n/a). Disponible en: <http://hdl.handle.net/11449/124613>

- Plataforma Internacional por los Presupuestos Participativos (2011). *Declaración de Bogotá*. Disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/3-2016-03-02-declaracion%20de%20bogota.pdf>
- Pomares, M. (2008). La Transición, Elche 1975-1982. *Festa d'Elx*, (54).
- Pontual, P. (2000). *O processo educativo no orçamento participativo: aprendizados dos atores da sociedade civil e do estado*. [Tesis de doctorado, Pontificia Universidade Católica de São Paulo (PUC – SP)]. Biblioteca Digital PUC-SP. Disponible en: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/10642>
- Pontual, P. (2004). Construyendo una pedagogía de gestión democrática: El Presupuesto Participativo como “escuela de ciudadanía. *Revista La Era Urbana*. Edición especial Presupuestos Participativos, (60-61).
- Pontual, P. (2007). La actualidad del pensamiento de Paulo Freire. Cuadernos temáticos, 5, Conselho Nacional de Psicologia SP. Disponible en: http://www.crpsp.org.br/portal/comunicacao/cadernos_tematicos/5_espanhol/frame_s/fr_Actualidad.aspx.
- Putnam, R.D. (1994). *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*. Editorial Galac.
- RAE (2001). Diccionario de la lengua española (23.ªed.). Consultado en: <http://www.rae.es>
- Red Cimas (2007) *Nuevas formas de participación* [DVD]. Red Cimas.
- Red FAL (2010). *Los presupuestos participativos y sus redes*. Famsi, Red FAL, Diputación de Málaga, Red Estatal por los Presupuestos Participativos.
- Red Kaleidos (2019). *Nuevos canales de comunicación como herramientas de participación e implicación ciudadana*. Ediciones Trea.
- Rendón, A. (2004) Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, (1), 9-36. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72610402>
- Riveros, L., y Caravaca, C. (2014) Presupuesto Participativo: Concepto, características, principios. Antecedentes a nivel internacional, regional y local. En Riveros, L. y Luque, G. (coords.), *Presupuesto Participativo en las Universidades Nacionales* (pp.27-66). Editorial Universitaria Villa María.

- Riveros, L., y Luque, G. (2015) *Presupuesto participativo en las universidades nacionales*. Villa María. Eduvim.
- Rodino, A.M. (2002). *Educación para la vida en democracia: contenidos y orientaciones metodológicas*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Rodríguez, M.D. (2007). El enfoque del empowerment: piedra angular del trabajo social comunitario en el siglo XXI. *Trabajo Social Hoy*, (73), 27-42. <http://dx.doi.org/10.12960/TSH.2014.0014>
- Rodríguez, G., y Ajangiz, R. (2007). Descentralización municipal y participación ciudadana: evaluación de una experiencia consolidada. *Revista Española de Ciencia Política*, 17(17), 181-197. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37452>
- Rojas, R. (2006). Poder local y participación ciudadana: la experiencia del presupuesto participativo en Villa El Salvador. *Investigaciones Sociales*, (17), 121-158. <https://doi.org/10.15381/is.v10i17.7051>
- Rosa, M., y Encina, F.J. (2003). Entre el reformismo y la autogestión: El Reparto en las Cabezas de San Juan. En Ganuza, E., y Álvarez Sotomayor, C (coords), *Democracia y presupuestos participativos* (pp. 175-198). Editorial Icaria.
- Rueda, S. (2005). Deliberación representativa. las encuestas deliberativas: una aproximación desde el republicanismo liberal. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, (128), 221-253. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/45718>
- Sampaio, R. C., Moreira, R. C., y Almeida, F. P. J. (2010). *Participação e deliberaçõa internet: Um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte*. *Opinião Pública*, Campinas, 16(2), 446-477. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762010000200007>
- Sampedro, S. y Sánchez, J.M. (29 de mayo de 2011). La Red era la plaza. *Rebelión*. Disponible en <https://rebellion.org/la-red-era-la-plaza/>
- Sánchez Melero, H. (2018). *Espacios y prácticas de participación ciudadana. Análisis y propuestas educativas desde un enfoque intercultural*. [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)]. E-spacio-UNED. Disponible en: <http://e-spacio.uned.es/fez/view/tesisuned:ED-Pg-Educac-Hsanchez>

- Sánchez Muñoz, Ó. (2017). El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (109), 237-260. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.109.09>
- Schugurensky, D. (2006). This is our school of citizenship. Informal learning in local democracy. En Bekerman, Z., Burbules, N., y Silberman, D. (eds.), *Learning in Hidden Places: The Informal Education Reader* (pp. 163-182). Peter Lang Publishing.
- Schugurensky, D. (2009). Apprendre en faisant : démocratie participative et éducation à la citoyenneté En Brogère, G., y Ulmann, A. (dirs.). *Apprendre de la vie quotidienne* (pp. 205-2019). Presses Universitaires de France.
- Schugurensky, D. (2017). Conflicts and tensions in the practice of participatory democracy: The case of participatory budgeting. En No, Brennan, A., y Schugurensky, D. (eds), *By the People: Participatory democracy, civic engagement and citizenship education. Participatory Governance Initiative*, (pp. 135-143). Arizona State University.
- Sintomer, Y. (2005). Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos. *Revista del clod Reforma y Democracia*, (31), 1-17. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533663003>
- Sintomer, Y., y Allegretti, G. (2009). *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*. Editorial Ediesse.
- Sintomer, Y., y Ganuza, E. (2011). *Democracia participativa y modernización de servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*. Transnational Institute.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., y Röcke, A (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal Of Urban and Regional Research*, 32(1), 164-178. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x>
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A., y Allegretti, G. (2012). Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 8(2). <https://doi.org/10.16997/jdd.141>
- Smith, G. (2009). *Las innovaciones democráticas*. Cambridge University Press.
- de Sousa Santos, B. (1998). Participatory Budegeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy. *Politics & Society*, 26(4), 461-510. <https://doi.org/10.1177/0032329298026004003>

- de Sousa Santos, B. (2003). *Democracia y participación. El ejemplo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre*. El Viejo Topo.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficiencia de la administración*. MAP
- Tadeu, E. (2007). *O OP (Orçamento Participativo) como processo de educação política um estudo da histórica experiência de Varzea Paulista*. [Tesis de doctorado, Universidad Estadual de Campinas]. Repositorio da Producao Cientifica e Intelectual da Unicamp. Disponible en: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/252077>
- Talpin, J. (2011). *Schools of democracy: how ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*. ECPR Press.
- Talpin, J. (2012). What can ethnography bring to the study of deliberative democracy? Evidence from a study on the impact of participation on actors. *Revista Internacional de Sociología (RIS) Special issue on methodological challenges in participation research*, 70(2), 143-163. <https://doi.org/10.3989/ris.2012.01.30>
- Tarregó, D. (julio de 2018). Inteligencia colectiva. *Diàlegs d'estiu. Generalitat Valenciana*. Conferencia llevada a cabo en Alicante.
- Tatagiba, L., y Teixeira, A. C. (2007). Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004). En Teixeira, A.C., Chaves, A.C., Heiva de la Jara, F.J., Siqueira de Carvalho Oliveira, M., Stalker, G., y Tatagiba, L. (coords.), *Contraloría y participación social en la gestión pública* (pp.234-278). CLAD.
- Tejada, R. (2008). El lado oscuro de los Presupuestos Participativos Municipales. *Revista Global*, (20), 12-19.
- Torcal, M., y Montero, J. (2006). *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and Politics*. Routledge.
- Thompson, N. K. (2012). Participatory budgeting - the Australian way. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), (n/a). <https://doi.org/10.16997/jdd.145>
- Turner, B. S. (2001). The erosion of citizenship. *The British Journal of Sociology*, 52(2), 189-209. <http://dx.doi.org/10.1080/00071310120044944>

- Valderrama-Hernández, R. (2012). *Pedagogía social y territorio: participación para innovar en la práctica educativa*. [Tesis doctoral, Universidad de Sevilla]. Depósito de Investigación de la Universidad de Sevilla (IDUS). Disponible en: <https://idus.us.es/handle/11441/24493>
- Veneziano, A. (2013). Los Presupuestos Participativos en Uruguay: El caso de Montevideo como pionero en América Latina. *VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política* (Bogotá). Recuperado de: <https://alacip.org/?todasponencias=los-presupuestos-participativos-en-uruguay>
- Vidal, T. (2008). Participación y diseño del espacio público. En Fernández, B., y Vidal, T. (coords.), *Psicología de la ciudad. Debates sobre el espacio público* (pp.41-57). UOC.
- Viejo, R., Marti-Costa, M., Parés, M., Resende, P.E.R., y Vilaregut, R. (2009). La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia. En Parés, M. (coord.), *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. (pp. 29-54). Editorial Ariel.
- Viñuales, S. (2018). La participación ciudadana en Derecho de la Unión Europea. En Lora-Tamayo, M. (coord.), *Retos y nuevas perspectivas de la participación pública* (pp. 15-66). Tirant lo Blanch.
- Villasante, T.R. (julio de 2020). Presupuestos participativos: potencias y retos. Webinar organizado por la Cátedra de Participación Ciudadana, Gobierno abierto y Datos abiertos (PAGODA) de la Universitat de València.
- Yoo, H.-S., y Kim, Y. (2012). Current State on Civil Participatory Budget System and Policy Agenda: In Case of Civil Participatory Budget System in Gyeonggi Province. *The Journal of Korean Policy Studies*, 12(1), 243-260.
- Zimmerman, P. (2000). Empowerment Theory: Psychological, Organizational and Community Levels of Analysis. En J. Rappaport & Seidman, E. (eds.). *Handbook of Community Psychology* (pp. 43-64). Kluwer Academic Plenum.

ANEXOS

Anexo 1: Ficha para las entrevistas a personal político participante en el presupuesto participativo de Elche

La entrevista consiste en preguntas abiertas sobre su experiencia en el presupuesto participativo, la puesta en marcha del proceso, los cambios sociales e institucionales que produjo, su opinión acerca del mismo, y sus aprendizajes derivados de dicha participación.

1. Perfil personal del entrevistado

Nombre:

Edad:

Sexo:

Formación/Estudios:

Ocupación actual:

2. Puesta en marcha del Presupuesto participativo

- ¿El proyecto de Presupuesto participativo fue apoyado por su partido? ¿qué argumentos tienen en su partido para su apoyo/no apoyo?
- ¿Conocía experiencias realizadas en otros municipios? ¿Cuáles? ¿Y de su partido concretamente?
- ¿Conoce la experiencia del Presupuesto participativo anterior de Elche? ¿Participó? ¿Qué opinión tiene sobre él? (n3)
- ¿Cuál fue el grado de consenso político (tanto en su grupo político como en los otros partidos) para el inicio del Presupuesto participativo?
- ¿Piensa si hubo mecanismos y estrategias para ampliar el consenso en torno al proyecto desde el Gobierno municipal?
- ¿Qué probabilidad de continuidad cree que tiene el Presupuesto participativo más allá del gobierno municipal?
- Respecto al Presupuesto participativo ¿considera que tiene apoyo o sólo críticas por parte de las asociaciones y movimientos sociales? y ¿de los otros partidos políticos (Ciudadanos, Ilicitanos por Elche, Partido de Elche, Podemos...)?

3. Cambios sociales producidos por el presupuesto participativo

- ¿Cómo cree que afecta el proceso a las relaciones entre la ciudadanía y el personal político? ¿y entre la ciudadanía y el personal técnico de la administración?
- ¿Cómo cree que afecta el proceso a las relaciones entre los políticos y los técnicos de la administración?
- ¿Cree que el Presupuesto participativo produce una mayor legitimidad social a las decisiones del gobierno local?
- ¿El Presupuesto participativo modifica las relaciones de poder? ¿En qué medida

- ¿Considera que los cambios producidos por el Presupuesto participativo son relevantes para el municipio y/o los barrios o no?
- ¿En qué medida se ha integrado el Presupuesto participativo a los mecanismos de participación ya existentes?
- ¿Cuáles son las relaciones entre instancias del presupuesto participativo y otros instrumentos y órganos de planificación: planes urbanísticos, Consejo de Ciudad, estrategias integrales, Consejos y Juntas del *Camp d'Elx*, etc...?

4. Cambios en la gestión municipal

- ¿Cree que sirve para que la ciudadanía conozca el funcionamiento del ayuntamiento? ¿Se hizo algo en ese sentido?
- ¿Cree que sirve para que los ciudadanos aprendan de dónde vienen y como se gestionan los recursos públicos?
- ¿Cree que sirve para que los ciudadanos aprendan como es la gestión y la organización del propio municipio?
- ¿En qué medida cree que se han involucrado las distintas concejalías/direcciones y áreas técnicas en el proceso? ¿se han implicado por igual? ¿ha habido problemas? ¿cuáles?
- Espacios de transversalidad. ¿cree que han creado espacios en los que se pueda dar la implicación de las distintas áreas políticas y técnicas?
- ¿Cuáles fueron los cambios principales en la administración municipal desde que se implantó el presupuesto participativo (dar ejemplos concretos)? ¿En qué momento se han dado? ¿Han sido positivos o negativos? ¿Explique por qué?
- ¿Cambios de adecuación y adaptación (flexibilidad horaria, normas internas del personal)?
- ¿Piensa que las nuevas tareas y procedimientos para el personal de la Administración han sido un problema?
- ¿El desarrollo del Presupuesto participativo facilita el trabajo entre áreas?
- ¿El Presupuesto participativo facilita una visión “integral” de la gestión municipal?
- La estructura de gobierno. ¿Es ahora más abierta que antes? ¿son todos parte de ella?
- ¿Cree que el Presupuesto participativo ha mejorado la transparencia del ayuntamiento?
- ¿Y el día a día de la ciudadanía?

5. Conclusiones generales sobre el Presupuesto participativo

- ¿Cuáles son las principales dificultades con las se encuentra la administración municipal, el aparato administrativo en la implantación del Presupuesto participativo?
- ¿Cuáles piensa que son los beneficios del Presupuesto participativo para la ciudad, los ciudadanos y ciudadanas?

- ¿Cuáles piensa que son los beneficios del Presupuesto participativo para la gestión local?
- ¿Cuáles piensa que son las dimensiones claves para poder apreciar estos cambios? ¿A partir de que se puede percibir?
- ¿Si ganan las elecciones lo mantendrán?
- Si la respuesta es afirmativa ¿Cambiarán algo del proyecto?
- ¿Qué ha aprendido con la experiencia del Presupuesto participativo?

Anexo 2: Ficha para las entrevistas a personal técnico de participación ciudadana del presupuesto participativo de Elche

La entrevista consiste en preguntas abiertas acerca de los cambios en la gestión y organización municipal que ha producido el presupuesto participativo, así como de las posibles transformaciones en los modelos de relación y comunicación entre la Administración y la ciudadanía.

1. Perfil personal del entrevistado

Nombre:

Edad:

Sexo:

Formación/Estudios:

Formación específica en participación:

Qué tipo de vinculación tuvo con el Presupuesto participativo:

Ocupación durante el Presupuesto participativo:

Ocupación actual:

2. Cambios en la gestión y organización municipal

- ¿Conoces mejor el funcionamiento de la institución, de donde vienen y como se gestionan los recursos públicos, así como de la gestión y organización del propio municipio?
- ¿Aprecias cambios y cuáles son en el funcionamiento del ayuntamiento gracias al Presupuesto participativo? y ¿en el día a día de los ciudadanos?
- ¿Consideras que los cambios que se han podido producir son relevantes para el municipio y/o los barrios o no?
- La estructura de gobierno. ¿Es ahora más abierta que antes? ¿es la ciudadanía parte de ella?
- Describe las reformas administrativas ocurridas con la puesta en marcha y desarrollo del presupuesto participativo:
 1. Adecuación y adaptación (flexibilidad horaria, normas internas del personal).
 2. Nuevas tareas y procedimientos para el personal de la Administración.
- ¿El desarrollo del Presupuesto participativo facilita el trabajo ínter áreas, (interdelegaciones)?
- ¿Facilita una visión “integral” de la gestión municipal?
- ¿Se han establecido mecanismos de evaluación del presupuesto participativo en el aparato administrativo?
- ¿Cuáles son las principales dificultades que encuentra la administración municipal, el aparato administrativo en la implantación del Presupuesto participativo?

- ¿Cuáles son las relaciones entre instancias del presupuesto participativo y otros instrumentos de planificación: Plan Ciudad, Elx2030, planes sectoriales...?
- ¿Cuáles crees que son los beneficios del Presupuesto participativo para la ciudad, los ciudadanos y ciudadanas?
- ¿Cuáles crees que son los beneficios del Presupuesto participativo para la gestión local?
- ¿Cuáles han sido los cambios principales en la administración municipal desde que se implantó el presupuesto participativo (dar ejemplos concretos)? ¿En qué momento se han dado? ¿Han sido positivos o negativos? ¿Explica por qué?
- ¿Por qué crees que no se ha mantenido el Presupuesto participativo? (n1)
- ¿Ha sido por el cambio de partido político en el gobierno o por la crisis económica? (n1)
- ¿Si el PSOE hubiera ganado las elecciones lo hubieran mantenido? (n1)
- ¿Crees que si vuelven a ganar lo volverán a poner en marcha? (n1)

3. Cambios por la participación de los ciudadanos

- ¿Cómo crees que ha afectado el proceso a las relaciones entre los ciudadanos? ¿Y entre los ciudadanos y los políticos? ¿Y entre los ciudadanos y los técnicos de la administración?
- ¿Cómo crees que ha afectado el proceso a las relaciones entre los políticos y los técnicos de la administración?
- ¿Aprecias que has sufrido cambios en lo que respecta a la comunicación y a la argumentación con los ciudadanos?
- ¿Y respecto a tu capacidad de escucha activa?
- ¿Has mejorado tu capacidad de organizar y dirigir asambleas de ciudadanos?
- ¿Te resulta más fácil la coordinación con personal de tu área o de otras áreas?
- ¿Sientes que se ha producido un mayor conocimiento de tu trabajo y, por tanto, que existe una legitimidad social de él?

Anexo 3: Ficha para las entrevistas a ciudadanía participantes en el presupuesto participativo de Elche (2008-2010 y 2016-2018)

Primera parte

Esta primera parte de la entrevista consiste en preguntas abiertas acerca de la historia de participación cívica y política del entrevistado/a, su experiencia en el presupuesto participativo, su opinión acerca del mismo, y sus aprendizajes derivados de dicha participación.

A continuación, exponemos el esquema que se siguió de manera flexible en las entrevistas con la ciudadanía.

1. Perfil personal del entrevistado

Nombre:

Edad:

Sexo:

Formación/Estudios:

Ocupación actual:

2. Perfil participativo

- ¿Qué nivel de importancia cree que tiene la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos?
- ¿Tiene alguna vinculación con algún colectivo organizado (asociación, sindicato, partido político, etc.) en el presente?
- ¿Ha tenido vinculación con algún colectivo en el pasado?
- ¿Ha tenido vinculación con algún colectivo en los últimos cinco años? (n2)
- ¿Tienes perspectivas de vincularse en el futuro?
- En caso afirmativo a alguna de las preguntas ¿con cuál/es colectivo/s en el presente, en el pasado y en el futuro?
- ¿Participa o ha participado de alguna otra manera en la vida social y política (cartas a medios de comunicación, manifestaciones u otro tipo de reivindicaciones...)?

3. Experiencia en el presupuesto participativo

- ¿Cómo se enteró la primera vez de la existencia del presupuesto participativo?
- ¿Cómo le llegó la información?
- ¿Qué información le llegó?
- ¿Conocía el proceso del Presupuesto participativo de Elche antes de participar?
- ¿Conocía experiencias de Presupuesto participativo en otros municipios? ¿Cuáles?
- ¿Conoció la primera experiencia en Elche? ¿Participó? ¿Por qué? (n3)

- ¿Conoce el nuevo presupuesto participativo? Si la respuesta es afirmativa, ¿le parece mejor o peor que el que usted participó? ¿qué cambiaría? (n2)
- ¿Por qué participó en el Presupuesto participativo?
- ¿Cuántos años participó?
- ¿Está satisfecho/a de haber participado?
- ¿Cuál cree que fue el perfil de las personas que participaron en el proceso?
- ¿Qué personas considera que deberían haber participado y no lo hicieron?
- ¿Hizo alguna propuesta? ¿qué necesidades motivó su realización?

4. Opinión sobre el presupuesto participativo y política municipal

- ¿Qué opinión tiene sobre la política municipal en general? ¿Ha cambiado a raíz de su participación en el proceso?
- ¿Cómo valoraría la gestión municipal en la actualidad? ¿Cree que se enfoca a las necesidades de los vecinos y vecinas?
- ¿Cree que el Presupuesto participativo aporta algo diferente o nuevo en comparación con otros procesos participativos?
- En su opinión ¿el Presupuesto participativo presenta limitaciones respecto a otros procesos participativos?
- ¿Cuánto confiaba en el proceso?
- ¿Y en la ejecución de las propuestas?
- ¿Qué podría haber disminuido o incrementado su confianza en el proceso y en la ejecución de las propuestas?
- ¿Qué le parecieron las propuestas que se aprobaron?
- ¿Existían mecanismos de seguimiento y/o evaluación para la ejecución de las propuestas y del propio proceso?
- ¿Cómo funcionaban dichos mecanismos?
- ¿Hubo deliberación (construcción y debate colectivo) sobre las propuestas, reglamento o cualquier otro elemento del proceso?
- ¿Cómo y en qué momento del proceso tuvo lugar?
- ¿Hubo alianzas entre los ciudadanos (organizados o no) en las deliberaciones?
- ¿Considera que debió haber mayor deliberación?
- ¿Cómo se podía haber incrementado la deliberación?
- ¿Hubo conflictos?
- ¿Cómo se resolvieron?

- ¿Puede identificar algunas de las fortalezas del proceso?
- ¿Cuáles cree que fueron las debilidades y obstáculos del proceso?
- ¿Qué posibles soluciones se le ocurren para cada una de ellas?
- ¿Cuáles cree que son los efectos negativos del presupuesto participativo y por qué?
- ¿Cuál de ellos considera que tiene el mayor impacto?
- ¿Qué ha aprendido con la puesta en marcha del presupuesto participativo y su participación en el mismo?

Segunda parte.

En esta parte examinaremos cuatro categorías de aprendizaje y cambio –conocimiento, habilidades, actitudes y prácticas- a través de una serie de indicadores.

Para cada indicador, los participantes deben identificar su nivel en una escala Likert de 1 al 5 —siendo 1 conocimiento nulo y 5 conocimiento muy alto— antes de involucrarse en el presupuesto participativo y en el momento de la entrevista.

CONOCIMIENTO

<i>Indicadores de aprendizaje y cambio</i>	Antes	Después
sobre el gobierno municipal (e.j. cómo se toman decisiones)		
conocimiento de departamentos y personas del ayuntamiento		
conocimiento de planificación y diseño urbano		
conocimiento sobre el gobierno y la participación en otras ciudades		
necesidades de las personas de otras zonas de la ciudad		
criterios y mecanismos de distribución de fondos públicos		
necesidades de su zona o grupo		
conocimiento personal de los políticos electos		
conocimiento de la política municipal, de los asuntos locales		
competencias y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno (central, autonómico, local)		
derechos y deberes ciudadanos		
conocimiento de personas de otros barrios o grupos		
aprendieron a valorar más el dinero de los impuestos		
aprendieron a valorar más la participación de mujeres y jóvenes		
aprendieron a defender sus derechos		

HABILIDAD

<i>Indicadores de Aprendizaje y cambio</i>	Antes	Después
controlar la gestión municipal		
contactar con personas y departamentos del gobierno municipal		
detectar deficiencias y necesidades		
priorizar demandas		
elaborar y defender propuestas		
acordar, transigir, hacer alianzas		
tomar decisiones de forma colectiva		
hablar en público con claridad		
entender, interpretar y analizar documentos oficiales		
argumentar, persuadir		
relacionarse con los vecinos (habilidades sociales)		
planificar y organizar reuniones		
trabajo en grupo, cooperación		
resolución de conflictos		
escuchar con atención a otras personas (escucha activa)		
organizar trabajos en grupo		
coordinar el trabajo del grupo (liderazgo)		

ACTITUD

<i>Indicadores de Aprendizaje y cambio</i>	Antes	Después
importancia de la participación ciudadana en el gobierno municipal		
potencial para participar en el gobierno municipal		
confianza en el gobierno municipal		
preocupación por los problemas de la ciudad		
confianza en la capacidad de influir en las decisiones políticas		
preocupación por los problemas del barrio		
respetar los tiempos de los procesos democráticos		
interés en participar en la comunidad		
me siento conectado a mis vecinos		

me siento conectado a mi comunidad		
Autoconfianza		
responsabilidad por la preservación de la ciudad		
tolerancia y respeto a los otros		
confianza en los políticos		
aceptar y tolerar conflictos		
preocupación por el bien común		
disposición a ayudar a otros (solidaridad)		

PRÁCTICA

<i>Indicadores de Aprendizaje y cambio</i>	Antes	Después
controlo el presupuesto público		
controlo la calidad de las obras públicas		
pienso en ideas y soluciones a los problemas locales		
voy a reuniones comunitarias		
hablo con mis vecinos sobre problemas del barrio		
participo activamente en las reuniones comunitarias		
hablo con representantes electos y otros políticos		
propongo mis ideas y soluciones a problemas locales		
busco información sobre asuntos políticos y sociales		
ayudo a mantener la ciudad limpia y en buen estado		
participa en organizaciones y/o movimientos sociales		
participo en campañas electorales		
voto en elecciones municipales		
voto en elecciones autonómicas		
voto en elecciones nacionales		
voto en elecciones europeas		

Anexo 4: Datos cuantitativos de las primeras entrevistas de la primera etapa del presupuesto participativo (2008-2010) (n1) (Antes/ Después/ Incremento resultante)

CONOCIMIENTOS	EC111			EC115			EC112			EC113			EC116			EC114		
	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I
Sobre el gobierno municipal (ej. Cómo se toman las decisiones)	3	3	0	2	3	1	1	2	1	1	3	2	2	4	2	3	3	0
Conocimiento de departamentos y personas del ayuntamiento	3	3	0	1	3	2	1	3	2	1	3	2	1	3	2	3	4	1
Conocimiento de planificación y diseño urbano	3	3	0	1	4	3	1	4	3	1	2	1	2	2	0	1	3	2
Conocimiento sobre el gobierno y la participación en otras ciudades	2	2	0	1	4	3	1	4	3	1	4	3	1	3	2	1	2	1
Necesidades de las personas de otras zonas de la ciudad	1	5	4	1	4	3	2	5	3	1	4	3	1	4	3	1	4	3
Criterios y mecanismos de distribución de fondos públicos	2	5	3	2	2	0	1	2	1	1	2	1	1	3	2	1	3	2
Necesidades de su zona o grupo	5	5	0	1	4	3	2	3	1	1	4	3	2	3	1	1	5	4
Conocimiento personal de los políticos electos	1	1	0	1	2	1	1	1	0	2	3	1	1	3	2	1	3	2
Conocimiento de la política municipal, de los asuntos locales	3	3	0	3	3	0	1	4	3	1	3	2	2	3	1	3	4	1
Competencias y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno	1	1	0	3	3	0	1	1	0	1	3	2	3	3	0	2	4	2
Derechos y deberes de los ciudadanos	2	5	3	2	3	1	2	4	2	4	5	1	2	3	1	3	3	0
Conocimiento de personas de otros barrios o grupos	2	2	0	2	4	2	1	2	1	1	4	3	1	4	3	1	5	4
Aprendieron a valorar más el dinero de los impuestos	3	5	2	3	4	1	2	4	2	3	5	2	2	5	3	2	2	0
Aprendieron a valorar más la participación de mujeres y jóvenes	3	3	0	3	3	0	2	5	3	4	5	1	2	3	1	5	5	0
Aprendieron a defender sus derechos	3	3	0	2	3	1	1	5	4	4	5	1	2	4	2	5	5	0

EC111	EC115	EC112	EC113	EC116	EC114
-------	-------	-------	-------	-------	-------

Participación y democracia local en su dimensión educativa: estudio longitudinal del presupuesto participativo en el municipio de Elche

HABILIDADES	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I
Controlar la gestión municipal	1	1	0	1	2	1	1	2	1	2	4	2	1	3	2	4	5	1
Contactar con personas y departamentos del gobierno municipal	3	3	0	2	3	1	1	3	2	2	4	2	2	3	1	3	4	1
Detectar deficiencias y necesidades	3	5	2	2	4	2	1	5	4	2	4	2	2	4	2	2	4	2
Priorizar demandas	3	5	2	1	5	4	1	5	4	3	4	1	1	4	3	3	4	1
Elaborar y defender propuestas	3	5	2	2	4	2	2	4	2	3	4	1	2	3	1	3	5	2
Acordar, transigir, hacer alianzas	1	5	4	3	4	1	3	4	1	3	4	1	1	3	2	1	5	4
Tomar decisiones de forma colectiva	1	5	4	4	4	0	3	5	2	3	4	1	1	4	3	1	5	4
Hablar en público con claridad	1	5	4	3	4	1	4	5	1	3	4	1	2	4	2	3	5	2
Entender, interpretar y analizar documentos oficiales	1	1	0	4	4	0	2	2	0	2	3	1	1	3	2	4	5	1
Argumentar, persuadir	3	3	0	3	4	1	3	4	1	3	4	1	2	4	2	3	4	1
Relacionarse con los vecinos (habilidades sociales)	2	2	0	2	4	2	1	4	3	3	4	1	2	4	2	2	4	2
Planificar y organizar reuniones	2	2	0	3	3	0	1	2	1	1	3	2	2	3	1	4	4	0
trabajo en grupo, cooperación	3	5	2	3	3	0	2	4	2	2	4	2	2	4	2	4	4	0
resolución de conflictos	2	4	2	4	4	0	1	4	3	3	4	1	1	4	3	3	4	1
Escuchar con atención a otras personas (escucha activa)	3	5	2	4	4	0	3	4	1	3	4	1	2	3	1	3	4	1
Organizar trabajos en grupo	2	2	0	3	4	1	3	5	2	1	3	2	2	4	2	3	4	1
Coordinar el trabajo en grupo (liderazgo)	3	3	0	3	4	1	1	2	1	1	3	2	1	4	3	3	4	1

	EC111			EC115			EC113			EC113			EC116			EC114		
ACTITUDES	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I
Importancia de la participación ciudadana en el gobierno municipal	3	3	0	2	4	2	1	5	4	3	5	2	1	2	1	4	5	1
Potencial para participar en el gobierno municipal	3	3	0	2	4	2	2	1	-1	3	4	1	1	3	2	4	5	1
Confianza en el gobierno	2	2	0	2	3	1	2	3	1	1	3	2	3	3	0	3	3	0

municipal																		
Preocupación por los problemas de la ciudad	3	3	0	2	4	2	1	4	3	4	4	0	1	4	3	4	4	0
Confianza en la capacidad de influir en las decisiones políticas	1	1	0	2	2	0	1	1	0	2	2	0	2	5	3	1	1	0
Preocupación por los problemas del barrio	5	5	0	2	4	2	1	3	2	2	4	2	2	3	1	4	4	0
Respetar los tiempos en los procesos democráticos	4	4	0	2	3	1	1	4	3	2	3	1	2	3	1	4	4	0
Interés en participar en la comunidad	5	5	0	2	2	0	2	4	2	4	4	0	2	4	2	4	4	0
Me siento conectado a mis vecinos	3	3	0	2	4	2	1	4	3	2	4	2	1	3	2	3	4	1
Me siento conectado a mi comunidad	3	3	0	2	4	2	2	4	2	2	3	1	2	4	2	3	4	1
Autoconfianza	5	5	0	2	3	1	3	4	1	3	4	1	1	3	2	4	4	0
Responsabilidad por la preservación de la ciudad	5	5	0	2	4	2	2	5	3	3	4	1	2	3	1	5	5	0
Tolerancia y respeto a los otros	5	5	0	4	4	0	3	4	1	3	4	1	3	4	1	5	5	0
Confianza en los políticos	1	1	0	2	3	1	3	3	0	2	2	0	3	3	0	2	2	0
Aceptar y tolerar conflictos	2	4	2	3	4	1	1	3	2	3	4	1	4	4	0	3	3	0
Preocupación por el bien común	5	5	0	4	4	0	4	5	1	5	5	0	2	4	2	4	4	0
Disposición a ayudar a otros (solidaridad)	5	5	0	4	4	0	4	5	1	3	4	1	4	5	1	4	4	0

PRÁCTICAS	EC111			EC115			EC112			EC113			Ec116			EC114		
	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I
Controlo el presupuesto público	2	2	0	1	2	1	1	1	0	1	3	2	2	3	1	3	3	0
Controlo la calidad de las obras públicas	2	2	0	1	2	1	1	2	1	1	3	2	1	2	1	2	3	1
Pienso en ideas y soluciones a los problemas locales	3	3	0	1	3	2	1	3	2	1	3	2	2	3	1	2	4	2
Voy a reuniones comunitarias	3	3	0	1	2	1	1	2	1	3	3	0	2	3	1	2	2	0
Hablo con mis vecinos sobre problemas del barrio	3	3	0	2	4	2	1	2	1	1	2	1	1	2	1	3	4	1
Participo activamente en reuniones comunitarias	3	3	0	1	1	0	1	4	3	3	3	0	1	3	1	3	4	1
Hablo con representantes electos y otros políticos	3	3	0	2	3	1	1	1	0	3	3	0	1	3	1	2	3	1
Propongo mis ideas y soluciones a problemas locales	3	3	0	2	2	0	1	2	1	1	4	3	2	4	2	3	4	1
Busco información sobre asuntos políticos y sociales	3	3	0	3	4	1	1	2	1	1	3	2	1	2	1	3	4	1
Ayudo a mantener la ciudad limpia y en buen estado	3	3	0	4	4	0	4	5	1	3	3	0	3	3	0	4	4	0
Participo en organizaciones y/o movimientos sociales	3	3	0	1	1	0	4	4	0	4	4	0	2	4	2	3	3	0
Participo en campañas electorales	1	1	0	5	5	0	1	1		1	1	0	1	4	3	1	1	0
Voto en elecciones municipales	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0
Voto en elecciones autonómicas	5	5	0	1	1	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0
Voto en elecciones nacionales	5	5	0	1	1	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0
Voto en elecciones europeas	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0

Anexo 5: Datos cuantitativos de las segundas entrevistas de la primera etapa del presupuesto participativo (2008-2010) (n2) (Antes/ Después/ Incremento resultante)

CONOCIMIENTOS	EC111			EC115			EC112			EC113			EC116			EC114		
	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I
Sobre el gobierno municipal (ej. Cómo se toman las decisiones)	3	3	0	2	3	1	1	2	1	1	3	2	2	3	1	3	3	0
Conocimiento de departamentos y personas del ayuntamiento	3	3	0	1	3	2	1	3	2	1	2	1	1	3	2	3	4	1
Conocimiento de planificación y diseño urbano	3	3	0	1	4	3	1	4	3	1	1	0	2	2	0	1	2	1
Conocimiento sobre el gobierno y la participación en otras ciudades	2	2	0	1	4	3	1	4	3	1	3	2	1	3	2	1	1	0
Necesidades de las personas de otras zonas de la ciudad	1	5	4	1	4	3	2	5	3	1	3	2	1	4	3	1	4	3
Criterios y mecanismos de distribución de fondos públicos	2	4	2	2	2	0	1	2	1	1	1	0	1	3	2	1	3	2
Necesidades de su zona o grupo	5	5	0	1	4	3	2	3	1	1	3	2	2	3	1	1	5	4
Conocimiento personal de los políticos electos	1	1	0	1	1	0	1	1	0	2	3	1	1	1	0	1	1	0
Conocimiento de la política municipal, de los asuntos locales	3	3	0	3	3	0	1	4	3	1	3	2	2	3	1	3	4	1
Competencias y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno	1	1	0	3	3	0	1	1	0	1	3	2	3	3	0	2	4	2
Derechos y deberes de los ciudadanos	2	4	2	2	3	1	2	4	2	4	5	1	2	3	1	3	3	0
Conocimiento de personas de otros barrios o grupos	2	2	0	2	4	2	1	2	1	1	4	3	1	3	2	1	3	2
Aprendieron a valorar más el dinero de los impuestos	3	5	2	3	4	1	2	4	2	3	5	2	2	5	3	2	2	0
Aprendieron a valorar más la participación de mujeres y jóvenes	3	3	0	3	3	0	2	5	3	4	5	1	2	3	1	5	5	0
Aprendieron a defender sus derechos	3	3	0	2	3	1	1	5	4	4	5	1	2	4	2	5	5	0

Participación y democracia local en su dimensión educativa: estudio longitudinal del presupuesto participativo en el municipio de Elche

HABILIDADES	EC111			EC115			EC112			EC113			EC116			EC114		
	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I
Controlar la gestión municipal	1	1	0	1	2	1	1	2	1	2	3	1	1	3	2	4	5	1
Contactar con personas y departamentos del gobierno municipal	3	3	0	2	3	0	1	3	2	2	3	1	2	3	1	3	4	1
Detectar deficiencias y necesidades	3	5	2	2	4	2	1	5	4	2	4	2	2	4	2	2	4	2
Priorizar demandas	3	5	2	1	4	3	1	5	4	3	4	1	1	4	3	3	4	1
Elaborar y defender propuestas	3	5	2	2	4	2	2	4	2	3	4	1	2	3	1	3	5	2
Acordar, transigir, hacer alianzas	1	5	4	3	4	1	3	4	1	3	4	1	1	3	2	1	4	3
Tomar decisiones de forma colectiva	1	5	4	4	4	0	3	5	2	3	4	1	1	4	3	1	3	2
Hablar en público con claridad	1	5	4	3	4	1	4	5	1	3	4	1	2	4	2	3	3	0
Entender, interpretar y analizar documentos oficiales	1	1	0	4	4	0	2	2	0	2	3	1	1	3	2	4	5	1
Argumentar, persuadir	3	3	0	3	4	1	3	4	1	3	4	1	2	3	1	3	4	1
Relacionarse con los vecinos (habilidades sociales)	2	2	0	2	4	2	1	4	3	3	4	1	2	4	2	2	4	2
Planificar y organizar reuniones	2	2	0	3	3	0	1	2	1	1	3	2	2	3	1	4	4	0
Trabajo en grupo, cooperación	3	5	2	3	3	0	2	3	1	2	4	2	2	4	2	4	4	0
Resolución de conflictos	2	4	2	4	4	0	1	4	3	3	4	1	1	3	2	3	4	1
Escuchar con atención a otras personas (escucha activa)	3	4	1	4	4	0	3	4	1	3	3	0	2	3	1	3	4	1
Organizar trabajos en grupo	2	2	0	3	4	1	3	3	1	1	3	2	2	3	1	3	4	1
Coordinar el trabajo en grupo (liderazgo)	3	3	0	3	4	1	1	2	1	1	2	1	1	3	2	3	4	1

ACTITUDES	EC111			EC115			EC113			EC113			EC116			EC114		
	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I
Importancia de la participación ciudadana en el gobierno municipal	3	3	0	2	4	2	1	5	4	3	5	2	1	2	1	4	5	1

Potencial para participar en el gobierno municipal	3	3	0	2	4	2	2	1	-1	3	4	1	1	3	2	4	5	1
Confianza en el gobierno municipal	2	2	0	2	3	1	2	3	1	1	2	1	3	3	0	3	3	0
Preocupación por los problemas de la ciudad	3	3	0	2	4	2	1	4	3	4	4	0	1	4	3	4	4	0
Confianza en la capacidad de influir en las decisiones políticas	1	1	0	2	2	0	1	1	0	2	2	0	2	5	3	1	1	0
Preocupación por los problemas del barrio	5	5	0	2	3	1	1	3	2	2	3	1	2	3	1	4	4	0
Respetar los tiempos en los procesos democráticos	4	4	0	2	3	1	1	4	3	2	3	1	2	3	1	4	4	0
Interés en participar en la comunidad	5	5	0	2	2	0	2	3	1	4	4	0	2	4	2	4	4	0
Me siento conectado a mis vecinos	3	3	0	2	3	1	1	4	3	2	2	0	1	2	1	3	4	1
Me siento conectado a mi comunidad	3	3	0	2	3	1	2	4	2	2	3	1	2	4	2	3	4	1
Autoconfianza	5	5	0	2	3	1	3	4	1	3	3	0	1	3	2	4	4	0
Responsabilidad por la preservación de la ciudad	5	5	0	2	4	2	2	5	3	3	4	1	2	3	1	5	5	0
Tolerancia y respeto a los otros	5	5	0	4	4	0	3	4	1	3	4	1	3	4	1	5	5	0
Confianza en los políticos	1	1	0	2	3	1	3	3	0	2	2	0	3	3	0	2	2	0
Aceptar y tolerar conflictos	2	4	2	3	4	1	1	3	2	3	4	1	4	4	0	3	3	0
Preocupación por el bien común	5	5	0	4	4	0	4	5	1	5	5	0	2	4	2	4	4	0
Disposición a ayudar a otros (solidaridad)	5	5	0	4	4	0	4	5	1	3	4	1	4	5	1	4	4	0

PRÁCTICAS	EC111			EC115			EC112			EC113			EC116			EC114		
	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I
Controlo el presupuesto público	2	2	0	1	2	1	1	1	0	1	2	1	2	3	1	3	3	0
Controlo la calidad de las obras públicas	2	2	0	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	2	3	1
Pienso en ideas y soluciones a los problemas locales	3	3	0	1	3	2	1	3	2	1	2	1	2	3	1	2	4	2
Voy a reuniones comunitarias	3	3	0	1	1	0	1	2	1	3	3	0	2	3	1	2	2	0
Hablo con mis vecinos sobre problemas del barrio	3	3	0	2	4	2	1	2	1	1	2	1	1	2	1	3	4	1

Participación y democracia local en su dimensión educativa: estudio longitudinal del presupuesto participativo en el municipio de Elche

Participo activamente en reuniones comunitarias	3	3	0	1	1	0	1	4	3	3	3	0	1	1	0	3	4	1
Hablo con representantes electos y otros políticos	3	3	0	2	3	1	1	1	0	3	3	0	1	2	1	2	3	1
Propongo mis ideas y soluciones a problemas locales	3	3	0	2	2	0	1	2	1	1	2	1	2	3	1	3	3	0
Busco información sobre asuntos políticos y sociales	3	3	0	3	4	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	3	3	0
Ayudo a mantener la ciudad limpia y en buen estado	3	3	0	4	4	0	4	5	1	3	3	0	3	3	0	4	4	0
Participa en organizaciones y/o movimientos sociales	3	3	0	1	1	0	4	4	0	4	4	0	2	2	0	3	3	0
Participo en campañas electorales	1	1	0	5	5	0	1	1	0	1	1	0	1	4	3	1	1	0
Voto en elecciones municipales	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0
Voto en elecciones autonómicas	5	5	0	1	1	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0
Voto en elecciones nacionales	5	5	0	1	1	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0
Voto en elecciones europeas	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0

Anexo 6: Datos cuantitativos entrevistas segunda etapa del presupuesto participativo (2016-2018) (n3) (Antes/ Después/ Incremento resultante)

CONOCIMIENTOS	EC216			EC214			EC211			EC213			EC215			EC212		
	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I
Sobre el gobierno municipal (ej. Cómo se toman las decisiones)	5	5	0	3	4	1	3	3	0	3	4	1	1	3	2	1	2	1
Conocimiento de departamentos y personas del ayuntamiento	3	3	0	3	4	1	1	1	0	3	3	0	1	1	0	1	2	1
Conocimiento de planificación y diseño urbano	4	4	0	2	2	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	2	1
Conocimiento sobre el gobierno y la participación en otras ciudades	2	3	1	1	2	1	1	1	0	1	4	3	1	2	1	1	1	0
Necesidades de las personas de otras zonas de la ciudad	2	4	2	2	4	2	4	5	1	1	1	0	3	3	0	2	4	2
Criterios y mecanismos de distribución de fondos públicos	3	3	0	1	2	1	3	3	0	3	3	0	2	2	0	1	1	0
Necesidades de su zona o grupo	3	5	2	3	5	2	4	5	1	4	4	0	3	4	1	2	4	2
Conocimiento personal de los políticos electos	5	5	0	2	4	2	4	4	0	4	4	0	2	4	2	1	1	0
Conocimiento de la política municipal, de los asuntos locales	5	5	0	2	4	2	3	3	0	4	4	0	2	3	1	1	1	0
Competencias y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno	4	4	0	2	3	1	2	2	0	4	4	0	2	2	0	1	1	0
Derechos y deberes de los ciudadanos	4	4	0	4	4	0	4	4	0	4	4	0	3	3	0	3	4	1
conocimiento de personas de otros barrios o grupos	5	5	0	2	4	2	4	4	0	3	4	1	2	4	2	3	4	1
Aprendieron a valorar más el dinero de los impuestos	3	5	2	4	4	0	3	4	1	4	4	0	4	4	0	1	4	3
Aprendieron a valorar más la participación de mujeres y jóvenes	5	5	0	5	5	0	4	4	0	3	3	0	5	5	0	1	4	3
Aprendieron a defender sus derechos	4	4	0	5	5	0	4	4	0	3	4	1	4	5	1	1	4	3

HABILIDADES	EC216			EC214			EC211			EC213			EC215			EC212		
	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I
Controlar la gestión municipal	3	3	0	2	2	0	1	1	0	4	4	0	2	2	0	1	3	2

Participación y democracia local en su dimensión educativa: estudio longitudinal del presupuesto participativo en el municipio de Elche

Contactar con personas y departamentos del gobierno municipal	5	5	0	3	5	2	2	3	1	4	4	0	1	2	1	1	2	1
Detectar deficiencias y necesidades	2	4	2	2	4	2	2	4	2	4	4	0	1	3	2	1	4	3
Priorizar demandas	2	3	1	2	4	2	2	4	2	3	4	1	3	3	0	1	3	2
Elaborar y defender propuestas	3	3	0	3	5	2	2	4	2	4	4	0	3	4	1	1	3	2
Acordar, transigir, hacer alianzas	4	4	0	4	4	0	2	3	1	4	4	0	2	4	2	1	3	2
Tomar decisiones de forma colectiva	4	4	0	5	5	0	1	3	2	4	4	0	3	3	0	1	2	1
Hablar en público con claridad	3	3	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0	2	3	1	1	1	0
Entender, interpretar y analizar documentos oficiales	4	4	0	5	5	0	2	3	1	5	5	0	2	3	1	1	3	2
Argumentar, persuadir	4	4	0	5	5	0	2	4	2	4	4	0	2	3	1	1	1	0
Relacionarse con los vecinos (habilidades sociales)	4	4	0	5	5	0	3	3	0	3	4	1	3	3	0	2	3	1
Planificar y organizar reuniones	4	4	0	5	5	0	2	3	1	5	5	0	4	4	0	2	3	1
Trabajo en grupo, cooperación	5	5	0	5	5	0	3	3	0	4	4	0	4	4	0	2	3	1
Resolución de conflictos	4	4	0	5	5	0	2	2	0	5	5	0	3	3	0	2	2	0
Escuchar con atención a otras personas (escucha activa)	5	5	0	5	5	0	2	3	1	3	3	0	3	3	0	4	5	1
Organizar trabajos en grupo	4	4	0	5	5	0	2	3	1	3	3	0	2	2	0	1	2	1
Coordinar el trabajo en grupo (liderazgo)	4	4	0	5	5	0	2	2	0	4	4	0	4	4	0	1	1	0

	EC216			EC214			EC211			EC213			EC215			EC212		
ACTITUDES	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I
Importancia de la participación ciudadana en el gobierno municipal	5	5	0	5	5	0	4	5	1	4	4	0	3	5	2	1	4	3
Potencial para participar en el gobierno municipal	5	5	0	5	5	0	3	5	2	1	1	0	2	2	0	1	1	0
Confianza en el gobierno municipal	5	5	0	3	2	-1	3	5	2	4	4	0	2	1	-1	1	1	0
Preocupación por	5	5	0	3	4	1	3	5	2	3	3	0	3	4	1	1	4	3

los problemas de la ciudad																		
Confianza en la Capacidad de influir en las decisiones políticas	4	4	0	3	4	1	3	3	0	3	3	0	2	1	-1	1	2	1
Preocupación por los problemas del barrio	5	5	0	4	5	1	3	4	1	5	5	0	5	5	0	2	5	3
Respetar los tiempos en los procesos democráticos	3	4	1	3	4	1	2	5	3	5	5	0	4	3	-1	1	5	4
Interés en participar en la comunidad	5	5	0	4	5	1	4	4	0	5	5	0	2	2	0	1	2	1
Me siento conectado a mis vecinos	4	4	0	4	5	1	5	5	0	5	5	0	3	4	1	2	4	2
Me siento conectado a mi comunidad	4	4	0	4	5	1	5	5	0	5	5	0	3	3	0	2	4	2
Autoconfianza	5	5	0	5	5	0	3	3	0	4	4	0	4	4	0	1	2	1
Responsabilidad por la preservación de la ciudad	5	5	0	3	4	1	5	5	0	4	4	0	4	5	1	2	5	3
Tolerancia y respeto a los otros	5	5	0	5	5	0	4	4	0	4	4	0	4	4	0	5	5	0
Confianza en los políticos	3	3	0	3	3	0	3	3	0	3	3	0	3	1	-2	1	1	0
Aceptar y tolerar conflictos	3	3	0	2	3	1	2	2	0	4	4	0	3	3	0	2	3	1
Preocupación por el bien común	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0	4	4	0	2	5	3
Disposición a ayudar a otros (solidaridad)	3	4	1	5	5	0	4	4	0	4	4	0	4	4	0	2	5	3

	EC216			EC214			EC211			EC213			EC215			EC212		
PRÁCTICAS	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I	A	D	I
Controlo el presupuesto público	4	4	0	3	3	0	1	1	0	4	4	0	4	4	0	1	1	0
Controlo la calidad de las obras públicas	4	4	0	2	4	2	4	4	0	5	5	0	3	3	0	1	4	3
Pienso en ideas y soluciones a los problemas locales	4	5	1	2	4	2	1	1	0	4	4	0	4	4	0	1	5	4
Voy a reuniones comunitarias	5	5	0	2	4	2	1	1	0	5	5	0	3	3	0	1	5	4
Hablo con mis vecinos sobre problemas del barrio	4	4	0	2	4	2	4	4	0	5	5	0	4	4	0	2	5	3
Participo activamente en reuniones comunitarias	4	4	0	2	5	3	1	1	0	5	5	0	3	3	0	3	5	2

Participación y democracia local en su dimensión educativa: estudio longitudinal del presupuesto participativo en el municipio de Elche

Hablo con representantes electos y otros políticos	5	5	0	2	4	2	2	2	0	4	4	0	1	1	0	1	2	1
Propongo mis ideas y soluciones a problemas locales	5	5	0	2	4	2	2	2	0	4	4	0	4	4	0	1	3	2
Busco información sobre asuntos políticos y sociales	5	5	0	2	4	2	2	2	0	5	5	0	3	3	0	1	3	2
Ayudo a mantener la ciudad limpia y en buen estado	5	5	0	5	5	0	4	4	0	5	5	0	4	4	0	1	4	3
Participa en organizaciones y/o movimientos sociales	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0	3	3	0	4	5	1
Participo en campañas electorales	5	5	0	1	1	0	1	1	0	2	2	0	4	4	0	3	3	0
Voto en elecciones municipales	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0
Voto en elecciones autonómicas	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0
Voto en elecciones nacionales	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0
Voto en elecciones europeas	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0