

## NUEVAS MIRADAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: LOS RESULTADOS DE LA PARTICIPACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA POLÍTICA Y TÉCNICA<sup>1</sup>

NEW PERSPECTIVES ON PARTICIPATORY BUDGETING: THE RESULTS OF PARTICIPATION FROM A POLITICAL AND TECHNICAL PERSPECTIVE

**Antonia González Salcedo**

Universidad de Murcia, España  
agonzalez@um.es  
<https://orcid.org/0000-0003-4868-6905>

**Alejandro Soler Contreras**

Universidad de Murcia, España  
alejandro.soler@um.es  
<https://orcid.org/0000-0002-2298-1992>

**Cómo citar / Citation:** 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>

© 2021 Antonia González Salcedo, Alejandro Soler Contreras

Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia de uso y distribución Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>

Recibido: 05/05/20. Aceptado: 29/09/20

### Resumen

Durante esta década la realización de experiencias de presupuestos participativos se ha visto consolidada en España, con un avance progresivo de las redes de investigación y la literatura al respecto, y con la necesidad creciente de contar con evaluaciones de tales experiencias que permitan progresar en el conocimiento de las mismas.

El objetivo de este artículo es contribuir al análisis de los efectos que este mecanismo puede provocar en el personal técnico y político implicado. Consideramos que se trata de un enfoque necesario, ya que son muy escasos los estudios existentes al respecto, siendo más habituales las investigaciones sobre los impactos en la ciudadanía participante. En este trabajo se han analizado concretamente los indicadores para las dimensiones de **resultados sobre políticas, resultados sobre relación con la ciudadanía y aprendizajes**. Los efectos son analizados desde el punto de vista de la información cualitativa que se ha recogido a partir de la técnica de la entrevista semiestructurada

**Palabras clave:** Presupuestos participativos; evaluación; resultados; políticos; técnicos; Murcia.

### Abstract

During this decade the realization of participatory budgeting experiences has been consolidated in Spain, with a progressive advance of the research networks and the literature in this regard, and with the growing need for evaluations of such experiences that allow progress in knowledge.

The aim of this article is to contribute to the analysis of the effects that this mechanism can have on the technical and political personnel involved. We believe that this is a necessary approach, since there are very few studies on this issue, with more common research on the impacts on participating citizens. In this paper, indicators for the dimensions of results on policies, results on relation to citizenship and learning were specifically analyzed. The effects, both of the learning part and of the results on policy and relations, are analyzed from the point of view of the qualitative information that has been collected from the technique of the semi-structured interview.

**Keywords:** Participatory processes; evaluation; results; politicians; technicians; Murcia.

---

<sup>1</sup> Investigación financiada por el Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas (Murcia)

### Extended abstract

During this decade the realization of participatory budgeting experiences has been consolidated in Spain, with a progressive advance of the research networks and the literature in this regard, and with the growing need for evaluations of such experiences that allow progress.

Participatory budgets are mechanisms that, by definition, would imply high levels of citizen participation, reaching a codecision scenario. This broad participatory scope, which may rethink the rulers-ruled relationship, is considered of special interest for our research, motivated by knowing the effects that this experience can have on the technical and political personnel involved in this participatory mechanism.

This research is articulated through a case study, the case in question is the participatory budgeting process of the municipality of Torres de Cotillas in 2019. Specifically, an evaluative case study will be carried out, in which its results will be analyzed within the framework of a certain operationalization of the quality of participatory experiences. Despite their importance, participatory experience evaluations such as participatory budgeting today face multiple difficulties and challenges. As Galais, Navarro and Fontcuberta (2013) expose, on the one hand, consensus criteria are lacking on what is quality in this field and, on the other hand, the analytical exercises carried out in this regard are few and are preferably limited to case studies. Despite this situation, the contributions of recent years of research on this topic allow progress to be made in the search for quality indicators, as well as in the exploration of its factors. In this research, we analyze the indicators for the dimensions of results:

- Policy results: indicators that show the degree to which new visions are incorporated and to which public services are improved.
- Results on relations with citizens: indicators that measure the degree of improvement in relations between administration and citizens and administration and associations. These results do not have a synthetic indicator, since they do not consist of numerical indicators, but rather in the study of qualitative information obtained from interviews with technicians and councilors who participated in the process.

On the other hand, our research tries to measure the learning of the interviewed actors. The operationalization of this concept is faced with the difficulty of the scarcity of research carried out in terms of learning from participatory practices (Pineda, 2014). On the other hand, the few existing studies focus mainly on citizen learning, relegating politicians and technicians to a more secondary role, which are the ones that concern us.

Although few investigations deal with this issue, we will try to overcome this difficulty by referring to the most significant studies on this question (Pineda, 2014; De Pontual, 2000, Lerner and Schugurensky, 2007 and Lüchmann, 2012). Therefore, we will count the learning as a dimension of the results, and we will build the indicators by grouping them into

the following points: Perception of citizenship as a political subject, personal skills acquired, coordination capacity in administration, and consideration of citizen participation.

The analysis of the interviews of the politicians and technicians involved in the participatory budgets of Las Torres de Cotillas provides us, undoubtedly, with relevant information on the effects of participatory budgets, and suggests different aspects in which it would be convenient to make some modifications to improve the results of these experiences.

The results dimension on policies presents a mostly positive balance, although the discourse is divided. The dividing line comes from the consideration or not of citizen participation as an element that, in itself, improves the quality of services. On the one hand, it is considered that there are no relevant changes in the habitual way of working of the administration, and on the other hand, the main counterweight to the positive assessment of the inclusion of new points of view is the negative perception about the ability to the strongest groups and associations to over-tilt the results in their favor. Problems are perceived regarding the plurality of proposals and an overly selfish approach in mobilizing support that favors groups with more participation resources.

To limit the effect of this unequal influence capacity, the interviewees propose establishing quotas for the distribution of the budget by sector and increasing participation levels. It would be advisable to work in the municipality in promoting a more diverse and active associationism, generating a more structured civil society to reduce participatory biases.

Relations with civil society seem to be perceived by the interviewees as better, mainly due to feelings of closeness with respect to the political class that the mechanism favors. However, there are aspects of the process that could be counterproductive to the improvement in these relationships, specifically the technical filtering stage that refines the proposals presented by citizens, ultimately deciding which ones can be voted on. It is recommended to make a prior filtering in the same sessions in which proposals are made and also a deadline for allegations, not contemplated in this case. Improving the filtering process is a fundamental objective in this type of mechanism to reduce the possibility that feelings of frustration and a real inability to influence emerge in the citizenry, discouraging their participation in future participatory experiences. Likewise, it is suggested to reduce the quota of proposals and budget by groups to favor plurality in the options that can be voted.

Other aspects that could improve relations with citizens would be the use of clearer language, specific and technical memos, and of course, a more habitual presence of technicians in the implementation of the participatory budget, since they consider that contact with citizenship is very scarce.

Finally, regarding the learning dimension, the different indicators that compose it vary more from each other and the information obtained poses major challenges for us to carry out more successful participatory budgets.

Firstly, in relation to the acquired skills, the improvement of communication tasks with the public to publicize the

mechanism, often described as “marketing” activities, is outlined as the skill that is acquired to a greater extent, standing out only in one case, obtaining attitudes such as tolerance or patience. Thus, it can be seen that the pedagogical effects that participatory budgets have on the politicians and technicians involved are few, the possibility that this mechanism is a school of civic virtue is very limited in this case.

The opinion that one has on citizen participation is mostly positive, but if the scope of participation is or should be deepened, a consideration of participation as a form of consultation predominates in the group of politicians and technicians. but not as a mechanism that seeks true levels of codecision. Therefore, there are no relevant changes in the functioning of the administration whose decisions are made by political representatives, in a context that we could still consider to be modernization in public management, but which does not entail a profound change in the relationship between rulers and ruled.

Neither are benefits mentioned in the interviews related to changes in citizens’ civic attitudes, which could be derived from a far-reaching participatory mechanism. Yes, the improvement in the image that one has of the politicians, who perceive themselves as a closer group, stand out as fundamental benefits of citizen participation. This participatory model could be effective in relation to the political attitudes of citizens, according to the interviewees, improving feelings of external political efficacy, by projecting the image of a political class more concerned with citizen problems.

The perception of citizens as political subjects is positive, the levels of participation are considered very praiseworthy, but a feeling of mistrust is appreciated about their ability to overcome their individual interest, stop being selfish to worry about the common good, as we have already seen when dealing with the problems of excessive particularism in the proposals and the existence of biases in favor of the most organized groups in the final distribution of the budget.

For this reason, it is considered necessary the supervision of politicians and technicians throughout the process, it is not considered that citizens are fully prepared to make decisions alone. The filtering phase is a control stage with respect to citizen opinions.

The possibility of achieving greater coordination between the areas and personnel of the administration, also seems to be a pending task for many of the interviewees, especially those of the technical group. The tasks linked to the participatory mechanism seem to add to the usual occupations of the different workers, inserting citizen participation in a precarious context of time and personnel resources, in which the different areas also generally work in watertight compartments.

This article shows that the effects that participatory budgets have on the technical and political community are many, some of which show important challenges for participatory budgets to reach higher levels of participation and representativeness. Limiting the levels of frustration of the participants in these mechanisms are a fundamental guarantee for citizens to continue participating and to prevent new feelings of apathy and disaffection towards the political class.

\*\*\*\*

## 1. INTRODUCCIÓN

En 1989, en la ciudad brasileña de Porto Alegre, se llevó a cabo el *orçamento participativo*, la primera experiencia de presupuestos participativos del mundo. Miles de ciudadanos decidieron ese año el destino parte de los recursos públicos. Los presupuestos participativos pronto se expandieron por algunas ciudades brasileñas y por toda Latinoamérica. Finalmente entrarían en una fase de expansión y consolidación internacional (Cabannes, 2014, en Cabannes y Delgado, 2015). Si bien los motivos de implementación originales del procedimiento estuvieron relacionados con la distribución de la riqueza y la inclusión de los excluidos, al viajar por otros continentes fue capaz de amoldarse a distintos requerimientos, como el combate contra la corrupción local y el clientelismo (China), o la reducción de los sentimientos de desafección ciudadana (Europa) (Ganuza y Francés, 2012).

Su llegada a España se da en 2001, con las experiencias de Cabezas de San Juan, Rubí y Córdoba (Pineda y Pires, 2012), para lograr una expansión progresiva por todo el país y llegar a más de 50 experiencias en 2010 (Ganuza y Francés, 2012). Los presupuestos participativos llegarían también a la Región de Murcia en 2015, con el proceso de Molina de Segura, seguido al siguiente año por otros 7 municipios (Mayor, 2017).

Los casi 20 años de recorrido de presupuestos participativos en España consolidan la experiencia en este país, y permiten realizar un estudio detenido del perfil típico que muestra esta experiencia en España. Así, el análisis realizado por Pineda y Pires (2012) dibuja el panorama de los presupuestos participativos en España como caracterizado (principal, pero no únicamente) por experiencias que tienen por objetivo principal la deliberación, toman como objeto una parte de las inversiones del presupuesto, son iniciados a propuesta

de concejales del ayuntamiento, exigen la vecindad para participar en los mismos, se estructuran mediante reuniones y asambleas, se regulan mediante reglamento local (seguido de cerca por el autorreglamento), facultan para hacer propuestas a cualquier interesado y discuten temas tanto territoriales como temáticos o centrados en grupos concretos de la sociedad. Por otra parte, Ganuza y Francés (2012) señalan como distintivo del país, respecto a la generalidad de las experiencias de presupuesto participativo realizadas en Europa, el hecho de que priman los procesos en los que, además de deliberación, se da la codecisión final con las autoridades públicas.

### 1.1. Presupuestos participativos: definición y efectos

El presupuesto participativo es un fenómeno difícil de definir de forma definitiva, debido a su naturaleza de concepto a la vez que de práctica y debido a la peculiaridad de su gran mutabilidad en función del contexto en el que se implanta (Cabannes, 2014; Allegretti, García-Leiva y Paño, 2011). A pesar de estas dificultades, es posible entender el presupuesto participativo de una forma general como “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, 2004). Concebido como una forma de complementar y ampliar la democracia representativa inserta en el proceso anual presupuestario procedimientos de democracia directa y supone una habilitación a los ciudadanos para decidir el destino de los gastos a través de un proceso de debates y consultas (Pineda y Fernández, 2004; Francés, Carrillo y Sanchís, 2015).

En el marco de la escala de participación de Arnstein, (1969) desde el nivel de información hasta el de codecisión, pasando por la consulta, los presupuestos participativos alcanzarían el nivel de codecisión y, según Francés y Carrillo (2015), presentan un nivel alto en las dimensiones de los procesos de innovación democrática local. Si asumimos que el amplio alcance participativo de esta experiencia puede, contribuir a replantear la relación gobernantes-gobernados, es de interés que nos preguntemos hasta dónde pueden llegar sus efectos.

Siguiendo la exposición de Allegretti, García-Leiva y Paño (2011), los resultados y objetivos planteados

pueden ser múltiples. La experiencia de presupuestos participativos dinamiza el tejido social, al activar el papel movilizador de las asociaciones e implicar a todos los habitantes en un proceso donde se les da voz y voto. A su vez, las instituciones representativas se ven relegitimadas, pues un proceso de participación abierto, vinculante y efectivo aumenta la confianza que los ciudadanos sienten hacia sus gobiernos. Por otro lado, los presupuestos participativos ejercerían un papel pedagógico en la ciudadanía, al enseñarles el funcionamiento de las instituciones y cómo pueden jugar un rol de agentes del futuro de su comunidad. Teniendo una mecánica fuertemente intergrupal, se convierten en un terreno de actuación para la “hipótesis del contacto” y sus efectos de reducción de estereotipos grupales negativos y mejora de las relaciones entre ciudadanos y entre ciudadanos y administración. Siguiendo la línea del componente intergrupal de esta experiencia participativa, debemos destacar también el fomento del sentido de comunidad como “autopercepción de pertenecer a una colectividad de la que se es parte significativa” (Sarason, 1977, citado en Allegretti, García-Leiva y Paño, 2011).

Podemos apuntar, de modo adicional, como un proceso como el que nos ocupa lleva también, desde el punto de vista de los actores, a la manifestación de tensiones y temores, dado que hace a cada actor municipal replantearse su lugar en la dinámica democrática: los técnicos deben adaptarse a nuevas formas de trabajo, los ciudadanos se replantean su rol y capacidades, los políticos comparten el poder de decisión (Francés y Carrillo, 2015) y las asociaciones ven su papel intermediario cuestionado y reaccionan a un choque entre la participación de base ciudadana y las estructuras clásicas de participación asociativa (Ganuza, Nez y Morales, 2013).

De este punto, consideramos de especial interés para nuestra investigación el papel ejercido por técnicos y políticos, en concreto en lo relativo a los efectos que el proceso puede provocar sobre ellos. Si bien se suele destacar como efecto de aprendizaje la conversión de los habitantes del municipio en *ciudadanía* (Allegretti, García-Leiva y Paño, 2011), el aprendizaje no solo se limita a la población, sino que alcanza también al ámbito técnico y político. Así, Blanco y Ballester (2011) detectan en su estudio indicios de cambio en la cultura participativa de políticos y técnicos dirigidos

al “reconocimiento del valor de la participación ciudadana para su actividad cotidiana de gestión” y al “contagio” de las actitudes proactivas con los procesos participativos, si bien todos estos cambios continúan chocando con resistencias culturales.

Aunque podemos esbozar de forma general algunos de los aprendizajes que esperamos encontrar, es cierto que “se sigue conociendo poco sobre los impactos reales que estos proyectos tienen en el aprendizaje de los participantes, sean estos ciudadanos, electos o técnicos” (Pineda, 2014). Investigaciones que se han llevado a cabo en este ámbito, sin embargo, señalan el hecho de que el presupuesto participativo se convierte en un espacio de educación y aprendizaje para ciudadanos, pero también para técnicos y políticos.

La organización OIDP (2006) señala los beneficios de las experiencias participativas en cuanto a la mejora de relaciones entre administración y ciudadanos y dentro de la propia administración. Esta mejora de relaciones es comprensible, y está relacionada con los aprendizajes de los actores técnicos durante el proceso. Por un lado, un proceso como el presupuesto participativo exige de los técnicos un esfuerzo de acercamiento a la ciudadanía, que implica adaptar su lenguaje para hacerlo más accesible, y el abandono de posturas autoritarias en pro del entendimiento mutuo y las actuaciones razonadas: como señala Pineda (2014), estos cambios se enmarcan en lo que De Sousa Santos (2014) denominaría “tránsito de la tecnoburocracia a la tecnodemocracia”. Por otro lado, las relaciones internas de la administración pasan por una fase inicial de recelos mutuos entre el área de participación y el resto, para luego transitar a “cambios en la estructura organizativa del Ayuntamiento, que generan un clima de mayor confianza e introducen un nuevo elemento en la comunicación entre departamentos: la deliberación”.

El paradigma de Nuevo Servicio Público entiende al ciudadano no como consumidor sino como un sujeto activo de derechos. Un sujeto inserto en un marco democrático, del cual la administración es valedora, y que es dueño de una serie de derechos y obligaciones. La relación con la administración no es la de reclamación de un producto/servicio, sino la de participación en una comunidad de actores regidos por los principios de la democracia (Pereira y Jaráiz, 2015: 80).

Respecto a los políticos, el presupuesto participativo “les ayuda a 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” (Pineda, 2014). Este cambio de cultura democrática que se podía atisbar con este tipo de procedimientos, como ya dijimos al referirnos al trabajo de Blanco y Ballester (2011), se resumen en el reconocimiento del valor de la participación ciudadana. Así, Pineda (2014) encuentra que la experiencia ha servido a los políticos para “comprender que no deben tener miedo a los ciudadanos y que es mejor trabajar para los ciudadanos con los ciudadanos que hacerlo sin ellos.”.

Una variable fundamental a tener en cuenta al analizar los rendimientos positivos de este mecanismo participativo sería el compromiso por parte de los propios partidos del gobierno. En el caso del presupuesto participativo de Sevilla (Manjavacas, 2012) el insuficiente apoyo por parte de los políticos que lo impulsaron generó enormes cotas de desconfianza en la ciudadanía y desinterés en los técnicos municipales, que no realizaron el adecuado trabajo de concienciación y persuasión. El autor destaca en su investigación la escasa potencialidad de nuestros sistemas democráticos para articular la participación política, dada la constricción que suponen los comportamientos de los partidos desde su posición de poder y la tendencia a reducir el mundo de la democracia participativa a la realización de presupuestos participativos, que no están solos en el mapa de mecanismos participativos ni constituyen un modelo único y universal.

## 2. METODOLOGÍA

Esta investigación se articula mediante un estudio de caso, siendo el caso en cuestión el proceso de presupuestos participativos del municipio de Torres de Cotillas en 2019. En concreto, se realizará un estudio de caso evaluativo, en el que sus resultados serán analizados en el marco de una determinada operacionalización de la calidad de las experiencias participativas. Se precisan en la actualidad nuevos modelos metodológicos de análisis y evaluación de la administración pública, que permitan conocer hasta qué punto los nuevos modelos de gestión cumplen los objetivos para los que fueron diseñados (Pereira y Jaráiz, 2015: 74).

Las Torres de Cotillas es un municipio de 22.100 habitantes, situado en la Región de Murcia a 15 kilómetros de la capital. La realización de los presupuestos participativos municipales, llevados a cabo en 2019 entre los meses de febrero y mayo, se encuentra precedida por una experiencia piloto de presupuestos participativos juveniles el anterior año. No obstante, es la primera vez en la historia del municipio que se pone en marcha una experiencia participativa de esta envergadura y se realizan unos presupuestos participativos abiertos a toda la población. La iniciativa de la realización de los presupuestos participativos fue política (De arriba hacia abajo), partiendo del equipo de gobierno y de Alcaldía (Partido Popular).

**Tabla 1. Fases Presupuestos Participativos  
Las Torres de Cotillas**

<b>Fase I: Sesiones informativas/formativas</b> Del 4 al 19 de febrero: Se llevaron a cabo 15 sesiones establecidas por criterios territoriales y sectoriales, primando la dinamización de colectivos menos participativos.
<b>Fase II: Priorización</b> <b>Recogida de propuestas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De forma presencial: hasta el 14 de febrero</li> <li>• En asambleas</li> <li>• En el Ayuntamiento</li> <li>• De forma online: hasta el 17 de febrero</li> </ul> <b>Jornada de priorización</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 20 de febrero de 2019</li> <li>• 40 personas en 5 mesas de trabajo</li> </ul>
<b>Fase III: Filtrado de propuestas por parte del equipo técnico</b>
<b>Fase IV: Votación</b> <b>Plataforma online</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Del jueves 28 de marzo hasta el domingo 31 de marzo</li> </ul> <b>Votación presencial</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lunes 1 de abril</li> <li>• 2 hojas de votación, 2 urnas: IFS y actividades y programas</li> <li>• Máximo 5 propuestas de cada hoja</li> <li>• Recuento público</li> </ul> <b>Porcentaje participación:</b> 1.491 personas (9.1 % del censo/ personas mayores de 16 años)
<b>Fase V: Jornadas abiertas de rendición de cuentas (8 de mayo)</b>

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de su importancia, las evaluaciones de experiencias participativas como los presupuestos participativos en la actualidad encaran múltiples dificultades y retos. Como exponen Galais, Navarro y Fontcuberta (2013), por un lado, faltan criterios consensuados sobre qué es calidad en este campo y,

por otro, los ejercicios analíticos realizados al respecto son pocos y se limitan preferentemente a los estudios de caso. A pesar de este panorama, las aportaciones de los últimos años de investigación en torno a este tema permiten ir avanzando en la búsqueda de indicadores de calidad, así como en la exploración sobre sus factores.

Siguiendo la literatura sobre evaluación, los autores arriba citados proponen, como primer paso, descomponer la experiencia en dos aspectos: proceso, dividido en las dimensiones de **inclusividad, deliberación e influencia**, y los resultados, que comprenden **resultados sobre políticas y en las relaciones con la sociedad civil**.

En esta investigación se han analizado concretamente los indicadores para las dimensiones de:

- **Resultados sobre políticas:** suma los indicadores que dan cuenta del grado en que se incorporan nuevas visiones y en el que se mejoran los servicios públicos.
- **Resultados sobre relación con la ciudadanía:** suma de los indicadores que miden el grado de mejora de las relaciones entre administración y ciudadanía y administración y asociaciones.

Estos resultados no cuentan con indicador sintético, pues no consisten en indicadores numéricos, sino en el estudio de la información cualitativa extraída de las entrevistas realizadas a técnicos y concejales que intervinieron en el proceso.

Por otro lado, nuestra investigación trata de medir los aprendizajes de los actores entrevistados. La operacionalización de este concepto se encuentra con la dificultad de la escasez de investigaciones realizadas en cuanto a aprendizajes de prácticas participativas (Pineda, 2014). Los pocos estudios existentes se centran principalmente en los aprendizajes ciudadanos, relegando a un papel más secundarios los de políticos y técnicos, que son los que nos ocupan.

Aunque pocas investigaciones traten este tema, intentaremos sortear esta dificultad remitiéndonos a los estudios más significativos respecto a esta cuestión (Pineda, 2014; De Pontual, 2000, Lerner y Schugurensky, 2007 y Luchmann, 2012). Por tanto, contaremos los aprendizajes como una dimensión de los resultados, y construiremos los indicadores agrupándolos en los siguientes puntos: Percepción

de la ciudadanía como sujeto político, habilidades personales adquiridas, capacidad de coordinación en la administración y consideración de la participación ciudadana.

Con la “Percepción de la ciudadanía como sujeto político” pretendemos recoger la opinión sobre la ciudadanía como actores en los mecanismos participativos, para comprobar si se les considera plenamente capacitados para intervenir en el municipio de forma directa o si al contrario deberían ser “tutelados” o “guiados” en el ámbito participativo.

“Habilidades personales adquiridas” pretende dar cuenta de la mejora en habilidades personales de tipo comunicativo (hacerte entender antes desconocidos), creativo (búsqueda de soluciones), trabajo en equipo y cooperativo, gestión de conflictos, tolerancia, capacidad de escucha, capacidad de negociación y para hablar en público. Dado que un proceso participativo como este implica de forma transversal a toda la Administración, surge la necesidad de trabajar coordinadamente, necesidad para cuyo aprendizaje fijamos también un indicador.

Respecto a la “consideración de la participación ciudadana”, nuestra intención es recoger cual es la opinión sobre la participación ciudadana. Si bien predomina la concepción de la teoría elitista, que considera la participación fundamental en democracia radica la elección de representantes a los que se les delega la capacidad de decidir, separando los roles de gobernante especializado y gobernado (Schumpeter, 1968); o si por el contrario está presente la teoría participativa de la democracia la cual considera que la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones es un elemento básico de la democracia (Pateman, 1970), por tanto, un sistema realmente democrático debe favorecer la máxima implicación de los ciudadanos en la definición de las leyes y las políticas.

Los resultados, tanto de la parte de aprendizajes como de la de resultados sobre política y relaciones, serán analizados desde el punto de vista de la información cualitativa que se ha recogido a partir de la técnica de la entrevista semiestructurada. Se han realizado un total de 15 entrevistas entre personal técnico del Ayuntamiento y concejales/as de las distintas áreas de la corporación (Medio Ambiente, Cultura, Seguridad, Educación, Servicios Sociales,

Deportes e Igualdad) que estuvieron implicados en los presupuestos participativos desarrollados en Las Torres de Cotillas en 2019<sup>2</sup>.

Tabla 2. Operacionalización de dimensiones e indicadores a analizar.

Aspectos a evaluar	Dimensiones	Indicadores
Resultados	Políticas	Inclusión de nuevos puntos de vista
		Mejora de los servicios municipales
	Relaciones con la sociedad civil	Mejora de las relaciones con asociaciones
		Mejora de las relaciones con la ciudadanía
	Aprendizajes	Percepción de los ciudadanos como sujetos políticos
		Habilidades personales adquiridas
		Coordinación en la Administración
		Consideración de la participación ciudadana

Fuente: Elaboración propia a partir de Galais, Navarro y Fontcuberta (2013); Pineda 2014.

### 3. PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE LAS TORRES DE COTILLAS: PERCEPCIONES DE POLÍTICOS Y TÉCNICOS

#### 3.1. Resultados sobre las políticas

La dimensión de resultados sobre políticas se divide en la inclusión de nuevos puntos de vista y la mejora de los servicios públicos. En cuanto al primer indicador, los entrevistados eran preguntados por la utilidad del proceso para que la administración conociera puntos de vista, demandas o colectivos antes desconocidos, y sobre la adecuación con la que se ha conseguido la inclusión de los puntos de vista de la ciudadanía.

A este respecto, el discurso que se desprende de las intervenciones es positivo, destacando varios entrevistados el hecho de que surgieron demandas que no se esperaban y desconocían. Uno de los entrevistados

<sup>2</sup> El trabajo de campo se llevó a cabo durante los meses de junio y julio de 2019.

apuntaba a que, más que para el conocimiento de demandas que pasaban desapercibidas, el proceso fue útil para que el ayuntamiento tuviera que llevar a cabo peticiones y propuestas de las que sí tenía constancia, pero que postergaba repetidamente o ignoraba (Entrevistado 5, técnico). Se destaca el hecho de que se favoreció un debate activo y de que se facilitó la participación de todos los ciudadanos y grupos al llevar las asambleas a todos los barrios.

Por otro lado, existe una nota crítica de varios de los entrevistados sobre cómo se realiza la inclusión de la pluralidad de puntos de vista, a colación del papel de los grupos de interés y asociaciones más fuertes, señalando que acaban por provocar un efecto distorsionador sobre los resultados finales, una suerte de sobrerrepresentación:

*“Sí que creo que de alguna manera los grupos de interés más fuertes manipulan los resultados. Los grupos de interés, por ejemplo, deportes, de alguna manera los grupos de deportes han manipulado... “manipulado” no es que lo hayan manipulado. La palabra manipulado, olvídale, sino que hay un desequilibrio. Entonces, si tú tienes unos grupos de interés que están muy bien organizados, llámese por ejemplo AMPAS o asociaciones deportivas, pues al final lo más votado son las propuestas de esos grupos de interés”. (Entrevistado 2, técnico).*

*“En el reparto del presupuesto puede apreciarse que no existe una adecuada distribución del dinero según necesidades de los grupos. Las asociaciones deportivas, por ejemplo, se han llevado mucho más dinero que otras asociaciones con muchas más necesidades pero poco organizadas”. (Entrevistado 8, político).*

Para limitar el efecto de influencia desigual se propone el establecimiento de cuotas de reparto por sectores asociativos y, por supuesto, un incremento en los niveles de participación para que los participantes sean más diversos. Se precisa una participación más igualitaria de toda la ciudadanía para que la participación ciudadana no genere sesgos en la distribución de recursos. Hay técnicos que consideraron que para que la participación fuera mayor, debería mejorarse el propio proceso de difusión de la experiencia participativa que parece no haberse planificado con antelación suficiente:

*“Los plazos para informar sobre cada una de las etapas eran muy justos. Los ciudadanos que no conocían de antemano el proceso, creo que no han podido informarse*

*suficientemente por lo “apretado” que ha sido todo. Había mucha prisa, se ha hecho en un espacio de tiempo muy corto y no ha dado tiempo a difundirlo correctamente, creo yo...” (Entrevistado 2, técnico).*

En cuanto a la mejora de los servicios municipales, el discurso de los entrevistados se muestra dividido. Si bien priman, por poco, las respuestas positivas, varios de ellos niegan que la calidad de los servicios municipales se haya incrementado con este proceso. Parece que nos encontramos ante una consideración de la calidad del servicio municipal como una cuestión meramente administrativa a la que poco pueden aportar la participación y sus beneficios.

*“Yo creo que no porque a nosotros... no por nada, a mí me parece bien porque al final dejas a la ciudadanía elegir y priorizar, pero al final, en los servicios municipales eso no redundaría porque o bien vienen a través del político el decir “tienes que hacer esto” o bien a través del vecino. O sea, que nosotros vamos a seguir trabajando igual. Estamos trabajando, un servicio a la ciudadanía”. (Entrevistado 1, técnico).*

Algunas de las justificaciones a las respuestas negativas se fundamentan en lo específico de las propuestas ciudadanas (las cuales no tendría un alcance suficiente como para suponer una mejora de los servicios municipales), o al hecho de que la experiencia participativa no supone en realidad un cambio o una mejora en el modo de trabajar de la administración. Las opiniones más negativas se emitieron por parte de los políticos, que criticaban el enfoque demasiado egoísta de la mayoría de las propuestas impidiéndose un presupuesto más distributivo respecto a los grupos peor situados en la escala social:

*“Al final del proceso participativo te das cuenta que poco o nada redundaría en una mejora de servicios municipales. Prima poco el bien común y mucho el interés personal. Sólo movilizo por mis intereses. Es como un concurso para conseguir más apoyos y ganar el premio”. (Entrevistado 9, político).*

*“No creo que las políticas que se van a hacer el próximo año a partir de los presupuestos sean mejores que las del año anterior, si me apuras son peores a nivel de un mejor reparto de recursos. Pero esto puede pasar cuando se da voz a la ciudadanía, que pueden ser no responsables ni pensar en los demás”. (Entrevistado 8, político).*

### 3.2. Resultados sobre sociedad civil

La dimensión de relaciones con la sociedad civil consiste en un indicador relativo a la mejora de las relaciones con las asociaciones y otro relativo a la mejora de relaciones con la ciudadanía. Para indagar estas cuestiones se preguntaba a los entrevistados sobre posibles problemas que se hayan dado con ambos actores de la sociedad civil durante el proceso y el modo en que estos se solucionaron, y sobre la mejora en las relaciones con asociaciones y ciudadanía.

Debemos destacar, en primer lugar, que parte del personal técnico no llegaba a verse cara a cara o a trabajar junto a las asociaciones o los ciudadanos particulares en el marco del presupuesto participativo. Las respuestas dadas, por tanto, o bien son escuetas o bien no provienen de la experiencia directa del entrevistado, sino de su conocimiento general del ayuntamiento y el municipio, o de lo que sepa por otros trabajadores.

De los políticos entrevistados varios declaran no haber tenido problema alguno con las asociaciones ni con la ciudadanía, y que el Ayuntamiento se suele mover en un marco de buenas relaciones con las asociaciones y los ciudadanos. Respecto a la mejora de relaciones en sí, las opiniones son positivas, y se considera que las relaciones entre administración y sociedad civil se ven mejoradas por esta experiencia.

*“Si ya eran buenas [las relaciones con asociaciones y ciudadanos], el que la población en general dijera en cada área lo que le gustaría que en el municipio se hiciera lo ha elevado mucho más”. (Entrevistado 11, político).*

Tal vez, las intervenciones de mayor interés son aquellas que inciden para esta pregunta en una idea que, de hecho, es recurrente en varias de las entrevistas: la cercanía entre los políticos y la sociedad civil que el proceso participativo fomenta. Siguiendo esta idea, varios de los entrevistados desarrollan como, a su entender, esta cercanía contribuye a una mejora de las relaciones que tratamos de estudiar.

*“Eso sí que lo agradece la gente, la cercanía de los políticos a ellos. Que se vean en las reuniones, que acudan los concejales y que den la cara y estén allí. Normalmente los concejales van a plenos solamente, a actos muy institucionales, pero reunirse directamente con una asociación se hace muy pocas veces, la verdad. Yo creo que la gente valora mucho estas cosas (...) La*

*presencia de concejales o alcaldes en la calle es muy importante, no puedes estar a cada momento en la calle, pero aprovechando cosas de estas...” (Entrevistado 12, político).*

*“Yo sé que, por lo que he oído del equipo de gobierno, como asistían a esas reuniones, pues ellos creo que sí que han mejorado su... al menos la cercanía”. (Entrevistada 4, técnica).*

Para lograr mejoras en las relaciones con la ciudadanía, varios entrevistados, especialmente de perfil técnico, han expuesto la necesidad de un lenguaje más claro ya que el lenguaje empleado en ocasiones por la Administración complica al ciudadano su interacción con la misma o la realización de trámites. También se ha recomendado facilitar al ciudadano la lectura de la hoja de propuestas en la votación final, dotándola de mayor orden.

*“Que se dividan por bloques las propuestas, que dentro de cada bloque aparezcan por orden alfabético, que se utilice un lenguaje lo más claro posible para el ciudadano (...) Y luego no solamente eso, yo creo que habría que decir más cosas quizá. Luego también lo que has tomado nota por ahí, de que quizá las [propuestas] muy costosas se pueda admitir que la gente las proponga y que se estudie pero ya con cargo... bueno, ahí es que hay también un presupuesto para presupuestos participativos, pero las que tengan una cierta índole económica, que se de con cargo ya a los presupuestos generales del Ayuntamiento”. (Entrevistado 4, técnico).*

Un aspecto que se considera de vital importancia para no empeorar las relaciones con la ciudadanía y perder su confianza en el proceso, es mejorar la etapa del filtrado favoreciendo que se pueda hacer algún cribado previo en las propias sesiones de propuestas para no frustrar a los ciudadanos que han hecho una propuesta que no va a ser aceptada por estar mal formulada o fuera del ámbito de competencias, por ejemplo. También se considera fundamental que se permita un plazo de alegaciones y, de nuevo, se hace mención a la importancia de establecer cupos máximos para determinadas asociaciones. Se apunta a la conveniencia de que hubiera un mínimo de ciudadanos que hayan hecho la misma propuesta para que esta se valore, eliminando de este modo propuestas realizadas con motivaciones egoístas o personales.

*“Lo primero es que debería haber un plazo para alegaciones a las propuestas. Sobre las que estaban rechazadas, incluso sobre las que... o por ejemplo*

*imagínate tú que la misma propuesta se ha puesto dos veces, o se ha definido de una forma que no es exactamente como el ciudadano lo había propuesto (...) Luego, que se estableciera unos cupos mínimos para determinadas áreas, y también unos cupos máximos para determinadas áreas, para evitar que los grupos de interés abarquen... o sea, que se puedan llevar gran parte del presupuesto". (Entrevistado 5, técnico).*

*"Antes de que le llegue al técnico todas las propuestas para su valoración, sería bueno que haya habido previamente un cribado de aquellas que no están dentro de criterios básicos establecidos previamente. Sería ideal hacerlo en las mismas reuniones de propuestas". (Entrevistado 2, técnico).*

El aspecto de la mejora en el proceso de filtrado es fundamental para no provocar sensación de frustración en la ciudadanía que se implica en el mecanismo, y puede verse defraudada al no entender las causas de la no inclusión de su propuesta en el listado final de propuestas a votar. La percepción de una auténtica receptividad respecto a las demandas ciudadanas supone un aspecto crucial para que la ciudadanía no pierda o disminuya sus sentimientos de confianza frente a las instituciones políticas, sin duda, uno de los principales objetivos de la participación institucional.

### 3.3. Resultados sobre aprendizajes

Respecto a la dimensión de aprendizajes, ésta se compone de los indicadores de habilidades personales adquiridas, coordinación en la administración, percepción de la ciudadanía como sujeto político y consideración de la participación ciudadana.

Para el indicador de aprendizajes de habilidades personales, nos encontramos de nuevo un discurso más dividido. Priman ligeramente aquellos que declaran haber adquirido algún aprendizaje en este sentido, aunque sólo destacan ligeramente, y las declaraciones de algunos de ellos pueden ser un tanto vagas y difusas, con poca seguridad. En cuanto a aquellos que declaran no haber adquirido habilidades nuevas, una de las entrevistadas (técnica) alude a que las tareas que realizaron con el proceso eran meramente administrativas, lo cual daba poco margen de aprendizaje. No obstante, para otros, estas actividades han supuesto en sí un aprendizaje. Así, uno de los técnicos entrevistados, si bien mostraba dudas al principio, aludía finalmente al papel que desempeñó en el proceso (redactar las actas de las reuniones) como

un trabajo que no había ejercido antes pero le había resultado enriquecedor (mencionando también como aprendizaje el hecho de poder estar en contacto con la gente). Otros aprendizajes declarados en este punto fueron la agilidad a la hora de trabajar y lidiar con los tiempos, o habilidades a la hora de comunicar y realizar "marketing". Algunos entrevistados han llegado incluso a reconocer que han desarrollado más paciencia y tolerancia hacia opiniones con las que podía no estar de acuerdo:

*"Sí que he aprendido un montón y me he enriquecido mucho con el equipo. Han sido un poco [los aprendizajes], por ejemplo, a la hora de darle publicidad al proyecto, a lo mejor lo que a mí me parecía un poco de marketing, de cómo llegar a la gente, la comunicación". (Entrevistado 5, técnico).*

*"Por mi parte lo más interesante ha sido darle a la cabeza para pensar cómo puedo llegar la ciudadanía, de qué manera podían entenderme mejor para poder participar de la mejor manera en los presupuestos participativos". (Entrevistado 4, técnico).*

*"Yo creo que he hecho un esfuerzo por escuchar a los ciudadanos, saber que era los que más les preocupaba. Y también creo que he tenido más paciencia para oír puntos de vista, incluso a veces, poco democráticos, pero he escuchado a todos". (Entrevistado 13, político).*

Respecto a la consideración de la participación ciudadana, gran parte de los entrevistados la aprecian como positiva tras el proceso. Algunos entrevistados señalan que, ya de antemano, la consideraban como positiva, y se repiten alusiones a la participación como una forma de expresión de la ciudadanía para hacerse llegar a los políticos. Algunos entrevistados aludían también a la participación ciudadana como un medio de recoger las demandas colectivas de forma no conflictiva, en lugar de llegar al punto de enterarse de necesidades o propuestas por las quejas que llegan al consistorio:

*"Si nunca se les ha dado una plataforma, un medio por el que puedan expresar qué es lo que [quieren]... que lo haya, evidentemente, es mucho mejor. Que no tenga que ser a través de demandas de "esto no se hace" o...reclamaciones. Mucho menos conflictivo". (Entrevistado 3, técnico).*

Otro de los técnicos apuntaba al mejor concepto que se tiene del ayuntamiento a través de la realización

de este tipo de iniciativas participativas: “*Veo que esto ha sido muy bueno para la gente, se tiene mejor concepto del Ayuntamiento, sinceramente*” (Entrevistado 4, técnico). El mismo entrevistado, en otro punto de la entrevista, insistía en una línea similar, al referirse a los beneficios del proceso en cuanto a la percepción de la cercanía del ayuntamiento y los políticos a la gente. Igualmente, se refería al presupuesto participativo como una actividad colectiva de los habitantes, lo cual considera positivo al hacer vida vecinal.

Si bien son mayoría quienes opinan que la participación es algo beneficiosa para el municipio, son bastantes los entrevistados que consideran que no cambia sustancialmente el modo de trabajar de la administración y, por tanto, la calidad de los servicios. En realidad, se concibe la participación como una forma de consulta, pero no como un mecanismo para que la ciudadanía tome verdaderamente parte en la toma de decisiones:

*“Yo creo que los ciudadanos están muy contentos de que se les consulte, es positivo. Así podemos saber mejor lo que necesitan, y si están contentos o no con lo que hacemos. Así sienten que les escuchamos y nos ayudan a tomar decisiones mejor”.* (Entrevistado 13, político).

Los políticos, especialmente, aprecian como lo más positivo que se produzca una mejora en la percepción que la ciudadanía tiene sobre ellos, no hablan de la posibilidad de que haya cambios profundos en el funcionamiento de la administración o en los aprendizajes que puede adquirir la ciudadanía a partir de la participación. No se aprecia como un beneficio en sí que la ciudadanía pueda decidir realmente sobre los presupuestos municipales y convertirse, quizás, de esta forma en un individuo más responsable, preocupado por los problemas del municipio.

Respecto a la percepción de los ciudadanos como sujetos políticos, la totalidad de respuestas indican una buena apreciación de la ciudadanía y su papel en el municipio. Uno de los técnicos entrevistados declara (siendo una idea que reitera a lo largo de la entrevista) haberse sorprendido por la buena respuesta de la ciudadanía<sup>3</sup>, sus propuestas y la participación en el proceso, resultado que no se esperaba:

*“Sí, eso sí que ha sido para mí muy positivo, no esperaba yo esa respuesta de la gente, te lo juro, no lo esperaba. Repite un poco la pregunta, por saberlo exactamente [repetición de la pregunta] Sí, sí, sin ninguna duda, me ha sorprendido que la gente haya aportado tantas propuestas y que haya participado, de hecho. Yo pensaba que iba a ser algo minoritario, alguna asociación, algunos particulares concienciados con estos temas, pero... poco más”.* (Entrevistado 4, técnico).

Al margen de su visión positiva del número de participantes, varios entrevistados destacaron también la dificultad que tenían los ciudadanos a la hora de formular propuestas superando el interés individual. Se repite la idea de que la participación de la ciudadanía no ha dado lugar a servicios más eficaces y de más calidad, hay sesgos en el reparto de recursos que hace la ciudadanía a través de este mecanismo, y dudan de si estas experiencias dan lugar a mejores decisiones o si deben estar en manos de los representantes políticos.

*“Hay pocas propuestas que se hagan mirando el bien común. Las asociaciones han mirado por sus intereses; que haya más extraescolares en un colegio, escuelas de tenis, mejorar un parque, un alumbrado... cosas que le venían mejor a cada uno y a su entorno cercano”.* (Entrevistado 8, político).

Varios entrevistados muestran desconfianza sobre el papel que la ciudadanía puede desempeñar en el ámbito público, se considera que no están muy preocupados por el bienestar general y se considera adecuada la intervención del personal técnico y político, por ejemplo, en los filtrados, para evitar que cualquier propuesta pueda ser votada.

El indicador de coordinación en el trabajo de la Administración arroja resultados positivos. No obstante, los entrevistados aludían mayoritariamente a la buena coordinación en el Ayuntamiento incluso desde antes de la realización de los presupuestos participativos. Así, declaraban que “*este Ayuntamiento yo creo que ese problema no lo tiene porque coordinados trabajan casi todas las... estamos coordinados todas las concejalías*” (Entrevistado 11, político), “*casi todo lo que se plantea hacer, salga de la concejalía que salga, siempre se intenta coordinar, y la gente... trabajadores y trabajadoras participan en todo lo que se plantea*” (Entrevistado 1, técnico).

No obstante, también existen voces críticas respecto a la coordinación de las diferentes áreas del ayuntamiento, y a la falta de tiempo y recursos para

<sup>3</sup> La participación en la jornada de votación de los presupuestos participativos fue próxima el 10% del censo electoral.

llevar a cabo estas experiencias de la mejor manera posible:

*“¿Más coordinación? no, pues aquí cada uno va a su apaño y puesto que vamos hasta el cuello de actividades y mejoras, no estamos acostumbrados a trabajar en grupo todavía”. (Entrevistado 1, técnico).*

*“Si le soy sincera, a nosotros esto de la participación le dedicamos muchas horas extras porque no nos queda tiempo después de hacer todo el trabajo que se acumula en el ayuntamiento. A mi este tema me gusta, pero es cierto que no nos incentivan mucho”. (Entrevistado 5, técnico).*

La participación parece no contemplarse como una tarea propia del trabajo habitual del ayuntamiento sino como una labor, extra, secundaria y no remunerada, lo cual podía transmitirse en una actitud de apatía en el personal técnico. La dificultad para trabajar en equipo por parte de todo el personal del ayuntamiento, puede suponer dificultades en la asimilación de un único discurso o perspectiva respecto a los principios de los presupuestos participativos.

Por otro lado, también se ha transmitido malestar sobre el comienzo de la iniciativa con los presupuestos municipales ya aprobados, lo que obligó a realizar cambios en los mismos una vez ya estaban cerrados. Por este motivo, consideran varios entrevistados que debería coordinarse mejor el procedimiento con los presupuestos municipales, para que se realice antes de estos, siguiendo un orden lógico y planificando este tipo de iniciativas con antelación suficiente.

#### 4. CONCLUSIÓN

El análisis de las entrevistas de los políticos y técnicos implicados en los presupuestos participativos de Las Torres de Cotillas nos aporta información, sin duda, relevante sobre los efectos de los presupuestos participativos, y nos sugiere diferentes aspectos en los que sería conveniente realizar algunas modificaciones para mejorar los resultados de estas experiencias.

La dimensión de resultados sobre políticas presenta un balance mayoritariamente positivo, aunque el discurso se encuentra dividido. La línea divisoria llega a raíz de la consideración o no de la participación ciudadana como un elemento que, en sí, mejore la calidad de los servicios. Por un lado, se considera que

no hay cambios relevantes en la manera habitual de trabajar de la administración, y por otro, el principal contrapeso a la valoración positiva de la inclusión de nuevos puntos de vista lo constituye la percepción negativa acerca de la capacidad de los grupos y asociaciones más fuertes de inclinar excesivamente los resultados a su favor. Se perciben problemas respecto a la pluralidad de las propuestas y a un planteamiento demasiado egoísta en la movilización de apoyos que favorece a los grupos con más recursos de participación.

Para limitar el efecto de esta desigual capacidad de influencia los entrevistados proponen establecimiento de cuotas de reparto de presupuesto por sectores e incrementar los niveles de participación. Sería recomendable trabajar en el municipio en fomento de un asociacionismo más diverso y activo, generando una sociedad civil más estructurada para reducir los sesgos participativos. El problema de la reproducción en los mecanismos de participación ciudadana de sesgos de educación, género y renta presentes en las diferentes formas de participación en la vida política y social de los municipios ha sido puesto de manifiesto por diferentes autores (Pineda, 2009; Font, 2012). El reto, en este sentido, estará en llegar no sólo a los ciudadanos interesados o implicados con los temas sino también, o sobre todo, a los ciudadanos con menos información.

Las relaciones con la sociedad civil parecen percibirse por los entrevistados como mejores debido, sobre todo, a los sentimientos de cercanía respecto a la clase política que el mecanismo favorece. Sin embargo, hay aspectos del proceso que podrían ser contraproducentes para la mejora en estas relaciones, en concreto la etapa de filtrado técnico que depura las propuestas que presenta la ciudadanía decidiendo en última instancia cuáles pueden ser votadas. Se recomienda realizar un filtrado previo en las mismas sesiones en las que se formulan propuestas y también un plazo para alegaciones, no contemplado en este caso. Mejorar el proceso de filtrado es un desafío fundamental en este tipo de mecanismos para reducir la posibilidad de que afloren en la ciudadanía sentimientos de frustración e incapacidad real de influencia, desincentivando su participación en futuras experiencias participativas. Se sugiere, de igual forma, reducir el cupo de propuestas y presupuesto por grupos para favorecer la pluralidad en las opciones que pueden ser votadas.

Otros aspectos que podrían mejorar las relaciones con la ciudadanía serían el uso de un lenguaje más claro, menos específico y técnico, y por supuesto, una presencia más habitual de los técnicos en la implementación del presupuesto participativo, ya que consideran que el contacto con la ciudadanía es muy escaso.

Por último, en lo tocante a la dimensión de aprendizajes, los distintos indicadores que la componen varían más entre sí y la información obtenida nos plantea retos de gran calado para llevar a cabo presupuestos participativos más exitosos.

En primer lugar, en relación con las habilidades adquiridas, la mejora de las labores de comunicación con la ciudadanía para publicitar el mecanismo, calificadas a menudo como actividades de “marketing”, se perfila como la habilidad que se adquiere en mayor medida, destacándose solamente en un caso la obtención de actitudes como la tolerancia o la paciencia. Se aprecia, de este modo, que son pocos los efectos pedagógicos que los presupuestos participativos generan en los políticos y técnicos implicados, la posibilidad de que este mecanismo sea una escuela de virtud cívica es muy limitada en este caso. El incremento de las relaciones personales entre el personal técnico y la ciudadanía se considera relevante para poder obtener cambios relativos a valores cívicos o democráticos.

Uno de los desafíos presente en el desarrollo de los presupuestos participativos es su incapacidad para actuar como verdaderas escuelas de ciudadanía, donde el aprendizaje se da por parte de todos los actores, y como todo aprendizaje, se realiza a partir de las reflexiones y las deliberaciones sobre las propias prácticas cotidianas. Lo que se produce en muchas ocasiones es justamente lo contrario, la participación se lleva a cabo sin la suficiente formación y preparación de los actores (Pineda, 2009). La opinión que se tiene sobre la participación ciudadana, es en su mayoría positiva, pero si se profundiza en el alcance que tiene o debería tener la participación, predomina en el colectivo de políticos y técnicos una consideración de la participación como una forma de consulta, pero no como un mecanismo que procure auténticos niveles de co-decisión.

No se perciben, por tanto, cambios relevantes en el funcionamiento de la administración cuyas decisiones son tomadas por los representantes políticos, en

un contexto que podríamos considerar aún de modernización en la gestión pública, pero que no lleva aparejado un cambio profundo en la relación entre gobernantes y gobernados. No se habrían interiorizado los valores del Nuevo Servicio Público a los que aluden Pereira y Jaráiz (2015), la administración en este contexto debe servir a ciudadanos, no a consumidores, y deben primar de los valores ciudadanos sobre los empresariales, “pensar estratégicamente y actuar democráticamente.

Tampoco se mencionan en las entrevistas beneficios relacionados con cambios en las actitudes cívicas de la ciudadanía, los cuales podrían derivarse de un mecanismo participativo de elevado alcance. Sí se destacan como bondades fundamentales de la participación ciudadana la mejora en la imagen que se tiene de los políticos, que se perciben como un colectivo más próximo. Este modelo participativo podría ser efectivo en relación con las actitudes políticas de la ciudadanía, según los entrevistados, mejorando los sentimientos de eficacia política externa, al proyectarse la imagen de una clase política más preocupada por los problemas ciudadanos.

La percepción de los ciudadanos como sujetos políticos es positiva, se consideran muy loables los niveles de participación, pero se aprecia un sentimiento de desconfianza sobre su capacidad de superar su interés individual, dejar de ser egoístas para preocuparse por el bien común, como ya vimos al tratar los problemas de excesivos particularismos en las propuestas y la existencia de sesgos a favor de los grupos más organizados en el reparto final del presupuesto.

Por esta razón se considera necesaria la supervisión de políticos y técnicos a lo largo del proceso, no se aprecia que la ciudadanía esté totalmente preparada para tomar decisiones en solitario. La fase de filtrado es, sin duda, una etapa de control respecto a las opiniones ciudadanas.

La percepción de que el ciudadano no posee los conocimientos necesarios para participar en las decisiones públicas está muy extendida en varios de los estudios realizados sobre estas experiencias y representa una crítica de peso que afecta la legitimidad que se pueda derivar de los procesos participativos. El desafío, por lo tanto, se encontraría en abrir espacios de participación ciudadana que ofrezcan las condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan construir

opiniones suficientemente informadas y reflexionadas (Subirats, 1997).

La posibilidad de conseguir una mayor coordinación entre las áreas y personal de la administración, parece ser también una tarea pendiente para buena parte de los entrevistados, especialmente los del grupo técnico. Las labores vinculadas con el mecanismo participativo parecen sumarse a las ocupaciones habituales de los distintos trabajadores, insertándose la participación ciudadana en contexto precario de tiempo y recursos de personal, en el que además las distintas áreas trabajan generalmente en compartimentos estancos.

Conclusiones similares se aprecian en la publicación de Ganuza y Francés (2012) en la que se expresa que, por las circunstancias económicas de los ayuntamientos, en muchas ocasiones se opta por el desarrollo de experiencias de participación limitadas en tiempo o en recursos, especialmente personales. Estos mismos autores manifestaron en su obra la situación de debilidad del área de participación planteándose un problema al afrontar los presupuestos participativos, pues estos requieren una acción pública integral que afecta a varias áreas de forma simultánea y la concejalía de participación es un departamento pequeño, limitado y escasamente influyente en las decisiones de la administración.

Este artículo muestra que son muchos los efectos que los presupuestos participativos tienen sobre el colectivo técnico y político, algunos evidencian importantes desafíos para que los presupuestos participativos alcancen mayores niveles de participación y representatividad. Limitar los niveles de frustración de los participantes en estos mecanismos suponen una garantía fundamental para que la ciudadanía siga participando y para evitar que emerjan nuevos sentimientos de apatía y desafección hacia la clase política.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allegretti, G., García-Leiva, P. y Paño, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos*. Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga.
- Anduiza, E. (2007). *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel
- Anduiza, E., Crespo, I. y Méndez, M. (2009). *Cuadernos metodológicos*, núm. 28. *Metodología de la ciencia política*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Barber, B. (2004). *Democracia fuerte: política participativa para una nueva época*. Almuzara.
- Blanco, I. y Ballester, M. (2011) “¿Participar para transformar? La experiencia de los Presupuestos Participativos en la provincia de Barcelona”. *GAPP. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nueva Época, núm. 5, pp. 117-144. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i5.448>
- Brugué, J. y Gallego, R. (2001) “¿Una administración pública democrática?”. En Font, J. (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 43-61), Barcelona: Ariel.
- Cabannes, Y. (2004) *¿Qué es y cómo se hace el presupuesto participativo? 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre presupuestos participativos*. Quito: UN-Hábitat.
- Cabannes, Y. (2014). “Basics tools to navigating the world of participatory budgeting”. En Cabannes y Delgado, C. (eds), 2015. *Participatory Budgeting, Dossier N° 1, Another city is possible! Alternatives to the city as a commodity series*, Lisboa, 22-28.
- Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Corrochano, D. y Ganuza, E. (2011) “La participación local hoy”. En Font, J. (coord.), *Democracia local en Andalucía: experiencias participativas en los municipios andaluces* Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, 19-32.
- Cruz-Rubio, C. (2014) *Evaluación del plan de acción de España en gobierno abierto 2012-2013: el diseño de la política, el primer informe de progreso y los desafíos de España en materia de gobierno abierto*. Comunicación presentada en el XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 nov. 2014.
- Cruz-Rubio, C. (2017) “Revisando la política de la evaluación de las políticas públicas”. *Más Poder Local*, núm. 31, págs. 8-11.
- Democracia Participativa, O. L. (2006). *Guía Práctica Evaluación de Procesos Participativos*. Obtenido de [http://www.redcimas.org/wordpress/wpcontent/uploads/2012/08/m\\_OIDPespa%20C3%20B1ol\\_GUIA.pdf](http://www.redcimas.org/wordpress/wpcontent/uploads/2012/08/m_OIDPespa%20C3%20B1ol_GUIA.pdf).
- Florida, A. (2013) *Participatory Democracy versus Deliberative Democracy: Elements for a Possible Theoretical Genealogy*. Two Histories, Some Intersections, working paper septiembre 2013/ 7th ECPR General Conference.
- Font, J., Montero, J. y Torcall, M. (2006) “Ciudadanos, asociaciones y activistas”. En Montero, J. Font, F. y Torcal, M. (eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 25-45.
- Francés, F. J. y Carrillo, A. (2015). *Cuando la ciudadanía toma parte: la experiencia del presupuesto participativo de Petrer*. Preparación ediciones.
- Francés, J. F., Carrillo, A., & Sanchís, M. J. b(2015). *Guía metodológica para la implementación de un Presupuesto Participativo*.
- Font, J., Navarro, C., Wojcieszak, M., & Alarcón, P. (2012). “¿Democracia sigilosa en España?: preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus

- factores explicativos. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Galais, C., Navarro, C. y Font, J. (2011). "La calidad de las experiencias participativas" En Font, J. (coord.), *Democracia local en Andalucía: experiencias participativas en los municipios andaluces*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía.91-115.
- Ganuza, E. Nez, H. y Morales, E. (2014). "The Struggle for a Voice: Tensions between Associations and Citizens in Participatory Budgeting". *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 38, núm. 6, págs. 2274-2291. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12059>
- Ganuza, E. y Francés, F. (2012) *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Gomà, R. y Font, J. (2001) "La democracia local: un mapa de experiencias participativas". En Font, J. (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.61-76.
- González, A. (2011). "Los desafíos de la participación ciudadana local. Un estudio comparado entre las ciudades de Madrid y Helsinki". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 49, pp. 203-240.
- Held, David (1990). *Modelos de democracia*. Alianza editorial.
- Lerner, J. y Schugurensky, D. (2007). "La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo". *Temas y Debates*, 18.
- 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*. Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, 199-214.
- López, M. P., & Gulías, E. J. (2015). El Nuevo Servicio Público (NSP), un paradigma para la construcción de nuevos modelos metodológicos para el análisis de la administración pública. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 14(2). <https://doi.org/10.15304/rips.14.2.2727>
- Manjavacas, J. M. (2012). Los presupuestos participativos en Sevilla: Democracia participativa y estrategias partidistas.
- Mayor, J. (2017). *Presupuestos participativos en la Región de Murcia: una revisión crítica*. Comunicación presentada en el V Congreso Internacional sobre Innovación Tecnológica y Administración Pública: "La reforma de la Ley estatal de Transparencia: retos y posibilidades" Universidad de Castilla la Mancha, Toledo. España.
- Parés, Marc (2009). *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444>
- Pineda, C. (2009). "Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 311-325. <https://doi.org/10.24965/real.v0i311.9692>
- Pineda, C. (2014). "El Aprendizaje Político de la Participación: el Caso del Presupuesto Participativo de Elche (Alicante) en España". *Administração Pública e Gestão Social*, vol.6, núm. 3, po. 159-167. <https://doi.org/10.21118/apgs.v6i3.667>
- Pineda, C. y Fernández, C. (2010) "La sostenibilidad de los Presupuestos Participativos: el caso del "Presupuesto Ciudadano" de Logroño". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 148, pp. 159-189.
- Pineda, C. y Pires, V. (2012). "Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología". *GAPP, Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm 7, pp. 51-90. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i7.9880>
- Presupuestos Participativos las Torres de Cotillas. Recuperado de <http://www.lastorresdecotillas.es/presupuestos-participativos/>
- Ruano, J. (2010) "Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana". *Política y sociedad*. Vol. 47, Núm. 3, pp. 93-108.
- Sancho, C. (2003) "Un modelo diferente de democracia: la democracia deliberativa. Una aproximación a los modelos de J. Cohen y J. Habermas". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm.122, pp. 201-232.
- Schumpeter, J. A. (1968). *Ensayos de Joseph A. Schumpeter* (No. 04; HB171, S8.).
- Subirats, J. (2001) "Nuevos mecanismos participativos: promesas y amenazas". En Font, J. (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 33-42), Barcelona: Ariel.
- Subirats, Joan; Knoepfle., Peter y Varone, Frédéric (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Torcall, M., Montero, J y Teorell, J. (2006) "La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada". En Montero, J. Font, F y Torcal, M. (eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España* (47-77), Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

## NOTAS BIOGRÁFICAS

### ANTONIA GONZÁLEZ SALCEDO

Profesora Contratada Doctora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Murcia. Investigadora principal del Grupo de Estudios Cívicos e Innovación Social de la UM. Forma parte del comité científico de la Cátedra Abierta para la Innovación y la Participación y del Consejo Asesor Científico del Laboratorio de Innovación Pública "NOVAGOB".

### ALEJANDRO SOLER CONTRERAS

Máster en Análisis Político Aplicado, especialidad de asesoría y comunicación política. Asistente de investigación en el Centro de Estudios Murciano de Opinión Pública (CEMOP)

