

OBETS. Revista de Ciencias Sociales

Vol. 16, nº 1, 2021, pp. 151-174

ISSN: 1989-1385

<https://doi.org/10.14198/OBETS2021.16.1.10>

TRANSFORMACIONES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN ESPAÑA: DE LA APLICACIÓN DEL MODELO DE PORTO ALEGRE A LA INSTRUMENTALIZACIÓN DE LAS NUEVAS EXPERIENCIAS

TRANSFORMATIONS OF PARTICIPATORY BUDGETING IN SPAIN: FROM THE IMPLEMENTATION OF THE PORTO ALEGRE MODEL TO THE INSTRUMENTALIZATION OF THE NEW EXPERIENCES

Sergio López Ronda

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España

slopezr@lx.uned.es

<https://orcid.org/0000-0002-8680-1727>

Inés Gil-Jaurena

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España

inesgj@edu.uned.es

<https://orcid.org/0000-0001-7045-0689>

Cómo citar / Citation: 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>

© 2021 Sergio López Ronda, Inés Gil-Jaurena

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: 19/06/20. Aceptado: 13/11/20

Resumen

Se presenta una investigación sobre la evolución del Presupuesto Participativo en España, desde su aparición a principios del siglo XXI hasta la actualidad. El Presupuesto Participativo es una metodología de gestión pública y democracia participativa en la que la ciudadanía, en un espacio de diálogo y deliberación, decide sobre una parte del presupuesto municipal. El estudio parte de los modelos propuestos por Ganuza y Francés (2012) y se centra en las experiencias de las “Grandes Ciudades”. Los resultados indican el surgimiento de un nuevo modelo, al que hemos denominado “instrumentalista”, con menos espacios deliberativos y en el que las tecnologías son el mecanismo participativo predominante.

Palabras clave: Presupuesto participativo; democracia participativa; deliberación; participación; tecnología.

Abstract

We present a study about the evolution of Participatory Budgeting in Spain, from its appearance at the beginning of the 21st century to the present day. Participatory Budgeting is a methodology of public management and participatory democracy in which citizens, in a space of dialogue and deliberation, decide on a part of the municipal budget. The study starts from the models proposed by Ganuza and Francés (2012) and focuses on the experiences of the “Big Cities”. The results indicate the emergence of a new model, which we have called “instrumentalist”, with fewer deliberative spaces and where technologies are the predominant participatory mechanism.

Keywords: Participatory budget; participatory democracy; deliberation; participation; technology.

Extended abstract

Participatory Budgeting is a public budget management methodology that has become an innovative and renewing practice of democracy (Abers, 2000; Pontual, 2000; Avritzer, 2003) and of the quality of public spending (Pires & Pineda, 2008; Molina, 2010; Pires & Martins, 2011) by including citizens as agents in the main decision-making process of governments: the budget (López & Pineda, 2013). Participatory Budgeting constitutes an instrument of participation that includes the most fundamental elements of representative democracy with direct participation (Hechavarria, 2017).

The origin of Participatory Budgeting is Brazilian; the first experience with this name arose in Porto Alegre (Brazil) in 1989, although some authors place the beginning in Vila Velha and Boa Esperança (Brazil) in 1978-82. The one in Porto Alegre is the best known and the world benchmark for this methodology. Regarding its geographical distribution, Participatory Budgeting has been developed in more than 45 countries on five continents (Cabannes, 2017).

In 2015, citizen candidacies coming to power in many municipalities in Spain led to the implementation of broad proposals for citizen participation present in their electoral programs, including Participatory Budgeting (García & de la Jara, 2015). It is estimated that in 2017 there were approximately 300 experiences throughout the country, although in the last year of the legislature that number was possibly higher (Francés, Carratalá & Ganuza, 2018). This reflects that Participatory Budgeting continues to be a very widespread methodology in the Spanish territory. Nevertheless, it has undergone numerous changes with regards to the original process, that are not only limited to the incorporation of technology or the differences between the contexts where they are developed (Pineda & Pires, 2017).

Participatory Budgeting has become the participatory democracy practice with the highest dissemination and impact throughout the world. This, along with the arrival of these citizen candidacies that promised a new way of doing politics, would lead to a moment of exultant optimism that resembled the principles of transformation and improvement of peoples' lives of that Latin American left that launched the experiences of Porto Alegre and other Brazilian municipalities.

This reality leads us to consider a series of objectives that allow us to assess whether this degree of optimism and exultation has finally become an improvement in the quality of these processes or has had less progress than expected. Therefore, we have basically set two objectives for this work:

- Describe and explain the origin, evolution and models of the Participatory Budgeting experiences carried out in Spain.

To address it, a bibliographic search of scientific articles and specialized books on the subject was carried out. The following section presents an exploration of the Participatory Budgeting tool explaining its origin, scope and models implemented in Spain. We focus on the classification made by Ganuza and Francés (2012).

- Analyze the new experiences that emerged from 2015 in relation to the models developed in Spain up to that date.

The aim is to know, through the new experiences of Participatory Budgeting developed since 2015, possible changes in these initiatives that had been carried out until then. The study focuses on Big Cities and seeks to explore whether there are differences between these new experiences and the previous Participatory Budgeting processes, in order to contemplate the possibility of complementing the typology proposed by Ganuza and Francés (2012).

Two data collection techniques have been used: documentary observation and a semi-structured telephone interview. In February and March 2019, the search and reading of documents, reports, web pages, etc. was used. Likewise, when the information collected was insufficient –specifically in seven municipalities– the departments responsible for coordinating the process have been contacted by telephone, which was normally the Citizen Participation Service or Department. The objective was to obtain information on the five criteria that comprise the Participatory Budgeting models developed in Spain, proposed by Ganuza and Francés (2012).

Through the review of the websites of the municipalities, 38 Big Cities have been identified and analyzed which, in the 2015-2019 legislature, launched Participatory Budgeting initiatives. Before 2015, Participatory Budgeting had been developed at some point in 27.1% of these municipalities (Pineda, 2009; Ganuza & Francés, 2012); in 2019 we have verified that it is implemented in 60.65%.

In the article we present an extensive exposition on the evolution of Participatory Budgeting in Spain, from the beginning of the 20th century to the present day. The start of new initiatives came mainly after the holding of the 2003 municipal elections and, above all, after the 2007 municipal elections (Pineda, 2009; Ganuza & Francés, 2012), when experiences that were already underway and new ones started. In those years, in Spain there was a favorable climate for the multiplication and intensification of Participatory Budgeting experiences for various reasons: contagion effect; application of Law 57/2003, of December 16, on measures for the Modernization of Local Government (Big Cities Law); the discourse of political groups sought to broaden the basis for legitimizing public actions. In 2010, this methodology had been implemented in more than 70 municipalities (Pineda, 2009), although after the 2011 elections –in which the Popular Party took power in most municipal governments– and the imposition of Spending restriction measures approved by the central government for the local administration, paralyzed many of the experiences put in place (Pineda, 2016).

In Spain, all the experiences of Participatory Budgeting have been initiatives of municipal governments (Ganuza & Álvarez de Sotomayor, 2003), in which there has not been a direct role of the social base for the implantation of Participatory Budgeting, as happened in Porto Alegre. After the municipal elections of 2011, the change in political color

in most municipalities and the social and economic crisis in which the country was immersed since 2008, substantially modified local participation policies and their relevance in the strategy of the new municipal governments (Canal, 2017). This situation caused a significant reduction in the number of experiences. But, in this period, we cannot fail to highlight some particularities that occurred and that, far from obscuring this stage, place it as a fundamental phase in the evolution of experiences in Spain due to the different milestones that occurred in those years (López, 2016): numerous processes continued and new experiences appeared that began their journey in this legislature; appearance of two experiences at the regional level in the budgets of county councils, transcending the municipal sphere; the EH Bildu political party conceived the Participatory Budget as a political project.

After the municipal elections in 2015, as a result of the desire to transfer the movement of the 15M indignants to political institutions, both at the national and municipal levels, the emergence of local citizen parties and candidacies throughout the Spanish State happened. It led to the proliferation of this methodology by positioning participation as the main axis with which government action should be structured. This meant an accelerated growth of Participatory Budgeting from 2015.

For the analysis of experiences, we focus in this work on the classification made by Ganuza and Francés (2012), which presented three models of Participatory Budgeting: bureaucratic, representative and participatory. They took into account five criteria in the elaboration of this typology: 1) participation (who participates and how); 2) the relationship of the participatory budget with the Administration (degree of autonomy of the participants); 3) rules of the process (who and how the process norms are elaborated); 4) deliberation (who, how and when deliberation takes place); 5) and the decision-making process (how it is organized and developed).

The analysis of the experiences implemented in the so-called "Big Cities" indicates that a more liberal version of the experiences has been implemented, in which their instrumental character prevails over other characters of deliberation and community strengthening. They become instrumental participation processes understood as an aggregation of particular interests rather than deliberation and collective construction, hardly any face-to-face discussion occurs with dialogic capacity for the inversion of priorities, and the processes do not contribute to the deepening of democracy nor to the generation of social capital. Very few cities have established mechanisms that would allow for a redistributive or social justice logic, both in the distribution of resources and in the prioritization of proposals.

New technologies have been introduced in the processes with more or less prominence in each experience, offering more opportunities for inclusivity in the processes; although,

at the same time, some opportunistic governments have used them as an easy and cheap means to add to what they consider a trend: "It is observed that those participatory budgets that arise from a political decision based more on a trend or 'fashion' than on a conviction tend to use the internet as the only way to participate" (Arnanz, 2019, p. 321).

Face-to-face participation in meetings and assemblies had been the predominant in most experiences until now. Currently, all the implemented processes have online spaces, and their usefulness depends on the Participatory Budgeting model. The regulation is always and only drawn up by the Administration, which implies a shift from the perspective of autonomy and self-organization that had prevailed until then, to a deep institutionalization of experiences (top-down). Therefore, in addition to the bureaucratic, representative and participatory models identified by Ganuza and Francés (2012), a new model that we have called "instrumentalist" appears. In this new model, modernization objectives are mixed with those of extensibility of participation for the increase in quantitative data. This new instrumentalist model moves away from the redistributive nature and reduction of inequalities as preferred objectives of the deliberation and application of social justice criteria in prioritizing claims.

If we analyze each of the experiences in these cities in 2019, the predominant model is the instrumentalist (46%), followed by the bureaucratic (33%), the participatory (13%) and the representative model (5%). These data are significant to the extent that, until 2011, the participatory model was the most predominant in small municipalities, although in medium and large municipalities none prevailed over the other (Ganuza and Francés, 2012). Currently, it is the instrumentalist and bureaucratic models that stand out from the other two in big cities.

In conclusion, we could think that, due to the ideological turn of many city councils and the favorable climate for experimentation with democratic innovations, the new experiences would develop participatory models that technological (r)evolution would improve with the addition of digital spaces, as already had done some experiences until then (Ganuza & Francés, 2012; Gómez del Peso, 2014); but it has not been exactly like that. The multiplication of experiences has not meant a qualitative leap in the debates and processes, and has in many cases generated an instrumentalization of participation that has not taken into account, in general, the redistribution of resources or objectives of social justice. And it is that, to paraphrase Brugué, Amorós and Romá (1994), these participatory instruments will hardly be able to serve to fight against the political disaffection of the population, nor to prevent bad practices in our institutions such as clientelism and corruption, if individual visions are completed with mechanisms that provide and enhance citizen collective action to promote the creation of citizen networks and new relationships of trust.

1. INTRODUCCIÓN

La aparición en 2011, en el contexto de crisis económica, de los movimientos 15M y Democracia Real Ya, junto con otros movimientos sociales de carácter reivindicativo, 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 y en los que cambiaran drásticamente la lógica del procedimiento que había imperado hasta entonces. Como indican Sampedro y Sánchez (2011):

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 (p. 1).

El proceso de politización del 15M continuó con la creación de partidos políticos cuyos principios y prácticas partían 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 –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 de organización local.

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 trasladaron la idea de que la participación iba a ser uno de los pilares de las políticas a implementar. Después de las elecciones municipales y autonómicas de 2015, llegarían al poder en muchos municipios y pasarían 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, resultados vinculantes, redistribución justa de recursos, y con herramientas de seguimiento y control social:

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)

De ese modo, 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 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 país, aunque en el último año de legislatura posiblemente ese número fuera mayor (Francés, Carratalá y Ganuza, 2018). Esto refleja que el Presupuesto Participativo sigue siendo una metodología muy extendida en el territorio español, aunque, no obstante, ha sufrido numerosos cambios con el proceso original que no sólo se limitan a la incorporación tecnológica y a las diferencias entre los contextos donde se desarrollan (Pineda y Pires, 2017).

El Presupuesto Participativo se ha convertido en la práctica de democracia participativa que más difusión y repercusión ha tenido en todo el mundo, lo que 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 mejora de vida de las personas de aquella izquierda latinoamericana que puso en marcha las experiencias 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, 19 de julio de 2015).

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

Esta realidad nos lleva a plantearnos una serie de objetivos que permitan valorar si ese grado de optimismo y exultación finalmente se ha convertido en mejora de la calidad de estos procesos o ha tenido menos recorrido del esperado. Por tanto, nos hemos fijado para este trabajo fundamentalmente dos objetivos:

- Describir y explicar el origen, evolución y modelos de las experiencias de Presupuesto Participativo realizadas en España.
- Analizar las nuevas experiencias surgidas a partir del año 2015 en relación con los modelos desarrollados en España hasta esa fecha.

No tratamos, por ello, de exponer en este trabajo un panorama general ni utilizar los resultados obtenidos como representativos de la realidad y situación actual del Presupuesto Participativo en España, sino de indagar sobre las motivaciones, objetivos, metodologías y lógicas que se han ido desarrollando en las nuevas experiencias y si es posible reformular nuevos modelos y tipologías de este tipo de procesos en nuestro país.

Para abordar el primer objetivo, se realizó una búsqueda bibliográfica de artículos científicos y libros

especializados en el tema. El siguiente apartado presenta una exploración de la herramienta del Presupuesto Participativo explicando su inicio, extensión y modelos implementados en España. Nos centramos en la clasificación que realizaron Ganuza y Francés (2012).

Con el segundo objetivo se trata de conocer, a través de las experiencias nuevas de Presupuesto Participativo desarrolladas a partir de 2015, posibles cambios en estas iniciativas que se venían realizando hasta entonces. El estudio se centra en Grandes Ciudades¹ y busca explorar si existen diferencias entre estas nuevas experiencias y los anteriores procesos de Presupuestos Participativos, para así poder contemplar la posibilidad de complementar la tipología propuesta por Ganuza y Francés (2012).

Se han utilizado dos técnicas de recogida de datos: la observación documental y la entrevista semiestructurada telefónica. Entre los meses de febrero y marzo de 2019 se recurrió a la búsqueda y lectura de documentos, memorias, páginas web, etc. Asimismo, cuando la información recogida era insuficiente, concretamente en siete municipios, se ha contactado telefónicamente con los departamentos responsables de la coordinación del proceso, que normalmente era la Concejalía o Servicio de Participación Ciudadana. El objetivo era obtener la información de los cinco criterios que componen los modelos de Presupuesto Participativo desarrollados en España (ver Tabla 2), propuestos por Ganuza y Francés (2012). Para analizar los datos obtenidos, hemos transformado los criterios que se establecen en las tipologías en categorías analíticas que nos han permitido extraer resultados y conclusiones.

En nuestra investigación, a través de la revisión de las páginas web de los ayuntamientos, se han

¹ 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.

identificado y analizado 38 Grandes Ciudades que en la legislatura 2015-2019 pusieron en marcha iniciativas de Presupuesto Participativo (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 PNV en el País Vasco y el regionalista Coalición Canaria en municipios de la comunidad autónoma de Canarias. En la siguiente tabla se enumeran los municipios, el tamaño y los partidos de gobierno durante la legislatura 2015-2019:

Tabla 1. Grandes Ciudades en las que se realizaban Presupuestos Participativos en España (2019).

Municipio	Comunidad Autónoma	Población (hab.) ²	Principal partido de gobierno (2015-2019) ³
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) ⁴
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
Elche	País Valenciano	230 625	PSPV-PSOE
Gandía	País Valenciano	73 829	PSOE
Gijón	Asturias	271 843	Foro Asturias
Hospitalet del Llobregat	Cataluña	261 068	PSC
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) ⁵
Móstoles	Comunidad de Madrid	207 095	PSOE
Orihuela	País Valenciano	76 778	Partido Popular
Oviedo	Asturias	220 020	PSOE

2 Datos INE (2018).

3 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 tenía el mismo margen para el diseño y aplicación de su proyecto político.

4 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.

5 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 el Presupuesto Participativo.

Municipio	Comunidad Autónoma	Población (hab.) ²	Principal partido de gobierno (2015-2019) ³
Palma de Mallorca	Islas Baleares	440 772	Més per Mallorca (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
Torrevieja	País Valenciano	84 959	Los Verdes
Valencia	País Valenciano	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.

Esta indagación nos ha indicado 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 hemos comprobado que estaba implantado en el 60,65%.

El artículo, a partir de este punto, se estructura en tres apartados. En el primero se realiza una exploración de la herramienta del Presupuesto Participativo explicando su inicio, extensión y modelos implementados en España, abordando de esta manera el primer objetivo. En el segundo apartado se presentan los resultados del análisis realizado en Grandes Ciudades a partir de 2015, que plantea el surgimiento de un nuevo modelo. En el tercer y último apartado se exponen las conclusiones.

3. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: EVOLUCIÓN, CARACTERÍSTICAS Y MODELOS EN ESPAÑA

3.1. Concepto y características del Presupuesto Participativo

El Presupuesto Participativo es una metodología de gestión pública presupuestaria que se ha convertido en una práctica innovadora y renovadora de la democracia (Abers, 2000; Pontual, 2000; Avritzer, 2003) y de la

calidad del gasto público (Pires y Pineda, 2008; Molina, 2010; Pires y Martins, 2011) al incluir a la ciudadanía como agente en el principal proceso de decisión de los gobiernos: el presupuesto (López y Pineda, 2013). El Presupuesto Participativo constituye un instrumento de participación que recoge los elementos más fundamentales de la democracia representativa con la participación directa (Hechavarria, 2017). 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 cotidianidad 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 origen del Presupuesto Participativo es brasileño; la primera experiencia con este nombre surge en Porto Alegre (Brasil) en 1989, aunque algunos autores sitúan el inicio en Vila Velha y Boa Esperança (Brasil) en 1978-82. La de Porto Alegre es la más conocida y el referente mundial de esta metodología, pero existen 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 han realizado (Cabannes, 2008).

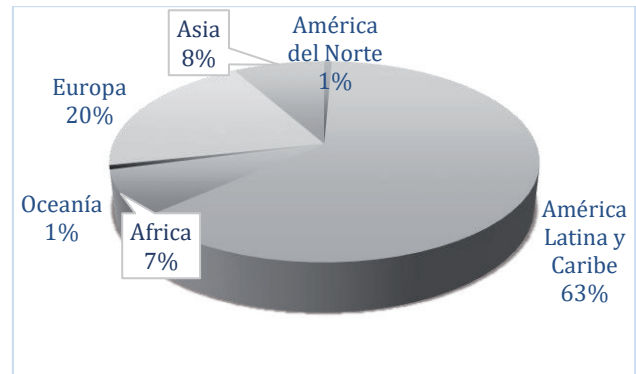
Los objetivos del Presupuesto Participativo estaban dirigidos hacia políticas de inversión de prioridades, equidad territorial y reducción de la pobreza (Montecinos, 2012). En un principio el Presupuesto Participativo se basó en la definición de prioridades de acuerdo con criterios regionales y territoriales, 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 infancia, mujeres, juventud e incluso personas mayores.

Por lo que respecta a su distribución geográfica, el Presupuesto Participativo se ha desarrollado en más de 45 países en los cinco continentes (Cabannes, 2017): Asia (Antlo, H. 2004; Allegretti, 2010; He, 2011; Yoo y Kim, 2012; No, 2018; Fan, 2018), África (Allegretti, 2010; Kanouté y Som, 2018), América del Norte (Toscano y Vaira, 2018; Goldfrank y Landes, 2018), Oceanía (Thompson, 2013; Hartz-Karp y Weymouth, 2018), otros países de América Latina (García-Guadilla y González, 2000; Montecinos, 2012; Veneziano, 2013; McNulty, 2018), y Europa⁶, donde, según Sintomer *et al.*

6 En Europa cada país ha desarrollado modelos diferentes de Presupuesto Participativo 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

(2010), en el año 2010 ya se habían implementado más de 200 procesos⁷ (Figura 1).

Figura 1: Presupuesto Participativo en el mundo (Año 2010).



Fuente: Elaboración propia a partir de Sintomer *et al.* (2010).

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

exactamente a lo mismo, y, al contrario que en Latinoamérica en donde el modelo de Porto Alegre se exportó a otras regiones y países, sobre todo en los primeros años, en Europa no ha existido tal homogeneización existiendo en cada país metodologías muy distintas (Sintomer, 2005) Así, si en las primeras experiencias de Italia, España y Portugal tuvo una gran influencia el modelo de Porto Alegre, en Francia, Inglaterra o Bélgica sólo se asemejaban de manera parcial (Sintomer, 2005), o, en Alemania, donde estaban enfocados 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).

7 Como se ha comentado, las experiencias se adaptaron a las múltiples circunstancias de los territorios y los contextos. Así, según Sintomer y Allegretti (2009), las experiencias latinoamericanas se distinguen de las de otros contextos en que no vinculan sus objetivos a la inclusión de grupos desfavorecidos o en la búsqueda de la justicia social, sino que ponen el foco más en los vinculados a la modernización de la Administración, como es el caso de Europa (López y Malik, 2013), o posteriormente en China en la lucha contra la corrupción (Ganuzo y Francés, 2012).

En la actualidad nuevas capitales y ciudades globales han puesto al Presupuesto Participativo en el centro del debate internacional sobre democracia participativa (Cabannes, 2017): Madrid, Quito, Seúl, Reikiavik, Helsinki, París, San Petersburgo, Lisboa, Nueva York, Bratislava, Chicago, Ciudad de México, Montevideo, etc. Estas experiencias han experimentado una mayor capacidad de innovación que las experiencias más pequeñas, al tener que enfrentarse con la complejidad de una mayor población y diversidades más extendidas. Una innovación que se centra en la creación de metodologías y tecnologías que se han focalizado 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.

Pero no sólo se han realizado experiencias en el ámbito local; aunque éste sea el marco prioritario de implantación (Cabannes, 2004), también existen experiencias en otros niveles territoriales, tanto supra-municipales (nacionales⁸, estatales, regionales y transfronterizos⁹), como infra-municipales (barrios, distritos...) (Cabannes, 2017). Además, más allá de

8 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 de los partidos socialista y comunista en coalición en el año 2016, se pone en marcha el primer Presupuesto Participativo 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 podía 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 separado por cada Unidad Territorial Estadística de segundo nivel y las regiones autónomas de Azores y Madeira. Con el listado de propuestas viables y no viables, la ciudadanía, a través de la tecnología SMS, podía realizar dos votos: uno para proyectos de ámbito nacional y otro para los de ámbito regional.

9 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

los niveles territoriales de la Administración, esta metodología se ha extendido a otros ámbitos como la Universidad¹⁰ (Riveros y Luque, 2015; Márquez, 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).

La proliferación y el éxito de esta metodología nos lleva a preguntarnos qué es lo que la 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 podemos destacar:

- a) El Presupuesto Participativo se convierte en una herramienta de control social y lucha contra la corrupción y el clientelismo, al propiciar espacios

(España) y Vila Nova de Cerveira (Portugal) y entre municipios de los países nórdicos de Suecia y Noruega en los años 2010-2012.

10 En España, con metodologías distintas, se han puesto en marcha sendas experiencias en la Universidad Complutense de Madrid en temas de sostenibilidad ambiental y en la Universidad de Oviedo para propuestas de inversión y gasto corriente, gestionando de manera participativa 200.000 y 60.000 euros respectivamente en el primer año de aplicación de la herramienta.

- de cercanía, seguimiento y rendición de cuentas (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; el Presupuesto Participativo hace posible que la población se forme y desarrolle competencias de cultura democrática. 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, García Leiva y Paño, 2011; Talpin, 2011; López y Pineda, 2013).
- c) El Presupuesto Participativo 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 (Figuroa, 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 sólo por profesionales y posibilita que la ciudadanía incida directamente en la herramienta de planificación más importante de las administraciones (Figuroa, 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).

3.2. El Presupuesto Participativo en España

La multiplicación de iniciativas de Presupuesto Participativo, a raíz del caso de Porto Alegre, significó la proliferación y diversificación de metodologías y su adecuación a los diferentes lugares y contextos en los que se desarrollaron. Como decía Sintomer (2005), no existía una metodología de Presupuesto Participativo propiamente dicha, sino que cada experiencia la iba adaptando según las propias circunstancias y necesidades.

España no es 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 este siglo trasladando el modelo de Porto Alegre, con ligeras modificaciones, a los ayuntamientos 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) respectivamente¹¹. Córdoba, al ser el municipio más grande de los que pusieron en marcha el Presupuesto Participativo, en estos primeros años toma el liderazgo e influye en muchos municipios europeos y españoles.

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, 2012); pero, a finales de aquella legislatura, ya estaban en marcha 24 experiencias en municipios pequeños (Torreperogil en Jaén o Figaró-Montmany

¹¹ 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).

en Barcelona), medianos (Getafe y Leganés en Madrid, Petrer en Alicante o San Sebastián en el País Vasco) y grandes (Sevilla o Córdoba). Y es que el inicio de nuevas experiencias se ha producido, mayoritariamente, después de la celebración de unas elecciones municipales; en cambio en el último año de mandato o en el año de elecciones el número ha disminuido (Pineda, 2009). Así, el inicio de nuevas iniciativas se produjo mayoritariamente 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 que ya estaban en marcha y 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).

En esos años, en España existía un clima favorable para la multiplicación e intensificación de experiencias de Presupuesto Participativo por varias causas. En primer lugar, se produce un efecto contagio entre las diversas localidades que ponen en marcha esta iniciativa, que anima a que otros municipios la implanten en sus ayuntamientos. Esto ocurrió en las provincias de Córdoba, Sevilla y Barcelona en los primeros años, y en las respectivas comunidades autónomas de Andalucía y Cataluña que, junto al País Valenciano, fueron en las que más experiencias se implantaron (López y Pineda, 2013). Además, 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). Con la promulgación de esta Ley se impulsaría el Presupuesto Participativo al articular la participación territorial en torno al presupuesto público en las “Grandes Ciudades” (Pineda y Pires, 2012), por lo que se obligaba a éstas a incluir procesos de debate y participación en relación con el presupuesto municipal. Aunque, del mismo modo, esta Ley tampoco recogía las pautas, mecanismos, objetivos, que deben estar incluidos en las experiencias a llevar a cabo, y ha propiciado, como luego veremos, la aparición de modelos muy dispares que poco tienen que ver con lo que podríamos entender como Presupuesto Participativo.

Por otra parte, en aquellos años existe un interés creciente en los partidos políticos en España por incorporar en sus programas electorales la necesidad de

modernizar la Administración, con la finalidad de poder dotarla de mecanismos y herramientas más eficientes ante el aumento de la complejidad y diversificación de problemas que la estaban desbordando (Brugué y Parés, 2012). En 2004 se celebran las Asambleas Generales de Izquierda Unidad (IU) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), donde la cuestión participativa es puesta encima de la mesa. Se cuestiona 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 Presupuesto Participativo adopta 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 persigue ampliar la base de legitimación de las actuaciones públicas, lo que pasa por el desarrollo de nuevas herramientas de gobierno para facilitar, por un lado, un consenso más amplio, y, por otro, la implicación de la ciudadanía en las decisiones adoptadas por las administraciones (Ganuza y Gómez, 2008).

En el año 2010 se había implantado esta metodología en más de 70 municipios (Pineda, 2009), aunque 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 local¹², se paralizaron muchas de las experiencias puestas en marcha (Pineda, 2016).

En España todas las experiencias de Presupuesto Participativo han sido iniciativa de los gobiernos municipales (Ganuza y Álvarez de Sotomayor, 2003). Y, aunque posteriormente Ganuza y Francés (2012) señalaron la excepción de Albacete, Allegretti *et al.* (2011) la de Ferrol, Sintomer (2005) la de Figaró-Montmany, Gómez del Peso (2014) la de Castellón y Mayor (2017) la de Molina del Segura, lo que realmente las ha diferenciado en este aspecto ha sido el mayor apoyo que han tenido por parte de las asociaciones y los grupos sociales (López y Pineda, 2013).

Esto ha sido una característica generalizada en las experiencias españolas, en las que no ha habido

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

un protagonismo directo de la base social para la implantación del Presupuesto Participativo, como sí pasó en Porto Alegre. Y es que el primer requisito que se ha dado en España para implantar una experiencia de Presupuesto Participativo ha sido el de la voluntad política. Esto es muy significativo en la medida en que para nuestro ordenamiento jurídico, si exceptuamos la Ley de “Grandes Ciudades”, no es preceptivo incluir la participación en la toma de decisiones en torno a los presupuestos municipales, como sí ocurre en otros países como Perú desde el año 2003, República Dominicana desde 2007, y Corea del Sur a partir del 2011 (No, 2018). Pero, como dice Carlos López (2002) “una ley estatal puede ayudar a asegurar la puesta en marcha del instrumento Presupuesto Participativo, pero la ley no puede garantizar el proceso” (p. 105), es decir, que una cosa es poner en marcha el Presupuesto Participativo y otra cómo se implementa, y si la metodología ofrece las suficientes garantías como para procurar una verdadera participación efectiva de la ciudadanía¹³.

Después de las elecciones municipales del año 2011, el cambio de color político en la mayoría de los ayuntamientos y la crisis social y económica en las que estaba inmerso el país desde el año 2008, modificaron sustancialmente las políticas locales de participación y su relevancia en la estrategia de los nuevos gobiernos municipales (Canal, 2017). La participación ciudadana se diluyó en las propuestas políticas de los partidos frente a otras que se consideraron más urgentes, como el crecimiento económico y la reducción de la deuda pública, lo que supuso que, en las elecciones municipales del año 2011, no figurase poner en marcha

13 Las regulaciones existentes en España hasta ahora ni siquiera han constituido una garantía de mínimos, puesto que gran parte de la normativa que incorporan posee un carácter meramente orientativo y consultivo, exceptuando algunos preceptos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la Modernización del Gobierno Local que, aunque todavía muy limitados, constituyen un avance hacia la participación en las cuentas públicas de la ciudadanía. En la actualidad, han aparecido algunas leyes de ámbito autonómico que impulsan esta metodología, como la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, que en su artículo 17 dispone con carácter preceptivo la participación de los vecinos y vecinas en los presupuestos públicos, aunque con una metodología muy flexible, o el Anteproyecto Ley de Participación Ciudadana de Castilla-La Mancha, que en el borrador del mes de mayo de 2018 establece que la Administración Autonómica y las entidades locales deberán desarrollar el Presupuesto Participativo.

el Presupuesto Participativo en ningún programa electoral de los grandes partidos, como sí había ocurrido en otros comicios¹⁴ (López y Pineda, 2013).

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 parecía que fuera más necesaria la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos. 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.

Pero, en este período, 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 en España por los diferentes hitos que se dieron 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 (Jaén) y aparecieron nuevas experiencias que comenzaron su andadura en esta legislatura, lo que viene a mostrar que la crisis económica no tiene que ser determinante para la continuidad de las experiencias y que, si verdaderamente hay voluntad política, la participación no debe ser la principal perjudicada ante la merma de recursos públicos. Un segundo hito, aunque no menos importante, es la aparición de dos experiencias a nivel regional en los presupuestos de las diputaciones de Lugo y Guipúzcoa. Por primera vez se trasciende del ámbito de territorialización municipal en España

14 La participación se convirtió en 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 Presupuesto Participativo 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 el debate nuevamente en la agenda pública.

—si exceptuamos la experiencia sectorial, poco más que anecdótica, en el área de la salud de Castilla-La Mancha¹⁵.

Por último, en esta etapa, el partido político *EH Bildu* concebiría el Presupuesto Participativo como proyecto político. Esto suponía un avance con respecto a lo que había acontecido hasta esos años, en los que no había aparecido ninguna estrategia programática de un partido político, sino que más bien todas las experiencias surgieron de iniciativas individuales y de personas concretas (Francés *et al.*, 2015). Por primera vez en España existía un proyecto de partido político para implantar Presupuesto Participativo en los ayuntamientos en los que gobernaba¹⁶.

Después de las elecciones municipales de 2015, como consecuencia del deseo de trasladar el movimiento de los indignados del 15M a las instituciones políticas, tanto a nivel nacional como municipal, se produjo el surgimiento de partidos y candidaturas ciudadanas locales por todo el Estado español, y condujo a la proliferación de esta metodología al posicionar la participación como el eje principal con el que se debería estructurar la acción de gobierno, como se ha anticipado en la introducción de este artículo. Esto significó un crecimiento acelerado del Presupuesto Participativo a partir del año 2015, hecho que fundamenta la necesidad del análisis que realizamos sobre cómo han evolucionado las motivaciones, objetivos, metodologías e impactos de los procesos en las diferentes ciudades en las que se implantaron.

15 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 y a un área de salud específica —el área de Puertollano— que comprendía 16 municipios (Ganuza y Francés, 2012). En el año 2011, con la llegada al gobierno autonómico del Partido Popular, el modelo se paralizaría sin que tampoco lo retomase el PSOE con su vuelta al poder en 2015.

16 No podemos considerar estrategias efectivas las ya comentadas que se explicitaron en 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 y rapidez 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 muchos electos sobre el Presupuesto Participativo.

3.3. Modelos y características del Presupuesto Participativo en España

Una de las dificultades más importantes que se han encontrado los investigadores y estudiosos de estos procesos es la de elaborar una definición de Presupuesto Participativo que recogiera la amplitud de concepciones, objetivos y metodologías implementadas. No existe una definición reconocida, ya sea política o científica, que explique los criterios mínimos que deberían cumplir estas experiencias (Sintomer *et al.*, 2012).

Y es que, en los últimos tiempos, ha ido creciendo la preocupación por delimitar y definir qué es un Presupuesto Participativo debido fundamentalmente al incremento y extensión de experiencias por todo el mundo, y a las características tan distintas entre las diferentes metodologías y objetivos por las particularidades políticas, económicas y culturales de los territorios y países (Ganuza *et al.*, 2013).

En un principio, la mayoría de las definiciones se caracterizaron por ser demasiado amplias, introduciendo prácticas que poco tienen que ver con el Presupuesto Participativo, o restrictivas, dejando fuera infinidad de experiencias que podrían compartir principios, objetivos o metodología (Pires y Pineda, 2008). Por eso, a pesar de estos intentos, no existe un consenso ni en la definición ni en el contenido sobre qué características debería tener el Presupuesto Participativo, por lo que surge la necesidad de que se expresen estos términos planteados bajo rasgos o dimensiones compartidas (Pires y Pineda, 2008).

Para superar esta dificultad, los investigadores han planteado la elaboración de modelos o tipologías utilizando distintos criterios de caracterización (Sintomer 2005; Marquetti, 2007), que nos llevan, más que a una definición de Presupuesto Participativo, a un marco conceptual amplio de las diferentes estrategias, características y metodologías utilizadas en la cantidad de experiencias que se han implementado.

Sintomer (2005) señala que todas las experiencias de Presupuesto Participativo se articulan en torno a tres criterios que las diferencian de otros tipos de iniciativas participativas (figura 2): el primero es que el objeto de discusión, desde el que gira el debate en el proceso, sea el presupuesto público; el segundo exige que la organización se realice desde un nivel territorial de ciudad, dejando fuera otros procesos de

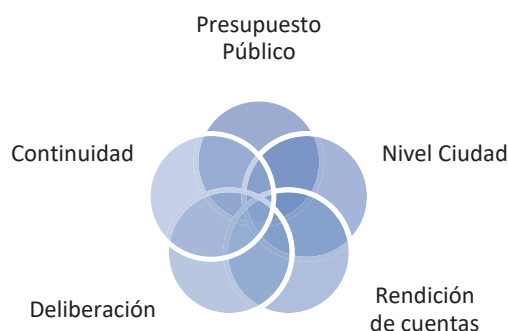
desarrollo comunitario circunscritos a barrios o zonas concretas; y, por último, el tercer criterio implica que la experiencia tenga continuidad en el tiempo, es decir, que no suponga una acción puntual sino ciclos que se repiten de una manera continuada a lo largo del tiempo. Una acción, debate o referéndum 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 más tarde, Sintomer *et al.* (2012) incluirían dos nuevos criterios para diferenciar lo que es una práctica de Presupuesto Participativo de lo que no. Estos criterios son la existencia en el proceso de instituciones específicas para la deliberación y la rendición de cuentas por parte de la Administración (figura 2).

En España, en los últimos años, algunos autores han utilizado diferentes dimensiones para intentar clasificar las experiencias perfilando modelos donde pudieran incluirse según fuera la caracterización de sus dinámicas participativas (Ganuza, 2007; Parés, 2011; Ganuza y Francés, 2012).

Nos centraremos en este trabajo en la clasificación que hacen Ganuza y Francés (2012), que presentaron tres modelos de Presupuesto Participativo (Tabla 2): el burocrático, el representativo y el participativo; para los que tuvieron en cuenta cinco criterios en la elaboración de esta tipología: 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

Figura 2. Características que definen un Presupuesto Participativo.



Fuente: Elaboración propia a partir de Sintomer (2005) y Sintomer *et al.* (2008).

Tabla 2. Características de los modelos burocrático, representativo y participativo.

	Modelo Burocrático	Modelo Representativo	Modelo Participativo
Participación	La ciudadanía sólo 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 sólo 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).

se elaboran las normas del proceso); 4) la deliberación (quiénes, cómo y cuándo se delibera); 5) y el proceso de toma de decisiones (cómo se organiza y desarrolla el proceso de toma de decisiones).

a) Modelo burocrático

En este tipo de experiencias, la participación de la ciudadanía sólo 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”. Suelen implantar este tipo de experiencias los ayuntamientos gobernados por un partido político conservador, siendo ejemplos de procesos de este tipo: Alicante, Málaga y la anterior experiencia de Castellón¹⁷.

b) 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 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. Se aproxima a lo que Yves Cabannes (2004) catalogó como un modelo de democracia representativa comunitaria. La experiencia de este tipo que más notoriedad alcanzó fue la de Albacete, aunque también se implementaron en otros municipios de Castilla-La Mancha como Almansa o Tobarra.

c) 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, 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 son: 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 Málaga¹⁸.

17 En Castellón (171.000 habitantes) se desarrollaba el Presupuesto Participativo 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 ostentó 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 una nueva etapa en el Presupuesto Participativo de la Ciudad. En el año 2016 se utilizó exclusivamente una adaptación de la plataforma de *software* libre CÒNSUL 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 reivindicación de *Castelló en Moviment*. La baja participación y las condiciones previas y posteriores que impuso el Ayuntamiento no cumplieron las expectativas del proyecto, y en la actualidad sigue siendo predominantemente *on-line* con un bajo protagonismo de los espacios de deliberativos.

18 La Diputación de Málaga tuvo un papel destacado en la extensión de experiencias en Andalucía. En 2005 se creó la Oficina de Presupuestos Participativos para facilitar recursos, tanto humanos como financieros, y asesoramiento a los municipios que querían implementar este tipo de procesos en la provincia de Málaga. Los municipios de Alameda, Algatocín, Antequera, Archidona, Ardales, Benalauría, Benarrabá, Casabermeja, Coín, Colmenar...son algunas de las experiencias en las que la Oficina de Presupuestos Participativos tuvo un papel fundamental en su implantación, lo que llevó a que en 2010 existieran 22 procesos en marcha en la provincia de Málaga. El trabajo de la Diputación de Málaga forma parte de las estrategias de algunas entidades supramunicipales para expandir el Presupuesto Participativo en los municipios o en otros entes infra-municipales, como hicieron en España también la Diputación de Barcelona y la Dirección General de Participación de la Generalitat en Cataluña (Ferrer, 2010), o ha realizado recientemente la Diputación de Cádiz con el Plan para el Fomento de los Presupuestos Participativos en la provincia de Cádiz. En otros países también se da en países como Italia, en la Toscana (Allegretti, G. 2010) o en Polonia, que introdujo los fondos *Solecki* en 2009 para proporcionar

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.

4. DEL MODELO PARTICIPATIVO AL MODELO INSTRUMENTALISTA

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 prevalece 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 no 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 para la priorización de propuestas.

Las nuevas tecnologías se han introducido en los procesos con mayor o menor protagonismo según la experiencia, ofreciendo más oportunidades de inclusividad en los procesos, aunque, a la vez, algunos

gobiernos oportunistas las han utilizado como medio fácil y barato para sumarse a lo que consideran una tendencia: “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).

La participación presencial en reuniones y asambleas hasta ahora había sido la predominante en la mayoría de las experiencias, con algunas excepciones como en el municipio de Callús en la provincia de Barcelona o la asamblea virtual – que complementó a otras presenciales- realizada en Petrer, en la provincia de Alicante (Mayor, 2017). Ahora, la totalidad de los procesos implementados disponen de espacios *online*, y su utilidad depende del modelo de Presupuesto Participativo. Esto ocurre en las pocas iniciativas del modelo participativo implementadas en grandes ciudades, como las de Cartagena, Valladolid o Zaragoza, pero también en otras experiencias consolidadas de municipios pequeños, como Peligros o Torredonjimeno.

La reglamentación es elaborada siempre y únicamente por la Administración, lo que supone un giro de la perspectiva de autonomía y autoorganización que había predominado hasta entonces, a una profunda institucionalización de las experiencias (*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”, 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 aplicación de criterios de justicia social en la priorización de demandas.

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 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.

financiar a las autoridades locales que quisieran implementar el Presupuesto Participativo. Como resultado de dicha Ley, Polonia se convirtió en uno de los países europeos con el mayor número de iniciativas de Presupuesto Participativo (Schugurensky, 2017; Cabannes, 2017).

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*, 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 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 proceso, 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 acortamiento de los plazos y fases, fomentando el tipo de experiencia exprés, y se encuentra mediatizada por espacios digitales de participación. Se fomenta un nuevo tipo de vecino, el que se ha denominado el *Smart Citizen*, (Peña, Arechaga, Arteaga y Herrero, 2018), en el que se valora más a la hora de participar tanto las competencias digitales como el acceso a recursos tecnológicos. 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 este 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 (Ortiz, 2016, p. 25).

En la tabla 3 sintetizamos este modelo instrumentalista, utilizando como guía de caracterización las mismas dimensiones que usaron Ganuza y Francés

(2012) para la definición de los modelos burocrático, representativo y participativo (Tabla 2).

Tabla 3. Características del modelo instrumentalista de Presupuesto Participativo.

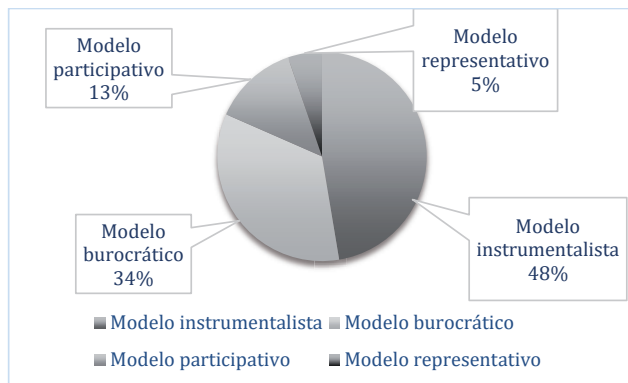
Participación	Toda la ciudadanía en diferentes fases del proceso, aunque con un nivel limitado de autonomía
Relación con la administración	Mediada por el uso de plataformas digitales o páginas web
Reglamentación	Elaborada por la Administración, aunque se realizan esfuerzos para informar y difundir su 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 instrumentalista (46%), seguido por el burocrático (33%), el participativo (13%) y el representativo (5%), como observamos en la figura 3. 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 a los otros dos en grandes ciudades como se puede observar en la Figura 3. Y es que tanto el modelo instrumentalista como el burocrático generan procesos que requieren por parte de la Administración menor carga organizativa, además que resulta más sencillo conseguir mayores datos cuantitativos al ser procesos de participación de baja intensidad, con lo que generan aparentes indicadores de éxito. Tampoco resulta una amenaza para los equipos de gobierno la posible organización política de la ciudadanía ni se visibilizan las contradicciones, déficits y conflictos

políticos que son más difíciles de controlar en los espacios presenciales de participación.

Figura 3. Modelos desarrollados en Grandes Ciudades (2015-2019).



Fuente: Elaboración propia.

Nos detendremos un poco más en las diferencias entre los modelos participativo e instrumentalista, ya que en estos años son numerosos los procesos que han evolucionado de uno a otro modelo. Para comparar los dos modelos utilizaremos el primer año de implantación en dos de las experiencias que más notoriedad tuvieron en el inicio de esta legislatura: Madrid, que reunió muchas cualidades del modelo instrumentalista, y Zaragoza, con características que la aproximan más al modelo participativo.

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, Carratalá y Ganuza, 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 mezclaron 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 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, recibieron 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 son considerables 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 sociopraxis (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 4 se resumen las distintas fases en las que se dividió el Presupuesto Participativo en Zaragoza en su primer año.

Tabla 4. 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 combina espacios digitales de participación con otros presenciales con mayor organización y más intensidad deliberativa, en los que se articulan 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 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 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, 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.

5. CONCLUSIONES

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, Ganuza, Herzberg y Röcke (2012) llamaron “modelo de democracia participativa”¹⁹. 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, 2013). 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.

¹⁹ Sintomer, Ganuza, Herzberg y Röcke (2012) analizaron varios criterios para clasificar las experiencias de Presupuesto Participativo en Europa. Los autores identificaron seis modelos distintos utilizando los criterios de voluntad política, contexto socio-político y el procedimiento utilizado.

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 del Presupuesto Participativo, lo que llevó a una diversificación de las características y metodologías desarrolladas. El análisis 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, Amorós y Romá (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.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abers, R. A. (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Alguacil, J. (2014). Presupuesto Participativo. *Economía. 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. (ed.), *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos. Acercamiento y Profundización sobre el debate actual* (pp. 341-360). Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA).
- Allegretti, G; García-Leiva, P. y Paño P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: Buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Málaga: 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. (n/a). Recuperado el 12 de marzo de 2019 de: http://old.iepala.es/documentos_sevilla/6.pdf
- Antlo, H. (2004) *Citizen Participation in Local Governance: Experiences from Thailand, Indonesia and the Philippines*. Manila, República de Filipinas: Institute for Popular Democracy (IPD) for Logolink Southeast Asia.
- Arnanz, L. (2019). *Metodologías de la democracia participativa para la coproducción de políticas públicas locales: hacia un sistema de gestión participativo*. (Tesis doctoral). UCM: Madrid.
- Avritzer, L. (2003). O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. En Avritzer, L. y Navarro, Z. (Ed.) *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo* (pp. 11-60). São Paulo: Cortez.
- Barbas, A. (2016). *Activismo comunicacional y pedagogía política. Un estudio etnográfico sobre la comunicación educativa en el movimiento 15-M*. (Tesis doctoral). Madrid: UNED.
- Bou, J. y Virgili, T. (2008). *El Presupuesto Participativo: ¿factor de transformación?* (n/a). Recuperado el 28 de marzo de 2019 de: http://webs.ucm.es/info/ec/ecocri/cas/Bou_y_Virgili_Bonet.pdf
- 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.v0i1.6>
- 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.
- Cabannes, Y. (2004). *72 preguntas presupuestos participativos*. Quito, Ecuador: UN-HABITAT.
- Cabannes, Y. (2008). Expansion et déficits des budgets participatifs en Amérique Latine. *Presupuesto y Gasto Público*, 51, 353-359.
- Cabannes, Y. (2017). *Panorama del presupuesto participativo a nivel mundial. Foro Internacional Hablemos de Presupuestos Participativos*. Conferencia llevada a cabo en Guadalajara, México.
- 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>
- Calvo, M. (Coord.). (2017). *Evaluación de los presupuestos participativos del ayuntamiento de Zaragoza*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza. https://www.zaragoza.es/contenidos/presupuestos-participativos/Informe_Presupuestos_Participativos_REV2.pdf
- 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.
- De Sousa Santos, B. (2003). *Democracia y participación. El caso del presupuesto participativo de Porto Alegre*. El Viejo Topo.
- 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). Lisboa: Epopeia Records.
- Ferrer, M. (2010). *Les experiències de pressupostos participatius en els municipis catalans*. Barcelona: UPF.
- Figueroa, J.T. (2011). Condiciones necesarias para la implementación del presupuesto participativo. En Briseño, C. (coord.), *Presupuesto Participativo. Herramienta para la democracia*. Jalisco, México: Instituto Electoral Congreso del Estado de Jalisco.
- 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). Lisboa: Epopeia Records.
- Francés, F., Carrillo, A., y Sanchís, M.J. (2015). *Presupuestos participativos: Guía metodológica para la implantación de un Presupuesto Participativo*. Alicante: Colectivo Preparación.
- Ganuza, E. (2010). Les origines des budgets participatifs. En M.H. Bacqué y Y. Sintomer (dirs.), *La démocratie participative inachevée Genève, adaptations et diffusions* (pp. 23-41). Paris: ADELS/ 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, C. (2003). *Democracia y presupuestos participativos*. Barcelona: Icaria Internacional.
- Ganuza, E. y Francés, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Madrid: CIS.
- García, T. y de la Jara, J. (2015, junio 15). Empieza el juego de la participación ciudadana. *Diagonal*. Recuperado de: <https://www.diagonalperiodico.net/panorama/27005-empieza-juego-la-participacion-ciudadana.html>
- 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. <http://dx.doi.org/10.14201/alh.2574>
- Goldfrank, B. (2006). ¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana. *Nueva Sociedad*, 212, (n/a).
- Goldfrank, B. y Landes, K. (2018). Participatory Budgeting in Canada and the United States. En Dias, N. (org.). *Hope for democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide* (pp. 161-176). Lisboa: Epopeia Records.
- Gómez del Peso, J.L. (2014) *Los Presupuestos Participativos. Dimensiones analíticas y líneas de debate en la experiencia española*. (Tesis doctoral). Madrid: Universidad Carlos III.
- Gret, M. y Sintomer, Y. (2003). *Porto Alegre: La esperanza de otra democracia*. Barcelona: Debate.
- Gutiérrez, V., Bastante, M. Castro, J.A. y Peláez, C. (2011). Funcionamiento democrático de los presupuestos participativos. En A. Falck y P. Paño (eds.). *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos. Acercamiento y Profundización sobre el debate actual* (pp. 281-310). Málaga: Diputación de Málaga.
- Harnecker, M. y Bartolomé, J. (2015). *Planificación desde abajo: una propuesta de planificación participativa descentralizada*. Cuba: Mepla.
- Hartz-Karp, J. y Weymouth, R. (2018). Australian Participatory Budgeting. En N. Dias (org.). *Hope for democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide* (pp. 403-422). Lisboa: 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. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-6296.2017.46355>
- Kanouté, B. y Som, J.D. (2018). Participatory Budgeting in Africa: A Kaleidoscope tool for good governance and local democracy. En N. Dias, (org.). *Hope for democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide* (pp. 77-88). Lisboa: Epopeia Records.
- Kliksberg, B. (1999). Seis tesis no convencionales sobre participación. *Revista de Estudios Sociales*, 4. Recuperado de: <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 E. Ganuza, y C. Álvarez. *Democracia y presupuestos participativos* (pp. 37-62). Madrid: Icaria.
- Lerner, J. y Schugurensky, D. (2007). La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo. *Temas y Debates*, 18, (n/a). <http://hdl.handle.net/2133/1487>
- López, C. (2002). 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). Jalisco: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.
- López, S. (2016). Evolución y situación del Presupuesto Participativo en España. En Dias, N. (Presidencia), *III Encontro Ibérico Orçamentos Participativos*. Conferencia llevada a cabo en Ponta Delgada, Portugal.
- López, S. y Carrillo, A. (2012). *Presupuestos Participativos de la Ciudad de Alicante: "Alcaldesa por un día" o cómo desvirtuar un proceso de transformación local*. Recuperado el 3 de marzo de 2019 de <https://presupuestosparticipativos.com/wp-content/uploads/2017/01/PRESUPUESTO PARTICIPATIVOALicante.pdf>
- López, S. y Malik, B. (2013). Nuevas formas de participación ciudadana: el caso del Presupuesto Participativo en España. En M. Senra Varela (coord.). *Asesoramiento e Intervención Socioeducativa. Casos prácticos* (pp. 155-185). Madrid: Sanz y Torres.
- López, S. y Pineda, C. (2013). 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>
- Márquez, A. S. (2016). *Presupuesto Participativo en la Universidad: Buena práctica para la promoción de la gestión pública*. Madrid: Editorial Académica Española.
- Marquetti, A. (2007). Experiencias de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação. En E. Dagnino y L. Tatagiba (Orgs.), *Democracia, sociedade civil e participação* (pp. 77-97). Argos, Chapecó.
- Marzolf, H. y Ganuza, E. (2015). ¿Enemigos o colegas? El 15M y la hipótesis Podemos. *Revista EMPIRIA*, 33., 89-110. <https://doi.org/10.5944/empiria.33.2016.15865>
- Mayor, J.M. (2017). Presupuestos Participativos en la Región de Murcia: una visión 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* (Toledo).
- McNulty, S. (2014). Mandating Participation: Exploring Peru's National Participatory Budget Law. En N. Dias (org.). *Hope for democracy: 25 years of participatory budgeting worldwide* (pp. 203-212). São Brás de Alportel: In Loco Association.
- McNulty, S. (2018). Mandating PB: Evaluating Fifteen Years of Peru's National Participatory Budgeting Law. En N. Dias (org.). *Hope for democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide* (pp. 147-159). Lisboa: Epopeia Records.

- Molina, J. (2010). *Los Presupuestos Participativos. Un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficientemente la administración local*. Madrid: Aranzadi.
- 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. <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/053-junio-2012/Montecinos.pdf>
- No, W. (2018). History and Issues of Participatory Budgeting in South Korea. En N. Dias (org.). *Hope for democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide* (pp. 211-221). Lisboa: Epopeia Records.
- Ortiz, M. (2016). *Revisión de los modelos de presupuestos participativos a partir de experiencias de 2016 y 2017*. (Trabajo Final de Grado). Alicante: UA.
- Pares, M. (2011). Fortalezas y capacidades de las experiencias de Presupuesto Participativo en Barcelona (España). En C. Briseño (coord.), *Presupuesto Participativo. Herramienta para la democracia* (pp. 85-94). Instituto Electoral Congreso del Estado de Jalisco, México.
- Peña, J., Arechaga, F., Aretaga, J., Herrero, M. (2018). Sistema de votación de participación ciudadana basado en tecnología blockchain. Comunicación presentada al IV Congreso Ciudades Inteligentes.
- 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.v0i311.9692>
- Pineda, C. (28 de julio de 2016). ¿Vuelven los presupuestos participativos? *El Periódico*. Recuperado de: <http://agendapublica.elperiodico.com/vuelven-los-presupuestos-participativos/>
- Pineda, C. (2018). El presupuesto participativo de Madrid: luces y sombras. *Revista de Gestão e Secretariado*, 9(1), 265-292. <https://doi.org/10.7769/gesec.v9i1.687>
- Pineda, C. y Pires, V. (2012). Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo intento de encuadramiento en una tipología. *Gestión y análisis de políticas públicas*, 7, 51-90. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i7.9880>
- Pineda, C. y Pires, V. (2017). ¿A qué llaman hoy presupuesto participativo? *GIGAPP Estudios Working Papers*, 77, 435-449. <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/84>
- 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, (n/a). <https://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/view/1553>
- Pires, V. y Pineda, C. (2008). 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.v0i308.9702>
- Pontual, P. (2000). *O processo educativo no orçamento participativo: aprendizados dos atores da sociedade civil e do estado*. (Tesis de doctorado). São Paulo Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC – SP).
- Rendón, A. (2004). Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo. *Revista Polis*, 4(1), 9-36. Recuperado de <https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/421>
- Riveros, L. y Caravaca, C. (2014). Presupuesto Participativo: Concepto, características, principios. Antecedentes a nivel internacional, regional y local. En Riveros, L. y Luque, G. (cords.) *Presupuesto Participativo en las Universidades Nacionales*. Córdoba (Argentina): Editorial Universitaria Villa María.
- Riveros, L. y Luque, G. (2015). *Presupuesto participativo en las universidades nacionales*. Villa María, Argentina: Eduvim.
- Sampedro, S. y Sánchez, J.M. (2011). La Red era la plaza. En la red: <http://www.ciberdemocracia.es/articulos/RedPlaza.pdf> (Recuperado el 15 de marzo de 2019)
- Schugurensky, D. (2017). Conflicts and tensions in the practice of participatory democracy: The case of participatory budgeting. En W. No, A. Brennan y D. Schugurensky (eds) *By the People: Participatory democracy, civic engagement and citizenship education. Participatory Governance Initiative* (pp. 135-143). Phoenix, Arizona: Arizona State University.
- Sintomer, Y. (2005). Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31, 1-17. <http://siare.clad.org/revistas/0049844.pdf>
- Sintomer, Y., y Allegretti, G. (2009). *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*. Roma: Ediesse.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. y Röcke, A (2010). 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). Modelos transnacionales de participación ciudadana: el caso del presupuesto participativo. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), Artículo 9.
- Talpin, J. (2011). *Schools of democracy: how ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*. Colchester: ECPR Press.
- Thompson, N. K. (2013). Participatory budgeting - the Australian way. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 5. <http://doi.org/10.16997/jdd.145>
- Toscano, G. y Vaira, C. (2018). Participatory Budgeting for enhanced transparency and Accountability in Mining Royalties: A Breakthrough Story in Mexico. En N. Dias (org.). *Hope for democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide* (pp. 179-190). Lisboa: Epopeia Records.
- 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).
- 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. *Korean Journal of Policy Studies*, 12(1), 243-260.

NOTAS BIOGRÁFICAS**SERGIO LÓPEZ RONDA**

Profesor-tutor y colaborador docente en la UNED en el Máster Universitario Euro-Latinoamericano en Educación Intercultural. Doctorando en el Programa de Doctorado en Educación de la UNED. Licenciado en Pedagogía, Graduado en Ciencias Jurídicas de las Administraciones Públicas, Educación y Trabajo Social, Máster Universitario en Participación y Desarrollo Comunitario

por la Universidad del País Vasco y Máster en Investigación Participativa por la Universidad Complutense de Madrid.

INÉS GIL-JAURENA

Profesora Titular en la Facultad de Educación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), en el Departamento de Teoría de la Educación y Pedagogía Social. Miembro del Grupo INTER de investigación en educación intercultural.

