

TERRA. Revista de Desarrollo Local

e-ISSN: 2386-9968

Número 10 (2022), 80-111

DOI 10.7203/terra.10.23839

IIDL – Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

Participación social y desarrollo local. Políticas y prácticas ciudadanas: los presupuestos participativos

José Vicente Pérez-Cosín

Doctor en Sociología y Prof. Titular de Trabajo Social por la Universitat de València. Grupo SOCIAL-COM, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la Universitat de València

jvperez@uv.es

<http://orcid.org/0000-0003-3526-1860>

Ángel Joel Méndez-López

Doctor en Ciencias Sociales y Prof. Ayudante Doctor del Dpto. en Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universitat de València

menanjo@uv.es

<https://orcid.org/0000-0001-6587-580X>



Esta obra se distribuye con la licencia Creative Commons
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obra Derivada 4.0 Internacional

SECCIÓN ARTÍCULOS

Participación social y desarrollo local. Políticas y prácticas ciudadanas: los presupuestos participativos

Resumen: Hoy día, casi con total seguridad, nadie ponga en duda la necesaria complementariedad entre los dos conceptos centrales de este artículo: participación social y desarrollo local. Aunque no siempre ha sido así, desde las nuevas directivas europeas y después de más de veinte años de los planes estratégicos de desarrollo regional, la articulación entre la participación social y el desarrollo de los programas municipales para la mejora de las condiciones de vida de sus ciudadanos, ahora podemos decir que es evidente. A través de un recorrido por las normas de referencias, nuestro objetivo es realizar un análisis documental de las políticas más significativas en el ámbito europeo y español, centrándonos en las potencialidades que la estrategia de participación tiene para el desarrollo local en general y, con especial hincapié, en el incremento de la democracia participativa y, por ende, en la ampliación de la participación de los actores sociales en la toma de decisiones de los planes necesarios para resolver sus demandas. Para realizar este análisis específico, nos hemos centrado en los presupuestos participativos, sistematizando nuestra propia experiencia investigadora (2012-2018), concluyendo que los procesos de dinamización son necesarios para conducir con éxito cualquier experiencia en torno a los presupuestos participativos.

Palabras clave: democracia participativa, planificación estratégica, políticas sociales, praxis social.

Social participation and local development. Citizen policies and citizen participation: participatory budgets

Abstract: Today, almost certainly, no one doubts the necessary complementarity between the two central concepts of this article: social participation and local development. Although this has not always been the case, since the new European directives and after more than twenty years of strategic regional development plans, the articulation between social participation and the development of municipal programs to improve the living conditions of their Citizens, we can now say that it is self-evident. Through a tour of the reference standards, our objective is to carry out a documentary analysis of the most significant policies in the European and Spanish sphere, focusing on the potentialities that the participation strategy has for local development in general and, especially emphasis, in the increase of participatory democracy and, therefore, in the expansion of the participation of social actors in the decision-making of the plans necessary to resolve their felt demands. To carry out this specific analysis, we will focus on participatory budgeting in one case, then systematize our own research experience (2012-2018). We have concluded that dynamization processes are necessary to successfully conduct any experience around participatory budgets.

Key words: participatory democracy, strategic planning, social policies, social praxis.

Recibido: 16 de febrero de 2022

Devuelto para revisión: 15 de marzo de 2022

Aceptado: 23 de mayo de 2022

Referencia / Citation:

Pérez-Cosín, J. V., y Méndez-López, A. J. (2022). Participación social y desarrollo local. Políticas y prácticas ciudadanas: los presupuestos participativos. *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, (10), 80-111. DOI 10.7203/terra.10.23839

IDEAS CLAVE / HIGHLIGHTS / IDEES CLAU

1. La participación social debe involucrar a la sociedad, en la construcción del desarrollo local sostenible.
2. La participación constituye una vía para que los ciudadanos compartan las decisiones que les afectan.
3. Los presupuestos participativos son una herramienta clave para la participación y la gestión del municipio.
4. Los presupuestos participativos suponen una oportunidad de cambio para el desarrollo estratégico de los municipios.

1. Social participation must involve society in the construction of sustainable local development.
2. Participation is a way for citizens to share in the decisions that affect them.
3. Participatory budgets are a key tool for the participation and management of the municipality.
4. Participatory budgeting is an opportunity for change for the strategic development of municipalities.

1. La participació social ha d'involucrar a la societat, en la construcció del desenvolupament local sostenible.
2. La participació constitueix una via perquè els ciutadans compartisquen les decisions que els afecten.
3. Els pressupostos participatius són una eina clau per a la participació i la gestió del municipi.
4. Els pressupostos participatius suposen una oportunitat de canvi per al desenvolupament estratègic dels municipis.

1. INTRODUCCION: LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL DESARROLLO LOCAL

Nuestra perspectiva sobre el desarrollo local, se enmarca desde una visión social y no por ello menos trascendente para el devenir del término. Para nosotros, es precisamente la orientación social del desarrollo local, la que emerge con más fuerza en el panorama actual, por las condiciones sociales que arrastra la policrisis actualmente existente, derivada de los impactos de una pandemia sin parangón en los tiempos modernos.

A su vez, la connotación y el sentido acuñado al término, viene dada por la potencia que le imprime a los procesos que se fraguan desde abajo hacia arriba; es decir, contando con la participación social de todos los concernidos en un territorio determinado. Nuestras referencias sobre el Trabajo Social Comunitario y en torno a la importancia que en el mismo tienen las estrategias de participación, nos sitúan en la misma lógica, donde se privilegia el ámbito del desarrollo local (Méndez y Pérez-Cosín, 2016). Nos identificamos con Pastor, cuando afirma: *“transferir la filosofía de la sostenibilidad al desarrollo local sostenible requiere de un mayor control democrático y de una mayor participación popular en las decisiones del medio local por parte de los ciudadanos”* (2007, p.91).

Actualmente se presenta con mayor insistencia, la necesidad de promover nuevas formas de democracia participativa (Méndez y Pérez-Cosín, 2021), que den voz con rostros concretos a la ciudadanía y favorezcan salidas reales a sus propuestas específicas. Urge consolidar una nueva manera de gobernar que conciba a los ciudadanos con capacidades, habilidades, energías internas, fortalezas y potencias, que sea capaz de permitirles transferir el poder y la responsabilidad en los asuntos públicos.

La desafección democrática que prevalece en la actualidad, se nutre fundamentalmente, de la apatía, el desencanto, la desgana, la decadencia, la desmotivación y la creciente desconfianza hacia las formas, métodos y estilos más tradicionales e imperantes de gobernar (Herrera et al., 2016). Ello permite percibir un claro desfase entre las estructuras y los mecanismos sociales, políticos, económicos y gubernamentales, los cuales no están atemperados a los momentos actuales, ni a las demandas que se le presentan en el imperativo de construir un mundo más justo y mejor. Por esta razón, es que resulta vital renovar y ajustar las estructuras democráticas, para que las personas participen más directamente de las acciones y contribuyan como verdaderos agentes de cambio en la construcción de ese mundo mejor realizable que se nos hace impostergable.

No cabe duda (Pastor, 2016) que el escenario de los municipios cuenta con un potencial ilimitado para la plena revitalización de los procesos democráticos, lo que se presenta como un disparador de nuevas construcciones identitarias, que tienen que responder a las crecientes complejidades sociales del mundo actual y a las formas diversas en que éste se plantea.

Los gobiernos locales tienen que dialogar con múltiples comunidades e identidades culturales, lo que hace más difícil su gestión, la cual no puede ser simplista, lineal o mecánica, sino que precisa de modos, procedimientos, estilos, mecanismos y estrategias de construcción de desarrollos alternativos, donde se torna imprescindible el concurso consciente y cooperado de los y de las ciudadanas, de los grupos y de las entidades organizadas, en pos de intereses que trasciendan los marcos individuales; ello da luces acerca de la necesidad de reconocer y reconciliar puntos de contacto, tender puentes y construir solidaria y genuinamente, los compromisos colectivos en el marco de la buena gobernabilidad (Álamo, 2016).

Las ventajas y beneficios que comporta la participación social en el ámbito local podemos sintetizarlas, siguiendo a Carrasquilla y Seidel (2005) del siguiente modo:

- Favorece una dinámica participativa que acerca la sociedad civil al gobierno local, a través de una interacción continua entre ambos.
- Establece una progresiva adecuación del funcionamiento de las instituciones.
- Rompe con la apatía, la indiferencia y la desconfianza de la ciudadanía.
- Ofrece a los representantes, herramientas para la evaluación de su gestión y para mejorar la misma.
- Permite a los individuos mejorar sus condiciones de vida. Los ciudadanos pueden reconquistar y recuperar el espacio público, que está ocupado por los técnicos en las Administraciones Públicas, como un espacio político y corregir las decisiones de las Administraciones, según el lema somos los expertos de nuestras condiciones de vida.
- Genera capital social y potencia la idea de la comunidad.
- Permite que la política se socialice.
- Forma a ciudadanos, efectos y servicios, teniendo en cuenta una dimensión pedagógica.
- Refuerza la legítima decisión que tomará finalmente el electo y transformará la misión y visión del mismo.

Para dar la palabra a aquellos que no la tienen o a quienes se les ha negado, a aquellos que no tienen derecho al voto o que no lo ejercen, pero viven e intervienen en las ciudades (Pastor, 2007), la participación social constituye una herramienta fundamental, en la construcción de iniciativas para contribuir continuamente al desarrollo local sustentable. Es decir, una participación social efectiva, implica que los agentes de cambio sean conscientes de las acciones o proyectos en los que se inserten concienzudamente y en los cuales asuman responsabilidades, al igual que formen parte de los beneficios, de los costos, fracasos o éxitos alcanzados.

Este proceso no puede quedarse en los estrechos marcos de la asistencia social, de la escucha pasiva o del mero apoyo a la opinión y al criterio de otros, sino que precisa de la cooperación y colaboración hacia objetivos comunes, que no se queden en un marco formal, sino que recojan en su esencia, propuestas políticas e institucionales de interés sociocultural, económico y ambiental (Pérez-Cosín, 2001).

Solo considerando una participación social que se abra a estas dimensiones múltiples, penetradas entre sí, es cuando podemos hablar de búsquedas habilitadoras de desarrollo. Es a través de dicho proceso, que resulta posible hablar de integración plena de las minorías culturales en la sociedad europea actual, de desarrollo local sostenido en el tiempo y enriquecido en los espacios múltiples de acción social (Méndez y Pérez-Cosín, 2018). Para que los intentos de alcanzar el desarrollo local no sean estériles, ni vacuos, el compromiso participativo de los sujetos, actrices y actores sociales del cambio dignificador tiene que constituir un elemento fundamental, nuclear, de primer orden.

No hay desarrollo local posible, si los agentes locales no se movilizan, no se comprometen, no se responsabilizan y no actúan como líderes en la búsqueda de soluciones compartidas, para transformar su situación actual y crear redes sociales alternativas superiores (Barros y Méndez, 2018). Una sociedad desarrollada, tiene que construirse sobre escenarios de entendimiento, para permitir que la pluralidad de

opiniones y valores se exprese, para que el diálogo sea fecundo y para que la participación social se convierta en el tronco común de la gobernabilidad, de la democracia y de la planificación estratégica de políticas públicas, que no impidan el desarrollo de proyectos de transformación propositiva.

La gobernabilidad en las entidades locales se presenta como un proceso que permite la participación social para gestar nuevas dimensiones de protagonismo comunitario (Méndez y Sigalat, 2021) y es que, mientras más cerca se encuentren las escalas de gobierno, la participación social es más habilitadora del desarrollo comunitario emancipador, pues permite que las actrices y los actores sociales se impliquen, dialoguen e interactúen con mayores oportunidades de crítica constructiva y de propuesta significativa.

Todo lo anterior, requiere de un nuevo marco de relaciones entre ámbitos de gobierno y sociedad que, a la vez, requiere de una reestructuración del propio gobierno municipal, con una división de poderes a nivel interno, capaz de dotar de capacidad legislativa al municipio, con una representatividad más plural en su conformación y con mayores atribuciones y recursos. Este nuevo marco, no sólo debe darse a nivel jurídico, sino que debe materializarse principalmente en un cambio de actitudes, gestando una nueva práctica social y política más democrática, plural e inclusiva, que incorpore la verdadera participación de la ciudadanía y los diversos actores económicos, sociales y políticos, en el conocimiento, análisis, formulación de propuestas, toma de decisiones, ejecución y control de las acciones públicas (Méndez y Pérez-Cosín, 2017). También se requiere establecer diferentes formas de gobierno y coordinación interna, en correspondencia con el tipo de municipio y su ámbito de relaciones.

El nuevo marco de actuación precisa que los gobiernos locales europeos busquen y encuentren fórmulas enriquecidas, métodos y variantes constructivas, que permitan el logro de una mayor eficacia en las formas concretas de producir políticas participativas, que sean capaz de ampliarse a todos los marcos de legitimidad democrática, para que se mejoren los procesos no solo de representación y deliberación, sino para que se fortalezcan simultáneamente los mecanismos de información, participación, control social y codecisión, hacia una participación social que tenga pleno sentido, en los márgenes e itinerarios de la emancipación y la realización humana (Méndez, 2021).

Es indudable que las instituciones locales ofrecen más opciones de participación personal o social, lo que permite no solo que los sujetos accedan a los puestos de responsabilidad pública municipal, sino que ejerzan sus garantías de ser escuchados, consultados y tenidos en cuenta más activamente (Navarro et al., 2020). A su vez, la identificación y el acercamiento de las Administraciones Locales con determinados colectivos, el sentido e identidad comunitaria que desarrollen los propios ciudadanos, la capacidad que éstos reconocen en las instancias municipales para atender y jerarquizar más directamente sus demandas, así como la real y potencial posibilidad de crear espacios que permitan la inclusión sistemática y creciente de los convivientes en los debates públicos, colocan a los Ayuntamientos como el espacio privilegiado en el camino de búsqueda del conocimiento y la promoción del protagonismo ciudadano en la Comunidad Europea.

Cuando se valoran las capacidades de los ciudadanos, el papel del gobierno consiste en ser catalizador de energías cívicas, lo cual obliga a crear nuevas formas de relación entre gobierno y ciudadanos; de este modo, la ciudadanía activa se ha desbordado en la mayoría de los países democráticos y ha roto los canales tradicionales en los que se sustentaba - sindicatos, partidos, asociaciones- y está todavía a la espera de encontrar su cauce más eficaz para relacionarse con el núcleo del sistema político; en la actualidad se está

generando un extenso movimiento de acciones colectivas y organizaciones en pro de los intereses públicos y de las políticas de la vida cotidiana (García Roca, 2004).

En los momentos actuales, las Administraciones Locales tienen ante sí, el imperativo y el enorme reto de adoptar estrategias alternativas y modos de funcionamiento en red, que legitimen y profundicen la democracia en clave más participativa, dándole entrada a los vínculos entre la Sociedad Civil y el Estado, siendo capaz de ejercer un liderazgo gubernamental desde un nuevo modelo de gestión municipal, más flexible, prospectivo y abierto.

La crisis que se ha producido en las clásicas instituciones tradicionales sociales, la falta de confianza en los procesos de participación electoral y los desencantos políticos, entre otros muchos factores, han conducido a hablar de crisis en los marcos donde se desarrolla la democracia local (Méndez et al., 2013). Lo anterior ha traído consigo reformas con destino hacia la revitalización de las instituciones representativas, con la consiguiente búsqueda de legitimar la democracia local hasta donde sea posible, basada fundamentalmente, aunque no solo por supuesto, en la inclusión y en la activación de formas para ello, de los ciudadanos en disímiles espacios, niveles y ámbitos de gestión pública, pues no constituye secreto para nadie que la lucha por la democracia real, tiene que favorecer a su vez, a los procesos de participación plena y directa.

Siguiendo esta misma lógica, se encuentra el modelo relacional que debe ser implementado para vehicular el desarrollo progresivo de los escenarios locales, lo que implica un diálogo y una interpenetración de factores internos y externos, generando alianzas a través de las cuales los agentes de cambio descubran con conciencia de causa sus necesidades, definan sus aspiraciones y cooperen en la búsqueda de soluciones compartidas (Pérez-Cosín y Valero, 2017).

Entre las funciones principales que se les debe reconocer y destacar al gobierno, en función del desarrollo local, se encuentra la de facilitar que la comunidad alcance sus propios objetivos, definidos no desde visiones abstractas o ficticias, sino desde sus propias condiciones caracterológicas singulares. La creación de contextos, espacios, formas, métodos, herramientas, metodologías, por solo citar algunos factores de primer orden, que superen todo constreñimiento limitativo de la participación social multiforme y digna. Constituye una responsabilidad municipal y de sus instancias de gobierno, los cuales deben guiar y orientar, ampliar visiones compartidas, de modo tal que se combinen todos los recursos posibles, en pos de lograr las metas planteadas co-solidariamente.

Una participación social auténtica, se caracteriza por su capacidad de concienciar y educar a la ciudadanía, a tomar mayor responsabilidad con las situaciones de vida cotidiana en las que se encuentran inmersos, legitimando y promoviendo actitudes ciudadanas inspiradas en lazos de solidaridad, donde el impulso del tejido asociativo, la lucha contra la exclusión de personas y territorios y la desconcentración en la toma de decisiones aparezca, a ojos vista, como ejes centrales en la aproximación creciente de la Sociedad Civil y/con las instancias gubernamentales (Valero y Pérez Cosín, 2018).

De este modo, la participación se despliega en una intensa creatividad social, que se sustancia en una amplia y plural geografía asociativa, reflejando la construcción democrática de la vida en común (García Roca, 2004). Esta nueva geografía de la participación se despliega en los voluntariados, que connotan un compromiso ligado a la gratuidad y conectado con fuertes motivaciones altruistas con los más débiles; en el asociacionismo, que connota organizaciones dirigidas a actividades de animación cultural y social a través de actividades dirigidas a los propios socios, aunque no exclusivamente; en los movimientos sociales, que representan a los ciudadanos en función de la tutela de

ciertos problemas sociales (medio ambiente, feminismo, derechos humanos, infancia, consumidores, defensa de los enfermos del sida, defensa de enfermos crónicos); en las empresas sociales, cooperativas y otros tipos de entidades sin fin de lucro, que organizan actividades económicas en el área de los servicios a las personas (asistencia domiciliaria, estructuras para ancianos...). Se unen para sostener una forma de vida, mantener una concepción de justicia o defender un conjunto de intereses.

La participación social, entendida no como consulta o aporte de mano de obra barata, sino como elemento central de un programa democrático de gobierno que la construya como una práctica cotidiana de toma de decisiones colectivas respecto a lo público; como involucramiento en el diseño, gestión y control de las políticas públicas de la propia sociedad (Marchioni y Morín, 2016); como generación y respeto de nuevas formas de participación, control y gestión: asambleas populares, consejos democráticos, cabildos abiertos permanentes, organismos mixtos, patronatos, procesos de educación ciudadana, de educación ambiental, etc. Igualmente, es importante considerar las prácticas de referéndum y el plebiscito como mecanismos democráticos de participación y decisión municipales. El claro objetivo de otorgar poder real de decisión a la población para proponer, acompañar, vigilar y controlar las acciones del gobierno y, más ampliamente, del Estado, impidiendo la privatización del ámbito público y su manejo bajo prácticas clientelistas, paternalistas, populistas y autoritarias. Por lo mismo, se ve necesario instituir canales y espacios para que la comunidad se exprese no de manera auxiliar o consultiva, sino con órganos propios, permanentes y autónomos de toma de decisiones. Con el propósito de garantizar la transparencia y eficacia de la administración pública, es necesario generar y asumir plena y cotidianamente una práctica nueva, el control social o comunitario desde instancias ciudadanas, y transformar el gobierno y la administración municipal en un espacio real de representación de los diversos intereses de la sociedad local, creando nuevas reglas de convivencia política y social (Barragán, 2001).

A nuestro juicio, las acciones de desarrollo deben cumplir las siguientes condiciones, si quieren ser eficaces y moralmente legítimas. Las acciones de desarrollo deben ser participativas. Los proyectos y programas de cooperación propuestos pueden y deben incorporar la participación activa de los involucrados y en particular de los más directamente afectados por las acciones, como medio de asegurar una mejora efectiva y permanente en el tiempo.

Siguiendo a Sen (2000), desde la ética, se reconoce que la participación no sólo implica el permiso para participar en la vida pública, sino el poner las condiciones políticas, materiales y culturales necesarias para una auténtica participación. Prescindir de la participación efectiva de los afectados es un paternalismo éticamente inaceptable, puesto que les priva de la oportunidad de asumir parte de responsabilidad que les corresponde como seres dotados de inteligencia y libertad.

El desarrollo de un territorio demanda ser analizado como un complejo proceso progresivo, encaminado a lograr la potenciación plena del mismo, utilizando sus recursos endógenos para mejorar las condiciones existentes, tanto económicas como socioculturales y despertando en los pobladores la capacidad para resolver y afrontar sus propios problemas de vida cotidiana. Ello implica contar con el apoyo del Estado, pero no dependiendo de él, sino logrando que los ciudadanos se encuentren impulsados mediante su participación activa, en una acción comprometida con los procesos de cambio emancipatorio, hacia el logro máximo de lo posible posibilitado (Conill, 2002).

Para Arizaga et al. (2018), el objetivo de desarrollar una visión compartida por los distintos actores presentes en el territorio, apunta a la necesidad de desarrollar políticas

públicas capaces de reconocer la realidad sobre la cual actúan e integrar las distintas valoraciones y significaciones que se construyen en torno al espacio habitado. De lo contrario, tal como se ha evidenciado en otros casos, la definición de políticas públicas puede tener impactos imprevistos o subdimensionados en el territorio, generando conflictos entre las comunidades locales, sectores productivos y organismos del gobierno local o central. En este contexto, la construcción participativa de las políticas públicas, es ampliamente aceptada como un factor de sustentabilidad social y también ambiental del proceso de desarrollo económico.

Desde el punto de vista práctico político, se requiere en general, la implementación de un modo de participación que provea la construcción del poder no solo o fundamentalmente “desde arriba”, sino también “desde abajo”. Es decir, que descentralice la distribución de las cuotas de poder, sin perder la capacidad de concentrarlas para la toma de decisiones estratégicas. El prisma para su definición estratégica es la actividad política masiva y genuinamente democrática (Martín et al., 2019). Algunos aspectos importantes referentes a la participación social se basan en que los poderes públicos no tienen que limitarse tan solo a lo que establecen los ayuntamientos porque los territorios no son el único referente.

Las asociaciones ciudadanas (y también las Administraciones Locales) necesitan conectarse con otras parecidas, en una red de contactos que permita el intercambio de información y experiencias, así como la realización de proyectos comunes (Pastor, 2009). Así, en la Europa contemporánea, los gobiernos en las instancias locales juegan un papel fundamental a la hora de conectar las políticas con la búsqueda necesaria de la calidad de vida en los conciudadanos y es que el escenario local se revela como ese ámbito apropiado para aprovechar todas las oportunidades posibles e iniciativas factibles de renovación en la búsqueda plena y urgente de nuevas y superiores formas de gobierno (Lloret y Farinós, 2018).

El problema de la participación social y su necesaria reemergencia, debe involucrar a toda la sociedad, en las instancias asociativas, gubernamentales, públicas y políticas y es que se convierte en un fenómeno que va alcanzando importantes dimensiones políticas, lo que le permite aportar crecientemente en la expansión y consolidación de la democracia.

Participar como auténticos protagonistas en la vida de la comunidad local, constituye un modo de ejercer la ciudadanía activa (Pérez-Cosín, 2000). El proyecto en co-construcción se debe alimentar de la nueva cultura de la ciudadanía, la cual busca plasmarse en acciones cambistas concretas. Es en esta dirección que el proceso participativo desde la perspectiva defendida en esta ocasión no solo se realiza a través de los canales formales de insertarse activamente en la sociedad, sino que también reconoce el valor de los espacios informales como movilización complementaria para gestar cambios con sentido. De forma tal que no solo hablamos de la participación en torno a decidir sobre quién gobernará, sino que lo que se busca es acceder colaborativamente y de modo comprometido a nuevas dimensiones del desarrollo sustentable, en la estructuración de una sociedad más auténticamente humana.

La participación social es, entonces, condición fundamental e indispensable en la recuperación y reconstitución de la esfera de lo público para poder ejercer ahí las prácticas participativas y de control social sobre el Estado y el gobierno y una nueva relación Estado-gobierno-sociedad. Lograr un cambio en la relación entre lo público y lo privado, rescatando hacia la esfera de lo público, el control privado que han ejercido ciertos sectores sobre el Estado y el gobierno; estamos planteando hacer verdaderamente público el ejercicio del poder y del gobierno; pasar de mantener estructuras públicas estatales a

constituir colectivamente estructuras públicas controladas por la sociedad civil organizada.

2. POLÍTICAS EUROPEAS FAVORECEDORAS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO LOCAL

Desde 1985 la Carta Europea de la Autonomía Local propone que las instancias locales y su potenciación, constituyen uno de los principales fundamentos para la consolidación de las sociedades democráticas, reconociendo el derecho de los ciudadanos de todos los Estados miembros a involucrarse en la gestión de los asuntos públicos, pues resulta indudable que a nivel local este derecho puede ser ejercido más directamente y con ello se pretendía fortalecer la democracia y la descentralización local.

En 1991 en Bergen (Noruega), los Ministros Europeos aprobaron una resolución, en la cual se llamaba la atención para promover mayores impulsos a la participación realizada en años precedentes en los escenarios europeos y se reconocía la imperiosidad de consolidar el control democrático en la gestión de asuntos locales, salvaguardando el derecho de las comunidades a ser informadas y consultadas sistemáticamente sobre aquellas acciones que les afectan. En el Informe explicativo se reconoce que las decisiones de las autoridades locales influyen en muchos aspectos de la vida cotidiana de todos los habitantes de la colectividad: vivienda, educación, equipamientos colectivos, transportes públicos, instalaciones culturales y deportivas. Incluye además a los residentes extranjeros, resulta justo y necesario, que los países que acepten los principios democráticos del Consejo de Europa, estudien cómo un grupo, a veces numeroso, de residentes locales de larga duración, puede contribuir al proceso local de decisiones sobre temas que les afectan.

En 1992 en Estrasburgo, se reconoce a los extranjeros como actores sociales de pleno derecho y se compromete a las colectividades locales que tienen en su territorio un número significativo de residentes extranjeros, crear organismos consultivos o tomar otras disposiciones adecuadas en el plano institucional. Se pretende, además, fomentar y facilitar la creación de tales organismos consultivos, o la puesta en práctica de otras disposiciones adecuadas en el plano institucional para la representación de los residentes extranjeros por parte de las colectividades locales que tienen en su territorio un número significativo de residentes extranjeros.

En 1996, se aprobó los referéndum e iniciativas populares a nivel local, a lo que se le puede añadir en esta continuada lista de acciones a favor de propulsar el proceso participativo en Europa. Se propusieron medidas concretas para mejorar la participación de los usuarios en la gestión de los servicios públicos locales.

En 2001 el Consejo de Ministros aprueba la participación de los ciudadanos en la vida pública en el ámbito local, reemplazando las resoluciones anteriores que centraban este proceso en las instancias municipales. Se propuso un moderno y estructurado conjunto de principios y líneas directivas que aparecían una base sustantiva común para la acción democrática de los estados miembros.

En términos similares se pronuncian otras instituciones como el Observatorio Internacional sobre la Democracia Participativa o la Federación de Municipios y Provincias (Pastor, 2007). Las recomendaciones se orientan a la necesidad de mejorar el marco legal, ya sea en los ámbitos nacionales, regionales y locales, para fomentar los

procesos de participación de las personas en los asuntos de la vida pública, coordinando esfuerzos múltiples e implementando mecanismos prácticos para propulsar el desarrollo de las localidades. En cuanto a los principios que deben encauzar la política de la participación democrática en la vida local, se proponen un total de 13, los cuales se encaminan fundamentalmente a:

1. Garantizar el derecho de los ciudadanos a tener acceso a una información clara y completa, así como a participar con un rol protagónico en las decisiones que afectan su futuro desarrollo.
2. Buscar vías alternativas y superiores en planos cuantitativos y cualitativos, para promover una cultura de la participación democrática.
3. Desarrollar sentido y conciencia de pertenencia a una comunidad y estimular la responsabilidad ciudadana.
4. Facilitar todo lo posible la participación de los ciudadanos considerando sus demandas y expectativas.
5. Considerar la participación en su conjunto, donde se valoren los mecanismos de democracia representativa y se complementen con los de la democracia directa.
6. Prever una amplia gama de instrumentos de participación para adaptar su utilización a cada caso.
7. Evaluar la situación de la participación, antes, durante y después del proceso, valorando críticamente el impacto de los mecanismos adoptados.
8. Intercambiar buenas prácticas participativas como sistema de aprendizaje recíproco de las entidades locales.
9. Conceder especial atención a los ciudadanos con mayores dificultades de participación.
10. Reconocer la importancia y el papel de una representación equitativa de las mujeres en la vida local.
11. Reconocer el potencial de niños y jóvenes en este asunto.
12. Reconocer y potenciar el papel de las asociaciones y las agrupaciones ciudadanas.
13. Movilizar esfuerzos conjuntos de las autoridades en todos los niveles territoriales.

Cada vez más van aumentando los Programas Europeos que incentivan la participación ciudadana en su elaboración, implementación, gestión, diseño y sistematización; destaquemos algunos como son: la Agenda Local 21, Urban, Leader+, Equal, Hábitat. De igual modo, existen organismos privados, grupos universitarios de investigación, asociaciones y redes de municipios que difunden e intercambian experiencias participativas, elaboran códigos de buenas prácticas y promueven acciones que permiten tejer nuevos puentes de horizontalidad e inclusión.

No se debe dejar de mencionar el papel que han jugado los Seminarios y Conferencias de tipo e impacto internacional y que propician espacios científicos, académicos e investigativos, a través de los cuales se adoptan acuerdos y se toman medidas por diferentes fundaciones, asociaciones, agrupaciones y universidades, para consolidar estas prácticas.

La mayor parte de los gobiernos locales europeos como señalan Del Pino y Colino (2007), y Brugué y Vallès (2003), entre otros, desde hace al menos dos decenios, se hallan

inmersos en procesos de reforma. Los objetivos que se han perseguido con estas reformas pueden sintetizarse en dos. Por una parte, las reformas administrativas se orientan a lograr la eficiencia, la eficacia y la calidad de las estructuras administrativas locales y sus resultados en relación con los deseos ciudadanos.

Por otro lado, las reformas políticas pretenden lograr el enriquecimiento de la democracia local, normalmente en forma de mayor inclusión y acceso a los ciudadanos a las decisiones públicas que les afectan. Pero se debe tener presente que los Ayuntamientos combinan ambos enfoques, dado que son siempre, y simultáneamente, administraciones y gobiernos locales y también son, según el caso, más administración o más gobierno local.

De hecho, siguiendo a Del Pino y Colino (2007) y Brugué et al. (2003), la tradición anglosajona subraya el alma eficiente (de la Administración Local) mientras que la tradición francesa y española se decanta por el alma democrática (el gobierno local). Se trata, en cualquier caso, de proposiciones y posicionamientos que en ningún momento anulan la dimensión alternativa.

Se puede aseverar que en los últimos años se ha presentado con mucha insistencia la necesidad de reformar los gobiernos locales y su funcionamiento, en aras de lograr una base socio política más democrática, plural y sustantivamente más cohesionada. Los cambios en los planos sociopolíticos que se han dado en la Unión Europea, junto a la delegación de funciones estatales a favor de sus instituciones, constituyen el origen de una demanda en torno a la necesidad de lograr mayores niveles de participación social y eficiencia política. Van aumentando los discursos, los conceptos y las prácticas que desde una visión de prevalencia democrática y de opciones más participativas, intentan que se logre una mayor integración en los procesos de toma de decisiones. Lo que hace que se superen las concepciones tradicionales que veían al gobierno local como un mero ente administrativo, prestador de servicios.

En este sentido, la calidad de vida de una comunidad es más alta cuando sus miembros sienten una conexión y compromiso personal con la comunidad; siendo el vecindario un ámbito muy adecuado para impulsar estrategias de bienestar social. Los principios que facilitan el impulso de los procesos participativos en el nivel local y que contribuyen a su calidad de vida, podemos sintetizarlos en los siguientes (Pastor, 2007):

1. Ofrecer posibilidades y oportunidades reales de participación de todos los ciudadanos en la gestión de los asuntos locales, tanto organizados como no.
2. Dotar de presencia y representación a los grupos y colectivos desfavorecidos, a través de medidas de acción-acceso positivo.
3. Reconocer e impulsar el papel del movimiento asociativo y de las agrupaciones ciudadanas como socios esenciales del desarrollo y la cultura participativa.
4. Promover mecanismos de participación que se adapten a las necesidades de los ciudadanos y a cada situación concreta.
5. Reconocer y potenciar iniciativas y voluntades políticas orientadas a impulsar instrumentos participativos.

Sin duda, en los últimos años, se ha apostado firmemente en Europa, por la implementación de nuevos instrumentos de participación social, los cuales están dirigidos a la creación de condiciones institucionales básicas, para que la ciudadanía pueda ampliar sus niveles de información, a la vez que pueda participar activamente en los procesos de toma de decisiones participando, a su vez, en el diseño de políticas públicas que sean

funcionales a su desarrollo multilateral (Estrategia Europea Políticas Inclusivas y Cohesión Social)

Podemos aseverar que esta nueva perspectiva desarrollada en torno a la participación social atraviesa en estos momentos, los escenarios europeos, colocando sobre la mesa la necesidad de concretar una acción pública alternativa a la que se ha conocido hasta este momento. La emergencia de un espacio público de nuevo tipo, donde los problemas sean entendidos y analizados desde un paradigma interdependiente e irreductible y donde los procesos ciudadanos se entrelacen con las propuestas administrativas, generando fecundas articulaciones entre los espacios cívicos y los políticos, llenando de civilidad la política y politizando los espacios cívicos. Siguiendo las ideas de Gómez (2018), que es necesario indagar en el significado de compromiso cívico e identificar criterios que puedan completar su significado. El compromiso cívico debe situarse en los ciudadanos como seres individuales, pero el compromiso cívico debe situarse también en los ciudadanos que dan forma a empresas, instituciones públicas y administraciones.

A diferencia de los mecanismos más clásicos de participación social, hoy día, en el decursar de la tercera década del siglo XXI, es posible hablar en el espacio europeo, de una acción pública abierta, transparente, dialogada y en la línea del respeto, la tolerancia y el apego estricto a los Derechos Humanos. Esto es posible, porque los mecanismos en los que se protege y se potencia, se caracterizan por ser espacios fecundos de diálogo, participación y legitimación ciudadana, todo lo cual nos da pistas de un panorama positivo en torno a los mecanismos de participación en Europa, que cada vez más pasan a una dimensión de participación activa, donde se promueve la deliberación, la implicación, el compromiso y la responsabilización de los agentes involucrados.

Para sintetizar lo explicitado a priori y siguiendo a Parès y March (2014), podemos sintetizar que no todos los procesos participativos son iguales ni se desarrollan bajo las mismas condiciones. Las características del contexto, los participantes, el diseño, la lógica deliberativa e incluso los objetivos pueden ser bien distintos. Mansbridge et al. (2010), por ejemplo, definen cuatro formas distintas de entender y aplicar la deliberación. Bobbio y Pomatto (2007), centrándose exclusivamente en las formas institucionales de implicación de la ciudadanía en la esfera pública, distinguen entre las formas de presión y las formas de confrontación. Las primeras se basarían en la presión del pueblo, supuestamente homogéneo, frente a la administración. Generalmente éstas son formas más extensas e inclusivas de participación, suelen utilizar metodologías de interacción por agregación y pretenden tener un carácter más decisivo y vinculante. Las segundas, más centradas en la deliberación, partirían de la base de una sociedad pluralista y entenderían la participación como una confrontación dialogada entre ciudadanos que tienen ideas o intereses contrapuestos; con la finalidad de encontrar puntos en común. En este caso, se busca la participación de todos los puntos de vista, seleccionando los actores que deben estar presentes y se pone el acento en el procedimiento, utilizando metodologías de interacción basadas en el diálogo y no en la agregación.

3. PRINCIPALES POLÍTICAS ESPAÑOLAS EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

En las esferas del desarrollo local español, por su parte, se han gestado experiencias asentadas en modelos participativos, los cuales poco a poco han ido ahondando con la incorporación de entidades, así como ampliando el espacio de participación hasta

incorporar directamente a personas concretas y organizaciones. Se puede decir que estas experiencias se van diversificando y cobrando cada vez más auge, pero encuentran mayores resultados en los procesos de planificación estratégica y en torno a la formulación de políticas donde la sostenibilidad y su búsqueda, aparecen como núcleos centrales de los procesos. Estas experiencias se han solidificado fundamentalmente a partir de los años noventa de la pasada centuria.

En España, cobra cada vez mayor intensidad e importancia los procesos de planeación estratégica, como función integral que permite mayores y mejores proyecciones de los municipios y de las diferentes instancias en la búsqueda de desarrollar sosteniblemente las políticas locales. Se han implementado disímiles iniciativas de Agenda Local 21 que han permitido a los Ayuntamientos, entre otras acciones, regular los mecanismos de consulta y participación de los ciudadanos. Se ha potenciado a través de instrumentos tales como foros, reuniones temáticas, audiencias públicas, talleres y comisiones que permiten configurar plataformas ciudadanas donde confluyan los intereses de la Sociedad Civil y del Ayuntamiento, pero siempre respondiendo en orden prioritario a las demandas concretas de las personas e instituciones sociales.

Resultan múltiples las iniciativas que permiten el desarrollo pleno de la participación social en los escenarios españoles. Así encontramos como una innovación interesante, la realización del “Taller proyectivo o de futuro”, en tanto mecanismo de trabajo creativo, a través del cual se busca solucionar determinados problemas, construyendo escenarios futuros posibles a partir de una visión global de las ciudades o territorios. En este taller pueden involucrarse concejales, agentes económicos, organizaciones sociales, ciudadanos, por solo citar algunos ejemplos.

Otras experiencias han logrado introducir las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en la participación social, colocando a las personas en el foco central de atención de las redes que se tejen, fundamentalmente, aunque no solo, a través de Internet, con lo que se logra introducir una nueva dimensión en la relación entre ciudadanía y poderes públicos.

En 2000 el 50 % de los ayuntamientos españoles ya habían tenido la posibilidad de experimentar los procesos de participación a través de la red, práctica que debe verse potenciada en la actualidad, pues los ayuntamientos en sus acciones y propuestas citan experiencias participativas por este medio donde el correo electrónico aparece como una vía que ofrece posibilidades consideradas como interesantes pues permite la comunicación con los responsables de los servicios, así como el planteamiento de quejas, demandas y sugerencias. Cada vez tienen más auge e importancia los foros electrónicos, las charlas relacionadas con determinadas temáticas, los chats, entre otros soportes complementarios, que permiten intercambios de información y un diapasón de posibilidades que sin embargo no es lo suficientemente explotado por quienes acceden a dichos medios, a lo que se le debe añadir, que una parte considerable de la población aún no tiene acceso telemático desde sus viviendas.

Este desarrollo que se ha venido alcanzando en los últimos años en el tema de la participación en los escenarios españoles, ha constituido un proceso que ha pasado por diversos momentos y fases, a veces caracterizadas por crecientes ritmos de propuestas y en ocasiones por estadios de aparente catatonia. Es indudable que con el devenir del tiempo se ha ganado en conciencia sobre la necesidad de configurar una serie de propuestas jurídicas, proyecciones políticas y posicionamientos estratégicos, para sostener una necesaria lógica participativa en las búsquedas democráticas de nuevo tipo, las cuales sin embargo, en la praxis concreta no han logrado despuntar totalmente ni

alcanzar estadios satisfactorios para los requerimientos y demandas reales trazadas o presentadas en el camino de satisfacer las expectativas planteadas.

La Ley 7 de 1985 regula las Bases del Régimen Local, define a los municipios como los cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos y reconoce a los mismos, el derecho a participar en la gestión municipal, a ser informados sobre la actividad del gobierno local y a pedir consulta popular. El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 1986 desarrolla importantes aspectos del proceso participativo en los marcos de la política local, entre los que se destacan fundamentalmente, el carácter público de los plenos, el derecho a la información municipal y las relaciones entre los Ayuntamientos y las organizaciones ciudadanas, en tanto vínculos de importancia suprema para gestar nuevas dimensiones de transparencia y protagonismo en la dación efectiva de la vida pública.

La Ley Orgánica 1/2002, amplía el derecho de asociación y establece, por un lado, la creación de un registro municipal en cada Ayuntamiento donde se inscriban las asociaciones municipales de interés general o sectorial y, por otra parte, logra definir y regular los Consejos Sectoriales de Asociaciones. Asegura la colaboración entre las Administraciones Públicas y las asociaciones, constituyendo una vía de participación ciudadana en asuntos públicos. Son órganos de consulta, información y asesoramiento en ámbitos concretos, integrados por miembros de las Administraciones Públicas, de las asociaciones y por otros miembros de reconocido prestigio y de vasta experiencia.

La Ley 57/2003, de medidas para la modernización del Gobierno Local reforma en parte la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y la reforma introducida por la Ley 11/1999. Constituye un intento de desarrollar la legislación anterior. Con esta nueva normativa, el Estado español trata de incorporarse a las tendencias europeas que proponen reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los ciudadanos en el gobierno local, para evitar o corregir el alejamiento de éstos en la vida pública. Se establece reglamentos orgánicos en materia de participación ciudadana que determinen y regulen los procedimientos y mecanismos participativos, impulsa la creación de nuevos mecanismos de participación ciudadana, la combinación de éstos y la aplicación de procedimientos más ágiles con la incorporación de las nuevas tecnologías al servicio de la participación y la comunicación (Pastor, 2009).

Por último, cabe enunciar la importancia de la existencia de un Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social en nuestro país, como instrumento que pretende contribuir al desarrollo social y la vertebración de la sociedad civil, promocionando la participación plena, la defensa de la libertad y la igualdad, la inclusión y la cohesión social de todas las personas y grupos que la integran. Dicho Plan fue presentado al Pleno del Consejo Estatal de ONG de Acción Social y fue refrendado 2006.

En este sentido, muchos municipios cambiaron sus normas reguladoras de la participación (Pindado, 2000). Podemos citar dos grandes modelos o tendencias a manera de síntesis: por una parte, los que buscan la forma de hacer efectiva la participación, de facilitar la intervención de la ciudadanía y de las asociaciones en la gestión municipal, de ayudar a las asociaciones para que tengan los medios adecuados para poder hacer su tarea conservando su autonomía, de colaborar con el sector asociativo sin ser intervencionista. Por otro lado, no se profundiza en la realidad de las asociaciones y se permite el surgimiento y la consolidación de corporativismos; no se incentiva la evolución interna de las asociaciones y se olvida la importancia de hacer pedagogía de la acción política para facilitar el conocimiento de la acción de gobierno y de que el ayuntamiento es el conjunto de ciudadanos.

En este sentido, Migallón (2005) define como una de las formas de exclusión más relevantes la exclusión de la participación. La exclusión de la participación no pertenece a países o realidades no democráticas. Sin duda, en España y en países de nuestro entorno las desigualdades en materia de participación y de expresión de la diversidad cultural son unos de los aspectos clave en las reivindicaciones de las minorías culturales. Consecuentemente, uno de los retos de las democracias liberales occidentales es cómo crear mecanismos de participación social y política en contextos de heterogeneidad, diversidad y desigualdad.

Se hace evidente, por tanto, la necesidad de un nivel de consenso básico entre los agentes y actores sociales e institucionales implicados en el desarrollo de políticas públicas interculturales, para lo que es fundamental el diálogo y la participación social. En este sentido, abogamos por una concepción participativa de las políticas públicas, centrándonos en la perspectiva de la socialización de la gestión pública. Nuestro énfasis está puesto en los planteamientos de una nueva institucionalidad y en los enfoques acerca del entramado y comunidad de actores. Ligamos la hechura de las políticas a un proceso de apertura a los ciudadanos, concibiendo la misma política pública como creación de tejido social, de ciudadanía.

En consonancia con Díaz (2017), podemos concluir que el diseño de políticas participativas implica retos de carácter técnico que, como bien señaló Moynihan, no se cubren con la simple declaración de voluntad y tampoco con la sola existencia de una normatividad que obligue a las autoridades a consultar a la ciudadanía para la elaboración de planes y programas de gobierno. En la medida en la que las políticas y los programas participativos tienen como objetivo fundamental la integración de las consideraciones de los ciudadanos y el *expertise* técnico para el desarrollo de soluciones a los problemas públicos, resulta fundamental el cálculo de la combinación más adecuada de las contribuciones que cada actor puede hacer en las diferentes etapas del ciclo de una política. Además, al ser la participación una vía para que los ciudadanos compartan en algún grado las decisiones que les afectan con los funcionarios de gobierno, un aspecto que es necesario tener claro es la medida en la que se requiere distribuir el poder con base en la complejidad técnica y política de la propia decisión. En este sentido, una adecuada combinación de consideraciones de carácter técnico y democrático, implica arreglos y procedimientos complejos que requieren definirse, seleccionarse, evaluarse y afinarse conforme a los criterios que resulten más idóneos para el tratamiento de los problemas de gestión y de política pública que se busca resolver a través de la participación.

4. MÉTODO: LAS PRÁCTICAS CIUDADANAS COMO EXPRESIÓN DEL DESARROLLO LOCAL

La metodología que se ha utilizado a lo largo de todo el proceso es eminentemente participativa. Se siguió un tipo de investigación cualitativa constructivo-interpretativa, en cuyo marco se realizó una sistematización de experiencias participativas que han permitido profundizar en los constructos categoriales analizados. Se empleó, como método, la investigación documental (Valles, 1999) y el análisis de contenido (Ruiz-Olabuénaga, 1999). De esta manera se generaron nuevas zonas de inteligibilidad desde el modelo planteado.

Los presupuestos participativos son una herramienta o estrategia para la participación y la gestión del municipio, por la que la ciudadanía puede proponer, decidir y realizar el

seguimiento de parte de los recursos municipales. El principal objetivo de esta estrategia es potenciar la participación directa de la ciudadanía con el fin de situar en el centro de atención las demandas y necesidades en materia de inversión pública. Una vez realizada la proyección de estas demandas de inversión por los mecanismos establecidos en el autorreglamento (norma de funcionamiento colectivamente acordada), se incluirán en el presupuesto anual de la ciudad y se realizará un seguimiento de los compromisos alcanzados. Si bien esta presentación, básicamente pragmática, nos sirve para enmarcar los presupuestos participativos, es en las declaraciones de principios que suelen acompañar a éstos, donde podemos advertir que los Presupuestos Participativos tienen un fondo esencialmente ideológico. De este modo encontramos posicionamientos del tipo:

- a. La democracia participativa. Entendida como un espacio de interacción entre la ciudadanía, los representantes políticos y los técnicos municipales.
- b. La cogestión pública. Supone un proceso de proposición, discusión, selección y seguimiento de los gastos dispuestos para los presupuestos participativos.
- c. La democracia directa. En tanto que el proceso se formaliza por medio de asambleas públicas en las que rige el principio de igualdad (un ciudadano/a un voto)
- d. La democracia representativa. Por medio de los representantes de las asambleas en la mesa del presupuesto.
- e. Un foro ciudadano abierto. Autorregulado al establecer sus propias normas de funcionamiento, respetando las competencias municipales.
- f. Un proceso vinculante. En el que las decisiones, toda vez demostrada su viabilidad técnica y legal, son incorporadas al presupuesto municipal.
- g. La planificación comunitaria, por medio de la cual se pretenden promover valores del tipo: solidaridad, justicia social, equidad entre sexos, edades, zonas, etc., defensa de lo público, eliminación del gasto superfluo y capacitación popular en la toma de decisiones.

Podemos entender, por lo tanto, a los presupuestos participativos como una estrategia para favorecer la participación ciudadana; estrategia que tiene múltiples dimensiones entre las que destacamos el que no se presenta como un proceso cerrado y definitivo, pudiéndose definir más adecuadamente como una propuesta en acción, en permanente adaptación a las circunstancias por las que transcurre. Si bien como señala Sousa (1999), podemos aceptar que en la base de los presupuestos participativos encontramos una serie de principios o constantes identitarias, como son el que se trata de un proceso participativo abierto a todos los ciudadanos, con la salvedad, en algunas ocasiones, de restringirse a los vecinos acreditados como tales, al tiempo que la participación se realiza en base al principio de un ciudadano un voto; sin roles predeterminados que sesguen la representación y condicionen al sujeto que participa más allá de su libre voluntad.

Una segunda seña de identidad es la combinación que engrana los criterios populares de libre elección con las exigencias técnicas que filtran y reconducen el universo de las propuestas posibles, a una escala apropiada a lo administrable. En este sentido, si bien el abanico de posibilidades es grande, la exigencia de ser filtrados por el tamiz de lo técnicamente viable hace que el proceso tenga que realizarse sobre un constante aprendizaje, situación que le confiere a la estrategia, notables potencialidades en relación a otros modos de dinamización de la comunidad, ya que la maniobra avanza y se consolida en tanto que la formación de los participantes (técnicos, políticos y ciudadanos)

va acumulando aprendizajes tanto conceptuales como competenciales que les van a permitir mejorar el proceso.

Como tercera característica diferenciadora de los presupuestos participativos encontramos la necesidad de basarse en consensos previos que, a modo de negociación colectiva, marcan el marco operativo por el que se regirá el proceso en un tiempo determinado y que, será vinculante a las partes implicadas en el momento en que formalmente se apruebe en asamblea. Es lo que se conoce como autorreglamento y que, según nuestra experiencia, es el documento esencial para una gestión eficaz y sobre todo legitimada del proceso, ya que parte de un proceso público, debatido y consensado para su aprobación. Esta característica explicitada a priori, a nuestro entender, es la que le confiere mayor entidad a los presupuestos participativos, ya que al incorporar junto al factor de democracia directa el componente autorregulativo, sitúa el proceso en una complejidad organizativa que solo puede ser solventada si, paralelamente al proceso de toma de decisiones propio del presupuesto, se propicia un escenario de formación de la ciudadanía, abordado desde un proceso de intervención socioeducativa que tenga como objetivo instalar al ciudadano en el centro de la política municipal. De este modo, el presupuesto participativo es más que la toma de decisiones de “en qué gastar parte del presupuesto municipal”, convirtiéndose en una auténtica plataforma de formación administrativa, política y social.

Los Presupuestos Participativos, que tuvieron sus inicios en lo que viene a denominarse experiencia de Porto Alegre (Brasil), se han convertido con el tiempo en un referente internacional que ha superado ampliamente el ámbito originario siendo asumidos, como se señala en la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales celebrada en Estambul en 1996, como una excelente práctica recomendable para la profundización en la gestión democrática de las corporaciones locales.

Debemos plantearnos, sin embargo, y estando de acuerdo en la importancia de la estrategia, que como toda práctica social no debe ser transvasada automáticamente, ya que la aplicación descontextualizada puede complicar más que clarificar en la pretendida búsqueda de la profundización en la democracia. Es por ello que, si no queremos tergiversar el propósito real que los presupuestos participativos pueden tener en un contexto social desarrollado como el nuestro, debemos partir primero, de reconocer que la experiencia de Porto Alegre se inicia en un escenario de cambio social y político radical, como fue el posterior al triunfo del Frente Popular y la reforma financiera que propició como primera medida de visualización del cambio.

En este contexto concreto, nuestro objetivo es evidenciar que los presupuestos participativos se legitiman como imagen no sólo de la reforma, sino también del signo de la reforma; no olvidemos que la coalición de izquierdas que accede al poder, tiene como primer compromiso no solamente organizar la participación ciudadana sino, que en paralelo a esta reorganización, debe articular modos de neutralizar una ancestral tendencia al clientelismo, a la opacidad, y a la mala gestión de los recursos públicos de la etapa de gobiernos militares y en las que la falta de capacidad de control del ciudadano era más que evidente.

En la actualidad, y para nuestro contexto de referencia y análisis particular, debemos reconocer que la situación es bien diferente a las circunstancias en las que se gestaron los primeros presupuestos participativos de Porto Alegre. Debemos aceptar, para no faltar a la verdad, pero sobre todo para no confundir a los ciudadanos, que los mecanismos de control sobre la gestión de lo público están suficientemente desarrollados como para que se precise de estrategias ciudadanas complementarias. Es por ello que apostamos por

justificar la estrategia de los presupuestos desde otra racionalidad más allá del control social, encontrando argumentos en la base de formación ciudadana que recorre todo el proceso.

De este modo, consideramos que nuestros objetivos específicos aportan evidencias para demostrar que los presupuestos participativos son el vehículo para la dinamización, son el estímulo para sacar a los ciudadanos del proceso acelerado de individualización que les hace dar la espalda a vida social. Es por ello que los presupuestos participativos deben ser el desencadenante para vivir colectivamente un proceso de empoderamiento que, sin desestimar el que las decisiones que se tomen en relación a la ejecución de una parte de la inversión municipal sean efectivas, se pondrá mayor énfasis en la vuelta a la vida social como factor de profundización de la democracia real.

Las categorías que han guiado nuestro análisis cualitativo son las que aparecen en la siguiente tabla (Tabla 1).

Tabla 1. Categorías de análisis según objetivos específicos

Categoría	Objetivo
Diseño general de la estrategia	Estimular para salir de la individualización
Grupo motor	Experimentar el empoderamiento colectivo
Dinámica participativa	Experimentar el empoderamiento colectivo
Espacios de aprendizaje	Profundizar en la democracia real
Liderazgo técnico	Estimular para salir de la individualización
Visualizar el logro	Profundizar en la democracia real
Planificar el cambio	Profundizar en la democracia real

Fuente: elaboración propia.

5. RESULTADOS Y SU DISCUSIÓN: CATEGORÍAS QUE AVALAN LAS EVIDENCIAS

Antes iniciar este apartado, debemos señalar que las nuevas estrategias de gestión de la participación, como es el caso de los presupuestos participativos, son al mismo tiempo una fórmula de dinamización social y un síntoma del estado de la participación ciudadana, así como del interés por las cuestiones públicas en un momento determinado. Tras seis años de investigación-acción participativa (2012-2018) en diversos municipios del área metropolitana de Valencia y después de realizar una sistematización praxiológica (Montagud y Pérez-Cosín, 2015) de nuestra experiencia de campo. Aquí se detallan las categorías de análisis cualitativo que nos ayudan a situar los resultados y su discusión en el justo momento cronológico en que se realizó la investigación-acción participativa (IAP).

5.1. En cuanto al diseño general de los Presupuestos Participativos

Al analizar nuestras experiencias de presupuestos participativos vemos que, mayoritariamente, se han diseñado siguiendo un procedimiento lineal en el que el trabajo

va avanzando de forma acumulativa; desde un escenario inicial generador de las propuestas en las asambleas, hasta el nivel de la selección cualificada por la mesa. Podemos considerar que este es un diseño clásico que funciona en muchos ayuntamientos y que permite, sin grandes artilugios, seguir la evolución del proceso. Es un diseño probado y que ha dado respuestas satisfactorias.

De este modo, la publicidad, la convocatoria, las asambleas, la mesa y el comité de control y seguimiento, forman los elementos sustantivos de la estructura diseñada. Elementos claramente definidos y contrastados en diferentes experiencias y que pueden ser complementados con otros como las jornadas formativas, jornadas con grupos específicos (asociaciones), etc.; si bien éstas no tienen una clara visualización en las experiencias analizadas, por lo que las podemos considerar o bien minoritarias bien marginales en el proceso general. Podemos sintetizar la secuencia de implementación de los presupuestos participativos en la siguiente tabla (Tabla 2).

Tabla 2. Proceso de implementación de los presupuestos participativos

Publicidad masiva: carteles, trípticos
Reunión informativa
Convocatoria de asambleas para presentar propuestas y votarlas
Elevar las propuestas al ayuntamiento para su estudio de viabilidad
Reunión del grupo de seguimiento para analizar los resultados de la consulta a los técnicos municipales y toma de decisiones finales
Ejecución de las propuestas
Comienzo del nuevo ciclo

Fuente: elaboración propia.

5.2. En cuanto a la constitución del grupo motor

Sin entrar en disquisiciones teóricas sobre a quién corresponde la iniciativa de poner en marcha los presupuestos participativos como una de las posibles opciones de cambio en las estrategias de gestión municipal, lo cierto, es que, independientemente de quien tome la iniciativa, ya sea a nivel político, a nivel técnico, o impulsados por la presión ciudadana, ésta debe contar con un grupo de interés formado por ciudadanos, técnicos y políticos sensibles al tema y que sea capaz de mantener cierta tutela (presencia) en los inicios del proceso.

No podemos confiarnos en exceso en la bondad intrínseca de la propuesta, al igual que no podemos aceptar de modo poco reflexivo el efecto llamada de la convocatoria. De todos es sabida la sobresaturación informativa y la poca consistencia del compromiso participativo a nivel general.

Al analizar distintas experiencias de presupuestos participativos, podemos observar que, es en la constitución del grupo motor, en donde vemos la mayor falta de información, lo que nos lleva a deducir que es un aspecto que se suele descuidar en el diseño. Desde nuestra práctica, hemos podido constatar que el poder contar con un grupo de ciudadanos sensibles a la importancia de los presupuestos participativos es un aval de continuidad y permite que la estrategia se proyecte más allá de la mera toma de decisiones sobre el

presupuesto municipal: un grupo capaz de entender en profundidad el significado de la propuesta y al mismo tiempo que esté cualificado para trasladarla en conversaciones informales, en reuniones asociativas, etc., es el complemento perfecto para asegurar el éxito.

Es por todo ello que debemos tomar en consideración la constitución de un grupo capaz de apoyar la iniciativa y de comprometerse con el proceso. Este grupo debe ser capaz de expresar el problema de la participación ciudadana y de la toma de decisiones sobre el presupuesto, de reflexionar sobre el mismo, de considerarlo globalmente, de considerarlo parcialmente, de seleccionar lo más importante y por último de especular posibles soluciones factibles para el momento y la situación actual. Como se puede deducir de las competencias que les atribuimos a los miembros de este colectivo, es inevitable que, o bien previamente o, en paralelo, se les facilite información y formación complementaria para que puedan ejercer el rol que les hemos adjudicado.

5.3. En cuanto a la convocatoria de las asambleas y reuniones

Creemos que incluso disponiendo de todos los instrumentos de los que técnicamente se disponen: cuñas de radio, buzoneo masivo, trípticos, carteles, boletín de información municipal, etc., resulta muy difícil motivar a los ciudadanos a asistir a las asambleas. Sabemos que traspasar la indiferencia con que los ciudadanos viven su ciudadanía es un reto, la falta de interés en principio, ya solamente por leer la información institucional es un clásico en los estudios sobre participación y, se nos presenta como un problema cada vez más extendido. Pero mientras no encontremos otras fórmulas magistrales debemos dar soluciones a la información ciudadana, siendo muy conscientes que normalmente las corporaciones locales disponen de escasos recursos en cuanto a soportes informativos, siendo una de las características de estos, el poco impacto visual que generan en los ciudadanos.

Avanzar en la convocatoria de boca a boca, con invitaciones personalizadas, contando con las sinergias de los técnicos municipales que animan a los colectivos sobre los que ejercen una influencia, son algunas de las posibles salidas a la falta de efecto llamada de las convocatorias, sin olvidar el recurso del grupo motor que toda vez que ha conseguido situarse en la comprensión de la propuesta, en los términos que hemos definido anteriormente, se convierten en un aliado esencial para el triunfo del proyecto.

5.4. Los espacios de trabajo y reunión como espacio de aprendizaje social

El aprendizaje de la participación ciudadana tiene un alto componente simbólico que tradicionalmente se liga a espacios de referencia; espacios que facilitan el desarrollo del trabajo participativo y, son al mismo tiempo referentes ciudadanos claramente identificados, nos parece de interés incorporar a nuestra reflexión el tema de los espacios ya que, consideramos fundamental para cualquier proceso participativo el mimar esta cuestión. En ocasiones, se utilizan espacios como teatros, auditorios o salas de exposiciones que no permiten una distribución de trabajo en pequeños grupos, o la movilidad de los participantes, este tipo de escenarios generan frialdad y poca implicación. Por la literatura generada al respecto, sabemos que el contexto conforma un modo de actuar, permite o niega y, en este sentido, condiciona el desarrollo del trabajo

participativo. En ocasiones hemos utilizado para iluminar este pensamiento la expresión “la forma conforma”, sintetizando en esta afirmación que, tanto el modo en que hemos realizado nuestros aprendizajes como el escenario donde lo hemos realizado, son condicionantes para nuestra acción, de manera tal que una actividad realizada en un teatro en el que los asistentes se sitúen confortablemente en el patio de butacas y el dinamizar en la tarima del escenario, no debe de extrañar que la tónica general sea de pasividad y falta de implicación. Por el contrario, situar a los participantes formando un círculo de modo que todos puedan verse las caras, que no necesiten de intermediarios para interactuar entre ellos, la tensión hacia la acción se multiplica al producirse un proceso primario de solidaridad e implicación en la tarea, tal y como nos apunta un clásico de la dinámica de grupos como Saint-Arnaud (1981).

Como se desprende de lo expuesto, es un tema que merece ser tratado con especial cuidado, ya que como hemos venido defendiendo a lo largo de esta reflexión, no solo se trata de tomar decisiones, se trata de aprender en el transcurso del proceso de toma de decisiones. No olvidemos, que la participación en un proceso de aprendizaje, -a participar se aprende- y, a participar se aprende participando, es por ello que una vez facilitada la estrategia que da sentido a la participación (participamos para tomar una decisión sobre en qué gastar parte del presupuesto), se debe cuidar el escenario para su aplicación ya que, *“el contexto juega un rol esencial como promotor o inhibidor del proceso que pretende la intervención socioeducativa”* (Llena y Parceriza, 2008, p.38).

Espacios polivalentes, con capacidad de hacer grandes foros en donde se expongan conclusiones a grandes grupos, espacios para el trabajo en pequeños grupos, medios audiovisuales que agilicen el trabajo y den calidad a las presentaciones, espacios suficientemente identificados socialmente, confortables en cuanto a luminosidad y audición, etc. Disponer de este tipo de espacios de participación es un indicador de la proyección institucional sobre el tema que nos ocupa y un revelador del peso que la comunidad confiere a los aspectos formativos, base del éxito de los presupuestos participativos.

5.5. El liderazgo municipal como aval de proceso

Debemos advertir que toda la reflexión realizada sobre el proceso, nos lleva a la necesidad de definir con mayor rotundidad el papel de la corporación en los presupuestos participativos. No basta con tomar la decisión, disponer los recursos y convocar a la participación. Los procesos de cambio exigen compromiso; por ello, el ayuntamiento en su conjunto o un departamento en particular, deben ejercer un fuerte liderazgo que identifique la estrategia con un cambio de cultura en el modo de relacionarse, la corporación y la ciudadanía. Se hace preciso, un fuerte e inequívoco liderazgo que permita que los presupuestos participativos impregnen transversalmente otras prácticas y otros departamentos municipales y puedan visualizarse como una ruptura con el modelo fragmentado y celular con el que tradicionalmente se gestionan en las corporaciones locales.

A partir de nuestra experiencia, apostamos por considerar como la estructura óptima para gestionar los presupuestos participativos, es el departamento de participación ciudadana. Según hemos podido comprobar en otras experiencias (Sevilla, Barcelona, Gijón, etc.), una estructura municipal que centralice la participación, se sitúa con mayor capacidad para impregnar el conjunto de la organización y ejercer una acción transversal que elimine

susceptibilidades y falsos protagonismos de otros departamentos y áreas municipales, implicando desde la suma de sinergias la rentabilidad social de las acciones.

5.6. La visualización del logro

Otra de las cuestiones sobre las queremos aportar algunas reflexiones es la importancia de la visualización del logro como estimulador de la participación. Creemos imprescindible para la consolidación de cualquier proceso participativo y si cabe en el caso de procesos de transferencia de toma de decisiones a los ciudadanos, el que se produzca una clara ejecución de las decisiones es vital para el éxito. Como señalábamos, a participar se aprende, pero el aprendizaje tiene que ser significativo en el sentido que sea reconocible como tal, que sea aplicable y que resulte de utilidad.

Visualizar el logro de nuestra participación es estimulador, justifica el esfuerzo y, sobre todo, legitima el rol de ciudadanos comprometidos. Es por ello que no debemos olvidar en el diseño global de la estrategia el contar con los elementos que nos permitan que se visualice como van ejecutándose nuestras decisiones. Para ello la corporación debe identificar claramente la ejecución del presupuesto participativo de modo que los ciudadanos identifiquen la consecución con la estrategia, del mismo modo que los ciudadanos que han participado en el proceso deben tener al final del mismo algún tipo de acreditación que les avale como ciudadanos implicados y comprometidos.

5.7. Los planes estratégicos como proyecto democrático de cambio

Frente a la realidad enunciada anteriormente, los presupuestos participativos suponen una oportunidad de cambio que, ciertamente, no se producirá de modo automático. Al contrario, de producirse será como resultado de todo un proceso metodológicamente orquestado que debe formar parte del plan estratégico municipal global. Es por ello que nos atrevemos a sugerir que todo plan estratégico municipal debe ser diseñado bajo las premisas de considerar a la corporación municipal como una organización que quiere no solo gestionar, sino que al mismo tiempo quiere aprender a gestionar de modo distinto. Pero, ¿cómo puede aprender una organización si hasta ahora los que aprendían eran los sujetos? Algunas reflexiones sin pretensión de totalidad, algunas pistas a modo de estrategias posibles para que, desde los ayuntamientos y, en base a los planes estratégicos actualmente en realización se puedan caminar hacia la implementación de los presupuestos participativos como estrategia transversal.

En primer lugar, el plan estratégico debe ser diseñado como un proyecto democrático capaz de ubicar las aportaciones de todos los agentes sociales implicados. Es más que una proposición técnica, un proyecto de ciudad, por lo que debe partir de amplios consensos técnicos, políticos y ciudadanos sobre qué ciudad que se quiere y sobre cómo se quiere que sea gestionada. Sin olvidar que el plan estratégico debe ser considerado como una plataforma en constante revisión y adecuación a los cambios sociales. El plan estratégico es, en el sentido apuntado, más un medio que un fin en sí mismo. Como medio para dinamizar la participación ciudadana debe cuidarse que en todo momento tanto el diseño, los objetivos, los recursos puestos en disposición e incluso la propia implementación del plan se base en la participación e implicación de los agentes sociales bajo la consideración extensa que hemos dado (técnicos, políticos y ciudadanos organizados y no organizados),

siendo imprescindible la democratización del proceso y la visualización, por medio de la información constante y clarificadora, como elementos de legitimación social.

6. CONCLUSIONES

La puesta en marcha de un proceso de reforma como el que apuntamos una vez iniciado, debe contar con la firme voluntad de continuidad, es por ello que debemos advertir de algunos de los dispositivos que pueden avalar la consolidación del cambio, son entre otros:

- Considerar la estabilidad de la plantilla de profesionales como un elemento fundamental y al que hay que tender como parte de la estrategia. Permitir el proyecto profesional y la profesionalización es inestimable para la buena marcha de las instituciones. Y en este orden, dar protagonismo intelectual a los profesionales, valorar su proyecto como un activo para la organización, es un paso importante sin el cual es difícil otros requerimientos.
- Facilitar una reorganización y reutilización del tiempo y el espacio profesional. En la actualidad, el tiempo de trabajo se agota en las cuestiones directamente vinculadas con la gestión o con la acción directa; esto imposibilita que se produzca la reflexión compartida entre los colegas o que se propicien procesos de investigación-acción que permitan cambiar desde los propios parámetros corporativos. Del mismo modo y vinculado con la concepción del tiempo de trabajo, está el diseño del espacio; se debe facilitar espacios que permitan la reunión y el trabajo tanto individual como en pequeños grupos, con acceso a la información en red, con capacidad técnica de generar informes, etc.
- Propiciar un cambio de la cultura organizativa en el sentido de abrirla a la coparticipación social en la gestión y, a la transversalidad de las acciones. Ser consciente que uno de los criterios para valorar un proyecto sostenible socialmente es, la mayor o menor capacidad de poner en funcionamiento la capacidad de autogestión social en el propio diseño, implementación y evaluación.
- Apoyar procesos de investigación-acción que permitan que las reflexiones compartidas por los distintos agentes participantes, tengan capacidad de aplicación, de evaluación y de validación en su caso. Debemos huir de modelos de prescripción externa que suplanten el protagonismo y neutralicen la iniciativa de los implicados directamente.
- En cuanto a la evaluación, como ya hemos apuntado, es un factor importante de legitimación. Debemos reconocer que hay una falta de tradición institucional en acudir a entidades externas para ser evaluados; debemos perder el miedo y propiciar contactos con Universidades y grupos de trabajo que implementen procesos de evaluación y que aseguren, no solo la objetividad de los resultados sino también la capacidad de ser utilizados como parte del proceso formativo.
- Otro de los factores que no debemos olvidar, es la obligación que tienen las corporaciones locales de ejercer un control democrático de cuantos proyectos participen; es por ello que se debe profundizar en el diseño de plataformas de control y seguimiento en las que participen técnicos, políticos y ciudadanos. Esta cuestión en la mayoría de las experiencias consultadas, se resuelve por medio de consejos sectoriales, de órganos consultivos más transversales u otros órganos colegiados

creados ex profeso, escenarios que, si bien cuentan con una estructura formal y una legitimación social, deben profundizar en el funcionamiento interno buscando una mayor transparencia y democracia.

En definitiva, siguiendo la línea de Carballada (2002), se trata de considerar a la corporación local como una unidad funcional de planificación, acción, evaluación y cambio, en la que se hace inevitable situarse en un proceso permanente de formación técnica, política y social, considerando por lo tanto a la intervención socioeducativa como una parte esencial del plan estratégico.

Coincidimos, a su vez, con Cernadas et al. (2017), cuando refieren las investigaciones sobre la participación ciudadana creemos que deben dar un paso más y, además de cuantificar la participación, deben orientarse también a evaluar la calidad de la misma, pues incrementando la calidad se incrementarían los niveles de satisfacción para los participantes. No tenemos duda que este tipo de procesos contribuirían al asentamiento de la participación (Parés, 2009 y Gobierno de Aragón, 2009). En este sentido, también se debería investigar si la participación mejora las políticas públicas en sus diversas etapas, y en qué sentido lo hace, para comprobar que no estamos malgastando recursos y esfuerzos en vano. Sin evaluación de la participación no podemos diseñar políticas públicas de desarrollo local sostenible.

7. AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a las personas que han participado en los procesos participativos de los municipios de Paterna, Burjassot, Godella y Vinalesa por su compromiso con nuestros proyectos investigadores durante todos estos años que hemos tenido la oportunidad de trabajar en sus territorios. Especial relevancia han tenido las personas de la Fundación Secretariado Gitano y los técnicos de servicios sociales de los citados ayuntamientos. Mención especial a D. Álvaro Barros. Queremos destacar la aportación de nuestro compañero y amigo el Dr. José Francisco Belda Ibáñez, profesor e investigador de la Universidad de Valencia vinculado al IIDL-UV, por sus aportaciones a la reflexividad de los presupuestos participativos y su orientación en la teoría sobre la investigación acción desde la orientación socioeducativa.

8. FINANCIACIÓN

Durante los años 2008-2012 hemos tenido financiación de los Ayuntamientos de Paterna, Burjassot, Godella y Vinalesa a través de la OTRI mediante proyectos I+D+I contratada por artículo 83.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arizaga, X., Carraha, J., y Moris, R. (2018). El mapeo de actores. Una herramienta para la planificación integrada del territorio. *Intervención*, (8), 1-13.
- Barros Quivén, A., y Méndez López, A. J. (2018). Anàlisi comparativa dels processos comunitaris interculturals als barris de La Coma i Santa Rita (Paterna, Valencia): de

- la coexistència a la convivència. En A. Moncusí Ferré, F. Torres Pérez, y H. Fioravanti Álvarez (eds.), *Barris i ciutats en clau pluricultural: construcció del conflicte, experiències veïnals i gestió institucional* (pp. 183-194). Neopatria.
- Brugué, J., y Vallès, J. M. (2003). *Polítics locals. Preparant el futur*. Mediterrània.
- Brugué, J., Font, J., y Gomà, R. (2003). Participación y democracia. Asociaciones y poder local. En M. J. Funes Rivas, y R. Adell Argilés (eds.), *Movimientos sociales: cambio social y participación* (pp. 109-132). UNED.
- Carballeda, A. (2002). *La intervención en lo social: exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales*. Paidós.
- Carrasquilla, M. C., y Seidel, S. E. (2005). *La participación ciudadana: vía para la integración de las personas inmigrantes. Rutas y caminos*. Agrupación de Desarrollo NEXOS. Murcia.
- Cernadas, A., Chao, L., y Pineda, C. (2017). Participación ciudadana: de la participación en la gestión a la gestión en la participación. *Política y Sociedad*, 54(1), 163-189. <http://dx.doi.org/10.5209/POSO.49980>
- Conill, J. (Coord.). (2002) *Glosario para una Sociedad Intercultural*. BANCAJA.
- Del Pino, E. y Colino, C. (2007). *Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)*. Documentos del CSIC. Unidad de Políticas Comparadas. Recuperado de: <http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0706.pdf> (03/03/2022).
- Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, XXVI(2), 341-379.
- García Roca, J. (2004). *Políticas y Programas de Participación Social*. Síntesis.
- Gómez Diago, G. (2018). Indicadores para definir la participación ciudadana y/o política. Una propuesta: de lo personal a lo público. En J. Candón-Mena, (coord.), *Actas del II Congreso Internacional Move.net sobre Movimientos Sociales y TIC* (pp. 176-189). Compólicas.
- Llena Berñe, A., y Parceriza Aran, A. (2008). *La acción socioeducativa en medio abierto*. Graó.
- Lloret, P., y Farinós, J. (2018). La dimensión participativa en el diseño de políticas urbanas. El caso valenciano. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (20), 36-52. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10490>
- Méndez López, A. J., y Pérez Cosín, J. V. (2016). *Participación Social y Desarrollo Comunitario*. Tirant lo Blanch.
- Méndez López, A. J., y Pérez Cosín, J. V. (2017). *Ciencias Sociales y Proyectos Comunitarios: Epistemología, metodología y experiencias*. Tirant lo Blanch.
- Méndez López, A. J., y Pérez Cosín, J. V. (2018). El barri de La Coma: els seus codis, camps de batalla i projectes d'afrontament. En A. Moncusí Ferré, F. Torres Pérez, y H. Fioravanti Álvarez (eds.), *Barris i ciutats en clau pluricultural: construcció del conflicte, experiències veïnals i gestió* (pp. 169-182). Neopatria.
- Méndez López, A. J., y Pérez Cosín, J. V. (2021). Anàlisi de les dinàmiques quotidianes en el barri La Coma: la perspectiva comunitària de fons. *TS nova: trabajo social y*

servicios sociales, (17), 85-100. Recuperado de: https://cotsvalencia.com/wp-content/uploads/2020/11/Tsnova_n17_completa.pdf (03/03/2022).

- Méndez López, A. J., Pérez Cosín, J. V., y Uceda, F. X. (2013). La importancia de la participación social en el proceso de integración social de las diversidades culturales: horizontes hacia la cohesión social en Europa y España. *Documentos de trabajo social: Revista de trabajo y acción social*, (52), 326-337.
- Méndez López, A. J., Pérez Cosín, J. V., y Uceda, F. X. (2013). Planteamiento metodológico para contribuir al fomento de la cohesión social en el barrio La Coma. *Revista iberoamericana de autogestión y acción comunal*, (61-62-63), 247-270.
- Navarro Pérez, J. J., Méndez López, A. J., y Sigalat, E. (2020). Aproximación a la organización administrativa del estado y sus principios constitucionales. En J. J. Navarro Pérez (coord.), *La administración de bienestar social: implicaciones para la intervención social* (pp. 15-24). Tirant Lo BlancValencia.
- Parès, M., y March, H. (2014). Evaluando la participación institucional: la “temperatura” de la deliberación y sus consecuencias. *Política y Sociedad*, 51(2), 565-594. http://dx.doi.org/10.5209/rev_POSO.2014.v51.n2.42107
- Pastor, E. (2007). *La participación ciudadana en los Servicios Sociales Municipales de la Región de Murcia*. Universidad de Murcia. Departamento de Sociología y Política Social. Tesis Doctoral.
- Pastor, E. (2009). *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*. Ediciones de la Universidad de Murcia.
- Pérez Cosín, J. V. (2000). Desarrollo local e inserción social. En J. R. Bueno Abad (coord.), *Programas de inserción y exclusión social: Análisis comparado (España-Francia-Portugal)* (pp. 75-96). Universitat de València.
- Pérez Cosín, J. V., y Valero López, D. E. (2017). El papel de las políticas sociales municipales en la reconfiguración del Estado de Bienestar. En M. R. Herrera-Gutiérrez, y G. Jaraíz Arroyo (coord.), *Libro de actas. Pactar el futuro: debates para un nuevo consenso en torno al bienestar* (pp. 1961-1963). Universidad Pablo de Olavide. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10433/4336> (03/03/2022).
- Pérez Cosín J. V., y Valero López, D. E. (2017). Territorio y exclusión social: la lógica pública en el desarrollo de barrios frágiles o sensibles. En M. D. Pitarch (coord.) *Estructura, vida y gobierno en territorios complejos: el área metropolitana de Valencia* (pp. 475-490). Tirant Lo Blanc.
- Pérez Cosín, J. V., y Méndez López, A. J. (2016). Gestando comunidad en barrios de Paterna. Un método de trabajo social comunitario. *Servicios sociales y política social*, (112), 119-132.
- Pérez Cosín, J. V., Méndez López, A. J., y Uceda, F. X. (2013). Propuesta de cambio para el desarrollo comunitario del barrio de “La Coma”. *TS nova: trabajo social y servicios sociales*, (8), 45-56.
- Ruiz-Olabuénaga, J. (1999). *Metodología de la investigación cualitativa* (2da. ed.). Universidad de Deusto.
- Saint-Arnaud, Y. (1981). *Participación y comunicación de grupos*. Anaya.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta.

- Sousa, B. (1999). Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o póscontratualismo. En F. Oliveira, y M. C. Paoli (coords.), *Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global* (pp. 34-45). Vozes, Petrópolis.
- Valero López, D. E., y Pérez Cosín J. V. (2018). Los retos estratégicos de la política social local en tiempos de incertidumbre. Especial atención a los pequeños municipios. En M. R. Herrera-Gutiérrez (ed.), *Políticas públicas en tiempos de incertidumbre: aportes para una agenda de investigación* (pp. 207-222). Tirant Lo Blanc.
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social: Reflexión metodológica y práctica social*. Síntesis.

EXTENDED ABSTRACT¹

1. Introduction and justification

Our perspective on local development is framed from a social vision and no less important for the future of the term. For us, it is precisely the social orientation of local development that emerges most strongly in the current scenario, due to the social conditions dragged by the currently existing polycrisis, derived from the impacts of a pandemic unparalleled in modern times. In turn, the connotation and meaning coined to the term is given by the power that it gives to the processes that are forged from the bottom up; that is, counting on the social participation of all those concerned in a given territory (Méndez and Pérez-Cosín, 2016).

The democratic disaffection that prevails today feeds too much on apathy, disenchantment, reluctance, decadence, demotivation, and the growing mistrust of the more traditional and prevailing forms, methods, and styles of governing (Herrera et al., 2016). There is no doubt that the scenario of the municipalities has unlimited potential for the full revitalization of democratic processes and they have to respond to the growing social complexities of the current world and the diverse ways in which it arises (Pastor, 2016).

2. Objectives, methodology and techniques

We are committed to justifying the strategy of the budgets from another rationality beyond social control, finding arguments in the base of citizen training that runs through the entire process. In this way, we consider that our specific objectives provide evidence to demonstrate that participatory budgets are the vehicle for dynamization, they are the stimulus to remove citizens from the accelerated process of individualization that makes them turn their backs on social life. That is why participatory budgets must be the trigger to collectively live a process of empowerment that, without dismissing the fact that the decisions made in relation to the execution of part of the municipal investment are effective, greater emphasis will be placed on the return to social life as a factor for deepening real democracy.

The methodology that has been used throughout the entire process is eminently participatory. A type of constructive-interpretative qualitative research was followed, within which a systematization of participatory experiences was carried out that has allowed deepening the categorical constructs analyzed. Documentary research (Valles, 1999) and content analysis (Ruiz-Olabuénaga, 1999) were used as methods. In this way, new areas of intelligibility were generated from the proposed model.

The main objective of this strategy is to promote the direct participation of citizens in order to place public investment demands and needs at the center of attention. Once these investment demands have been projected through the mechanisms established in the self-regulation (collectively agreed operating rule), they will be included in the city's annual budget and the commitments achieved will be monitored. Although, as Sousa (1999) points out, we can accept that at the base of participatory budgets we find a series of principles or constants, such as the fact that it is a participatory process open to all citizens.

¹ Traducción exclusiva de los autores / Authors' exclusive translation.

3. Results and discussion

After six years of participatory action-research (2012-2018) in various municipalities of the Valencia metropolitan area and after carrying out a praxiological systematization (Montagud and Pérez-Cosín, 2015) of our field experience, the categories of qualitative analysis are detailed. that help us to place the results and their discussion at the exact chronological moment in which the participatory action research (PAR) was carried out.

Table 1. Categories of analysis according to specific objectives

Category	Goal
General design of the strategy	Stimulate to get out of individualization
Engine Group	Experience collective empowerment
Participatory dynamics	Experience collective empowerment
Learning spaces	Delve into real democracy
Technical leadership	Stimulate to get out of individualization
View the achievement	Delve into real democracy
Plan the change	Delve into real democracy

Source: self-made.

We must take into consideration the constitution of a group capable of supporting the initiative and committing to the process. As can be deduced from the competencies that we attribute to the members of this group, it is inevitable that, either previously or in parallel, they are provided with additional information and training so that they can exercise the role that we have assigned them.

The subject deserves to be treated with special care, since as we have been defending throughout this reflection, it is not only about making decisions, it is about learning in the course of the decision-making process. Let us not forget that participation in a learning process, -you learn to participate- and, to participate you learn by participating, that is why once the strategy that gives meaning to participation is facilitated (we participate to make a decision about what spend part of the budget), the scenario for its application must be taken care of (Llena and Parceriza, 2008). Multipurpose spaces, with the capacity to hold large forums where conclusions are presented to large groups, spaces for working in small groups, audio-visual media that speed up work and give quality to presentations, spaces that are sufficiently socially identified, comfortable in terms of lighting and hearing etc. Having this type of spaces for participation is an indicator institutional projection on the issue at hand and a revealer of the weight that the community gives to training aspects, the basis of the success of participatory budgets.

We must take into consideration the constitution of a group capable of supporting the initiative and committing to the process. As can be deduced from the competencies that we attribute to the members of this group, it is inevitable that, either previously or in parallel, they are provided with additional information and training so that they can exercise the role that we have assigned them.

The subject deserves to be treated with special care, since as we have been defending throughout this reflection, it is not only about making decisions, it is about learning in the

course of the decision-making process. Let us not forget that participation in a learning process, -you learn to participate- and, to participate you learn by participating, that is why once the strategy that gives meaning to participation is facilitated (we participate to make a decision about what spend part of the budget), the scenario for its application must be taken care of (Llena and Parceriza, 2008).

Multipurpose spaces, with the capacity to hold large forums where conclusions are presented to large groups, spaces for working in small groups, audio-visual media that speed up work and give quality to presentations, spaces that are sufficiently socially identified, comfortable in terms of lighting and hearing etc. Having this type of spaces for participation is an indicator institutional projection on the issue at hand and a revealer of the weight that the community gives to training aspects, the basis of the success of participatory budgets.

A strong and unequivocal leadership is necessary to allow participatory budgets to cross-cut other practices and other municipal departments and can be seen as a break with the fragmented and cellular model with which they are traditionally managed in local corporations. Based on our experience, we are committed to considering the department of citizen participation as the optimal structure to manage participatory budgets. As we have been able to verify in other experiences (Seville, Barcelona, Gijón, etc.), a municipal structure that centralizes participation is positioned with greater capacity to permeate the organization as a whole and carry out a transversal action that eliminates susceptibilities and false protagonism of other departments and municipal areas, implying from the sum of synergies in the social profitability of the actions.

Visualizing the achievement of our participation is stimulating, justifies the effort and, above all, legitimizes the role of committed citizens. The execution of the participatory budget must be clearly identified so that citizens identify the achievement with the strategy, in the same way that the citizens who have participated in the process must have at the end of it some type of accreditation that guarantees them as involved citizens and committed. Faced with the reality stated above, participatory budgets represent an opportunity for change that will certainly not occur automatically. On the contrary, if it occurs, it will be the result of a whole methodologically orchestrated process that must be part of the global municipal strategic plan.

4. Conclusions

In short, it is about considering the local corporation as a functional unit of planning, action, evaluation and change, in which it is inevitable to place itself in a permanent process of technical, political and social training, therefore considering the intervention socio-educational as an essential part of the strategic plan. When we refer to research on citizen participation, we believe that they should go one step further and, in addition to quantifying participation, they should also be aimed at evaluating its quality, since increasing quality would increase levels of satisfaction for the participants. We have no doubt that this type of process would contribute to the consolidation of participation. In this sense, it should also be investigated whether participation improves public policies in its various stages, and in what sense it does so, to verify that we are not wasting resources and efforts in vain. Without evaluation of participation, we cannot design public policies for sustainable local development.

CONTRIBUCIÓN POR AUTORES

	ITEM	José Vicente Pérez Cosín	Ángel Joel Méndez López
1	Conceptualización	50 %	50 %
2	Tratamiento de datos	60 %	40 %
3	Análisis formal	60 %	40 %
4	Acceso financiación	80 %	20 %
5	Investigación	80 %	20 %
6	Metodología	60 %	40 %
7	Gestión del proyecto	70 %	30 %
8	Recursos	0 %	0 %
9	Software	0 %	0 %
10	Supervisión	70 %	30 %
11	Validación	0 %	0 %
12	Visualización	60 %	40 %
13	Redacción (borrador)	60 %	40 %
14	Redacción final (revisión y edición)	70 %	30 %

Para más información, acceder a CRediT: <https://casrai.org/credit/>