

El proceso de consolidación de los Presupuestos Participativos en el País Valencià

Alicia Martínez Moreno, Asociación PreparacCión

Javier Ortega Fernández, Asociación PreparacCión

1. Marco institucional de los procesos

Según los datos registrados a fecha de 2019, se han contabilizado un total de 24 experiencias en procesos de presupuestos participativos a lo largo y ancho de todo el País Valencià¹. La provincia de Castellón cuenta con 3, un 12,5% del total, Valencia concentra un total de 10, representando el 41,7% del total y, por último, la provincia de Alicante ha realizado un total de 11 presupuestos participativos, representando el 45,8% de todo el territorio. Son aquellos municipios en los que habitan entre 30.001 y 100.000 habitantes -tamaño mediano- donde se concentra el mayor número de experiencias de este tipo, representando un 50% del total (12 casos). En aquellas localidades entre 10.000 y 30.000 habitantes -tamaño pequeño- son 9 el total de presupuestos participativos realizados, representando un 37,5% del total. Se destaca que los municipios de más de 100.000 habitantes -tamaño grande- cuentan con 3 experiencias de presupuestos de índole participativa (12,5% del total); este dato es relevante si tenemos en cuenta que en el territorio valenciano tan sólo existen 4 municipios con este tamaño. El resultado de la encuesta confirma que en 2019 prácticamente todos los municipios de gran tamaño habían puesto en marcha presupuestos participativos. En el otro extremo, en términos de magnitud poblacional, se observa que en aquellas localidades con menos de 10.000 habitantes -tamaño muy pequeño- no se habría organizado ningún proceso de estas características.

¹ Los resultados que se describen en el presente capítulo corresponden al estudio pormenorizado que se realizó para el conjunto del Estado español. Sobre este se ha extraído la información relativa al conjunto del País Valencià. Por esta razón, la información que se maneja la interpretamos desde un enfoque orientativo. En este sentido, para complementar los datos con un estudio pormenorizado del territorio valenciano, recomendamos la consulta del artículo publicado recientemente por Carmén Pineda y María Ángeles Abellán (2021).

En cuanto a los años de experiencia que han ido acumulando los Presupuestos Participativos en esta zona del levante, se podría llegar a concluir que se ha dejado de hablar de proyectos emergentes, experimentales y/o novedosos. En el marco de las iniciativas participativas, se trata de los procesos con una mayor trayectoria y consolidación institucional. El 62,5% (15 casos) de los municipios tiene entre los 2 y 3 años de experiencia en el Presupuesto Participativo, el 20,8% (5 casos) tiene entre 4 y 5 años de experiencia, el 12,5% (3 casos) la tiene entre los 6 y 10 años y sólo se observa una experiencia de presupuestos participativos con una experiencia mayor de 10 años (4,2%).

Por regla general, cada vez son más las corporaciones locales que centran su interés en la puesta en valor de los Presupuestos Participativos. No sería descabellado pensar que se trata de una de las experiencias más significativas e interesantes que han gestionado desde su área competencial de participación ciudadana -especialmente por la sofisticación metodológica que las define en determinadas ocasiones-. Por lo tanto, es frecuente que las administraciones locales les otorguen a estos procesos un peso sustancial en materia de participación ciudadana.

En los últimos años en el País Valencià ha ocurrido una vivencia singular que se distingue del resto de experiencias participativas, y es que desde la Generalitat Valenciana se ha organizado la primera prueba piloto de unos Presupuestos Participativos en el ámbito autonómico valenciano. Este hecho ha resultado ser un tanto complejo debido, principalmente, a la extensión y a la diversidad del territorio. No obstante, ha servido para visibilizar este tipo de prácticas más allá de una delimitación local. Los Presupuestos Participativos de la Generalitat Valenciana elaborados entre 2021 y 2022 representan el primer ensayo de presupuestos participativos en España a nivel autonómico. Se ha contado con 24.648 participantes en el proceso y con 874 participantes en la fase de propuestas. En primer lugar, las personas que más han participado en el proceso son aquellas comprendidas en los rangos de edad entre 20-24 (957 personas) y los 70-74 años (682 personas). El proceso participativo ha contado con 11.417 hombres, 12.911 mujeres y 320 personas que no se identifican con el género binario. En cuanto a la distribución de los participantes en el territorio y el envío de propuestas, son aquellos habitantes de la Horta y las zonas centrales de la Comunitat quienes han participado en mayor medida. En segundo

lugar, si nos fijamos sólo en la fase de propuestas, 305 participantes del proceso son asociaciones mientras que 569 son particulares. Es un hecho que podría resultar significativo puesto que se cuenta con mayor número de particulares que de asociaciones, un hecho anómalo en muchos de los presupuestos participativos ya elaborados en la Comunitat cuyo sesgo principal es la sobrerrepresentación del tejido asociativo. Según el rango de edad, destacan aquellos participantes entre los 35-39 años (156 personas), 20-24 años (151 personas) y entre los 40-44 años (111 personas). En cuanto al género se observa que el número de hombres (538) es mucho mayor que el de mujeres (317) y aquellas personas que no se identifican con el género binario (19). Mientras que en el proceso se observa un equilibrio entre hombres y mujeres, la fase de propuestas es principalmente representada por los varones (GVA, 2022).

2. Las reglas de juego en los presupuestos participativos.

Una vez que se ha descrito la creciente evolución de los presupuestos participativos en el conjunto del País Valencià, ha llegado la hora de reflexionar conjuntamente sobre las “reglas del juego”, es decir, las normas o directrices que determinan cómo se desarrollan los mismos y qué efectos suscitan. En el epígrafe anterior se ha especificado la magnitud que han ido adquiriendo estas iniciativas a lo largo de todo el territorio valenciano. A partir de este momento se focalizará el análisis en el propio procedimiento que afecta al fenómeno en cuestión. Por ejemplo, se valorará el papel de la ciudadanía en la primera fase de constitución y reglamentación del proceso, la inclusión -o no- de la juventud valenciana en estas experiencias participativas o el carácter vinculante de las mismas en términos de ejecución de los proyectos ganadores.

La reglamentación de los presupuestos participativos es, por lo general, un asunto de sumo interés para todas las partes implicadas, ya sean los representantes de las instituciones o la propia ciudadanía. Se trata de la tarea inicial en la que las diferentes entidades que lideran estos procesos determinan y definen las reglas y los procedimientos normativos que se aplicarán durante todo el proceso. ¿Quién puede o no participar?, ¿cómo se deben plantear las propuestas?, ¿qué tipo de proyectos se pueden presentar? Estos son tan solo algunos de los interrogantes que se intentan resolver en la fase de reglamentación. Hay posturas técnicas que apelan a un diseño participativo del proceso desde las fases embrionarias de

los mismos (CIMAS, 2009; Francés, Carrillo y Sanchís, 2015), y, por esta razón, el diseño de las normas, directrices y principios que guíen el presupuesto participativo tendría que recaer sobre la propia ciudadanía. Es lo que se ha dado a conocer como “autorreglamentación”. En este sentido, se ha pretendido conocer cuál está siendo la dinámica más habitual en la definición de las normas del proceso. Los resultados en el territorio valenciano sobre esta cuestión son un tanto confusos ya que de los 24 municipios que han participado en el cuestionario, tan sólo han respondido el 50% de los mismos. De estos, una ligera mayoría (el 58%) afirman que sus procesos parten de una reglamentación que corre a cargo de la corporación local, mientras el resto (el 42%) reconocen que se decantaron por aplicar procesos de “autorreglamentación”.

A la pregunta de quién podría participar en estos procesos casi siempre se discute sobre la franja para establecer una edad mínima. La participación política institucional es taxativa al respecto, enunciando que la edad mínima para adquirir el derecho al sufragio universal está en los 18 años. Por otra parte, con el objetivo de garantizar los derechos de la infancia y la adolescencia, se están sucediendo numerosos debates en cuanto a la implicación directa del colectivo juvenil e infantil en los asuntos públicos (Carratalá y Francés, 2016). Por ejemplo, en el contexto de la Comunidad Valenciana se aprobó la Ley 26/2018 de derechos y garantías de la infancia y adolescencia en la que se recogen por primera vez sus derechos a participar plenamente en la vida social, política, económica, cultural, artística, deportiva y recreativa de su entorno. Un canal para hacer efectiva esta participación es, sin duda, los presupuestos participativos (Pineda, Abellán y Pardo, 2021). Por tanto, se trata de una herramienta válida para expresar sus diferentes demandas, necesidades y, sobre todo, para demostrar algunas de las cualidades creativas propias de su edad (Ortega, Ruiz-Callado e Hibernón, 2021). A partir de los resultados, se observa que casi la totalidad de localidades han comprendido este mensaje. La inmensa mayoría de municipios han optado por reducir el límite a la etapa adolescente que comprende los 15-17 años (representan, aproximadamente, el 89% del total) y tan solo en un 5,6% de los casos han establecido una edad mínima de 18 años. Por lo tanto, a efectos normativos, la población adolescente de muchas localidades valencianas tiene la oportunidad de participar e implicarse en asuntos que conciernen al lugar en el que residen. Otro aspecto, aunque no menos

importante, es observar y comprobar en qué medida están haciendo efectivo este derecho. Aunque en la actualidad no manejamos información empírica y contrastada sobre este hecho, sí que nos consta –por conversaciones informales que hemos mantenido con los responsables técnicos de las diferentes áreas de participación– que el grado de implicación de estos grupos de edad es relativamente bajo.

Otro elemento reseñable en los presupuestos participativos es aquel que está más relacionado con la parte técnica y económica. La propia definición de esta iniciativa apela a la parte presupuestaria. No son pocos los casos en los que la primera pregunta de la ciudadanía es: “¿cuánto dinero va a poner nuestro Ayuntamiento?”. En este caso, el montante de la cuantía es importante, pero lo es aún más que exista información precisa –y previa– sobre la cantidad de dinero que se fijará para el proceso. Por esta razón, se ha solicitado a los ayuntamientos que indiquen si parten de una definición previa del importe que se aplicará al presupuesto participativo o si se trata de un asunto que se decide una vez iniciado el mismo. Los resultados concluyen que, en casi la totalidad de las experiencias, se parte de una cuantía presupuestaria definida con antelación. Así lo han confirmado el 87,5% de los casos. Los lugares en los que se plantea una dinámica distinta apenas representan el 12,5%.

3. La participación de la ciudadanía dentro de los procesos

De aquí en adelante se dará un salto cualitativo desde un enfoque analítico. Se reflexionará, a partir de algunos datos registrados, sobre distintas dinámicas referidas a la participación de la ciudadanía valenciana dentro de los presupuestos participativos. El hecho de interpretarlo desde “dentro” invita a que se describen ciertas potencialidades sobre dichos procesos que desde otras perspectivas no se tendrán en cuenta. Si por algo destacan los presupuestos participativos es porque sitúan a la ciudadanía como artífices del diseño de proyectos y/o actividades de carácter público, y esto conlleva una serie de consecuencias en el marco de las dinámicas democráticas. Los resultados de la encuesta para la zona del País Valencià confirman que en todos los presupuestos participativos registrados (100%) es la ciudadanía la que se encarga de presentar tales propuestas y, por lo tanto, no son definidas por las administraciones locales de antemano.

La presentación de propuestas se suele constituir como la primera fase de todo presupuesto participativo. El conjunto de la ciudadanía local tiene la posibilidad de presentar ideas, iniciativas y proyectos que más adelante pasarán por un filtro de validación técnica y por un procedimiento de votación. En este sentido, es interesante abrir nuevos interrogantes que profundicen sucintamente sobre este hecho; por ejemplo: ¿en efecto toda la ciudadanía, a título individual, adquiere la potestad para diseñar y presentar propuestas? En algunos casos, la reglamentación que rige el proceso no plantea ninguna duda al respecto. Esto ocurre en los casos en los que se dirime que la única opción de participar es hacerlo a modo individual, sin que tenga que mediar de forma expresa ninguna entidad o asociación. Sin embargo, hay experiencias que ponen el acento en la dinamización del tejido asociativo y, para ello, el instrumento del presupuesto participativo es un medio efectivo para tal fin. En estos supuestos, son las organizaciones colectivas –cristalizadas, fundamentalmente, a través de asociaciones locales– las únicas figuras con capacidad para diseñar y presentar propuestas. En algunos casos, también sobresale un modelo híbrido donde tanto la ciudadanía a nivel particular como las asociaciones tendrían esta opción.

Con el avance y la incorporación de la digitalización al sector de la administración pública, se están suscitando algunos debates en cuanto a la defensa de la presencialidad o la virtualidad en los procesos participativos. ¿Vernos las caras a través de una pantalla o hacerlo en espacios físicos?, ¿están en peligro las dinámicas de deliberación colectiva si incorporamos modelos exclusivos de participación virtual? (Francés, 2017). El objeto del presente análisis no es el de desarrollar una reflexión profunda al respecto, sino exponer cuál está siendo la tendencia que prevalece en la mayoría de experiencias consultadas. Los resultados para el territorio valenciano confirman que no existe un modelo que apueste por una opción exclusiva clara. Los canales de participación presencial del proceso existen en el 91,7% de las ocasiones, mientras que es tan sólo en el 8,3% de las ocasiones cuando no se cuenta con un canal de participación presencial en el proceso. Se observa una tendencia similar en cuanto a la existencia de canales de participación digital en el proceso: mientras que el 87,5% (21 casos) cuenta con canales de participación digital, un 12,5% (3 casos) está ausente de ellos. De esta manera, más de $\frac{3}{4}$ del total de Presupuestos Participativos del País Valencià cuenta con una doble vertiente de canales de participación, un modelo

híbrido que facilita la participación ciudadana en el diseño, elaboración y aprobación de los presupuestos municipales de su propia localidad.

Algunas de las dificultades que se podrían observar en los procesos de presupuestos participativos son representadas, principalmente, por el perfil del participante y la cantidad de ciudadanos y ciudadanas que lo llevan a cabo. Estas son algunas de las preocupaciones que plantean los representantes públicos y el personal técnico que conforman las diferentes áreas de participación ciudadana (González y Soler, 2021). La experiencia de los 24 presupuestos participativos en el País Valencià ha dado lugar a una serie de problematizaciones a causa de una batería de consecuencias detectadas. En primer lugar, una de las principales inquietudes que se observan es la movilización de la ciudadanía para participar en la mayoría de los municipios. Esta posición se percibe como un elemento que merma la capacidad de representatividad de los procesos, principalmente en aquellas localidades con menor número de habitantes donde la participación institucionalizada es menos frecuente.

En segundo lugar, otro de los grandes obstáculos que se pueden observar en el ejercicio de la votación de los presupuestos participativos es que el perfil del votante tiende a ser representado por asociaciones y, en concreto, por un número reducido de las mismas. Esta tendencia de voto asociacionista sesga de forma significativa los resultados obtenidos. Varios municipios consideran que la ejecución de los presupuestos participativos ha resultado especialmente beneficiosos para un determinado entramado poblacional, principalmente, para un determinado número de asociaciones cuyos intereses son diferentes a los del conjunto general de la población. Por tanto, puede resultar de especial interés dotar a los ciudadanos y ciudadanas de la capacidad de votar en los presupuestos participativos de las diferentes localidades de forma individualizada. De este modo, la participación conjunta de la ciudadanía y el tejido asociativo en los presupuestos participativos dotarán de mayor representatividad aquellas propuestas más votadas en las diferentes municipalidades del País Valencià.

Bibliografía

Carratalá, L. y Francés, J. (2016). Youth and expectations on democracy in Spain the role of individual human values structure of young people in dimensions of democracy. *Partecipazione e conflitto*, 9 (3), 777-798.

CIMAS (2009). *Metodologías Participativas. Manual*. Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS).

Francés, F. (2017). La interacción deliberativa en los procesos de participación vinculados a las decisiones públicas. *Papers: revista de sociología*, 102 (1), 53-72.

Francés, F; Carrillo, A. y Sanchís, M.J. (2015). *Presupuestos Participativos. Guía metodológica para la implementación de un presupuesto participativo*. Colección monografías Prepracción.

Ganuza, E. y Francés, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Centro de Investigaciones Sociológicas.

González, A. y Soler, A. (2021). Nuevas miradas de los presupuestos participativos los resultados de la participación desde la perspectiva política y técnica. *OBETS: Revista de Ciencias Sociales*, 16 (1), 135-150.

Ortega, J.; Ruiz-Callado, R. y Hibernón, C. (2021). Autoevaluación sistematizada de la praxis de la Investigación-Acción Participativa (IAP) a partir de la elaboración de un Plan de Infancia y Adolescencia. En: J. Hernández; A. Salvador, et al. (coords.). *Construyendo juntos una escuela para la vida* (pp.1200-1206). Dykinson, 2021.

Pineda, C. y Abellán-López, M. A (2021). Análisis de las experiencias de presupuesto participativo de la Comunitat Valenciana a través de una taxonomía. *Arxius de sociologia*, 43, 165-174.

Pineda, C.; Abellán-López, M. A y Pardo, G. (2021). Los presupuestos participativos infantiles como metodología de aprendizaje cívico. Un estudio exploratorio sobre la experiencia española. *Sociedad e Infancias*, 5 (5), 159-170.

Fuentes Consultadas

Generalitat Valencia (GVA). (2022). *Presupuestos Participativos GVA*. Portal de Presupuestos Participativos—GVA-UPV—. Recuperado el 28 de septiembre de 2022 en <https://indicame.upv.es/PresParGVA/>