

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

 **Facultat de Dret**

TREBALL FI DE GRAU DOBLE GRAU EN DRET - CIÈNCIES POLÍTIQUES I DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA

**TÍTOL: La participació ciutadana.
Un estudi dels Pressupostos Participatius a la Ribera.**

ALUMNA: Carla Borrás Ferragud

TUTORA: María Ángeles Abellán López

DEPARTAMENT DE LA TUTORA: Sociologia i Antropologia Social

CURS ACADÈMIC: 2019 - 2020

ABSTRACT

Participatory Budgeting is a participatory experience methodology born in Porto Alegre in Brazil in the 90's that spread around the world from the 2000s. With this study we will know the different types of participation that exist and where this experience is located, as well as the framing to the different typologies and classifications. In addition, attention is paid to the most influential variables of this methodology framed in a context of open government and transparency, at the municipal level. The main objective of the research is to analyse the Participatory Budgets as a methodology implemented in the municipalities of the region of Ribera Alta and Baixa, in order to discover the modifications suffered during the process of evolution and adaptation.

KEY WORDS: citizen participation, participatory budgeting, municipal level, open government, and transparency.

RESUM

Els Pressupostos Participatius són una metodologia d'experiència participativa nascuda a Porto Alegre al Brasil als 90 que es va estendre arreu del món a partir dels anys 2000. Amb aquest estudi coneixerem els diferents tipus de participació que existeixen i on se situa aquesta experiència, així com l'enquadrament a les diferents tipologies i classificacions. A més, es pren atenció a les variables més influents d'aquesta metodologia emmarcats a un context de govern obert i transparència, a l'àmbit municipal. La investigació té com objectiu principal analitzar els Pressupostos Participatius com a metodologia implementada als municipis de la comarca de la Ribera Alta i Baixa, per tal de conèixer les modificacions sofrides durant el procés d'evolució i adaptació.

PARAULES CLAU: participació ciutadana, pressupostos participatius, àmbit municipal, govern obert, i transparència.

ÍNDIX

| | |
|---|----|
| 1.Introducció | 4 |
| 2. Marc jurídic i revisió conceptual | 5 |
| 2.1. Participació ciutadana | 11 |
| 2.2. Pressupostos participatius | 19 |
| 2.2.1. Trajectòria a l'Estat espanyol | 23 |
| 2.2.2. Anàlisi DAFO..... | 25 |
| 3. Metodologia | 30 |
| 4. Estudi dels Pressupostos Participatius a les comarques de la Ribera | 31 |
| 5. Conclusions | 39 |
| 6. Referències bibliogràfiques | 41 |
| ANNEXES | 48 |

1.Introducció

La democràcia és un sistema d'organització política, social i econòmica on s'atribueix el poder a la ciutadania mitjançant la representació. En aquest sistema la ciutadania esdevé un element fonamental per al funcionament i l'articulació del mateix. És per aquesta raó que la participació és un pilar essencial, perquè sense la veu del poble no hi ha democràcia efectiva.

Així mateix, la representació i la participació són termes que es troben enllaçats a la realitat. A una democràcia parlamentària, com és la de l'Estat espanyol¹, sembla que la participació s'esgota amb la consumació del vot a les eleccions, sent aquest procés sols una part de la participació política de la ciutadania a l'esfera pública, mitjançant la qual es trasllada la voluntat popular als representants, que posteriorment es troben al Congrés del Diputats, Parlaments autonòmics o als governs municipals. Es requereix de canals continus de comunicació de la ciutadania amb el govern per dur a terme les diferents polítiques públiques. Per a que aquests canals de comunicació siguin efectius cal d'un sistema que pose en pràctica instruments que atraguen a la població al procediment de presa de decisions polítiques, és a dir, d'una democràcia deliberativa.

Però no hem de perdre la perspectiva històrica que ens ocupa, ja que la transició democràtica a l'Estat espanyol es va dur a terme mitjançant el que s'anomena ruptura pactada, després d'una dictadura franquista de quasi quaranta anys. La mateixa va ser tardana respecte a la resta de sistemes democràtics a Europa, pel que ha sofrit molts canvis en un curt període de temps. És per aquesta raó que els canvis per establir l'Estat de Benestar i adaptar l'Administració es van produir molt ràpidament el que provoca que hi haja mancances en molts àmbits, perquè no hi ha una base ben establida i consolidada.

Entre altres causes, aquesta és la principal que ens assenyalava perquè els progressos en participació ciutadana no es troben fonamentats a nivell estatal, on no existeix cap llei orgànica que desenvolupi l'article 23 de la Constitució, que continga uns objectius i principis per tal de mantenir a la població integrada al sistema democràtic, reforçant el teixit de la societat civil.

Actualment, ens trobem a un context de rebuig de la participació merament instrumental, on s'emmarquen les polítiques participatives, per reclamar la ciutadania major presència al sector públic. Perquè la participació té com objectiu final la legitimació de l'Estat, tant a nivell estructural per l'afecció al propi sistema, com conjuntural, amb l'aprovació de les decisions polítiques. Però per a que aquesta legitimació tinga coherència i s'arregli al llarg del temps, és menester la construcció d'una societat civil crítica i amb capacitat de decisió a aquelles mesures que tenen la ciutadania com a principal agent implicat.

¹ Durant la investigació farem referència al territori com Estat espanyol, ja que reconeixem que és una nació que conté multiplicitat nacions.

No obstant això, la participació es pot desglossar en nivells depenent de diferents variables, principalment la implicació que requereix de la societat, i que estudiarem al llarg d'aquest informe. Dintre de les diferents classificacions s'enquadren diversitat d'experiències participatives, entre les que es troben els Pressupostos Participatius. Aquesta metodologia es va implementar per primera vegada a Porto Alegre i va ser coneguda com *Orçamento Participativo* -en avant OP-.

A la fi, aquesta investigació s'estructura de manera que abordarem en primer lloc, el marc teòric i jurídic respecte a la participació ciutadana i la seua concreció als OP, per tal d'analitzar aquesta experiència participativa a un context general. Per, posteriorment, tindre especialment en compte l'àmbit territorial local, per les particularitats pròpies política, administrativa i socialment. A aquest àmbit és on realitzarem l'estudi de cas, concretament, a les comarques de la Ribera, territori amb característiques úniques per ser la segona corona metropolitana de València i, a la vegada, mantindrà una intensa identitat de poble a nivell cultural.

Després d'abordar la metodologia utilitzada, ens endinsarem en l'anàlisi de les experiències valencianes. D'aquesta manera aconseguirem l'objectiu de la investigació, conèixer com s'ha dut a terme la implementació i quina ha sigut la transformació dels OP durant el desenvolupament a la pràctica d'aquesta experiència participativa al País Valencià, i les conseqüències dels canvis soferts als objectius que es plantejaven inicialment a Porto Alegre.

2. Marc jurídic i revisió conceptual

Respecte a la legislació vigent a l'ordenament jurídic espanyol en matèria de participació ciutadana, trobem que a nivell estatal, la Constitució conté la protecció d'aquest dret. A l'article 9.2 s'indica que "*correspon al poders públics (...) facilitar la participació de tots els ciutadans a la vida política, econòmica, cultural i social*", com a principi general i, posteriorment, al Títol I dels Drets i Llibertats fonamentals es tradueix a l'article 23.1 "*els ciutadans tenen el dret de participar en els assumptes públics, directament o mitjançant representants*".

La Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local va suposar, al seu moment, un avanç en la matèria a l'àmbit municipal. Malgrat que a la mateixa Exposició de Motius s'assenyala que el tractament que es dona de la participació ciutadana a la LRBRL² és de caràcter declaratiu, també es recalca la finalitat d'ampliar els marges de la potestat d'autoorganització de les entitats locals. A l'article 128 es disposa que els Ajuntaments hauran de crear divisions territorials pròpies, dotades d'òrgans de gestió desconcentrada, per tal d'impulsar i desenvolupar la participació

² Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local.

ciutadana en la gestió dels assumptes municipals. I, al següent paràgraf, fa referència a “*determinar, a una norma de caràcter orgànic, el percentatge mínim dels recursos pressupostaris de la corporació que hauran de gestionar-se pels districtes*”. AM aquesta llei, s’estableix per primera vegada un marc que habilita per a la participació ciutadana a l’àmbit pressupostari.

No obstant això, observem diverses propostes relacionades amb la participació ciutadana de forma sectorial, amb proposicions de reforma del Reglament del Congrés i Participació Ciutadana³; proposicions no de llei en Comissió⁴ per al foment del pluralisme, la llibertat d’expressió i la participació ciutadana mitjançant la convocatòria d’ajudes destinades a entitats sense ànim de lucre; o per al foment de la participació en relació amb la igualtat de gènere⁵. Per tant, figuren diferents intents per part dels poders públics de inserir la participació ciutadana a diferents àmbits, però per a que aquesta siga efectiva i tinga una aplicació transversal es requereix d’un desenvolupant de l’article 23 de la Constitució, amb la seua pròpia Llei Orgànica⁶.

³ Proposició de reforma del Reglament del Congrés dels Diputats para la creació de la Comissió de Peticions i Participació Ciutadana. (410/000003). Presentada el 25/05/2012, qualificada el 9/05/2012. Tramitació seguida per la iniciativa: Butlletí Oficial de les Corts Generals *Publicació* des del 9/05/2012 fins 01/06/2012; Ple *Presa en consideració* des de 01/06/2012 fins 12/06/2012; *Conclusió - (Rebutjat)* des de 12/06/2012 fins 15/06/2012. Accessible a l’enllaç:

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&PIECE=IW10&FMT=INITXDIS.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28COMISION+DE+PETICIONES+Y+PARTICIPACION%29.ALL.&DOCS=1-1

⁴ Proposició no de llei relativa al foment del pluralisme, la llibertat d’expressió i la participació ciutadana en la societat de la informació mitjançant la corresponent convocatòria d’ajudes per a entitats sense ànim de lucre. (161/001394). Presentada el 14/02/2017, qualificada el 21/02/2017. Resultat de la tramitació: Caducat. Accessible en el enllaç:

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&PIECE=IW12&FMT=INITXDIS.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28PLURALISMO++LIBERTAD+DE+EXPRESION%29.ALL.&DOCS=1-1

⁵ Proposició no de llei relativa al foment de la participació ciutadana. (161/001675). Presentada el 17/03/2017, qualificada el 28/03/2017. Resultat de la tramitació: Aprovada amb modificacions. Tramitació seguida per la iniciativa: Comissió d’Igualtat *Publicació* des de 28/03/2017 fins 04/04/2017; Comissió d’Igualtat *Mesa - Acord* des de 04/04/2017 fins 13/02/2018 Comissió de Igualtat; *Votació* des de 13/02/2018 fins 22/02/2018; *Conclusió - (Aprovada amb modificacions)* des de 22/02/2018 fins 02/07/2018. Accessible en el enllaç:

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&PIECE=IW12&FMT=INITXDIS.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28FOMENTO+DE+LA+PARTICIPACION%29.ALL.&DOCS=2-2

⁶ Diverses plataformes han volgut impulsar un projecte de llei, com la plataforma Osoigo que al gener de 2019 va crear una plataforma digital col·laborativa per tal de promoure una Llei Orgànica estatal de Participació Ciutadana. En aquesta es parteix d’un esborrany on tots els ciutadans poden fer aportacions i, a partir d’aquest moment es crearia un text definitiu per tal d’iniciar la negociació amb els grups parlamentaris, de la que actualment no es coneix cap resultat.

D'altra banda, la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de Transparència, Accés a la informació pública i Bon govern⁷, va ser molt important perquè iniciava un camí per tal que el dret a la informació de la ciutadania no fora sectorial, i, a més, és essencial per a que la participació ciutadana siga efectiva.

A nivell autonòmic, trobem diversitat de normativa que divergeix en funció de l'especificitat de l'objecte. D'una banda, hi ha lleis més específiques i completes com la Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears, on s'inclouen expressament els OP⁸; la Llei 7/2017, de 27 de desembre, de Participació Ciutadana, d'Andalusia, que desenvolupada exhaustivament el procés deliberatiu; o la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de Transparència, Bon Govern i Participació Ciutadana, de la Comunitat Valenciana on fa referència a la participació als OP de la Generalitat (art. 44.2). Ací s'emmarquen també les normatives de Catalunya - Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació-, Euskadi - Llei 2/2016, de 7 d'abril, de Institucions Locals- i la Comunitat de Madrid - Llei 10/2019, de 10 d'abril, de Transparència i de Participació-.

D'altra banda, trobem la legislació on únicament s'habilita per a la realització de processos participatius, com la Llei 5/2010, de 21 de juny, de foment a la participació ciutadana de Canàries; Llei 8/2015, de 25 de març, de Transparència de l'Activitat Pública i Participació Ciutadana a Aragó; Llei 12/2014, de 16 de desembre, de Transparència i Participació Ciutadana de Murcia; i la Llei 8/2019, de 13 de desembre, de Participació a Castella-La Manxa. Per últim, hi ha d'altres ni tan sols enumeren els instruments per a la participació com la Llei 3/2015, de 4 de març, de Transparència i Participació Ciutadana de Castella i Lleó o la Llei 7/2015, de 7 d'agost, de iniciativa legislativa popular i participació ciutadana al Parlament a Galícia.

En tot cas, aquestes lleis tenen en comú que els processos de participació no tenen naturalesa vinculant per tal de no menyscar la capacitat de decisió dels representants polítics. No obstant això, es reitera en totes aquestes que s'han de motivar adequadament les propostes que no siguen acceptades al procés participatiu.

A continuació, centrarem els elements objecte d'estudi d'aquesta investigació, per a, d'aquesta forma, establir uns paràmetres d'anàlisi, així com les diferents conclusions a les que s'ha arribat mitjançant investigacions anteriors, sent conscients de que cada element podria ser objecte d'un estudi propi més extens. No obstant això, ací proposem les línies generals de manera orientativa per entendre on s'enquadra l'estudi.

⁷ L'avantprojecte de la Llei de Transparència es va obrir a consulta pública durant 15 dies on la ciutadania i organitzacions representants de la societat civil podien lliurement fer observacions que es traduïren en esmenes i s'incorporaren en el que es convertiria en Llei.

⁸ Article 6.1.f): *“la possibilitat de que la ciutadania opine sobre l'ordre de prioritats en el capítol d'inversions mitjançant mecanisme de democràcia directa estructurats degudament o altres processos o instruments participatius”*.

A l'Estat espanyol hi ha establerta una democràcia parlamentària representativa, és a dir, un sistema on els polítics elegits pel poble actuen com a representants del mateix, mentre la democràcia deliberativa va més enllà, fet que el seu propi significat és discutir i decidir. Com indica Paul Ginsborg (2010) és *“el debat en un context estructurat i cooperatiu, basat en una adequada informació i una pluralitat d'opinions, amb clars límits de temps per prendre decisions”*.

Bobbio (2000) parlava de tres avantatges de la democràcia deliberativa: s'amplia la legitimitat⁹ de les decisions finalment implementades, es reforcen les virtuts cíviques de la societat i condueix a millors decisions. És a dir, respectivament, podem extraure que malgrat que no s'estiga d'acord amb la decisió, al ser aquest resultat dels criteris d'una pluralitat de persones on pots estar inclòs, es legitima el procediment mitjançant el qual s'ha obtingut la decisió final. A més, la ciutadania aprèn a escoltar i confiar amb gent aliena sense biaix de cap tipus. Per últim, si les decisions són les més correctes és perquè existeix un període de deliberació previ al llarg del qual sorgeixen nous problemes o reptes i es van redefinint les possibles alternatives i proposant noves solucions.

No obstant això, hem de conjugar la representació amb la participació. Per a Pitkin (1985) la representació implica estar present, per tant, malgrat que el representant ha de disposar de llibertat d'actuació¹⁰, ha de mantenir relació amb els representants. Si fora d'altra manera, no seria sostenible afirmar que es troben representats a través d'ells. La participació entra en joc quan reparem en la manca d'instruments a mans de la ciutadania per sancionar el treball polític¹¹. Per aquesta raó, la participació ciutadana pot ser el mecanisme per superar els problemes de representativitat (Casas, 2009).

Tanmateix, representació i participació formen un matrimoni indissoluble a la democràcia, són termes que es complementen i no s'exclouen. A l'article 69.2¹² de la Llei de Bases de Règim Local, es reflecteix jurídicament aquesta relació. Perquè, com citava Plotke (1997) *“el contrari de representació no és participació. El contrari de representació és exclusió”*.

Respecte a la participació, existeix un ampli camp de formes de participació a l'actualitat, pel que la definició s'ha anat modificant a mesura que s'ampliava el repertori de fórmules participatives. Cunill (1991) definia genèricament la participació com *“la*

⁹ El dèficit de legitimitat que afecta les democràcies representatives, el que justifica la necessitat d'una major participació ciutadana (Pineda, 2001).

¹⁰ Està prohibit el mandat imperatiu a l'article 67.2 Constitució, pel que és impossible la delegació, sinó que mitjançant el mandat representatiu s'atorga al polític elegit, un marge de discrecionalitat per prendre decisions en nom de l'interès públic.

¹¹ El procés electoral suposa una rendició de comptes a *posteriori*, es qualifica posteriorment la tasca de representació. Zafra: *“Les eleccions són democràtiques retrospectivament”*.

¹² Article 69.2 LBRL: *“Les formes, mitjans i procediment de participació que les Corporacions establisquen en l'exercici de la seua potestat d'autoorganització no podrà en cap cas, menyscar les facultats de decisió que corresponen als òrgans representatius regulats per Llei”*.

intervenció de la societat civil en la esfera pública". Però, ens centrarem en la participació política per part de la ciutadania mitjançant mecanismes no representatius. Verba i Nie (1972), definien la participació política com "*les activitats, realitzades per ciutadans privats, destinades a afectar l'elecció del personal governamental i/o de les accions que prenen*", d'aquesta manera exclou les formes passives de participació com la desobediència civil.

Per a Booth i Seligson (1978) la participació política és "*qualsevol comportament que influeix o intenta influir en la distribució dels béns públics*". En aquest cas, s'admeten les accions col·lectives i reaccions ciutadanes. D'aquesta manera s'entén que la participació política és, per tant "*un fenomen instrumental*" per aconseguir finalitats de caràcter polític (Uhlener, 1986).

Per tant, en aquest estudi no es considera la col·laboració com a participació, perquè aquesta sempre requerirà d'una determinada actuació, ha d'haver-hi voluntat en aquesta. Tanmateix, Stocker (2005) sintetitzava els beneficis de la participació en les decisions més adequades, serveis més ajustats a les necessitats i una ciutadania més interessada.

Respecte als diferents tipus o nivells de participació, al llarg de la història diferents teòrics han elaborat classificacions diverses, en funció de la intensitat de la relació i el paper de l'Estat i la societat civil, com Arnstein (1969) que diferenciava fins a huit nivells. A partir d'aquest, Hambleton i Hogget (1994) desenvoluparen una nova versió amb dotze nivells, però ambdós agrupen aquests nivells que s'organitzen de forma ascendent de menor a major en "no participació ciutadana", "participació ciutadana" i "control ciutadà"¹³.

En tot cas, s'ha de diferenciar la consulta de la participació. A la primera, no hi ha un vertader diàleg, malgrat que la comunicació és bidireccional entre l'Estat i la ciutadania. I la participació implica involucrar a la ciutadania en l'elaboració de polítiques públiques (Shan i Arnberg, 1996).

Els Pressupostos Participatius -OP- són una experiència participativa per a la gestió pública pressupostària i metodologia participativa que es va dur a terme per primera vegada a Porto Alegre, al Brasil. Però el procés es va modificar a mesura que es va anar estenent a la resta del món i les experiències van començar a multiplicar-se (Sintomer, 2008).

¹³ Dins del que no es considera participació es troba la decepció ciutadana, consulta cínica, informació pobra, i atenció a la ciutadana; a partir del nivell quint ja es considera pròpiament participació, on s'inclou la informació d'alta qualitat, consulta genuïna, consells, descentralització, coparticipació i control delegat; per últim, control ciutadà, amb el control que es basa en la confiança, i culmina amb el control independent.

L'estudi s'enfoca a nivell municipal, centrant-nos en les comarques de la Ribera Alta i la Ribera Baixa, per ser una de les àrees més poblades de la província de València, amb un total de 48 municipis. És important l'estudi dels municipis perquè els governs locals són espais "*naturalment oberts a la participació i el poder compartit*" (Colino, 2003).

Com apunta Christie (1996) "*la localitat és l'entorn de la majoria de la gent*". És l'espai on la ciutadania té un major nivell pertinença i es troba familiaritzada, perquè augmenta la intensitat de la relació entre la ciutadania i les autoritats, i el nivell de rendició de comptes de les persones al càrrec del govern. I també és, en conseqüència, a l'àmbit local el nivell de govern on la població se sent més competent (Phillips, 1996).

A nivell polític, hem d'explicar que situem l'estudi en un marc on es regeix una nova forma de governar. La governabilitat és un canvi de paradigma a l'actuació de l'Administració i gestió pública, així com de les formes d'interactuar amb la societat, que s'orienta cap a una relació amb la societat civil basada en la deliberació i el consens. En aquest context s'inserta el concepte de govern obert, com un nou enfocament relacional entre el govern, l'administració i la societat (Ramírez-Alujas, 2011).

Al marc del nou govern o govern obert s'aglutinen un conjunt de pràctiques que comparteixen l'objectiu de transformar de manera substantiva el sector públic. A més, s'associa a dos processos interdependents amb efectes globals (Nicandro, 2015). Aquests són, d'una banda, els avanços de les TIC, que suposen l'empoderament de la ciutadania amb l'accés a la informació, mitjançant el *e-government*, quan aquestes ferramentes s'apliquen a la gestió i prestació de serveis.

D'altra banda, l'arrelament de principis de transparència i *accountability*, que suposen la demanda per part de la ciutadania d'espais propis. La transparència política és la tendència cap a l'accessibilitat a la informació a l'àmbit públic. L'*accountability* és la rendició de comptes. El terme es compon de dos elements essencials: l'*answerability*, com l'obligació del funcionariat públics a informar de les decisions i justificar el per què; i, d'altra banda, l'*enforcement*, la possibilitat que el funcionariat siga objecte de sanció, en cas d'incomplir les seues funcions (Cortés, 2014).

Amb el coneixement d'aquests termes s'ha establert el marc conceptual general on se situa la investigació de la participació ciutadana i les experiències de la implementació de Pressupostos Participatius a la comarca de la Ribera.

2.1. Participació ciutadana

En primer lloc, per entendre què és la participació ciutadana hem de donar un pas enrere, ja que aquesta se situa dins de l'acció col·lectiva, el que Hannah Arendt situava entre l'esfera privada i l'esfera pública. L'autora no considera la igualtat com principi inherent a les persones, però situa la mateixa com a necessitat que naix a la *polis*, és a dir, quan es passa de la individualitat a la ciutadania col·lectiva és quan deixem d'estar sotmesos a la necessitat i passem a formar part entre iguals.

Per entendre el seu pensament hem de tenir en compte que parteix de la identitat com element essencial, i és per aquesta raó que cadascú dels individus deixa enrere les seues identitats que el diferencien de la resta, i que marquen la seua pròpia naturalesa, per formar part de la ciutadana amb únicament la identitat política, la qual es qualificada per Arendt com *“artificial, construïda voluntàriament i referida a la capacitat de presentar-se en públic sense cap limitació per tal d'intercanviar paraules i accions”*. I és aquest àmbit públic, on res es troba predeterminat, objecte d'un canvi constant que es reforma i reajusta a través de l'acció política. Amartya Sen afirmava que la possibilitat de desenvolupament es troba relacionada directament amb un ús més efectiu de la comunicació i de les polítiques participatives (Sen, 2000). Però prendre part requereix de dos decisions prèvies: si s'ha d'actuar o no, i la direcció d'aquests actes, i, posteriorment, analitzar la intensitat i duració de l'acció.

Entrant en la terminologia de participació, hi ha propostes de diferents autors i autors¹⁴, però Conge (1988) va realitzar una profunda revisió de la terminologia per analitzar les variables que s'havien o no de considerar per a l'articulació de la definició, per finalment determinar que la participació política és *“l'acció individual o col·lectiva a nivell nacional o local que recolza o s'oposa a les estructures, autoritats o decisions relacionades amb la distribució o assignació dels béns públics. L'acció pot ser verbal o escrita, violenta o no, i amb diferents intensitats”*.

D'altra banda, Sabucedo i Rodríguez (1996) entenen l'acció política com *“qualsevol comportament intencional realitzat per un individu o grup amb la finalitat d'aconseguir incidència en la presa de decisions”*. Per últim, Merino (1995) parla de la participació com *“un acte social, col·lectiu i producte d'una decisió personal”*, per tant, entén que els dos elements complementaris són la influència de la societat sobre l'individu, així com la voluntat personal d'influir en la societat.

Amb les diferents definicions del concepte de participació podem concloure que no hi ha cap definició model, sinó que depèn de les variables a les que es vulga atorgar una major transcendència. Per a aquest estudi entenem que la participació ciutadana és ser part de l'acció col·lectiva en l'esfera pública política per tal d'influir en les decisions

¹⁴ Ja exposades a l'epígraf 2 de Conceptes clau, com Verba i Nie (1972), Booth i Seligson (1978) o Uhlaner (1986).

i la gestió administrativa, amb un espai de deliberació com a canal de comunicació bidireccional.

Però hi ha diferents tipus de participació, segons les variables que vertebrin la mateixa. A més, hem de tenir en compte que els primers estudis en matèria de participació es centraven únicament en el vot, com mecanisme de participació convencional per excel·lència. És per això que hem de classificar, en primer lloc, entre participació convencional i no convencional¹⁵ o tradicional i nova, segons si es troben o no institucionalitzades aquestes formes de participació. És a dir, segons si es desenvolupen dins del marc prèviament dissenyat o si, d'altra banda, contenen amb la participació que es desenvolupa al marge d'aquests espais¹⁶.

A més, també es distingeix segons l'origen d'aquesta participació, si es promou institucionalment, es basa en organitzacions o és individual, com podem observar a la Tabla 1 [Annex 1]. Tanmateix, Milbrath (1981) proposava altres dicotomies per distingir les formes que podia adoptar la participació. Per exemple, entre oberta o coberta, segons si existeixen restriccions per part dels individus que participen; autònoma o per invitació, en funció de la voluntat individual i el seu desig de participar a l'acció; episòdica o continua; verbal o no verbal; individual o social, entre altres variables.

Bruguè, i Martí i Puig (2011) plantejaven altra classificació en funció de la base de participació. Es pot distingir entre la participació de base associativa, quan es canalitza mitjançant grups organitzats -ja siga de manera sectorial o territorial-; de base personal, quan la ciutadania participa a títol individual -pot ser de manera intensiva, si exigeix una forta dedicació al procés, o extensiva, quan involucra a un ampli nombre de persones però no exigeix una participació intensa-; i, per últim, de base mixta, quan té en compte ambdós actors, tan col·lectius com individuals.

Aquests mateixos autors indiquen també diverses formes per a l'articulació de la participació ciutadana. En forma de monòleg *-few talk-*, que representa una forma d'organitzar la participació ciutadana on existeix un discurs dominant i la ciutadania és apàtica als missatges i no conta amb capacitat per emetre opinions; la xerrameca *-many talk-*, és a dir, el parlar per parlar, però sense cap diàleg ni resultat; i, finalment, el diàleg *-some talk-*, és la forma de participació ciutadana estructurada a partir d'espais de

¹⁵ Organismes internacionals, com el Comitè de Ministres del Consell d'Europa (2001) o la OCDE (2001), han assenyalat la importància de les formes no convencionals de participació per a l'aprofundiment democràtic, per la importància que han adquirit aquestes accions com a reflex d'una actitud democràtica i crítica. Stocker (2001) indica que aquest impuls es veu traduït en les diferents iniciatives que les administracions públiques han emprès per formalitzar nous instruments de participació que es basen en el model no convencional, de manera puntual, i amb elements oberts i deliberatius.

¹⁶ No obstant això, aquesta classificació, com és natural, ha anat canviant al llarg del temps amb l'aparició de noves formes i la implantació de noves tecnologies, que ha portat a l'acceptació de formes tradicionalment considerades no convencionals com les manifestacions. Clar exemple són accions que actualment es promouen des de les institucions, com el Dia de la Dona al 8 de març.

conflicte definites, amb actors informats i interessats en els assumptes que són objecte de debat. És únicament en aquesta última on s'aplega a resultats que són operatius per a la gestió pública. També trobem distincions en funció del contingut, segons si es dirigeix la participació al diagnòstic i formació de l'agenda local, si s'ocupa d'incidir en decisions i formulació de polítiques, o si es centra en la gestió de serveis.

D'altra banda, aquesta classificació es conjuga amb l'escala de participació segons el nivell de implicació de la ciutadania i de les institucions, és a dir, de la intensitat en la relació que s'estableix entre ambdós elements, que s'utilitza per mesurar quin és el grau de participació ciutadana. Hi ha diferents escales que han proposat diversos autors i autors¹⁷, entre ells Weidemann i Femers (1993), posteriorment adaptada per Carver (2002) com es pot observar a la Tabla 2 [Annex 1]. Els tres primers nivells, malgrat que no es puguem considerar participació com a tal, són imprescindibles per a considerar l'existència de participació. I al nivell més alt trobem la participació al procés de implementació i amb funció de fiscalització, ja que suposa el punt més elevat de corresponsabilitat amb les institucions.

Per a Milbrath la participació política és acumulativa, és a dir, qui realitza una acció té tendència a realitzar altres. Organitza aquestes accions piramidalment, com es mostra a la Tabla 3 [Annex 1], de manera que les accions a la base es realitzen amb més freqüència. L'autor considera que aquestes són les activitats que caracteritzen el procés normal de la democràcia i sols serien possibles en aquelles societats on es troben cobertes les necessitats bàsiques. Com observem, se centren en la participació electoral marcada per un fort sistema de partits, però ho podríem aplicar de manera general al nivell de participació social dins del teixit associatiu.

També es poden identificar els objectius que són desitjables amb la participació, amb fins a cinc nivells, com es reflecteix a la Tabla 4 [Annex 1]. Brugué i Gallego (2001) també mencionen la funció dels resultats que el govern espera de la participació ciutadana. D'una banda, la legitimitat¹⁸, ja que segons el grau d'acceptació que genere, millora les oportunitats d'èxit de les decisions; i, d'altra banda, la capacitat per sensibilitzar i educar a la ciutadania¹⁹.

¹⁷ Arnstein (1971) feia una classificació semblant a la de Carver, en funció del paper que atorgava a la ciutadania i els resultats que els governants esperaven obtenir. Separava en tres mecanismes diferents de participació, en primer lloc, instruments que ofereixen informació; a la part central, mecanismes que donen veu a la ciutadania i les seues organitzacions; i, finalment, la participació més potent on es trasllada el poder, i s'hi estableixen relacions de corresponsabilitat. Gyford (1991) traduïa aquesta escala jurídicament al dret a ser informat, dret a ser consultat i dret a prendre part, respectivament.

¹⁸ La legitimitat de l'Administració Pública depèn del sistema polític, per tant, no sols s'ha de legitimar al govern sinó el que produeix, és a dir, les polítiques públiques.

¹⁹ Recordem a la reconeguda dita: "*Sols s'aprèn a participar, participant*", estesa a la Grècia clàssica com a bressol de la democràcia. Malgrat que amb la perspectiva actual podem afirmar que s'enquadrava a un marc més que antidemocràtic, ja que la participació es limitava als barons adults amb certs requisits, que es consideraven vertaders "ciutadans", deixant fora més de la mitat de la població.

Respecte als mecanismes de participació, alguns d'ells són els jurats ciutadans (Sintomer i Koehl, 2002), les enquestes deliberatives (Curtain, 2003) o els pressupostos participatius (Pineda, 2002; Ganuza i Álvarez, 2003), que són el present objecte d'estudi. Tots aquests instruments tenen en comú que no requereixen una organització prèvia de la ciutadania.

A la fi, després d'observar les diferents classificacions, se'ns obri un món de possibilitats, ja que totes les formes són complementàries i no excloents, el que ofereix més formes de participació ciutadana. Tanmateix, les diferents combinacions compleixen el doble requisit d'intentar influir en les decisions polítiques i obté com a resultat la promoció d'actituds ciutadanes.

És important que centrem territorialment l'àmbit d'estudi de la participació que ens ocupa, el municipal, perquè com Brugué, i Martí i Puig (2011) assenyalen, aquest nivell territorial és complex per ser l'espai on convergeixen dos mons amb dinàmiques i lògiques de funcionament diferents.

Autors contemporanis del segle XVIII, ja reflexionaven respecte a la implicació en aquest àmbit. Bentham es referia als ajuntaments com *“organitzacions funcionals que contribueixen, en tant que protagonistes de la descentralització administrativa de l'Estat, a millorar l'eficiència de les actuacions públiques”*. I Mill, per la seua part, parlava dels municipis com *“escoles de ciutadania, espais de proximitat entre governants i governats i com instrument per afavorir la dispersió del poder polític sobre el territori”*. Els ajuntaments, en tot cas, es conjuguen en ambdues perspectives, perquè sempre són simultàniament administracions i governs locals.

No obstant això, s'ha de ficar en valor l'evolució històrica. Durant la transició el paper de l'associacionisme va ser molt important per les seues reivindicacions i l'elevat nivell d'activitat, i amb la progressiva posada en pràctica de l'Estat de Benestar, els Ajuntaments van servir com mecanismes de desactivació, ja que des de les institucions s'assumien les seues reivindicacions. Es passa d'una dinàmica de confrontació i exigències a la coproducció de serveis. Els Ajuntaments es converteixen en el que Cockburn (1977) denomina “estat local”, com a braç executor de les polítiques de l'Estat de Benestar.

Expertes i experts en la matèria parlen del “model de municipi de benestar”. L'Estat de Benestar és una combinació d'elements econòmics, socials, tecnològics i polítics que combinats generen una situació de creixement econòmic i estabilitat social. A més, va acompanyat de dinàmiques on la democràcia és, a la vegada, instrumental, perquè la participació de la societat civil es veu limitada al absorbir la seua funció des del propi sector públic.

D'aquesta manera, es comença a qüestionar la lògica eficientista i apareixen nous discursos centrats en que la funció administrativa local no ha de dedicar-se a la provisió de béns i serveis, sinó que ha de ser qui habilite, coordine i atorgue les capacitats per realitzar les activitats (Ridley, 1998 i Stoker 1988). Apareix el nou terme de municipi relacional (Stewart i Stoker, 1989; Brugué i Gomà, 1998; Goss, 2001), que situa a la societat i organitzacions a una nova situació, obri les portes als actors i facilita la seua incorporació a feines de gestió i provisió de serveis municipals.

Es trenca el pacte de benestar que permetia intercanviar serveis eficients per passivitat política, i, en conseqüència, pareix necessari tornar a definir els paràmetres de la relació entre persones governants i governades (Font i Gomà, 2000). A més, el procés de globalització influeix en major mesura al govern local (Pineda, 2002), ja que suposa, paradoxalment, un major reconeixement d'aquest nivell territorial, per ser aquest on la societat es mou diàriament i, per tant, on poden sorgir els obstacles i demandes de les persones.

Per aquesta raó, ha de ser el govern local qui compte amb l'autonomia i les competències necessàries per fer front a les demandes ciutadanes que poden sorgir. Ha de tenir la capacitat d'oferir instruments de participació per a que la ciutadania pugui intervenir en les decisions que li afectaran directament. I és, en aquest punt, on intervé el principi de subsidiarietat²⁰, pel qual el titular d'una competència²¹ deu ser la instància més propera a la ciutadania, on la separació entre les persones governants i governades és menor.

La raó d'aquest principi és política-democràtica, per facilitar la rendició de comptes del governant front al governat, ja que quan més efectiu aquest principi, més consolidada la democràcia. Per aquesta qüestió, es considera que quan més allunyades les competències del govern i administració local, aquestes han d'estar motivades, perquè no s'hi està garantint el principi de subsidiarietat (Zafra, 2004).

D'altra banda, el terme de governabilitat²² naix amb la globalització²³, i fa referència a una nova forma de governar i articular els diferents nivells institucionals. La governabilitat és una visió diferent del govern, orientada cap a la societat civil, on els instruments fonamentals són la negociació i els pactes, abans que la jerarquia, força i

²⁰ Es recull a l'article 4 de la Carta Europea d'Autonomia Local, en Estrasburg, 15 d'octubre de 1985. A més, el principi de subsidiarietat és un dels criteris d'atribució de competència segons l'article 2.1 LBRL.

²¹ Marc jurídic per a que cada municipi impulse polítiques pròpies diferenciades. Jurídicament s'entén la competència com "*funcions sobre matèries*" (Zafra).

²² A la RAE es defineix com "*art o manera de governar que se proposa com objectiu l'assoliment del desenvolupament econòmic, social i institucional durador, promovent un sa equilibri entre l'Estat, la societat civil i el mercat de l'economia*".

²³ Procés, històric i geopolíticament, entès com el període iniciat després de la caiguda del mur de Berlín al 1989.

imposició sense diàleg, i que implica un canvi en la gestió pública, amb un model en xarxa.

La visió participativa de governabilitat es troba més orientada a la comunitat que al mercat, parteix de les teories de la democràcia participativa i s'alimenta de diverses reivindicacions populars protagonitzades per diversos moviments socials durant els anys 80 i 90 (Subirats i Parés, 2014).

La governabilitat complementa, supera i reorienta la gestió pública després de l'experiència de la Nova Gestió Pública²⁴ (Pineda, 2001). Apareix com a resposta a dos debilitats tradicionals: falta de funcionalitat i legitimitat, i tendeix a ficar en valor el capital social²⁵. En aquest sentit, la governabilitat participativa s'inspira en les teories de democràcia participativa, de manera que no planteja la supressió de les formes representatives, però proposa la necessària complementarietat a través de mecanismes de participació, assumint que aquestes pràctiques s'articulen com polítiques públiques *top-down*²⁶, on l'Administració és qui decideix el contingut, objecte i subjectes de la mateixa.

Respecte a la coordinació institucional, hi ha una necessitat d'integrar tant de manera interna, amb l'articulació de les diferents àrees departamentals²⁷ (com Hisenda, amb Participació i Comunicació, al cas de la implementació de Pressupostos Participatius), així com de manera externa entre les institucions amb la ciutadania, per tal d'adaptar i conèixer les realitats i complexitats que s'hi donen.

A nivell social, es produeix un canvi cap a una societat més heterogènia, i les institucions no es troben preparades per a respondre a una societat tan complexa. Kooiman (1993) parlava de la necessitat de crear noves estructures i capacitats de govern derivades de la interacció d'una multiplicitat d'actors influents²⁸. Ací és on apareix un dels factors diferencials de la governabilitat participativa, com és la intenció d'involucrar a la ciutadania als processos de *policy-making*, és a dir, formulació de polítiques.

²⁴ La Nova Gestió Pública (NGP), qüestiona la relació administrativa i burocràtica amb l'Administració Pública. Els seus objectius fonamentals són millorar l'eficàcia i qualitat de la gestió governamental (Aguilar, 2007).

²⁵ Putnam (1993) va popularitzar el concepte de capital social entès com un conjunt de característiques intangibles d'una comunitat -densitat associativa, nivells de confiança interna...-.

²⁶ El model *top-down* és el que entén la implementació com una seqüència de passos per aconseguir uns objectius; mentre que el model *bottom-up* parteix del coneixement empíric i es dissenya la implementació de baix cap a dalt.

²⁷ Açò és, des de les pròpies institucions, s'ha mantingut una estructura simple sense interconnexions constants entre àrees d'acció. I, d'altra banda, senyala Ganuza (2005), que existeix una tendència secular de la ciutadania a desfragmentar l'Administració.

²⁸ Els actors a una política pública són les persones o grups que emprenen accions per determinar o influir en el procés de formació de les polítiques. En aquest cas, Kooiman es refereix a la inserció al triangle d'actors a la ciutadania, que fins ara quedava fora i actuava com un actor opositor, per ser un actor aliat -el que promou la legitimitat de l'actor promotor, en aquest cas, l'Administració Pública municipal- (Subirats, Varone i Larrue, 2008).

En tot aquest procés, té un paper important l'aparició de les noves tecnologies, ja que és l'instrument per acabar amb les estructures d'intermediació. No obstant això, l'Administració Pública no es beneficia del potencial que ha implicat el canvi tecnològic, sinó que utilitza aquest avanç per seguir fent el que ja feien però de forma més eficient, sense una transformació organitzacional. Com apuntava Mark Poster (2007) *“Internet no és un nou “martell” per clavar millor els “claus” de sempre”*.

En aquest discurs es troba insert el concepte de **govern obert**, que s'associa amb termes com transparència, accés a la informació i rendició de comptes, així com la participació ciutadana. L'objectiu principal és la democratització de les decisions públiques (Ruvalcaba i Criado, 2016). I és la traducció en la pràctica de la governabilitat, doncs trobem que els municipis apliquen Plans d'Acció en govern obert, i a molts Consistoris, una de les Regidories en les que s'articula porta aquest nom.

D'altra banda, em de contextualitzar amb la tendència doctrinal que parla d'una crisi democràtica. Aquesta és conseqüència directa de la crisi de representació, el dèficit de legitimitat institucional i la necessitat d'una millora en la gestió. Però aquests factors han d'anar relacionats amb el canvi de paradigma, un marc contextual històric i social que ha sofrit grans canvis.

A nivell sociològic, el canvi cap a valors postmaterialistes (Inglehart, 1991), amb l'entrada en joc a la vida pública d'àmbits que fins al moment es consideraven part de la vida privada; així com aspiracions personals que van més enllà de la seguretat i el cobriment de les necessitats bàsiques, i tendeixen cap a l'autorealització personal i ambició de ser part. És per aquesta raó que la ciutadania té nous interessos i busca nous espais propis, la *“nova cultura política”* (Clark i Navarro, 2007).

A més, entra en joc el canvi tecnològic, que amb la consolidació de la xarxa d'Internet, s'estableix un nou espai de debat que pot ser un instrument adequat per a aquelles persones que tenen interès en ser part a l'esfera pública (Pineda, 2012).

Respecte a l'interès en política, Putnam (2002) ja analitzava la ciutadania estatunidenca i assenyalava que cada vegada estava menys implicada en la política. Aquesta tendència afecta a les democràcies post-industrials, pels canvis socials, polítics i tecnològics que han debilitat la producció de capital social i de la participació en assumptes públics. Pel que l'autor ja avançava que assistíem a un *“canvi generacional en les pautes i nivells de participació”*.

Aquest fet, com analitza Morales (2005), es trasllada de la mateixa manera a l'Estat espanyol, on, el que els analistes denominen “viatge de noces” de la democràcia, va durar molt poc de temps, ja que a mitjans dels 80 hi havia ja una sensació generalitzada de desafecció. A més, l'Estat espanyol és un dels territoris amb menor participació, com trobem a la Tabla 5 [Annex 1]. La participació s'hi ha mantingut malgrat que en nivells

reduïts²⁹. No podem parlar d'una generació cívica al nostre Estat, excepte la socialitzada a la guerra civil i la dictadura amb nivells més baixos de participació³⁰.

Per a parlar de nivells d'implicació en la participació per part de la ciutadana, és important tindre en compte el concepte de “Democràcia sigil·losa”³¹ entesa com la tendència a la participació als processos polítics, però amb la predominança de la delegació de les decisions en els polítics, sense una necessària implicació ciutadana. És a dir, aquesta onada d'interès en la participació directa no és universal, i gran part de la societat no té interès en participar al procés polític, però sí en el resultat i el com de la presa de decisions³².

A l'informe del CIS³³ s'apunta que existeix una preferència respecte a que s'incorporen més mecanismes participatius amb intervenció de la ciutadania als processos de decisió³⁴, però es plantegen dos dilemes. D'una banda el que els experts denominen “dilema moral institucional” de la ciutadania, qui pensa que els polítics tenen capacitats per prendre les decisions més adequades, però que aquestes tendeixen cap als seus interessos partidistes i personals i no al bé comú i interès col·lectiu. D'altra banda, “el dilema moral cívica”, la creença que la ciutadania no té els recursos -temps i informació, principalment-, ni l'interès per involucrar-se en l'àmbit polític³⁵.

No obstant això, tal i com assenyala Pineda (2012), la insatisfacció de la ciutadania i desafecció no es tradueix en una tendència cap altres sistemes polítics, sinó que manté l'arrelament cap al sistema democràtic, el que Easton anomenava “paradoxa de la

²⁹ La participació és contextual, de la mateixa manera que ho és l'interès en polític, a més de variables independents. A aquesta conclusió aplegarem després d'analitzar dades dels Baròmetres del CIS en el context del procés independentista català (Informe per a Sistema Polític Espanyol, 2017).

³⁰ Laura Morales (2005): *“en la majoria de casos, la generació d'espanyols nascuts en democràcia no difereix en gran mesura dels seus majors; en canvi, es mostren menys favorable a col·laborar amb organitzacions i associacions polititzades.”* És a dir, la democràcia no produeix una generació especialment inactiva, però tampoc una ciutadania més activa.

³¹ El concepte de “Stealth Democracy” apareix de la mà de Hibbing i Theiss-Morse amb la publicació del seu llibre amb el mateix nom al 2002. El seu estudi se centra en el cas nord-americà, i tracta de mostrar que existeix interès pels processos polítics, però per aquest tipus de democràcia sigil·losa.

³² Hem pogut observar aquesta tendència en la gestió de la pandèmia del COVID-19 a l'Estat espanyol. Per exemple, amb la decisió sobre les fases i els territoris que havien de passar de fase, l'exigència principal ha sigut la demanda d'una major transparència per conèixer quins han sigut els criteris per a prendre la decisió.

³³ Centre d'Investigacions Sociològiques. (2012). *¿«Democràcia sigilosa» en España? Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos (Nº71)*.

³⁴ Respecte als processos polítics, Hibbing i Theiss-Morse (2002) assenyalaven que la combinació de les variables de confiança institucional i social, eren clau. Ja que al ser molt baixes ambdues, es tendeix a la demanda de procés no participatiu recolzant el model Stealth Democracy.

³⁵ Malgrat tot, trobem trets sociològics comuns entre els qui recolzen experiències participatives: la joventut, a municipis d'entre 50.000 i 100.000 habitants i amb un major nivell d'estudis, i trets polítics com situar-se a l'esquerra en l'eix ideològic, i votar a partits menuts i/o regionals. D'altra banda, el major recolzament a aquesta democràcia sigil·losa es dona entre les persones que manquen d'estudis, són votants de dretes i també a ciutats de les mateixes característiques. Aquest perfil és en el que es reflecteix amb claredat el recolzament de manera simultània a experiències més participatives i basades en el recurs dels experts.

democràcia al segle XX”. Malgrat ser durant aquest quan es va estendre el sistema polític globalment, i es pot afirmar que el segle XX va ser el període de la democràcia, és el que més crítiques rep i on més desafecció existeix a nivell institucional, així com un desprestigi generalitzat de les institucions democràtiques. Per tant, la lectura que es pot fer és que es reclamen canvis.

2.2. Pressupostos participatius

Una vegada establert el marc de la participació, podem entendre on se situen els Pressupostos Participatius, sent una experiència participativa³⁶ on es conjuguen l'àmbit territorial local i l'acció participativa col·lectiva, convertint-se en el vehicle adequat per tal que la perspectiva social es trobe inclosa en les decisions polítiques.

Segons les diferents classificacions de participació ciutadana, podem determinar que els OP són una forma de participació no convencional i promoguda institucionalment, per emmarcar-se en els mecanismes de participació directa, com es mostra a la Tabla 1 [Annex 1]. A més, segons les formes participatives que presentava Milbrath, són un mecanisme obert, per invitació, episòdic i social. La base participativa és mixta a la majoria dels casos on s'han implementat aquesta experiència.

Respecte a l'articulació, malgrat que el procés de deliberació no siga com s'hi plantejava a l'inici, sí que s'estableix una relació bidireccional i estructurada en forma de diàleg (Brugué i Martí i Puig, 2011). En el que concerneix al contingut, se centra en incidir en les decisions i la formulació, ja que les propostes es troben a la fase de disseny, i la votació per escollir quins seran les que s'executen.

La definició original sorgida al Brasil feia referència a, com apunten Pires i Pineda (2008), *“una metodologia concentrada en la recerca de superació dels límits de la democràcia representativa, per a crear governs menys autoritaris i més capacitats de contribuir a la reducció de les injustícies i les desigualtats socials predominants als països pobres”*. Però, donat que el context històric, social i polític és diferent, la definició ha sofert una evolució³⁷. L'expressió de “Pressupostos Participatius” és utilitzada per a denominar diferents tipus d'experiències que comprenen algun grau de implicació de la societat civil en els processos de decisió relacionats amb la hisenda, la gestió de projectes i les polítiques públiques d'interès col·lectiu (Pires i Pineda, 2008).

³⁶ És una política pública entesa com una “hipòtesi de millora” que es tradueix en una dualitat per ser simultàniament el resultat d'un procés polític en el que interactuen actors amb diversos interessos, i la ferramenta per fer possible una transformació social (Subirats, 2008).

³⁷ És també per aquesta raó que van sorgir les primeres crítiques en implementar-se a diferents països d'Europa la mateixa metodologia utilitzada a Porto Alegre, ja que es considerava que aquesta no era apta per a països amb un major nivell de desenvolupament.

En primer lloc, el pressupost com a tal és aquell document que recull una previsió de despeses i ingressos, així com drets i obligacions d'una institució pública, convertint-se en una ferramenta indispensable per a la gestió i planificació de les polítiques públiques. A la vegada que, com assenyala Pineda (2001), és *“el reflex de les prioritats econòmiques i socials del govern, que tradueix les polítiques i compromisos en decisions que determinen com s'obtindran els recursos i quina serà la seua destinació”*.

Per tant, estableix els recursos disponibles per a l'acció política a nivell local, que, en aquest cas, s'obri a la participació ciutadana, tendent a una forma de cogestió veïnal (Ganuja i Francés, 2012). D'aquesta manera es converteix en un instrument essencial per a la ciutadania, fent-los part de la presa de decisió que els afectarà directament a la qualitat de vida.

D'altra banda, el **cicle pressupostari**³⁸, que es compon de les etapes d'elaboració, aprovació, execució i avaluació. La fase d'elaboració és on s'estructura la proposta, amb la definició de prioritats, programes i projectes, i on majoritàriament s'obri a la participació a les experiències a l'Estat espanyol (Pires i Pineda, 2012), on es recullen les propostes ciutadanes per tal d'establir una relació de preferències.

A continuació, la fase de valoració, i aquesta, segons el tipus d'OP en els que enquaden -siguen consultius o deliberatius-, es pot dividir en dos subfases, una primera de caràcter legal quan passa a mans dels tècnics que realitzen un estudi de viabilitat i comproven que les propostes compleixen els requisits establerts³⁹. A la fase d'execució, torna a l'àmbit administratiu qui s'encarrega de dur a terme els projectes que han sigut escollits. I, per últim, l'avaluació, fase que no es té en compte en la pràctica, però que és essencial per a dur a terme una estratègia a llarg termini que valore l'impacte.

D'altra banda, dins dels OP podem trobar diferents **classificacions** en funció de l'àmbit territorial, la temàtica del contingut i segons grups específics⁴⁰, i aquestes variables poden combinar-se entre elles. Com també, depenent la implicació ciutadana en el procés⁴¹, on trobem aquells que són de caràcter consultiu, on es recullen opinions que no són vinculants, per prendre decisions posteriorment -la consulta pot ser des

³⁸ S'imbrica amb el cicle de formació d'una política pública -model abstracte i heurístic- que es divideix en la formació d'agenda, formulació i decisió, implementació i, per últim, l'avaluació. I és aquesta última, essencial, de la que depèn que es cree un cicle, en funció dels resultats obtinguts.

³⁹ Aquests requisits són principalment de caràcter econòmic, que no superen el màxim de recursos destinats a la partida; temporal, que no superen el període -normalment per a que es puguin executar anualment-; i de contingut.

⁴⁰ Van tindre un gran impacte les propostes de pressupostos participatius de xiquets, de joves i de dones, ja que entrava en joc la perspectiva de infància i la perspectiva de gènere, cada vegada més institucionalitzada. (Pires i Pineda, 2008).

⁴¹ També es diferencia entre les experiències que tenen una votació inclusiva i deliberativa (Fishkin, 1995). Les inclusives es caracteritzen per voler incorporar un màxim de població possible, amb importància de la votació mitjançant l'elecció de propostes; les de votació deliberativa posen més accent ací que a la votació, el que se sol fer per la limitació del nombre de participants, és a dir, que el debat siga profund i de qualitat.

d'enquestes a procediments més oberts, però sense deliberació-. Pires i Pineda (2012) assenyalen que la voluntat política d'escoltar i respectar els resultats de les consultes pot variar segons el període i intencionalitat. Tanmateix, existeix una línia difosa, ja que amb el pas del temps o per alteracions, el procés pot evolucionar cap a un procés deliberatiu, on existeix -malgrat que en diferents nivells- una participació activa de la ciutadania, i no sols s'emet una opinió, sinó que les decisions són vinculants per a les autoritats que hi haurà d'executar-les.

En aquest últim cas, hem de relacionar amb la variable de transparència, ja que si la deliberació no va seguida d'un procés transparent i accessible, obtenim de nou una experiència que es troba allunyada de la societat i no aconsegueix l'objectiu inicial d'apropar les decisions públiques als ciutadans. Açò ocorre de la mateixa manera amb la fiscalització durant i després del procés, ja que sense aquesta pot disminuir l'efectivitat de les decisions que s'han pres i tornar-se un procés participatiu que es tradueix en oportunisme electoral.

Els OP plantegen una forma de govern transversal, amb l'entrada del concepte de governabilitat⁴², per a la que es requereix una autonomia local reforçada, per tal de no quedar relegat al braç executor de l'Administració i que permeta marge d'acció per implementar les pròpies polítiques, perquè com enuncia Ganuza (2005) els mecanismes vinculants a un procés de presa de decisions han de *"prioritzar polítiques i no prendre posició sobre polítiques"*.

A més, hem de tenir en compte que no es tracta d'una tecnologia neutra, no es pot traslladar mecànicament, sinó que ha d'adaptar-se a les diferents realitats i contextos específics. Perquè a la fi, *"la sostenibilitat de les experiències depèn de factors endògens i exògens com el compromís polític del govern, les característiques de la societat civil, disponibilitat de recursos, experiències acumulades i la conjuntura política, econòmica i social"* (Avritzer i Navarro, 2003).

Els Pressupostos Participatius van nàixer⁴³ durant el període legislatiu del 89 al 92 a Porto Alegre, capital de l'Estat de Rio Grande do Sul al Brasil, mentre es trobava al govern el *Partido dos Trabalhadores* (PT), una formació d'esquerres en la que van posar les seues esperances la població més marginada social i políticament a l'Estat (Pineda i

⁴² Com indica Ganuza al seu estudi (2005), l'Estat espanyol ha seguit la estela internacional amb el desenvolupament de Plans Estratègics i Agendes 21. Actualment trobem que el camí ha seguit amb les Agendes 2030 i els ODS, on la participació ciutadana es converteix en una ferramenta clau per l'avanç social, especialment a l'objectiu 16 "Pau, justícia i institucions sòlides", on es converteix en essencial el control ciutadana per a l'adequada articulació.

⁴³ Malgrat que va ser la primera vegada que s'establí aquesta denominació i metodologia, a altres municipis de Brasil una dècada abans es realitzaren altres experiències precursors en les que es tractava d'establir un diàleg entre l'Ajuntament i la ciutadania. Principalment es centrava a zones perifèriques amb mancances d'infraestructures. Alguns d'aquests municipis van ser Lajes, Boa Esperanza, Vila Velha, Diadema i Piracicaba (López i Pineda, 2013).

Pires, 2017). Però hi ha haver obstacles per al PT i el seu ànim de canviar la distribució de la riquesa, perquè el pressupost per a la partida d'inversions era molt baix, ja que la gran part del pressupost municipal es destinava al pagament del sou del funcionariat i l'oferta de serveis públics.

En aquest moment va ser quan l'alcaldia, a càrrec d'Olívio Dutra, va proposar dur a terme una deliberació amb els habitants de la ciutat, per tal de decidir conjuntament quina seria la destinació dels escassos recursos dels que disposava el Consistori, així s'originaren el que denominaren *Orçamento Participativo*.

El procés, quan es va iniciar per primera vegada, demanava, en primer lloc, la participació de la ciutadania, que podien presentar la seua proposta mitjançant una Delegació elegida per totes les persones pertanyents a cada regió⁴⁴. El procés de participació comença amb una primera assemblea on l'alcaldia rendeix comptes -de l'exercici anterior-, i les persones part de la delegació i el consell de les 16 entitats territorials poden proposar, discutir, criticar i preguntar, mentre es troben presents totes les persones sense restriccions, i entre totes les presents elegeixen qui formarà part de la Delegació oficial⁴⁵.

L'eix fonamental és la transparència ja que l'alcaldia motiva davant el veïnat les decisions que es prenen respecte als projectes presentats, a més, la Delegació té com a funció fonamental la recollida de demandes, presentar-les i fiscalitzar els projectes que s'executen. D'altra banda, el Consell, òrgan de poder del poble, constituït per dos consellers de cada regió, junt a representants sindicals i funcionariat -dos-, i d'altres persones pertanyents al govern, sense dret a vot per no desvirtuar l'objectiu inicial. Aquest es reuneix setmanalment i és l'encarregat d'escollir les propostes que s'implementaran.

Aquesta experiència participativa va ser molt més que un procediment administratiu, va suposar la implicació directa de la població i la seua entrada en la vida pública, formant subjectes polítics amb capacitat de decisió. Tanmateix, s'ha de tenir en compte el context que l'envolta, ja que no sols es va implementar l'OP, sinó que progressivament es van anar impulsant altres espais de participació com fòrums temàtics i consells sectorials.

L'objectiu a Porto Alegre era implicar a la ciutadania als assumptes públics i regenerar l'arena política que es trobava devastada després del règim no democràtic⁴⁶. L'OP va canviar la vida de la gent i també de la ciutat, i va transcendir a nivell mundial, encapçalant polítiques públiques que inclouen a la ciutadania, el que avui es vertebraria

⁴⁴ Per ser la ciutat tan gran en extensió i habitants, es va subdividir en regions i subregions.

⁴⁵ S'escull 1 delegat per cada 10 persones presents a l'assemblea, per tant, quan més gent hi partecipe, més delegats per defensar les seues reivindicacions.

⁴⁶ Dictadura militar des del colp d'estat del 31 de març del 1964 al 1985, malgrat que netament militar va ser fins el 67 i, posteriorment s'aprovaria una Constitució civil que donava pas a un Estat autoritari.

al govern obert. A partir dels 90 va ser quan van agafar notorietat com una metodologia de gestió pressupostària democratitzant, i dos dècades després comença el que Pineda i Pires (2017) anomenen “resemantització” dels OP. Es va passar del procediment dirigit a la inversió de prioritats de les polítiques públiques municipals, a la condició d'instrument per a la transparència en la gestió de recursos públics i per combatre la corrupció.

Durant els 90 el procés es va difondre pel Brasil⁴⁷, i es va anar estenent a altres llocs del continent, entre ells Equador, Perú, Argentina, Uruguai i al Carib, sent Amèrica del Sud l'epicentre de l'experiència (Sintomer, Hezberg i Allegretti, 2012). Va rebre reconeixement per part d'organismes a nivells mundial com el Banc Mundial o l'ONU⁴⁸. Va ser l'agència HABITAT⁴⁹ que pertany a l'ONU i és l'encarregada de vetllar per la qualitat social de les ciutats, qui la va incloure a la llista de bones pràctiques. Esta qualificació internacional li va donar impuls per aplegar i estendre's a altres territoris (Ganuza i Francés, 2012), posant-se en marxa a Europa (Sintomer, 2008; Krylova, 2007), Àsia (Paul, 2007; Brillantes JR., 2007), Àfrica (Shall, 2007, 2007a) i Amèrica del Nord (Lerner i Wagner, 2006).

Tot açò ha provocat, com ja assenyalàvem a l'inici de l'epígraf, els canvis al seu significat, objectius i metodologia en relació a l'experiència original (Pires i Pineda, 2008). Les claus fonamentals a aquesta metodologia partidària són la participació popular sense biaix, per la predominança del moviment associatiu amb la inclusió de tota la ciutadania individualment, i les polítiques públiques de naturalesa redistributiva, centrat en regions de renda baixa, va fer que es consagrés com el mitjà *petista* de governar. A més, la deliberació és un element fonamental dels OP, ja que és aquesta la que aporta qualitat a les decisions.

2.2.1. Trajectòria a l'Estat espanyol

A més d'altres reconeixements internacionals que va tindre l'experiència a Porto Alegre, a partir dels anys 2000 es va iniciar un camí cap a la integració de la ciutadania. Ja al 2001, el Consell d'Europa recomana als governs promoure la participació i facilitar una major implicació de la ciutadania a la gestió pública. Des de l'àmbit econòmic l'OCDE impulsava iniciatives per facilitar la participació i implicació als diferents nivells administratius. El Programa per a les Nacions Unides de Desenvolupament -PNUD-

⁴⁷ López i Pineda (2013) divideixen per etapes: la consolidació del 89 al 92; la massificació brasilera del 97 al 2000, i a partir d'aquest any la diversificació fora d'Amèrica del Sud, quan apareixen les primeres experiències espanyoles.

⁴⁸ Al 1994 es va considerar com una de les 42 millors pràctiques de gestió urbana, i al 2000. Es pot consultar la fitxa de bona pràctica a l'enllaç http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=3226

⁴⁹ ONU-Habitat és l'Agència de les Nacions Unides per a Assentaments Humans, treballa per el desenvolupament urbà social, econòmic i ambientalment sostenible.

(2002) a l'informe sobre Desenvolupament Humà insistia en la necessitat d'ampliar la participació com a mesura de desenvolupament a nivell econòmic (Ganuza, 2005).

Tanmateix, el Consell d'Europa aprovava la Carta sobre educació per a la ciutadania democràtica i l'educació en Drets Humans⁵⁰, on es fa referència a la participació activa en les esferes civils, polítiques, socials, econòmiques, jurídiques i culturals de la societat com un mitjà imprescindible per a l'educació de la ciutadania democràtica. Totes aquestes iniciatives a nivell mundial han propiciat que a tots els continents s'hagen impulsat diferents models d'OP⁵¹.

A Europa, els pressupostos participatius s'insereixen a un procés més ampli de modernització de l'Administració local. Amb la generalització de pràctiques de gestió privada i amb l'establiment d'una nova forma de relació entre persones governants i governades (Ganuza i Gómez, 2008).

Les experiències que es fiquen en marxa a Europa tenen en comú cinc elements (Ganuza i Gómez, 2008). L'objecte és la discussió financera en la que prima el debat sobre recursos limitats i la seua priorització; es desenvolupen a escenaris que impliquen un conjunt de subunitats territorials -barris, districtes- i un espai general -ciutat o municipi-; les experiències són periòdiques, generalment anuals; recullen un espai deliberatiu per a debatre; i el procés inclou la rendició de comptes.

A diferència que a Brasil, a Europa la implementació d'OP és un instrument més de la gestió pública i no es presenta com una forma diferent de dur a terme l'Administració, malgrat que suposa canvis a la lògica tradicional de funcionament.

Però, centrant-nos en les experiències implementades a l'Estat espanyol, l'Atlas Mundial de Pressupostos Participatius (Dias, N.; Enriquez, S.; Julio, S. (coord.), 2019) recopila un total d'entre 350 i 400, totes elles impulsades des de governs municipals, 24 d'ells a capitals de província. No obstant això, hi trobem diferències en aquestes experiències participatives, ja que a les primeres la metodologia era de caràcter més obert amb deliberació⁵², mitjançant assemblees i autoregulació per part del teixit associatiu. Com indiquen al seu estudi Pires i Pineda (2012), les primeres experiències van ser molt semblants a la metodologia que s'implementava a Porto Alegre, la qual cosa és enganyosa, ja que no es valorava el canvi de context i paradigma, obviant les especificitats de cada ciutat o municipi.

⁵⁰ Adoptada en el marc de la Recomanació CM/Rec(2010)7 del Comitè de Ministres. Accessible a l'enllaç <https://www.coe.int/es/web/compass/council-of-europe-charter-on-education-for-democratic-citizenship-and-human-rights-education>

⁵¹ Per a més informació, el Atlas mundial de Pressupostos Participatius del 2019 recull les diferents experiències classificades territorialment per continents i països.

⁵² A les experiències implementades a l'Estat espanyol la tendència és a la reducció del procés deliberatiu, com assenyalava el Atlas mundial de Pressupostos Participatius del 2019.

Però, una vegada es va estendre per altres territoris, ho ha fet amb elles la tecnologia, que ha sigut instrument fonamental, basant-se principalment en la utilització de plataformes digitals. Com recorden Criado i Rojas (2015), s'utilitzen les TIC a un escenari on la transparència, la participació i col·laboració són indispensables a les institucions públiques.

Es va iniciar a principi dels 2000, i els primers municipis es trobaven a Andalusia, on majoritàriament governava Esquerra Unida -Cabezas de San Juan, Rubí i Còrdova- qui contava amb un programa federal que incloïa com política pròpia la implementació de processos participatius, però, no obstant això, *“és impossible fer una inferència entre govern d'Esquerra Unida igual a Pressupostos Participatius, ja que la coalició d'esquerres governa a altres municipis i no segueix l'extensió d'aquestes pràctiques (...) una de les qüestions bàsiques és la voluntat de l'equip de govern (...) més que una estratègia de partit -EU o PSOE- hi ha una estratègia de persones⁵³ concretes per dur a terme el procés”* (Ganuza, 2005).

La quantitat d'experiències va augmentar significativament a partir de les eleccions de 2007, malgrat que es paralitzaren al 2011, conseqüència de la crisi financera que va afectar en gran mesura als Ajuntaments, junt als comicis municipals, i es tornaren a reactivar al 2015, període de clímax on més ha estelat la implementació⁵⁴. A més, no podem oblidar la importància que va tenir l'aprovació de la Llei de mesures per a la modernització del govern local⁵⁵, on es reflecteix, per primera vegada, la necessitat de la participació ciutadana i estableix el marc per a la participació en el pressupost.

2.2.2. Anàlisi DAFO

L'anàlisi DAFO⁵⁶ és una tècnica utilitzada a les disciplines de ciències socials per abordar la capacitat prospectiva del diagnòstic i el plantejament d'estratègies de futur operatives a partir de la situació present.

⁵³ Aquesta tendència s'ha mantingut al llarg del temps, i és una de les principals raons per a que, principalment a les primeres experiències, no es mantinguera l'experiència participativa, perquè aquesta no formava part d'una estratègia ni planificació. Açò ja ho apuntaven reiteradament a diversos estudis Ganuza i Pineda.

⁵⁴ Tant de manera autoregulada pels propis Consistoris com l'externalització, ja que s'ha professionalitzat el sector i cada vegada més empreses privades es dediquen a dur a terme aquest tipus de processos, com a manera de garantir un procediment objectiu i professionalitzat.

⁵⁵ Llei 57/2003, de 16 desembre, que va entrar en vigor l'1 de gener de l'any següent.

⁵⁶ Per saber-ne més, “La investigación participativa: métodos y técnicas” (Francés, F.J.; Alaminos, A; Penalva, C.; Santacreu, O.A., 2015).

A partir d'aquesta anàlisi organitzarem la informació respecte a les limitacions - debilitats i amenaces- i les potencialitats -fortaleses i oportunitats- que es plantegen a l'experiència participativa dels OP. D'aquesta manera obtenim informació organitzada respecte aspectes positius i negatius, en l'actualitat i al futur.

| DEBILITATS | AMENACES |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Depèn de la voluntat política • No respon a una estratègia • Requereix de tradició participativa • La ciutadania organitzada té més pes • Es dedica a una partida en concret • Té un efecte puntual i no estructural | <ul style="list-style-type: none"> • Conflicte entre l'interès general i particular • Estructura i lògica de l'AP • Afiançar clientelismes • Baixa participació • Baixa confiança en el govern |
| FORTALESES | OPORTUNITATS |
| <ul style="list-style-type: none"> • Mecanisme de participació • Augmenta el poder polític social • Nou espai públic de connexió • Corresponsabilitza la ciutadania • Oberta a tota la societat • Flexibilitat del procés | <ul style="list-style-type: none"> • Es reforça la transparència • Facilita la rendició de comptes • Augment de legitimitat • Eficàcia a l'Administració • Via tecnològica • Evitar corrupteles |

Font: Elaboració pròpia.

Debilitats

En aquest marc trobem tots els aspectes negatius que podrien millorar-se o modificar-se. Es tracta de limitacions per la pròpia essència dels OP.

En primer lloc, una de les debilitats més manifesta és la dependència de la voluntat política, ja que sense implicació política per impulsar experiències participatives, aquestes no s'hi donarien. El que s'uneix al fet que l'àmbit de participació i la seua implementació no respon a una estratègia nacional organitzada, el que comporta dos conseqüències fonamentals. D'una banda, que cada municipi dissenya la política en funció dels recursos⁵⁷ i mitjans dels que disposa. D'altra, com assenyala Pineda (2009) acaba per respondre més aïlladament a una estratègia política d'un partit concret que pot o no tenir continuïtat. El resultat de la mancança d'estratègia comú és un desenvolupament, en la pràctica, asimètric i amb cleவில்.

⁵⁷ En la implementació d'una política pública hi ha diversitat de recursos en joc. Principalment el jurídic, organitzatiu, així com els de personal o econòmics. Si hi ha manca d'algun d'aquests per part dels actors s'hi produeixen desigualtats i irregularitats en la implementació.

En segon lloc, existeix la necessitat d'una prèvia organització social i tradició participativa, ja que, malgrat que no és indispensable per al seu funcionament, sense aquesta és molt difícil que s'assente i tinga efectes el procés. A la vegada, es dona la paradoxa que, encara que la participació és de base mixta, Ganuza i Gómez (2008) al seu estudi extrauen que un 72'6% de les persones que participen en processos d'OP pertanyen a associacions o altres organitzacions. És a dir, a la fi participen en major mesura aquelles persones acostumades a participar, que coneixen els canals de comunicació i els espais de deliberació. Per tant, sempre tindran un major pes les associacions de major arrelament, que actuen com a grup d'interès de les seues respectives causes.

Per altra banda, respecte als recursos econòmics que s'hi destinen, es dedica en la majoria dels casos a una part de la partida de noves inversions, és a dir, a la inclusió de nous projectes que es demanden per part de la ciutadania. En conseqüència, queden fora partides que es mantenen de forma automàtica i sense cap qüestionament, com els ingressos -impostos municipals-, o despeses corrents -de personal- (Pires i Pineda, 2008).

Per finalitzar, hem de tenir en compte que, en tot cas, la implementació d'OP és sectorial i té un efecte puntual i no estructural. Malgrat l'impacte positiu que es pot extraure a curt termini, la manca d'estratègia transversal -com anunciàvem a l'inici-, produeix irregularitats en la gestió i implementació.

Amenaces

A aquest apartat es tractaran totes les qüestions que suposen potencials riscos que haurien de prevenir-se i són resultat d'elements exògens, però influents al procés participatiu. S'hi reflecteix un clar conflicte entre l'interès general i l'interès particular, ja que per avançar al nivell municipal és el veïnat, amb interessos individuals, el que hi participa, formant part d'un interès que esdevé col·lectiu⁵⁸. És en aquest punt, on es torna indispensable la transparència, ja que sense una informació accessible i clara per a la ciutadania, no hi ha possibilitat d'una participació de qualitat, i més al camp pressupostari.

Un assumpte important en aquest punt és l'Administració, que no es troba preparada per a aquest tipus de procediments (Pineda, 2009). La implementació d'una política participativa com els OP comporta una planificació complexa i íntegra que requereix d'una organització transversal, sistematització, transparència i processos deliberatius. L'Administració Pública es troba en un procés de modernització -oportunitat- en aquest aspecte, per adaptar-se a les noves circumstàncies que exigeixen la coordinació entre les diferents àrees departamentals al Consistori, així com entre aquesta i la ciutadania (Ganuza, 2005).

⁵⁸ S'entén que els interessos col·lectius, malgrat que no siguin majoritaris, són també interessos comuns compartits entre la ciutadania, que col·laboren pensant en l'interès públic comú i no l'individual (Subirats i Parés, 2014).

Respecte a la seua naturalesa, els OP no són mecanismes vinculants jurídicament⁵⁹, malgrat que tampoc s'entenen limitats al caràcter consultiu. No obstant això, podria suposar, en algunes circumstàncies, que es convertisca en un instrument per afavorir el clientelisme durant el període electoral.

A nivell social i polític es plantegen diferents reptes, ja que l'escenari de la participació s'ha caracteritzat principalment per deficiències al nivell de participació, baixa confiança en el govern i en els partits, així com una baixa afiliació en les organitzacions socials, el que es tradueix en l'atomització de la societat.

Fortaleses

Ací trobem les capacitats o factors d'èxit dels OP que haurien de reforçar-se per ser positius. L'habilitat més evident és el potencial que té la seua implementació com a mecanisme de participació, que genera impactes tangibles immediats (Parés, 2011). En conseqüència, és una forma d'acabar amb la desafecció, com indica Pineda (2009), *“es converteix en una font d'esperança per a molts ciutadans que senten formar part d'una comunitat democràtica.*

A més, s'obri l'espai públic a una nova via de connexió entre l'executiu i la ciutadania (Pineda, 2004). S'eliminen actors intermediaris i s'apropen persones governants i governades, promovent un canal de comunicació bidireccional institucionalitzat.

En l'àmbit de la gestió pública té una important influència, per establir-se una mena de corresponsabilitat. El que es troba íntimament relacionat amb l'aparició de control social de manera institucionalitzada⁶⁰, ja que es dona un lloc propi a la ciutadania dins del procediment de presa de decisions.

En l'articulació de l'OP, aquest es destina tant a la ciutadania organitzada del teixit associatiu com no organitzada, evitant atorgar una posició privilegiada⁶¹ -malgrat el que indicàvem a les debilitats -, i possibilitant la participació sense exigències que augmente el cost de intervenció a un procés participatiu.

⁵⁹ En gran part de la legislació de les diferents autonomies, que han dedicat un espai normatiu a processos participatius o acords de deliberació en els que podríem enquadrar els Pressupostos Participatius, aquests és consideren no vinculants, el que li resta a la capacitat de deliberació, decisió i control ciutadà.

⁶⁰ Ganuza i Gómez (2008) apuntaven que *“L'aposta pels pressupostos participatius pot ser vista com una aposta per l'augment de poder de control de la ciutadania sobre els seues representants, que serviria tant de finestra per instruir demandes dels ciutadans al sistema, com d'aparador de la gestió municipal, augmentant la transparència de l'Administració local”.*

⁶¹ Açò minva la possibilitat de que aparega la figura del *free-rider* a una organització, ja que al disminuir les exigències per participar, s'obri la possibilitat a tota persona interessada.

Per últim, el procediment dels OP és, i així ha de seguir sent, suficientment flexible per a permetre l'autoregulació per part dels participants; així com per tal que hi haja marge d'actuació per adaptar-se a les seues peculiaritats en cada cas.

Oportunitats

En aquest epígraf s'emmarquen els recursos potencials que se situen en l'entorn de l'OP i s'han de fer valdre. La transparència i l'accés a la informació són elements que s'utilitzen com instrument per a la pràctica de les experiències, a la vegada que és el mateix objectiu de la implementació. A més, a l'àmbit pressupostari es requereix que la informació es presente amb claredat, ja que la ciutadania no està acostumada a tractar aquests assumptes, i menys al sector públic.

Seguit, trobem una clara oportunitat, i efecte també de la transparència, donat que es converteix en un mecanisme per evitar corrupteles⁶², tant durant el mateix procés, com als resultats que s'obtinguen del mateix, com projectes nascuts de propostes ciutadanes.

Tanmateix, el pressupost passa de ser alguna cosa merament tècnica per a ser un instrument polític, on l'*accountability* o rendició de comptes, passa a ser element fonamental de l'escenari a la relació entre persones governants i governades. És una variable molt influent per aconseguir un augment de legitimitat, per tal d'acabar amb la desafecció política generalitzada i que el nivell de participació siga superior.

Aquesta legitimitat es refereix tant al propi sistema democràtic com a les polítiques públiques que s'impulsen des de les institucions. Per aquesta raó, té efectes directes també sobre l'eficàcia a l'Administració i govern municipal, que continuen el procés de modernització amb la conjugació de les diferents regidories.

La modernització i adaptació de l'Administració a un nou context va de la mà de les noves tecnologies, que s'han convertit en un instrument imprescindible per aplegar a un major nombre de persones amb un cost molt menor i disminuir la despesa de recursos.

⁶² Malgrat que al mateix temps, s'ha de tenir una correcta fiscalització dels processos ja que aquests poden ser utilitzats per afiançar clientelismes, mitjançant la promeses de dur a terme projectes que proposen certs sectors amb major influència. Es dibuixa una fina línia entre el mecanisme per acabar amb la corrupció i instrument per a la mateixa.

3. Metodologia

Per a la realització d'aquest treball s'ha utilitzat una metodologia qualitativa. L'estudi s'ha vertebrat en dues fases, una primera referent a l'estudi de l'estat de la qüestió, i una segona fase de recollida de dades per a la realització de l'anàlisi de l'estudi de cas que ens ocupa. Durant aquesta última s'han donat limitacions de la investigació. Aquesta s'ha desenvolupat entre el 18 de febrer i el 15 de maig de 2020, període marcat per circumstàncies especials que han provocat la saturació de moltes institucions, com els Ajuntaments. L'estat d'alarma a l'Estat espanyol per l'emergència sanitària producte de la pandèmia per la COVID-19 ha esdevingut un obstacle per a realitzar activitats de caràcter presencial. Per tant, hi ha informació que no s'ha pogut recopilar o contrastar adequadament a l'epígraf corresponent a l'anàlisi de les experiències a les comarques riberenques, per no haver-se contestat l'entrevista o qüestionari elaborats.

L'estudi té com a objecte l'anàlisi de la implementació de Pressupostos Participatius als municipis pertanyents a les comarques que conformen la Ribera. Un estudi de cas que ens permetrà apropar-nos a una perspectiva comparada entre municipis, i conèixer les diferències evolutives que s'han produït al llarg del temps al nostre territori, a partir de l'estudi de diferents variables.

Per desenvolupar aquesta s'ha realitzat primerament l'anàlisi bibliogràfica de llibres, articles i informes, per elaborar un estudi teòric de la participació. Els tipus i nivells de participació i, concretament, els Pressupostos Participatius, la seua història, desenvolupament i implementació contemporània.

A continuació s'ha realitzat una anàlisi de documentació dels processos participatius municipals. Les fonts consultades corresponen a la informació pública a les pàgines web dels Ajuntaments, i documents interns disponibles als Portals digitals *ad hoc* per als processos participatius, o adherits al Portal de Transparència, així com notícies de mitjans de comunicació locals o els perfils a les Xarxes Socials institucionals.

No obstant això, durant el procés d'investigació s'ha pogut constatar que en nombroses ocasions, l'experiència participativa no deixa constància a cap lloc. I, per tal d'evitar l'absència a l'estudi de quelcom municipi que es trobe en aquest cas, s'ha enviat a cadascú dels Consistoris municipals un correu electrònic per tal de ratificar si s'han implementat, o no, els Pressupostos Participatius. S'envia un total de 57 correus electrònics, per obtenir la resposta dels 48 municipis de la Ribera objecte d'estudi. El nombre supera els municipis pels casos en que les adreces electròniques facilitades a les pàgines web municipals són errònies, i es tracta de contactar mitjançant altres departaments o les mateixes bústies ciutadanes.

D'aquesta manera es va poder constatar quins municipis havien realitzat els OP, com Alfarb, del que no hi havia petjada digital, per ser una experiència puntual. Finalment, trobem que la implementació de Pressupostos Participatius s'ha dut a terme a Algemesí, Alfarb, Carlet, Guadassuar, L'Alcúdia, La Pobla Llarga, Rafelguaraf i Riola, i es realitza una investigació exhaustiva per obtindre dades del procediment, on trobem mancances.

Per aquesta raó, s'elabora un breu qüestionari [Annex 2] per tal d'establir una base de dades fonamental, i així conèixer aquella informació que no es facilita a cap document, com els anys d'implementació d'OP, el partit o coalició al govern municipal, la possible externalització del procés o alguna etapa del mateix, la transparència i la petjada digital del procés. A més, al mateix qüestionari es tracta d'apel·lar a les persones responsables del procés -Regidors de transparència, govern obert, o participació, així com Agents de Desenvolupament Local o l'alcaldia- per a que ens faciliten informació que no es troba accessible, i que ha suposat l'instrument fonamental per obtindre documentació fiable que no es trobava pública.

En aquells municipis que ha resultat impossible accedir a informació per no obtindre's cap resposta mitjançant les eines esmenades, com a Algemesí, s'ha contactat directament amb la persona responsable mitjançant correu electrònic o missatgeria instantània per tal de realitzar una breu entrevista [Annex 3] on s'agrupen les mateixes variables que al qüestionari.

4. Estudi dels Pressupostos Participatius a les comarques de la Ribera

Per tal de conèixer l'aplicació pràctica que té la implementació dels Pressupostos Participatius, així com altres experiències participatives, realitzarem un estudi a la Ribera. D'aquesta manera ens aproparem a la gestió municipal dels OP i a aquells municipis on s'haja dut a terme aquest Pla d'Acció analitzarem diferents variables i factors influents al procés, que ens ajudaran a entendre com s'articula la participació ciutadana a l'àmbit local de les comarques de la Ribera.

El territori de la Ribera, es concreta a les comarques territorials de la Ribera Alta i la Ribera Baixa, dos comarques pertanyents a les comarques del centre a la província de València, que formen part de la segona corona metropolitana de la capital, amb una història semblant, però amb característiques demogràfiques i socials pròpies.

D'una banda, la Ribera Alta, amb més de 1.000 km² d'extensió i un nombre d'habitants que supera els 220.000, amb 35 municipis, sent la capital d'aquesta Alzira. Els recursos naturals són escassos, la Murta i la Casella són els paratges naturals municipals protegits, i el parc de l'Albufera al terme d'Algemesí. Es situa entre la costa i les comarques d'interior, el que impedeix que participe del turisme litoral, i els recursos

naturals són insuficients per a competir amb el turisme rural. L'agricultura és molt rellevant, principalment la producció de taronja i caqui, gràcies, en part, al riu Xúquer, un dels rius més cabalosos de la província de València.

D'altra banda, la Ribera Baixa, comarca més menuda de la província situada a la costera d'aquesta, que conta amb 13 municipis amb 278 km² i un total de 75.583 habitants. La capital comarcal és Sueca, malgrat que Cullera és el municipi més conegut pel seu atractiu turístic. Al terme s'estén part de l'Albufera, que s'ha anat aterrant per convertir-se en arrossar, cultiu característic de la zona, junt a la tomaca i el taronger. L'activitat turística és notable per ser una comarca costanera amb un ampli litoral de platja. Però, aquesta comarca es troba també fortament industrialitzada, principalment per l'empresa automobilística Ford i altres empreses auxiliars situades a Almussafes.

Entrant a l'anàlisi que ens ocupa per conèixer aquesta experiència participativa i la seua posada en pràctica a nivell municipal. Observem a la Tabla següent que, a la Ribera Alta, de 35 municipis que la componen, són 7 els municipis que han dut a terme un procés de Pressupostos Participatius, Alfarb, Algemesí, Carlet, L'Alcúdia, Guadassuar, Pobla Llarga i Rafelguaraf. Mentre que a la Ribera Baixa, sols Riola s'hi ha iniciat en aquest camí, dels 13 municipis part d'aquesta comarca.

TABLA 7. COMPARATIVA DELS PRESSUPOSTOS PARTICIPATIUS IMPLEMENTATS A LA RIBERA ALTA I BAIXA.

| MUNICIPI | HAB. | ANY INICIAL | GOVERN | NORMATIVA | EDAT | WEB | RECURSOS |
|---------------------|--------|-------------|-----------|------------|---------|-----|---------------|
| <i>L'ALCÚDIA</i> | 12.009 | 2016 | PSPV | GUIA | 16 | NO | 300.000 (50%) |
| <i>ALFARB</i> | 1.544 | 2016 (sols) | Compromís | REGLAMENT | 16 | NO | - |
| <i>ALGEMESÍ</i> | 27.331 | 2015 | PSPV/EUPV | GUÍA | 16 | SÍ | 200.000 |
| <i>CARLET</i> | 15.598 | 2016 | Compromís | BASE ANUAL | 16 | NO | 200.000 (40%) |
| <i>GUADASSUAR</i> | 5.893 | 2018 | Compromís | REGLAMENT | 18 | NO | - |
| <i>POBLA LLARGA</i> | 4.452 | 2018 | PSPV | BASE ANUAL | 16 o 18 | SÍ | 50.000 |
| <i>RAFELGUARAF</i> | 2.335 | 2020 | PSPV | GUIA | 18 | NO | - |
| <i>RIOLA</i> | 1.759 | 2018 | EUPV | BASE ANUAL | 16 | SÍ | 50.000 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del INE del padró municipal i informació extreta dels documents aportats a partir del qüestionari.

No obstant això, als municipis on no s'han realitzat Pressupostos Participatius, 40 entre ambdós comarques, s'hi posen en pràctica altres mecanismes de participació. Aquests requereixen un nivell menor de implicació per part, tant de les autoritats competents com de la ciutadania. No obstant això, cada municipi ofereix diferents canals de comunicació entre la ciutadania i el Consistori, unes presencials i d'altres online. Doncs una de les variables, que també analitzarem, és l'escletxa digital⁶³, per tal que siga accessible a totes les persones del municipi.

Entre els instruments de caràcter presencial es troba la bústia de queixes i suggeriments que se situa al propi Ajuntament o altres edificis institucionals, els Consells Sectorials, Consells de Participació, i les Assemblees amb el moviment associatiu. A més, alguns municipis contenen amb Centres de Participació Ciutadana, malgrat que l'activitat sol ser baixa i té una utilitat eventual.

De forma online existeixen altres canals, com les bústies ciutadanes, amb els que contenen el 95% dels municipis de la Ribera. Tanmateix, existeixen correus habilitats específicament per a suggeriments o portals de contacte directe amb l'alcaldia. A un terç dels municipis existeix un WhatsApp que funciona de manera unidireccional per tal de fer arribar la informació des del Consistori al veïnat el més aviat possible⁶⁴. A més, moltes de les pàgines web dels Ajuntaments contenen amb Portals de transparència o de govern obert, a través dels quals es tracta de facilitar la comunicació, malgrat que a la pràctica la gran majoria es troben sense contingut i no tenen cap eficàcia.

D'altra banda trobem els municipis on s'han implementat els OP, com observem a la Tabla 7, on s'hi mostren diferents variables. Els municipis són molt variats en el que respecta a la seua població. Trobem des d'Algemesí, segon municipi més gran, després de la capital de la comarca -Alzira-, amb 27.331 habitants, fins a Alfarb amb 1.544 habitants.

Malgrat tot, els resultats obtinguts als processos participatius són molt diferents. Mentre a Riola, amb 1.759 habitants, el procés va tindre molt bona acollida per part de la ciutadania, a Alfarb, que conta amb 1.544 censats, considera que hi va haver una participació molt baixa. I és aquesta la raó per la que les autoritats no volen tornar a implementar-los al municipi, com assegura l'alcalde del municipi, Santiago Cervera Cardete, mitjançant els comentaris del qüestionari: *“No va eixir massa bé, el poble és menut i pràcticament no hi va participar ningú, i ja no ho tornarem a fer”*.

⁶³ Desigualtat en l'accés i ús de les tecnologies de la informació i comunicació. Per evitar que tinga efecte aquesta barrera, principalment generacional, s'ofereixen dos vies a totes les experiències participatives. D'una banda, de manera presencial s'habiliten diversos espais públics, i d'altra, s'obren diferents vies d'accés telemàtic.

⁶⁴ A molts municipis s'ha posat en pràctica durant l'emergència sanitària per la COVID-19 des de març de 2020 i ha funcionat de manera efectiva, adquirint un gran èxit entre el veïnat.

Per tant, el nombre d'habitants d'un municipi no és una variable significant respecte a l'èxit del procés participatiu. Té major valor la cultura democràtica arrelada al municipi i un teixit associatiu enfortit, és a dir, la tradició participativa (Ganuza, i Gómez, 2008).

El primer municipi en dur a terme aquesta experiència participativa va ser Algemesí, com assenyala a l'entrevista Marc Vendrell: *“Els Pressupostos Participatius es van implementar per primera vegada a l'any 2015, tan sols aplegarem a governar la coalició formada per Esquerra Unida i Partit Socialista”*. Posteriorment s'adheriren al 2016 L'Alcúdia, Carlet i Alfarb, i la resta iniciaren el camí al 2018. De Rafelguaraf sols tenim dades a partir d'aquest mateix any⁶⁵. Podem observar, per tant, que el punt d'inflexió és a partir de 2015, amb el canvi del sistema de partits i la fi del bipartidisme a l'Estat espanyol, que era el reflex del que s'havia cultivat als carrers amb les protestes pacífiques del 15-M que posaren damunt el taulell la rellevància de la ciutadania i la seua participació a la vida política.

D'altra banda, hem d'analitzar que la major part de municipis que inicien aquest camí cap a la integració de la ciutadania, el continuen anualment, ja que s'arrela el procediment. A excepció del cas d'Alfarb, municipi que va dur a terme els OP al 2016, però a causa de la baixa participació, aquesta no es va tornar a reprendre. Tanmateix, hi ha períodes durant els quals, no s'ha dut a terme el procés, com a Algemesí que no es va realitzar al 2018. Marc Vendrell, Regidor de Participació Ciutadana d'Algemesí durant el període, apunta que: *“no hi havia pressupost suficient, i era l'últim exercici pressupostari abans de les eleccions”*.

Hem d'observar quin partit polític es trobava al govern municipal al moment d'impulsar el procés participatiu. Als municipis estudiats es troben tots a l'esquerra de l'eix ideològic, sent el PSPV, Compromís i Esquerra Unida els partits que han encapçalat aquestes iniciatives. No obstant això, la majoria dels municipis que inicien aquesta experiència participativa, la continuen posteriorment després de la primera edició. Perquè al conèixer els resultats i l'execució dels projectes seleccionats, la ciutadania es troba més activa i augmenta la participació. Per tant, aquesta variable pot ser significant per al primer impuls, però no per a les posteriors edicions.

A més, a l'estudi realitzat per Pineda i Pires (2017) dels OP implementats a les capitals de província, no és rellevant la ideologia política del partit governant, ja que és conseqüència de la tendència general. De manera que es converteix en un mecanisme utilitzat per partits polítics de diferents ideologies.

⁶⁵ No s'hi han obtingut dades d'altres anys, malgrat que pot ser que s'hi hagen implementat no hi ha petjada digital al respecte. I els OP de 2020 han quedat paralitzats -quan es trobaven ja en fase d'execució, ja que la votació va finalitzar al desembre- des de l'entrada en vigor de l'Estat d'alarma, quan es paralitzaren totes els períodes administratius.

D'altra banda, a tots els municipis analitzats s'han executat els OP de manera autoregulada des del Consistori. Aquests s'han impulsat des de les respectives Regidories de Participació o Govern Obert⁶⁶, qui ha dut a terme tant el disseny com la implementació, així com la fiscalització de la posterior execució dels mateixos.

A més, a la majoria de casos -a excepció dels més menuts- s'ha requerit de la coordinació interdepartamental⁶⁷ amb la Regidoria d'Hisenda o directament amb l'alcaldia. És un reflex del canvi de paradigma a l'Administració Pública amb major connexió i transversalitat per tractar les demandes ciutadanes (Pineda, 2001).

No obstant això, a Algemesí, han fet servir empreses externes per a la manipulació de les dades i per assegurar que es complia la normativa de protecció de dades. Com assegura Marc Vendrell, responsable dels OP: *“vam externalitzar per motius de protecció de dades i seguretat amb el procés, que una empresa fora la que feia recompte dels vots i ens deia el resultat final. També per ser més transparents i que no se'ns poguera acusar de manipular res”*.

Durant la investigació hem trobat diferents normatives a cada cas. D'una banda, el Reglament de Participació, com el que tenen municipis com Alfarb i Guadassuar on s'estableixen de manera genèrica, seguint la normativa autonòmica⁶⁸, els procediments per a les diferents experiències participatives. D'altra banda, la resta de municipis contenen amb bases reguladores o guies pràctiques, com Algemesí que va aprovar una Guia Participativa que recollia els OP a partir de 2016, com apunta Marc Vendrell. Aquestes s'elaboren i renoven -pràcticament sense canvis- anualment.

En tot cas, es garanteixen els principis bàsics que s'estableixen a la Llei autonòmica, de transparència al procediment, paràmetres per a la valoració tècnica, i la motivació en cas de desestimar els projectes que no hagen passat a la fase de votació pública⁶⁹. D'aquesta manera s'inclou a la ciutadania al procediment de manera íntegra, per a que coneguen, no sols el resultat sinó el camí i el “com”.

⁶⁶ Ganuza i Gómez (2008) indicaven al seu estudi que els OP implementats a Espanya depenen majoritàriament de la delegació de participació ciutadana (81%), mentre un 14% depenen d'Hisenda, o d'altres. Al nostre cas, el 100% dels municipis contenen amb una Regidoria especialitzada, malgrat que, també en la gran part dels casos, aquesta es comparteix amb altres seccions, com Comunicació, Esports o Festes.

⁶⁷ Açò ha propiciat en casos com el de Riola, l'elaboració paral·lelament d'un Pla estratègic socioeconòmic, a més de la instauració de Consells de Participació.

⁶⁸ Llei 2/2015, de 2 d'abril, de Transparència, Bon Govern i Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana.

⁶⁹ Els Ajuntaments utilitzen dos mecanismes diferents - o complementaris- per a dur a terme aquesta justificació. Pot publicar-se a la mateixa plataforma els projectes que no han passat l'estudi de viabilitat motivant amb els criteris de la normativa, com a La Pobla Llarga. O enviant correus personals a aquelles persones que proposaven els projectes que no s'han aprovat, el que és menys transparent.

A les regulacions s'indiquen els requisits que han de complir les propostes, que fan referència principalment a que siguin projectes de competència municipal, i s'adherisquen a l'objecte i no sobrepassi el límit pressupostari. Respecte a l'objecte de deliberació per als OP, és únicament la partida d'inversions, que es tradueix econòmicament en un percentatge o quantia fixa dels recursos que corresponen a les noves inversions. A Rafelguaraf s'indica a la Guia participativa, expressament, que “*han de ser necessitats d'infraestructures*”.

Els recursos econòmics que s'hi destinen a les propostes guanyadores de la votació pública varien segons el nombre d'habitants, des dels 50.000€ de La Pobla Llarga⁷⁰ o Riola, municipis més menuts; als 200.000€ que s'hi destinen a Algemés o Carlet. D'altra banda, L'Alcúdia, que té un criteri percentual fixat en un 50% de les inversions, per tant, ha anat variant des dels 580.000€ al 2018, als 300.000€ als anys posteriors.

A més, s'hi estableixen altres criteris, com la perspectiva de gènere, que La Pobla Llarga ha tingut en compte expressament, estipulant a les bases reguladores que les propostes han de complir el requisit de “*ser equitatives des del punt de vista de gènere*”. També s'inclou que les propostes no generen exclusió social i afavorisquen la diversitat dels col·lectius.

D'altra banda, s'hi estableixen qui són els subjectes legitimats per a la participació. El criteri predominant per a participar és estar empadronat al municipi i els subjectes legitimats per participar-hi són, en la major part dels casos, les persones majors de 16 anys. No obstant això, a Guadassuar sols es permet l'enviament de propostes o la votació als majors de 18 anys. En alguns casos, com Alfarb, L'Alcúdia o Rafelguaraf, tenen opció a participar a totes les fases també persones jurídiques com associacions i entitats registrades.

D'altra banda, La Pobla Llarga és a l'únic municipi on es té en compte -sols per a la fase de votacions, no per a la presentació de propostes- a aquelles persones majors de 18 anys que tinguen una propietat al municipi. I Alfarb, permet votar a aquells membres del Consell Sectorials i de Participació Ciutadana, encara que aquests no estien empadronats.

A aquestes normatives també se sol indicar les diferents fases en què es disgrega el procés al llarg del temps. Els diferents municipis divideixen en tres, quatre o fins sis etapes diferents, però a la fi segueixen el mateix camí.

En primer lloc, sempre es planteja la recollida de propostes, per tant, mostra de que no es considera com a etapa essencial prèvia la campanya de sensibilització a la població. Malgrat que al qüestionari, més d'un 60% assegura que s'ha realitzat una

⁷⁰ A La Pobla Llarga es valora que, en cas de que els projectes es quedaren entre 50.000 i 60.000€, es realitzarien però en dos fases.

campanya a peu de carrer -o apunten que la campanya ha sigut mitjançant les Xarxes Socials-, sols de La Pobla Llarga s'ha pogut constatar que va ser així, amb l'elaboració de tallers informatius al mercat setmanal ambulant, i als col·legis i instituts. Prova d'aquesta mancança és l'escassa participació, fonamentalment a les primeres edicions. Però, una vegada la ciutadania rep els resultats del procés participatiu tangiblement amb els projectes executats, s'interessen pel procés i participen a la següent edició.

Tornant a la primera fase de presentació de propostes, tots els municipis recullen propostes íntegrament de la ciutadania, a excepció de Riola, on hi ha opcions que presenta el propi Consistori, les quals passen directament a la fase de votació. Respecte a la proposició per part de la ciutadana, es fa de manera mixta, tant a la pàgina web o plataforma habilitada, com de manera presencial a diferents espais amb bústies. Excepte Guadassuar, que sols recull propostes mitjançant la pàgina web, i no té en compte l'esclatxa digital. Respecte al nombre que s'hi poden presentar, alguns municipis com Alfarb, Carlet o Rafelguaraf fiquen un límit de tres propostes per persona, mentre d'altres no estipulen un màxim, sinó que, com ocorre a Algemesí, i ens indica l'entrevistat: *“normalment el que fèiem era agrupar les propostes paregudes en una soles”*.

A continuació, una segona fase que passa a l'anàlisi de les autoritats competents, per tal de valorar i analitzar l'adequació de les propostes recollides i la viabilitat de les mateixes. Aquesta és igual per a tots els municipis, sols canvia qui realitza l'avaluació, que es pot realitzar per part dels tècnics o funcionariat, o bé mitjançant un òrgan creat *ad hoc*, com a Carlet, on segons les bases s'ha d'elegir prèviament una Comissió Tècnica que serà l'encarregada d'estudiar cadascuna de les propostes i emetre un informe. La desestimació de les propostes es dona principalment per no complir els requisits de les bases, sobrepassar el límit pressupostari i que el manteniment de la inversió siga sostenible, o per no ser competència municipal.

En aquest punt, es plantegen dos possibles opcions. D'una banda, aquells municipis que utilitzen prèviament un sendàs per tal d'eliminar aquelles propostes que no es consideren prioritàries, com, per exemple, a Algemesí -al 2015-, mitjançant el Consell de Participació, o Assemblees associatives. El funcionament es concretava, com indica el Regidor durant aquest període, de manera que: *“triaven segons el seu àmbit la millor proposta. Per exemple, el Consell de Benestar Social -format per actors socials com Creu Roja o Algemesí Solidari i els partits polítics- triava fer una biblioteca en el barri del Raval, el Consell d'Esports, on hi ha clubs esportius, triava un pavelló auxiliar i el Consell de Medi Ambient elegia fer carrils bici. Açò feia que el ciutadà no triara en un centenar de propostes sinó que els consells de participació com a òrgans representatius filtraven propostes, i finalment quedaven unes 8 o 9 per votar”*. D'altra banda, els municipis que directament presenten totes les propostes, agrupant aquelles semblants en funció de l'àmbit d'actuació.

A continuació, pot haver-hi una presentació per a la informació pública, com a Riola o Carlet, que es presenta en Assemblea pública, a partir de la qual s'obri el període de votacions públiques. Durant el període de votació, es poden escollir a la majoria de municipis un màxim de tres propostes, ja que l'objectiu és prioritzar. La votació sí que és de caràcter mixt a tots els municipis, habilitant-se tant la plataforma⁷¹, com un espai per a votar presencialment. Ací tenim el cas especial d'Algemesí, que al seu primer any de implementació, al 2015, els OP van ser de base associativa, ja que va ser l'assemblea associativa municipal la que presenta i votava, al mateix plenari, els projectes.

I, per últim, la fase d'avaluació, la qual ha sigut obviada per part de tots els municipis que han dut a terme l'experiència participativa. A cap municipi s'ha realitzat cap informe final que valore l'impacte de la implementació dels OP.

Respecte a la petjada digital dels processos de participació, el millor reflex es troba a la recerca de la informació, que es converteix en una vertadera gimcana, donat que la majoria dels municipis no contenen un web específic per als mateixos⁷². I, en tot cas, si hi ha estat aquest, ha desaparegut una vegada finalitzat el procés. D'altres contenen l'apartat de participació al web municipal, però els enllaços no es troben habilitats i es troben inaccessibles una vegada finalitzat el procés. A molts casos, com a L'Alcúdia o Alfarb, sols trobem rastre del procés a les publicacions realitzades a les Xarxes Socials.

Els resultats, al 50% de casos no són accessibles, per diferents causes, ja siga perquè no hi ha una plataforma digital que es mantinga al llarg del temps, com a Algemesí, que com indica Vendrell: *“Actualment els resultats no són públics perquè la web es va renovar tota, ja que en el seu moment era independent de les altres web municipals i es va decidir unificar tot”*. O perquè s'ha eliminat tot tipus d'informació, com Alfarb. El que ocorre és que al no prendre's com una estratègia de llarg termini, es pren com un projecte anual del Consistori, que es va renovant anualment.

És per aquesta raó que la transparència que s'enuncia a la normativa queda desproveïda de garanties efectives, quan l'accessibilitat a la informació no és fàcil i clara per a tota la ciutadania.

⁷¹ Pàgina web, portal digital, bústia online, formulari de Google o correu electrònic són els diferents mecanismes que s'ofereixen des dels Ajuntaments.

⁷² Sols La Pobla Llarga i Carlet (25%) tenen una pàgina web exclusiva, o apartat dins de la web de l'Ajuntament per als Pressupostos Participatius. També Algemesí, però es va reformular posteriorment, i no es troben accessibles els processos participatius anteriors.

5. Conclusions

Amb l'arribada de l'Estat de Benestar es va establir un model de democràcia per delegació basada en la tecnocratització dels serveis públics on la ciutadania és mera consumidora, i al final de cada legislatura es converteix en votant. A més, l'Administració Pública no es trobava estructurada ni preparada per a respondre a certes demandes per part de la ciutadania, ja que suposa enfrontar-se a una realitat complexa des d'una estructura simple. Prova d'açò va ser la crisi financera que va incentivar la desafecció per convertir-se la figura dels polítics en part del problema i no de la solució, el que es va entendre com una crisi de funcionalitat.

Aquesta tendència és la que va suposar l'allunyament entre les institucions i la ciutadania, traduït en desinterès, escepticisme i desafecció política. La desconfiança respecte al govern és una de les causes de l'absència de legitimitat, i en conseqüència, provoca que minve la participació convencional i es busquen espais no convencionals, allunyats de la jerarquització. La participació s'ha d'entendre, per tant, no com una via de reacció o contestària, sinó com un canal que atorgue la capacitat d'impulsar iniciatives pròpies i formar part de les decisions polítiques.

Respecte als Pressupostos Participatius, de l'anàlisi realitzada podem extraure que els objectius de la metodologia són millorar els procediments de implementació de les polítiques públiques, empoderar a la ciutadania i, a la fi, aprofundir en la democràcia. Aquesta última es reflecteix en que les experiències han sigut un mecanisme per tal de vèncer la crisi democràtica i de representació que estaven sofrint les institucions, començant pel municipis, que malgrat ser el nivell institucional més proper a la ciutadania, és el més afectat respecte a la desafecció política. Açò es reflecteix al percentatge de participació a les eleccions municipals⁷³, al voltant de 60-65%, aproximadament 10 punts per baix de les eleccions generals⁷⁴.

Hem de considerar que els OP són una manera d'incloure i integrar a totes aquelles persones que són excloses de drets ciutadans com els processos electorals, malgrat tenir les mateixes obligacions al municipi que la resta del veïnat, com ocorre amb les persones migrades. Es converteix en un instrument adequat per afavorir la integració real i efectiva i reforçar una major qualitat democràtica local. Però, totes les estratègies que tinguen com a finalitat transformar la relació establerta entre persones governants i governades ha de tenir una visió integral, i reconèixer les contradiccions socials i les identitats individuals i col·lectives, per obrir nous canals inclusivament amb la societat civil.

⁷³ A les dades del Ministeri d'Interior, el 2007 hi ha haver un 63'96% de participació a les Eleccions municipals, al 2011 va augmentar fins al 66'21%; al 2015 el percentatge es queda en 64'89%; finalment al 2019 es mantindria als 65 punts percentuals.

⁷⁴ És una dada aproximada a la mitjana, ja que no es tenen en compte les circumstàncies contextuais i l'àmbit territorial. Però és pot observar a la tendència a la taula [Taula 6, Annex 1] de participació electoral extreta de l'Informe Ministerial de les Eleccions Generals en Espanya 1977-2016.

Malgrat que els OP tenen una gran potencialitat de retorn, s'ha de contar amb altres formes participatives, i que no es donen de forma aïllada. Tanmateix, les experiències participatives haurien de millorar-se significativament avançant cap a models amb visió estratègica de llarg termini, major deliberació, compromís polític i dotació pressupostària. Però també és necessari que hi haja una societat civil compacta i participativa, per al que cal sensibilitzar i formar prèviament.

La participació entorn aquesta metodologia és molt baixa, ja que no sol aplegar als dos dígits, a Porto Alegre, amb 15 anys de participació s'alcançava un 7%, per tant, hem de plantejar-nos si és un mecanisme efectiu, perquè, a més, la societat és caracteritzada per la seua heterogènia i no sempre receptiva a nous canals de participació. Al que s'unix el fet que s'articulen els interessos generals a partir de les decisions i intervencions de una xicoteta part de la ciutadania. A diferència de Brasil, a Europa i per extensió a Espanya no es pot observar un gran impacte social de la implementació, donat que la metodologia no ha arribat a un grau de maduresa i institucionalització al sistema democràtic.

Respecte a l'estudi de cas, a la Ribera, la implementació d'OP va ser més tardana que a la resta de l'Estat espanyol, on començaren a implementar-se arran els anys 2000, inclòs més tard que a l'inici de les experiències al País Valencià. A més, el percentatge de municipis que han implementat el procediment és molt baix, a la Ribera Alta, un 20% -17,14% si exclouem a Alfarb que actualment no els implementa-, i 7'69% a la Ribera Baixa. Al total de la Ribera un 16'6% -8 de un total de 48 municipis-.

De l'estudi de variables podem extraure que el procés d'implementació dels OP a la Ribera és de naturalesa inclusiva, ja que es caracteritza per voler incorporar un màxim de població possible, amb major importància de la votació mitjançant l'elecció de propostes que de deliberació. Les Assemblees que s'hi realitzen són de caràcter informatiu, no s'observa una vertadera deliberació més que passar pels filtres tècnics, per tant, no és un canal realment bidireccional de diàleg. La base de la participació és mixta, ja que es canalitza tant per grups organitzats i associacions que hi poden participar, com de manera individual. A més, és de caràcter extensiu, ja que no exigeix una participació intensa, sinó que busca involucrar a un ampli nombre de persones. Respecte a l'objecte dels OP, aquest és tractar d'incidir en la formulació de polítiques, malgrat que siga de manera restringida i afecte únicament a la partida de inversions.

Tanmateix, com hem pogut observar a l'anàlisi, la transparència i l'accés a la informació són elements fonamentals com a ferramenta i objectiu. És un mecanisme eficient per a evitar corrupteles, però s'obri una escletxa amb la manca d'una adequada rendició de comptes⁷⁵. Açò es relaciona directament en l'absència d'una vertadera fase d'avaluació, no s'hi realitzen informes d'impacte del Pla d'Acció municipal, perquè com

⁷⁵ Aquesta, de la mateixa manera que ocorre amb les eleccions, és produeix posteriorment. Per exemple, al Ban municipal de L'Alcúdia, on es rendeixen comptes de l'edició anterior amb la presentació del nou procés d'OP.

ja hem anomenat, no hi ha cap estratègia que plantege els objectius inicials i els resultats als que es pretén aplegar, per tant, s'acaba desvirtuant el propi procés.

L'obstacle principal és la manca d'estratègia global a tots els nivells territorials, així com per part de cadascuna de les institucions locals. Reflex d'açò és que en la majoria dels casos els resultats obtinguts són eliminats anualment, sense un fil de seguiment. Respecte al nivell territorial, als municipis de menor grandària moltes vegades es facilita el procediment a causa de les dimensions de la pròpia Administració. L'estructura és menys rígida a nivell burocràtic, és més difosa la línia de separació entre departaments, tant funcional com competencialment-, i facilita la coordinació.

En tot cas, és important que la implementació d'OP s'integra amb altres experiències participatives i mesures, que mostren una intenció d'instaurar una tradició participativa de llarga durada. Podem concloure que, les polítiques en matèria de Govern Obert i Participació es troben en una fase emergent respecte a la concepció i definició entre els governs locals a l'Estat espanyol. Els resultats obtinguts constaten una realitat on el concepte s'entén de forma heterogènia, però es mantenen elements bàsics com la transparència.

6. Referències bibliogràfiques

Llibres i articles

Abellán, P. (2013). Representación política y democracia. Aportaciones desde la Teoría de la Representación en los últimos diez años. *Universidad Complutense de Madrid. Revista Española de Ciencia Política*. (Nº33) pàgines 133-147.

Arendt, H. (1997). *¿Qué es la política?* Barcelona, España. Paidós.

Casas, E. (2009). Representación política y participación ciudadana en las democracias. *Universidad Autónoma de Madrid. Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*. (Nº205 gener-abril) Volumen 51.

Cortés, A. (2014). El concepto de *accountability*: una mirada desde la ciencia política. *Cuadernos de Ciencias Políticas. Universidad EAFIT*. (Nº6).

Criado, J.I. i Ruvalcaba, E.A. (2016). ¿Qué es y qué se entiende por Gobierno Abierto? Análisis de la percepción e implementación del Gobierno Abierto en el ámbito local español. *NovaGov y Universidad Autónoma de Madrid*.

Delfino, G. i Zubieta, E. (2010). Participación política: concepto y modalidades. *Anuario de Investigaciones*. Volumen XVII, pàgines 211-220.

- Francés, F.J., Alaminos, A., Penalva, C. i Santacreu, O.A. (2015). *La investigación participativa: métodos y técnicas*. Cuenca, Ecuador. PYDLOS ediciones.
- Ganuzá, E. (2005). Democracia y nuevos horizontes: emergencia y límites de los Presupuestos Participativos en España. *Acciones e Investigaciones Sociales*. (Nº20), pàgines 5-39.
- Ganuzá, E. i Francés, F.J. (2008). ¿A qué llamamos participar en democracia? Diferencias y similitudes en las formas de participación. *Revista Internacional de Sociología*, Volumen. LXVI. (Nº49 gener-abril), pàgines 89-113.
- Ganuzá, E. i Gómez, B. (2008). *Control político y presupuestos participativos en España*. Madrid, España. Fundación Alternativas.
- Ganuzá, E., Olivari, L., Paño, P., Buitrago, L. i Lorezana, C. (2010). *La democracia en acción. Una visión desde las metodologías participativas*. Madrid, España. Antígona, procesos participativos.
- Ginsgorb, P. (2010). *Así no podemos seguir: participación ciudadana y parlamentaria*. Barcelona, España. Los libros lince.
- Guillen, A, K. Sáenz, M. H. Badii i J. Castillo (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Internacional Journal of Good Conscience*. Volumen 4 (Nº1), pàgines 179-193.
- López, S. i Pineda, C. (2013). Experiencias de Presupuestos Participativos en el País Valenciano: análisis de variables que intervienen en su paralización. *Revista de Ciencias Sociales (OBETS)*. Volumen 8 (Nº2), pàgines 259-286.
- Morales, L. (2005). ¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España. *Revista Española de Ciencia Política*. (Nº13), pàgines 51-87.
- Nicandro, C. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. (Nº8 març-agost), pàgines 37-53.
- Pardo, G. i Abellán, M. A. (2016). La integración necesaria entre los enfoques de gestión pública y los procesos participativos democráticos. El caso de #ONTINYENTPARTICIPA. *Revista Enfoques*. Volumen XIV. (Nº24), pàgines 67-90.
- Pineda, C. (2004). Los presupuestos participativos en España: un balance provisional. *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*. (Nº78), pàgines 64-76.

- Pineda, C. i Pires, V. (2012). Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública*. (Nº7 gener-juny), pàgines 51-90.
- Pineda, C. i Vlademir, Pires. (2017) ¿A qué llamamos hoy presupuesto participativo? *GIGAPP Estudios Working Papers*. (Nº77), pàgines 435-449.
- Pineda, C. (2009). Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. (Nº311), pàgines 277-301.
- Pineda, C. (2004). Posibilidades y condicionamientos de los presupuestos participativos. *Revista Temas para el Debate*. (Nº113).
- Pineda, C. (2001). Gobiernos locales: participación ciudadana en el proceso presupuestario. *GAPP*. (Nº22 setembre-deseembre), pàgines 161-172.
- Pires, V. i Pineda, C. (2008). Presupuesto participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. (Nº308 setembre-deseembre), pàgines 207-244.
- PNUD (2002). *Informe sobre desarrollo humano: profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Madrid, España. Mundi-Prensa.
- Subirats, J. i Parés, P. (2014). Cambios sociales y estructuras de poder. ¿Nuevas ciudades, nueva ciudadanía? *Interdisciplina 2*. (Nº2), pàgines 97-118.
- Subirats, J., Varone, F., Larrue, C. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España. Ariel.
- Uribe de Hincapié, Mª T. (2001). Esfera pública, acción política y ciudadanía. Una mirada desde Hannah Arendt. *Estudios Políticos*. (Nº19), pàgines 165-184.
- Zafra, M. (2004). Estudios. La reforma de la Ley de Bases de Régimen Local. Cap: *Reflexiones sobre el gobierno local. Fundación Democracia y Gobierno local*. Institut de Dret Públic. Pàgines 97-113.
- Merino, M. (2013). La participación ciudadana en la democracia. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral*. (Nº4).

Informes

Fundación Alternativas. (2008). Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos. (Nº38) Recuperat de https://www.fundacionalalternativas.org/public/storage/estudios_documentos_archivos/xmlimport-Z566Bv.pdf

Centro de Investigaciones Sociológicas. (2012). ¿«Democracia sigilosa» en España? Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos. (Nº71) Recuperat de <http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Publicaciones/OyA/OyA71a.pdf>

Ministerio del Interior, Gabinete de Estudios Electorales, Unidad de Apoyo de la Dirección General de Política Interior. (2017) . Las elecciones generales en España 1977-2016. Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado: <http://publicacionesoficiales.boe.es>

Dias, N.; Enriquez, S.; Julio, S. (coord.). (2019). *Participatory Budgeting Worldwide Atlas*. Epopeia and Oficina, Portugal.

Congressos

Pineda, C. (2002). Mejora de la gobernabilidad en el nivel de gobierno local: participación de más actores en el proceso presupuestario. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal.

Brugué, Q., Parés, M. *et. al.* (2011). Presupuesto participativo, herramienta para la democracia. *Congreso del Estado de Jalisco (coordinado por Briseño, C.A.)*. Instituto electoral y de participación ciudadana de Jalisco. México. Pàgines 15 - 36 i 85-94.

Legislació

Estat espanyol. Carta Europea de la Autonomia Local, en Estrasburgo, 15 d'octubre de 1985, Butlletí Oficial de l'Estat núm. 47, de 24 de febrer de 1989.

Estat espanyol. Constitució Espanyola. Butlletí Oficial de l'Estat, de 29 de desembre de 1978, núm.311.

Estat espanyol. Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local. Butlletí Oficial de l'Estat, núm. 80, de 3 d'abril de 1985.

Estat espanyol. Llei 19/2013, de 9 de desembre, de Transparència, Accés a la informació pública i Bon govern. Butlletí Oficial de l'Estat núm. 295, de 10 de desembre de 2013.

Estat espanyol. Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures de modernització del govern local. Butlletí Oficial de l'Estat núm. 301, de 17 de desembre de 2003.

Illes Canàries. Llei 5/2010, de 21 de juny, canària de foment a la participació ciutadana. Butlletí Oficial de l'Estat núm. 168, de 12 de juliol de 2010.

Regió de Murcia. Llei 12/2014, de 16 de desembre, de Transparència i Participació Ciutadana de la Comunitat Autònoma de la Regió de Murcia. Butlletí Oficial de l'Estat núm. 8, de 9 de gener de 2015.

Euskadi. Llei 2/2016, de 7 d'abril, de Institucions Locals d'Euskadi. Butlletí Oficial de l'Estat núm. 105, de 2 de maig de 2016.

Illes Balears. Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears. Butlletí Oficial de l'Estat núm. 103, de 30 d'abril de 2011.

Catalunya. Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana. Butlletí Oficial de l'Estat núm. 64, de 16 de març de 2015.

Aragó. Llei 8/2015, de 25 de març, de Transparència de l'Activitat Pública i Participació Ciutadana. Butlletí Oficial de l'Estat núm. 115, de 14 de maig de 2015.

Comunitat Valenciana. Llei 2/2015, de 2 d'abril, de Transparència, Bon Govern i Participació Ciutadana. Butlletí Oficial de l'Estat núm. 100, de 27 d'abril de 2015.

Andalusia. Llei 7/2017, de 27 de desembre, de Participació Ciutadana. Butlletí Oficial de l'Estat núm. 33, de 6 de febrer de 2018.

Galícia. Llei 7/2015, de 7 d'agost, de iniciativa legislativa popular i participació ciutadana en el Parlament de Galícia. Butlletí Oficial de l'Estat núm. 228, de 23 de setembre de 2015.

Castella i Lleó. Llei 3/2015, de 4 de març, de Transparència i Participació Ciutadana de Castella i Lleó. Butlletí Oficial de l'Estat núm. 74, de 27 de març de 2015.

Comunitat de Madrid. Llei 10/2019, de 10 d'abril, de Transparència i de Participació .Butlletí Oficial de l'Estat núm. 163, de 9 de juliol de 2019.

Castella-La Manxa Llei 8/2019, de 13 de desembre, de Participació de Castella-La Mancha. Butlletí Oficial de l'Estat núm. 31, de 5 de febrer de 2020.

Notícies periòdic digital

Barandela, M. (28 de gener de 2019). Tú también puedes hacer una ley: empieza la redacción colaborativa de la primera Ley de Participación en España. Eldiario.es. Recuperat de https://www.eldiario.es/politica/Ley-participacion_0_860914450.html

Cecilia, U. (20 de maig de 2019). Participación ciudadana, el motor para lograr los ODS. La Prensa. Recuperat de https://imprensa.prensa.com/panorama/Participacion-ciudadanael-motor-lograr-ODS_0_5307969229.html

Webgrafia

Naciones Unidas, ONU-HABITAT (Sense data). Recuperat de: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Sense data). Recuperat de: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html>

Congrés dels Diputats. Madrid (Sense data). Recuperat de: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas>

Ajuntament L'Alcúdia (Sense data). Recuperat de: <https://www.lalcudia.com/web/>

Ajuntament Alfarb (Sense data). Recuperat de: <http://www.alfarp.es/>

Ajuntament Algemésí (Sense data). Algemésí Participa. Recuperat de: <https://algesesiparticipa.es/>

Ajuntament de Carlet (Sense data). Recuperat de: <http://www.carlet.es/va/search/node/pressupostos%20participatius?page=2>

Ajuntament Guadassuar (Sense data). Recuperat de: <http://www.guadassuar.es/>

Ajuntament de La Pobla Llarga (Sense data). Recuperat de: <http://www.lapoblallarga.es/va/content/decidim-pobla>

Ajuntament Rafelguaraf (Sense data). Recuperat de: <http://www.rafelguaraf.es/>

Ajuntament Riola (Sense data). Recuperat de: <https://ajuntamentderiola.es/>

Vídeo

[Frente Vecinal Esquel] (Publicat al 2015). El Presupuesto Participativo en Porto Alegre Brasil. [Arxiu de vídeo]. Recuperat de <https://www.youtube.com/watch?v=KVfLX8iF6z4&t=153s>

ANNEXES.

ANNEX 1. TABLES I GRÀFICS.

TABLA 1. TIPUS DE PARTICIPACIÓ

| CLASSIFICACIÓ | CONVENCIONALS | NO CONVENCIONALS |
|------------------------------|--|--|
| ORIGEN | | |
| PROMOGUDES INSTITUCIONALMENT | Participació electoral | Mecanismes de participació directa |
| BASADES EN ORGANITZACIONS | Afiliació, donació, militància en partits polítics i sindicats | Afiliació, donació, militància en nous moviments socials |
| INICIATIVA INDIVIDUAL | Contacte | Protesta, consum, noves tecnologies |

Font: Sabucedo (1988).

TABLA 2. ESCALA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

| |
|--|
| 1. Dret a la informació |
| 2. Disponibilitat i divulgació de la informació |
| 3. Proximitat de la informació a la ciutadania |
| 4. Participació de la ciutadania en les eleccions |
| 5. Participació de la ciutadania en la valoració d'alternatives i recomanacions |
| 6. Participació de la ciutadania en la presa de decisions |
| 7. Participació ciutadana en la implementació i control de les decisions |

Font: Carver *et. al.* (2002).

TABLA 3. ESCALA D'ACCIONS DE PARTICIPACIÓ

| |
|---|
| 1. Exposar-se a estímuls polítics |
| 2. Votar |
| 3. Iniciar una discussió política |
| 4. Portar un pin identitari |
| 5. Contactar amb polítics |
| 6. Donar diners a un partit o candidat |
| 7. Assistir a una reunió política |
| 8. Contribuir en temps a una campanya política |
| 9. Ser un membre actiu d'un partit |
| 10. Participar en reunions de partit |
| 11. Demanar fons per un partit |
| 12. Ser candidat d'un partit |
| 13. Dirigir un partit |

Font: Milbrath (1996)

TABLA 4. ESCALA DE FINALITATS DE LA PARTICIPACIÓ

| |
|--|
| 1.Incorporació de valors públics a les decisions |
| 2.La millora de la qualitat substantiva de les decisions |
| 3.La resolució dels conflictes entre els interessos en jocs |
| 4.La construcció de confiança en les institucions |
| 5.Millora de l'educació i informació en el públic en qüestions públiques. |

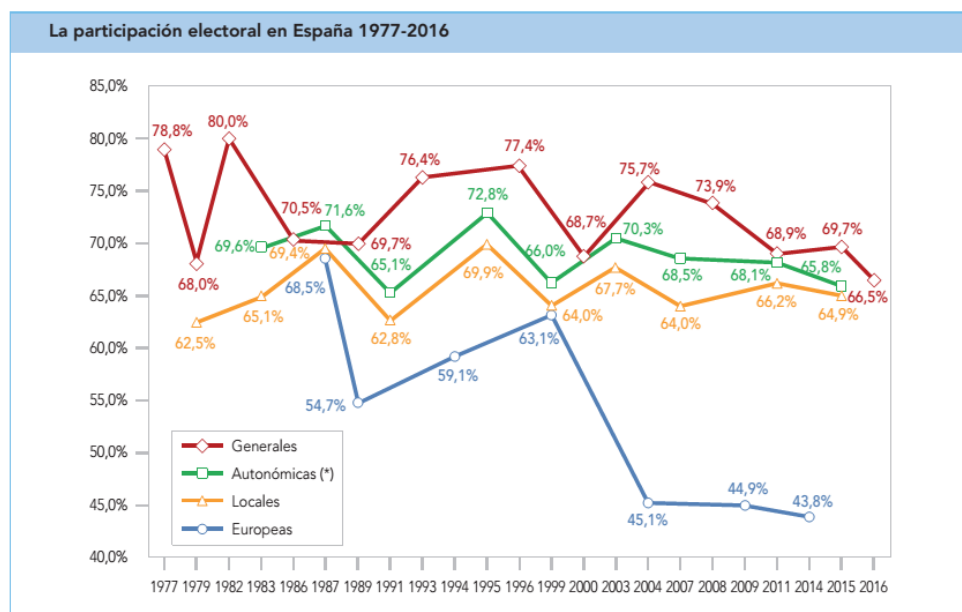
Font: Pineda (2001).

TABLA 5. ESCASSA IMPLICACIÓ PSICOLÒGICA AMB LA POLÍTICA. CONTEXT EUROPEU (1980-2002).

| | <i>Ningún interés por la política</i> | | | | <i>Nunca discute sobre política</i> | | | | <i>No se siente cercano a ningún partido</i> | | | |
|---------------------------|---------------------------------------|------------|------------|-------------|-------------------------------------|------------|------------|-------------|--|------------|------------|-------------|
| | 1980 WVS | 1990 EB | 1998 EB | 2002 ESE | 1980 WVS | 1990 EB | 1998 EB | 2002 ESE | 1987 EB | 1990 EB | 1996 EB | 2002 ESE |
| España | 40 | 45 | 33 | 36 | 30 | 54 | 35 | 22 | 62 | 57 | 49 | 48 |
| Grecia | — | 14 | 27 | 34 | — | 16 | 55 | 15 | 30 | 24 | 45 | 42 |
| Italia | 47 | 28 | 24 | 32 | 47 | 32 | 36 | 21 | 33 | 40 | 39 | 52 |
| Portugal | — | 41 | 39 | 32 | — | 56 | 56 | 14 | 33 | 42 | 25 | 32 |
| Irlanda | 46 | 28 | 34 | 24 | 51 | 43 | 48 | 19 | 57 | 60 | 60 | 52 |
| Luxemburgo | — | 17 | 15 | 24 | — | 31 | 42 | 16 | 46 | 47 | 38 | 56 |
| Bélgica | 54 | 31 | 28 | 22 | 56 | 47 | 40 | 19 | 48 | 54 | 47 | 51 |
| Media países | 33 | 23 | 22 | 22 | 36 | 34 | 40 | 15 | 40 | 43 | 42 | 46 |
| Francia | 26 | 23 | 24 | 22 | 37 | 36 | 37 | 12 | 45 | 45 | 39 | 49 |
| Reino Unido | 28 | 15 | 22 | 17 | 37 | 31 | 48 | 21 | 48 | 46 | 53 | 52 |
| Países Bajos | 24 | 11 | 8 | 8 | 26 | 24 | 36 | 10 | 23 | 20 | 28 | 41 |
| Alemania | 15 | 12 | 12 | 6 | 20 | 20 | 19 | 4 | 32 | 38 | 48 | 51 |
| Dinamarca | 14 | 6 | 4 | 5 | 20 | 22 | 27 | 8 | 29 | 38 | 36 | 32 |

Fuentes: WVS = World Values Survey, EB = Eurobarómetro, ESE = Encuesta Social Europea. Todas las cifras son porcentajes. Países ordenados de menor a mayor interés por la política en 2002.

TABLA 6. LA PARTICIPACIÓ ELECTORAL A L'ESTAT ESPANYOL DE 1977 A 2016.



Font: l'Informe Ministerial de les Eleccions Generals.

ANNEX 2. QÜESTIONARI.

Hola, soc Carla Borràs, estudiant de Dret i Ciències Polítiques a la Universitat de València. Estic realitzant el Treball de Final de Grau i seria de gran ajuda contar amb la col·laboració del teu municipi per estudiar aquesta experiència participativa novedosa com són els Pressupostos Participatius (en avant PP).

A continuació hi ha una breu qüestionari que em serà molt útil per a realitzar la investigació. Pot ser d'algunes preguntes no tingues la resposta, no passa res! Respon aquelles que sàpigues, i al final podràs fer els aclariments que consideres. Ens podem mantindre en contacte mitjançant el correu electrònic carla-bo-fe@hotmail.com

1. Municipi.
2. Quin any/s es van implementar els PP?
3. Quin partit polític es trobava al govern municipal?
4. Qui va fer el diagnòstic previ i Pla d'acció?
Autogestionat pel propi Ajuntament / Externalitzat a una empresa especialitzada
5. Qui va dur a terme la implementació i seguiment dels PP?
Autogestionat pel propi Ajuntament / Externalitzat a una empresa especialitzada
6. Es va fer una web pròpia dels PP?
Sí / No / Altre
7. Es troba activa la web a dia d'avui?
Sí / No / Altre
8. Es va dur a terme una campanya prèvia a peu de carrer?
Sí / No / Altre
9. Les opcions per a la destinació dels PP eren tancades?
Sí, les que oferia l'Ajuntament / Hi havia opcions que s'oferien del Consistori i, a banda, opcions obertes a noves propostes / Totes eren propostes de la mateixa ciutadania
10. Com es recolliren les noves propostes?
Mitjançant la web o plataforma habilitada / A peu de carrer amb bústia de suggeriments / Ambdós opcions, tant pàgina web com bústia ciutadana
11. Són accessibles a la ciutadania els resultats?
Sí / No / Altre
12. S'han executat les propostes guanyadores?
Sí / No / Altre

COMENTARIS O ACLARIMENTS (respecte a les preguntes: la campanya, web, documentació...)

Si és possible envia'm (carla-bo-fe@hotmail.com) aquells documents que consideres necessaris per a realitzar un estudi objectiu de la implementació dels PP al teu municipi.