

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: CARACTERÍSTICAS Y CALIDAD PARTICIPATIVA EN LOS DISEÑOS INSTITUCIONALES
PARTICIPATORY BUDGETING: CHARACTERISTICS AND PARTICIPATORY QUALITY IN INSTITUTIONAL DESIGNS

Wilfrid Martínez-Sánchez

Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC)
Universidad de Córdoba (UCO), España
wmartinez@iesa.csic.es
<https://orcid.org/0000-0002-9531-3223>

Cómo citar / Citation: Martínez-Sánchez, W. (2023). Presupuestos participativos: características y calidad participativa en los diseños institucionales. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 18(1): 133-154. <https://doi.org/10.14198/obets.21914>

© 2023 Wilfrid Martínez-Sánchez

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

Recibido: 09/02/2022. Aceptado: 21/04/2022

Resumen

El trabajo se enmarca en la evaluación de la calidad participativa contenida en los reglamentos locales de presupuesto participativo en España. El presupuesto participativo es una herramienta de participación ciudadana innovadora que facilita espacios de toma de decisiones colectiva en la gestión presupuestaria. En el trabajo se profundiza en dos objetivos. Primero, la construcción de un esquema operativo de indicadores para medir la calidad participativa contenida en sus reglamentos (documentos vinculantes) mediante el cual comprender sus características y mecanismos institucionales. Segundo, aplicar la herramienta analítica a los procesos iniciados de 2015 a 2020 en municipios ubicados en España. El objeto de estudio es el reglamento porque institucionaliza las normas formales, las relaciones entre agentes y la concepción del modelo de participación ciudadana local. Los resultados evidencian que los indicadores permiten la comparabilidad de un amplio agregado de experiencias en dimensiones de especial interés como la inclusión social, la toma de decisiones, el compromiso institucional, el flujo de información, la deliberación y la capacidad comunitaria. El diseño de los reglamentos se caracteriza, principalmente, por configurar modelos de participación con baja intensidad, inclusividad e influencia de la ciudadanía. Por esta razón, el propósito explícito contenido en los reglamentos locales

Abstract

The research is framed within the evaluation of the participatory quality contained in the local participatory budget regulations developed in Spain. Participatory budgeting is an innovative tool for citizen participation that facilitates spaces for collective decision-making in budget administration. The work focuses on two objectives. Firstly, the construction of an operational framework of dimensions and indicators to measure the participatory quality designed in the participatory budget regulations through which to compare and understand their characteristics and institutional mechanisms. Secondly, to apply the framework to the processes initiated from 2015 to 2020 in municipalities located in Spain. The object of study is the regulation because it institutionalizes the rules, the relationships between agents and the conception of the model of local citizen participation. The research shows, firstly, that the construction of specific indicators to measure the participatory quality of participatory budget regulations allows for the comparison of a wide range of experiences in dimensions of special interest such as social inclusion, decision-making, institutional commitment, information flow, deliberation, and community capacity. The design of regulations is characterized by the configuration of participation models with low intensity, inclusiveness, and citizen influence. This situation of institutional mechanisms

orientados a la reforma de las relaciones entre administración-gobierno y ciudadanía dispone de oportunidades para institucionalizar mecanismos con los que involucrar activamente a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas; equilibrar el poder de la ciudadanía con mecanismos *botón-up* y dinamizar el entorno institucional.

Palabras clave: Presupuestos participativos, Participación, Reglamento, Calidad participativa, Democracia, Gobernanza local.

Extended abstract

Introduction. Participatory budgeting is an innovative tool of citizen participation in public decision-making, which seeks to discuss how public spending should be spent. For this reason, political institutions understand participatory budgeting as a practice of democratic social innovation and quality of public spending that is characterised by the configuration of management and decision-making formulas between the administration and civil society.

Allegretti, García-Leiva & Paño Yáñez (2011) argued that participatory budgeting has expected effects, such as: 1) it democratises democracy through deliberation (p. 27-29); 2) it legitimises the legitimacy of public finances (p. 31); and 3) it promotes the participation of the citizenry in public expenditure (p. 27-28);

In Spain, there have been experiences since the beginning of the 21st century, mainly at the local level. Thus, the objective of this research is to understand the models, the characteristics of citizen participation and the mechanisms instituted in the participatory budget regulations in Spain. The regulations are a valid source because they embody the conception of the participatory model, as well as the spaces and capacities programmed to the agents - administration, citizens, associations, etc. - in the planning and local public management of the participatory budget. For this purpose, we created an operational scheme of dimensions and indicators that we subsequently applied to 51 regulations of Spanish municipalities with a size of 20,000 to 150,000 inhabitants and that carried out participatory budgets in the period from 2015 to 2020.

Methods. It was approached in four phases.

1. Construction of indicators. A matrix was created that combines 6 dimensions for measuring participatory quality and at least 5 specific participatory budget indicators for each dimension.

The dimensions proposed by Francés & La Parra-Casado (2019) for assessing the quality of citizen participation in health are used: inclusion, deliberation, information flow, decision-making, institutional commitment, and community capacity (Table 1).

On the other hand, the specific indicators are deduced from the review of the models and characteristics pointed out mainly by Allegretti et al. (2011), Blanco & Ballester (2011), Comas (2010) and Ganuza & Francés (2012).

2. Selection of regulations. A search strategy is configured for Spanish municipalities that have carried out participatory

is contrary to the objectives of reforming relationships in new governance, political inclusion, and community development.

Keywords: Participatory budgeting, Participation, Regulation, Participatory quality, Democracy, Local governance.

budgets with a size of 20000 to 150000 inhabitants between 2015-2020. This resulted in the selection of 51 regulations.

3. Definition of the categories of indicators. The matrix of dimensions and indicators includes the categories of indicators based on the content analysis of the regulations and the registration of the data.

4. Data analysis. descriptive analysis of the data was carried out based on the creation of categories and the recording of the content of the previous step.

Results. Sorted by dimension.

The social inclusion dimension is characterised by comprising the regulated mechanisms to reach quotas of plurality of social needs and opinions of the actors involved in the participatory budget. The regulations analysed tend to focus the budget on people over 16 years of age registered in the municipality, while at the same time they do not usually apply formal mechanisms to increase the plurality of voices. Among the municipalities that use social justice criteria as a mechanism to broaden voices, it is found that they institute processes to increase demographic heterogeneity quotas, include traditionally excluded groups in citizen representation groups, self-selection, and the creation of workshops for children and youth.

Decision-making evaluates the ecological conditioning factors or the design of the process itself, paying special attention to the existence of mechanisms to achieve consensus between agents, the degree of knowledge about the nature/scope of the decisions and the evaluation of the contextual conditions in which they are taken. In the regulations, rules are instituted so that the decisions and control of the process is taken by the government and the administration's agents, with few municipalities including the citizenry. In fact, it is mainly the technical staff of the administration who have the authority to decide on the feasibility of proposals and, in some cases, share decision-making with citizens.

The flow of information measures whether information flows horizontally between actors and whether it scales between the different institutional levels responsible. The results show that most municipalities use ICTs in the proposal generation and prioritisation phases and in the accountability of the output of the selected proposals. Also, the time available for making proposals is often not specified in the regulations and among those that do specify it is scheduled between 1 and 2 weeks. In addition, slightly less than half of the municipalities evaluate the process, but only in 20% of the regulations do citizens have partial or full autonomy for evaluation.

Deliberation in the processes helps to identify the participatory intensity of the municipality's institutional design. About half of the by-laws regulate a deliberation phase. Among those that apply deliberation, 39.2% do not design direct interaction between two or more actors (technical-administrative staff, citizens, associations, or government).

Another of the expected positive effects of participatory budgeting is the improvement of community capacity due to the involvement of citizens in co-management and co-determination in government matters. In this sense, 68.6% of the designs are regulated by the local government or administration. The rest are equally divided into regulations that are consultative to citizens, or self-regulated, developed through citizen involvement, coordination, and interaction. The regulations are also designed so that technical staff have a significant influence in deciding on the feasibility of proposals, as well as in the control and monitoring of approved proposals.

Institutional commitment is related to the willingness of political authorities, civil society representatives and the administration's technical staff to integrate into the regulations the necessary mechanisms for multiple actors to coordinate and participate in decision-making. And, in turn, institutional commitment has an impact on the success of participatory budgeting. The results indicate that no specific mechanisms are designed to multiply actors in decision-making, but rather a set of rules and regulations in which the technical staff of the administration has the authority to exercise control over decision-making and monitoring of the process. Moreover, the regulations do not institute rules with a clear vision or mission to reform relations between the administration, the government, and the citizenry.

Conclusions. The participatory budget regulation contains the regulatory and normative provisions of the model of citizen participation at the local level. Two broad models can be distinguished. First, the bureaucratic (Ganuza & Francés, 2012a) or extensive model (Blanco & Ballester, 2011), in which the regulations are oriented towards a low intensity of citizen participation with an exclusive capacity for proposals and voting. Second, the participatory or mixed model, which, in turn, can be distinguished between those experiences that institute mechanisms for greater control by the administration and those that institute mechanisms for a greater degree of citizen control. Thus, in processes

that are more controlled by the administration, managerial formulas dominate in the management of the process, the generation of consensus and decision-making, in which the administration's technical staff is a fundamental part of control and management.

According to López Sánchez et al. (2018) and Francés, Carratalá & Ganuza (2018), Spanish experiences of participatory budgeting are in a process of change in two elements, which are the transition from analogue to ICT-mediated relations and the shift from the collective perspective to the extension of the individual perspective. ICTs are mainly used for the input of ideas and the prioritisation of the outcome, including in some experience's deliberation. Moreover, the use of ICTs is combined with the individualised participation perspective in the proposal and prioritisation phases of spending/investment projects, which is more closely related to bureaucratic models of citizen participation.

Most of the regulations consulted have important limitations of logical structure to achieve the objectives of reforming administrative-democratic performance (Fung, 2006; Ganuza, 2007) and citizen and community empowerment (Baiocchi & Ganuza, 2014; Guillen, Sáenz, Badii & Castillo, 2009) associated with new governance and citizen participation. In this sense, the institutional design does not recognise the structural factors and conditioning factors of the municipalities, as well as the normative ones of the population, to shape the regulations. This purpose is usually a manifest will expressed in the justification of the budgets, but it is not materialised in concrete mechanisms, such as the use of criteria of inclusion and social justice, providing spaces for co-design, co-decision and co-management of the processes among plural agents, facilitating the reform of the regulations of the following participatory budgets, creating spaces for the qualitative transformation of the initial preferences with which to reach consensus or carry out project evaluation, among other things.

The situation of regulations as described above can lead to results of citizen resistance, frustrations, and the reproduction of power relations prior to the process (Allegrati et al., 2011; Baiocchi & Ganuza, 2014; García-Leiva & Paño Yáñez, 2012). In this way, the objective of citizen and community empowerment may have a low impact because the relationship of the agents with the administration is mostly top-down, with significantly less bottom-up configurations.

1. INTRODUCCIÓN

El presupuesto participativo es una herramienta innovadora de participación ciudadana para la toma de decisiones públicas. A finales de la década de los noventa se difunde la popularizada experiencia de Porto Alegre del presupuesto participativo a otros contextos alcanzando una generalizada aprobación

desde los niveles locales al internacional (ONU, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, OCDE). En la actualidad, las instituciones políticas comprenden el presupuesto participativo como una práctica de innovación social democrática (Santos, 2002; Francés y Carrillo, 2008) y de calidad del gasto público (Pires y Pineda, 2008) que se caracteriza por configurar fórmulas de cogestión y codecisión

entre Administración y sociedad civil en materias del gobierno y que tienen como objeto de discusión, el total o parte, de las finanzas públicas.

Al inicio de siglo XXI en España se cuenta con experiencias piloto de presupuesto participativo en Córdoba, Cabeza de San Juan o Rubí, Sabadell y Algete, entre otros (Ganuza y Francés, 2012a). En la década de 2010 se multiplicaron el número de experiencias. La literatura lo explica por la alta tasa de aprobación de los partidos políticos y por las medidas para la Modernización del Gobierno Local que fomentaron procesos de participación ciudadana (Pineda y Pires, 2012). Asimismo, los gobiernos locales entrevistaron un instrumento de gestión pública para lograr consensos amplios y legitimar las decisiones adoptadas por políticos y Administración (Ganuza y Gómez, 2008; Ganuza y Francés, 2012a; López y Pineda, 2013).

Tras las elecciones municipales de 2015, las nuevas experiencias potenciaron dos nuevos elementos en la configuración metodológica. El primero se relaciona con quienes y cómo participan. El componente de la mediación asociativa para el flujo de información fue perdiendo protagonismo en comparación a la mayor centralidad que adquiere en las nuevas experiencias la perspectiva individual (López-Sánchez et al., 2018). El segundo se relaciona a la extensión del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en las nuevas experiencias, tales como aplicaciones, plataformas o canales digitales tanto para la propuesta, la deliberación o la toma de decisiones (Francés et al., 2018; López-Sánchez et al., 2018). Por esta razón, se vuelve un asunto de interés comprender las características y la calidad participativa en las nuevas configuraciones del presupuesto participativo en España. Este asunto se ha explorado principalmente en experiencias singulares, identificando características y elementos propios de los presupuestos participativos, sobre todo, en municipios de gran tamaño.

Las líneas de investigación desarrolladas alrededor de los presupuestos participativos en España centran el interés en diferentes asuntos. Entre las principales líneas se encuentran: 1) propuestas para el diseño de experiencias y cálculo de problemas para la implementación, el éxito, la escalabilidad y la sostenibilidad (Font y Galais, 2011; Sintommer, 2005); 2) estudios teóricos sobre su definición, tipologías y características (Barragán, Romero y Sanz, 2010;

Ganuza, 2007; Pires y Pineda, 2011); 3) investigación aplicada sobre el impacto de la deliberación, los sesgos y asimetrías participativas en la gobernanza y deliberación (Francés, 2017; Ganuzá y Francés, 2012b); y, 4) la evaluación y el nivel de calidad participativa de las experiencias (Alves y Allegretti, 2011; Galais, Navarro y Fontcuberta, 2013; Pineda, 2009). Estas líneas de investigación pueden ser estudiadas tanto de forma sectorial como longitudinal, ya que la figura de los presupuestos participativos evoluciona al ritmo de las dinámicas de cambio en la cultura y la estructura social.

El objetivo del trabajo es comprender las características y mecanismos en la configuración de los reglamentos de las nuevas experiencias a partir de un agregado de presupuestos participativos, a fin de medir la calidad participativa de las experiencias. Para ello se utilizan los reglamentos de las experiencias desarrolladas en España a lo largo de 2015 a 2020, ambos inclusive, en municipios con un tamaño de 20.000 a 150.000 habitantes. En primer lugar, se crea una matriz de indicadores para comprender la situación del presupuesto participativo en España. Esta parte de la revisión de la literatura sobre las características y modelos de presupuestos participativos (Allegretti et al., 2011; Blanco y Ballester, 2011; Comas, 2010; Ganuza y Francés, 2012a) y de las dimensiones para la medición de la calidad participativa propuesta por Francés y La Parra-Casado (2019, 2021). En segundo lugar, la matriz de dimensiones e indicadores se aplica como guía, con la cual extraer la información de los reglamentos. Estos últimos son una fuente válida, ya que en ellos se plasma la concepción del modelo participativo en el municipio, así como los espacios y capacidades que se otorgan a los agentes (Administración, ciudadanía, asociaciones, etc.) en la planificación y gestión pública local del presupuesto participativo.

2. MODELOS Y EFECTOS ESPERADOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN ESPAÑA

El presupuesto participativo se enmarca en los enfoques y propuestas metodológicas del llamado *participatory governance* (Fung, 2006; Fung y Wright, 2001). Sin embargo, no existe una definición canónica de presupuesto participativo que reciba consenso,

ni científica ni sociopolítica, y que clarifique las características y criterios fundamentales que debe cumplir (Sintomer et al., 2012). En este sentido, el incremento de casos en el planeta con diversos diseños institucionales y diferentes objetivos dificulta el consenso académico sobre la definición y los criterios mínimos¹.

En lugar de su definición, son varias las investigaciones en las que se desarrollan modelos ideales a partir de los cuales comprender las características y los criterios del presupuesto participativo, así como los efectos que cabe esperar de la participación ciudadana. Las propuestas teóricas y metodológicas facilitan la construcción de mapas conceptuales amplios que recogen estrategias, características y mecanismos de las distintas experiencias (Blanco y Ballester, 2011; Ganuza, 2007; Ganuza y Francés, 2012a; Pineda, 2009).

Blanco y Ballester (2011, p. 128-130) señalan tres grandes modelos organizativos sustentados en lógicas diversas de participación: extensiva, representativa y mixta. La participación extensiva, la distinguen porque el proceso está abierto a la participación de cualquier ciudadano, haciendo propuestas y dando mayor importancia a la votación final a través de consultas populares. En el modelo de participación representativa, la participación se restringe a órganos sectoriales o territoriales, mayoritariamente asociativa con baja capacidad de autoselección de la ciudadanía. En tercer lugar, el modelo de participación mixta combina dinámicas de participación extensiva —foros, consultas populares, asambleas abiertas, etc.— con la representativa —órganos de representación de la ciudadanía—.

Por su parte, Ganuza y Francés (2012) describieron tres modelos de presupuestos participativos: el burocrático, el representativo y el participativo. La tipología la clasifican según cinco criterios: 1) la participación, en la cual es importante identificar quienes y cómo participan; 2) la relación con la Administración, dilucidando el grado de autonomía

de los agentes que participan; 3) las reglas del proceso, poniendo el foco en los agentes que elaboran las normas del presupuesto participativo; 4) la deliberación, en el que se busca comprender quién, cuándo y cómo participa en la ejecución; y, 5) la toma de decisiones, centrado especialmente en cómo es la organización y el desarrollo del presupuesto participativo para alcanzar consensos en la toma de decisiones. A modo de resumen, el modelo burocrático la Administración tiene gran influencia en la intensidad de la participación y el flujo de información en todo el proceso, incluyendo a la ciudadanía, generalmente, en la fase de elaboración de propuestas. En el modelo representativo, las asociaciones y sus líderes son los principales agentes de influencia en el proceso y el resultado final. En último lugar, en el modelo participativo es la ciudadanía quien tiene mayores cuotas de control del proceso, desde el planteamiento de las reglas del juego hasta su evaluación.

La literatura sobre los presupuestos participativos resalta el impacto sobre el empoderamiento comunitario, ya que amplía el sujeto político en la gestión pública y la toma de decisiones políticas. En este sentido, su diseño tiende a instituir espacios de participación y/o deliberación que orientan los procesos a la autorregulación y la democratización de la toma de decisiones públicas, al incluir a la sociedad civil —organizada y no organizada— en la planificación presupuestaria pública. No se suele concebir como una alternativa al sistema representativo, sino como complemento racional a sus principios de autorregulación (Ganuza y Francés, 2012a). A este respecto, la declaración de Antequera (2008) y Bogotá (2011) (en Coglobal, 2016) abrieron el debate sobre los significantes sociopolíticos de los presupuestos participativos. Este esfuerzo realizado a los márgenes de la academia centra el interés en la fundamentación axiológica de los presupuestos participativos ante el gran volumen de experiencias que aparecen con esta etiqueta.

Entre los efectos esperados se ha planteado que el presupuesto participativo:

1. Tiene capacidad para frenar la corrupción y el clientelismo al fundamentarse en procesos que requieren la creación de espacios de cercanía, seguimiento y rendición de cuentas (Ganuza, 2007; Sintomer, Herzberg & Rockear, 2012).

¹ A fin de profundizar en la metodología de los presupuestos participativos desarrollada en España, se pueden consultar, entre otros, los trabajos de Ganuza y Francés (2012a), de Allegretti et al. (2011), de Comas (2010) y de Francés y Carrillo (2008).

2. Democratiza la democracia a partir de la deliberación colectiva añadiendo “*una perspectiva holística de reforma de sociedad que opere sobre las instituciones políticas y sociales*” (Allegretti, et al., 2011).
3. Aumenta la eficacia y la eficiencia, y en consecuencia se legitiman la toma de decisiones en la gestión de la administración pública, al sustentarse en las necesidades y demandas de la población (Ganuza, 2007).
4. Legitima las instituciones representativas al reorganizar, junto con una apertura política, las cuotas de discrecionalidad decisional sobre la distribución de los recursos públicos (Allegreti et al., 2011; Barragán et al., 2010; Santos, 2002).
5. Transforma la eficacia política interna de la ciudadanía a través del aprendizaje y el desarrollo de competencias y de habilidades relacionadas con la cultura democrática (Allegreti et al., 2011; López y Pineda, 2013).
6. Dinamiza el tejido social, al mismo tiempo que influye en la mejora de las relaciones entre la ciudadanía y la Administración (Allegretti et al., 2011).
7. Tiene efectos positivos en la cultura fiscal de la población, ya que la transparencia y eficiencia favorece una mayor predisposición y conciencia fiscal de las personas (Allegreti et al., 2011).
8. Se entiende como una metodología con capacidad para reformar y cualificar los hábitos de la administración pública hacia un modelo de gestión más participativo y deliberativo que combina participación, eficacia y eficiencia (Santos, 2002).
9. La planificación institucional de esta herramienta puede reforzar y mejorar la eficiencia el sistema político (Fung, 2006; Ganuza y Francés, 2012a)

Sin embargo, las experiencias tienen resultados ambivalentes. En la práctica, la mayoría de las experiencias no cuenta con la cualificación necesaria para un proceso de democratización deliberativa, sino la mera expresión de preferencias particulares (Allegretti et al., 2011; Talpin, 2011). Este es uno de los principales retos de la figura de los presupuestos participativos, ya que tiene que lidiar con una sociedad

civil heterogénea y compleja, en la cual confluyen la agregación y la integración de preferencias particulares. Al mismo tiempo, los diseños institucionales tienen el reto de encajar entre las contingencias de los procesos de interacción participativa y los condicionantes técnicos que aparecen al integrar la democracia representativa y la democracia participativa de corte comunitario (Francés, 2017).

3. METODOLOGÍA

La metodología sigue el hilo argumentativo expuesto en los objetivos. En primer lugar, se describe el diseño de investigación e instrumento, que corresponde a la creación de dimensiones e indicadores para la medición de la calidad participativa en los reglamentos de presupuestos participativos desarrollados en España durante el periodo de 2015 a 2020. En segundo lugar, se describen las cuestiones de procedimiento para aplicar la matriz de dimensiones e indicadores a los reglamentos de los municipios.

3.1. Diseño de investigación e instrumento

El diseño de la investigación se vale de la propuesta de Francés y La Parra-Casado (2019, 2021) para la medición de la calidad de la participación ciudadana, al considerar que confiere profundidad y dimensionalidad para analizar y evaluar la complejidad de los procesos participativos, al mismo tiempo que se basa en las tres dimensiones tradicionales de la participación ciudadana (intensidad, inclusividad e influencia).

Tal y como exponen los investigadores, cuando se diseña un proceso participativo es clave pensar el objetivo y el alcance que tendrá en términos de acción institucional. En este sentido, la medición del nivel de participación puede establecerse en un continuo, desde el control de todo el proceso por parte de las instituciones hasta el control de la ciudadanía. El segundo aspecto clave es dilucidar qué tipo de participación se quiere conseguir, lo que conduce a pensar en tres dimensiones principales de la participación: inclusividad²,

² La inclusividad se pregunta por quiénes participan. Se define por elementos conceptuales, como las formas en que las personas se integran en un proceso participativo y la evaluación del grado de concordancia entre la composición de los participantes y la estructura real de la comunidad.

intensidad³ e influencia⁴ (Francés, 2008; Francés y La Parra-Casado, 2019, 2021; Fung, 2006).

Cuadro 1. Dimensiones para evaluar la participación de los procesos participativos.

Dimensiones	Inclusividad	Intensidad	Influencia
Criterios para medir la participación	Inclusión		
		Deliberación	
	Flujo de información		
	Toma de decisiones		
	Compromiso institucional		
			Capacidad comunitaria

Fuente: Extraído de Francés y La Parra-Casado (2019, p.16).

Las seis dimensiones para la medición de la participación de los procesos de participación ciudadana son los siguientes:

- 1. Inclusión (dimensión de inclusividad).** Se trata de criterios operativos para medir la heterogeneidad de agentes que participan en el proceso, las condiciones y canales para participar y la capacidad para conseguir pluralidad ampliada de necesidades e intereses de la ciudadanía (Ganuza y Francés, 2012a).
- 2. Deliberación (dimensión de intensidad).** Trata de criterios de medición de los mecanismos formales diseñados en los reglamentos para configurar la intensidad de la interacción comunicativa entre agentes. De esta manera, deben tenerse en cuenta condicionantes como el tiempo o la información disponible para alcanzar consensos.
- 3. Flujo de información (dimensiones de intensidad e influencia).** Se mide si la información fluye de forma equitativa y horizontal entre agentes (flujos de información horizontales) y si escala entre los distintos

3 La intensidad se pregunta por cómo participan. Busca determinar las formas en que se produce la acción de los participantes, en qué condiciones se produce esta interacción y cómo se construye la acción colectiva a partir de las relaciones participativas que se establecen en el proceso.

4 La influencia busca identificar cómo se vinculan los debates y las decisiones con la política o la acción pública. Es decir, se centra en comprender cómo se toman las decisiones colectivas en un proceso participativo, cuál es el poder efectivo de la comunidad en el proceso y los resultados alcanzados, y cómo las instituciones articulan estos resultados con la acción pública.

niveles institucionales responsables (flujos de información verticales). Existen dos principales fases a analizar en esta dimensión: 1) de generación de propuestas e ideas; y, 2) una vez consensuada la propuesta de acción u obtenido el *output*.

- 4. Toma de decisiones (dimensiones de intensidad e influencia).** Los criterios atienden a las circunstancias por las que los participantes toman las decisiones, tales como la existencia de mecanismos de consenso o el grado de conocimiento sobre su naturaleza y alcance.
- 5. Compromiso institucional (dimensiones de intensidad e influencia).** Los criterios se centran en el grado de eficacia e implicación institucional para la integración de agentes en la toma de decisiones públicas.
- 6. Capacidad comunitaria (dimensión de influencia).** Son criterios que miden el poder de la comunidad en relación con: 1) la capacidad de los agentes de influir en las reglas del proceso participativo para lograr un control real sobre las acciones realizadas, y 2) la medición de la capacidad de la comunidad para empoderarse sobre los bienes generados por el proceso participativo.

El siguiente paso para la construcción de indicadores consiste en relacionar las características y los condicionantes del diseño institucional⁵ y el entorno institucional⁶ consultados en la literatura (Allegretti et al., 2011; Blanco y Ballester, 2011; Comas, 2010; Ganuza y Francés, 2012a) con las dimensiones para la medición de la participación ciudadana. La matriz de dimensiones e indicadores (cuadro 2) se construye

5 El concepto de diseño institucional que utilizamos en el trabajo se refiere a cómo se organiza y se crean las condiciones y capacidades normativas para desencadenar sinergias entre gobiernos y sociedad civil (organizada o no organizada) para el desarrollo de procesos participativos en ámbitos de interés público y en la toma de decisiones políticas (Evans, 1996).

6 El entorno institucional ejerce influencia en el desarrollo pragmático de los procesos participativos, entendido este como el conjunto de agentes, actividades y lógicas que regulan y prestan apoyo a la organización y gestión pública (Fung, 2006). Así, los tipos de entorno institucional influyen en las condiciones de oportunidad de las administraciones locales que desarrollan presupuestos participativos, en términos de conocimientos sobre necesidades y demandas sociales que mejorarían su competitividad y eficacia.

de al menos cinco indicadores en cada dimensión, que responden a: ¿quién participa? ¿qué mecanismos se utilizan para implicar a la sociedad civil? ¿cómo puede participar la ciudadanía en el proceso? ¿qué rol tiene la sociedad civil en la elaboración de ideas y toma de decisiones políticas? ¿quién establece los asuntos de debate y cómo se configuran? ¿cómo se organiza el poder y la distribución de información en el proceso? ¿cómo se planifica el diálogo y la relación entre agentes?

Por tanto, la medición de la participación para cada indicador se elabora a partir de la identificación de agentes, mecanismos normativos o del *continuum* de involucramiento y de participación recíproca entre gobierno y sociedad civil, que puede moverse desde información unidireccional a la ciudadanía exclusivamente receptora hasta el poder de control

ciudadano del proceso (Guillen et al., 2009). De esta manera, la matriz puede utilizarse como una guía de referencia para la evaluación cualitativa, como guía orientativa para el diseño o evaluación y, en el caso que nos ocupa, como instrumento para cuantificar y comparar el peso de los indicadores en cada una de las dimensiones de la calidad participativa.

El esquema operativo dimensiones no contempla categorías en los indicadores porque se crean a medida que se codifica la información de los reglamentos. De este modo, durante el proceso de codificación se ordenaron las categorías siguiendo la lógica de que los eventos fueran mutuamente excluyentes. Así, las categorías de los indicadores, que se verán en los resultados, siguen una lógica inductiva a partir del contenido de los reglamentos.

Cuadro 2. Dimensiones y descripción de indicadores*

Inclusión social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agentes que tienen acceso a priorización/voto. 2. Agentes que pueden hacer propuestas. 3. Inclusión de colectivos tradicionalmente excluidos en grupos de trabajo ciudadanos. 4. Criterios de justicia social para formar grupos de representación. 5. Búsqueda de equilibrio estructura de participantes y estructura real de la población. 6. Autoselección para participar en grupos de representación ciudadana.
Flujo de información	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formación en materia de participación ciudadana (ya sea para representantes de la ciudadanía o para la ciudadanía en general). 2. Informa sobre el tiempo disponible de propuestas. 3. Agentes que realizan la evaluación del proceso. 4. Uso de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia del <i>output</i> colectivo. 5. Fases del proceso en el que se incluyen las TIC.
Compromiso institucional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agentes que regulan las bases reglamentarias del proceso. 2. Agentes que forman la comisión de seguimiento y control del proceso. 3. Posibilidad de cambiar las bases del reglamento del siguiente presupuesto participativo. 4. Incorporación de un equipo externo. 5. Existe coordinación interdepartamental en el proceso.
Deliberación	<ol style="list-style-type: none"> 1. El presupuesto participativo contempla fase de deliberación. 2. Número de sesiones que se programan para la deliberación. 3. Se programa que en las sesiones de deliberación las normas de funcionamiento de las asambleas o grupos de trabajo se construyan de forma colectiva entre participantes. 4. Relación de la ciudadanía con el personal técnico de la administración. 5. Si existe la posibilidad de que los intereses particulares de la ciudadanía se compartan para consensuar propuestas colectivas. 6. Tiempo dedicado a la deliberación.
Toma de decisiones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agentes que deciden la viabilidad de las propuestas. 2. Agentes que deciden la agenda de gasto/inversión del presupuesto participativo. 3. En el proceso se contempla la fase de negociación de la agenda. 4. Se realiza fase de diagnóstico participativo. 5. Agentes para los que está diseñado en el reglamento un papel protagonista en la deliberación para la toma de decisiones.
Capacidad comunitaria	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agentes que realizan el control y seguimiento de las propuestas aprobadas. 2. Papel del personal técnico-administrativo en el proceso. 3. Papel de la ciudadanía en el proceso. 4. Existen grupos de ciudadanos elegidos en asamblea o mecanismos similares. 5. El proceso es reglamentado, consultivo o autorreglamentado

Fuente: Elaboración propia a partir de la literatura consultada.

3.2. Objeto de estudio y procedimiento

El segundo objetivo de la investigación trata de la aplicación de la matriz de dimensiones e indicadores a las nuevas experiencias de presupuesto participativo en España durante el período de 2015 a 2020 en municipios de 20.000 a 150.000 habitantes. Se utiliza el criterio del tamaño por razones de escala y de homogeneización de la muestra, ya que existen diferencias sustanciales en la planificación del presupuesto participativo según el tamaño de habitantes (Francés et al., 2018).

Los datos se extraen de los documentos público-vinculantes, los reglamentos. En ellos se regulan las bases normativas del proceso, las reglas del juego, del cual se extrae la información referida a la planificación institucional y el encaje del entorno institucional.

No existen registros oficiales de los municipios que hayan hecho presupuestos participativos durante 2015-2020. Tal situación limita conocer el número real de experiencias, al mismo tiempo que impide establecer un tamaño muestral. Por esta razón, la muestra se creó a partir de búsqueda en Internet, seleccionando todas las experiencias encontradas. El primer criterio de selección fue que el municipio realizara su primer presupuesto participativo en alguno de los años del período, cuando no se hacía explícito en el reglamento se hizo la búsqueda en internet. El segundo fue el tamaño de habitantes del municipio, comprobado a partir del INE (Instituto Nacional de Estadística, España). En total, se detectaron 67 reglamentos, pero fueron 51 municipios los que cumplieron los criterios de selección.

Para el registro de la información se utilizó Excel. Los municipios se ubicaron en filas y los indicadores ordenados por dimensiones en columnas. Las técnicas que se utilizaron para el registro son el visionado de los documentos y análisis de contenido. Cuando el documento no satisfacía la información requerida se buscaba en la página web del ayuntamiento o en la plataforma online específica para el presupuesto

participativo. En cuanto a las técnicas de análisis, se utilizó el análisis de datos descriptivo, ya que los indicadores son principalmente de tipo nominal y, en menor medida, ordinales. De esta manera, se puede realizar un balance de las seis dimensiones de la calidad participativa diseñada en la metodología, así como identificar características, criterios y mecanismos en reglamentos los presupuestos participativos.

4. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

4.1. Estructura de la muestra

La muestra se compone de 51 nuevas experiencias en 11 comunidades autónomas en el período de 2015 a 2021. Los reglamentos seleccionados para la muestra se corresponden, principalmente, con municipios de Cataluña, mientras otras comunidades autónomas tienen menor representación, en localidades de 20.000 a 50.000 habitantes (tabla 1 y Anexo 1). El año en el que publicaron los reglamentos consultados son, principalmente, 2018 y 2019 —el 29,4% y el 54,9%, respectivamente—.

Respecto a la sostenibilidad, el 51% de municipios planificaron un nuevo proceso para 2021. De esta manera, el 41,2% de los procesos consultados ha tenido una continuidad de 1-2 años, el 39,2% de 3-4 años y el 19,6% de 5-6 años. Aunque no es objetivo del presente estudio, la elevada tasa de abandono es un elemento de reflexión para otras investigaciones.

El tipo de gasto regulado en los reglamentos principalmente es para inversiones en infraestructura —el 60,8%—, mientras que el 5,9% de los municipios regula un tipo de gasto temáticos —relacionado con actividades— y el 33,3% aplica inversiones de tipo mixto (Anexo 2). El gasto presupuestado es de hasta 100.000 euros en el 29,4% de ayuntamientos y de 101.000 a 500.000 euros en el 47,1%, seguido de aquellos que, respectivamente, destinan al proceso más de 801.000 euros — el 17,6%—, entre 501.000 y 800.000 euros — el 5,9%— y no especifican —15,7%—.

Tabla 1. Comunidades Autónomas y Tamaño del municipio.

T. municipio CC. AA.	De 20.000 a 50.000*	De 50.001 a 80.000*	De 80.001 a 150.000*	N
Andalucía	7,8	-	2,0	5
Comunidad Valenciana	7,8	5,9	-	7
Canarias	2,0	-	-	1
Castilla-La Mancha	2,0	-	-	1
Cataluña	27,5	3,9	11,8	22
Islas Baleares	2,0	-	2,0	2
C. de Madrid	5,9	2,0	-	4
Melilla	-	-	2,0	1
Región de Murcia	3,9	2,0	-	3
Navarra	2,0	-	-	1
País Vasco	5,9	-	2,0	4
Tamaño del Municipio Partida degasto	De 20.000 a 50.000	De 50.001 a 80.000	De 80.001 a 150.000	N
% de no específica	9,8	3,9	2	8
% de hasta 100 mil euros	13,7	3,9	2	15
% de 101 a 500 mil euros	39,2	3,9	3,9	24
% de 501 a 800 mil euros	33,3	-	2	3
% de más de 801	2	5,9	9,8	9
Total, según T. municipio	66,7	13,7	19,6	51
	34	7	10	51

*Datos expresados en porcentaje.

Fuente: elaboración propia (2021).

4.2. Inclusión social

Los siete indicadores de inclusión señalan que los mecanismos utilizados en los reglamentos se orientan más a la regulación de quién puede participar y menos a instituir criterios mediante los cuales conseguir cuotas de pluralidad y heterogeneidad de agentes.

Los indicadores para evaluar en los reglamentos quiénes participan, entre quién puede hacer propuestas y quiénes las priorizan, muestran que se establecen desajustes, orientándose hacia la población empadronada mayor de 16 años. El desajuste se da entre la fase de propuestas, más abierto a la ciudadanía

con alguna vinculación al municipio (trabajo, estudios, etc.) —el 29,4%— frente a su participación en la priorización —el 3,9%—. En esta línea, el principal criterio que da acceso a la ciudadanía a participar en la priorización de propuestas es el empadronamiento en el municipio y ser mayor de 16 años. Otros utilizan también el empadronamiento, pero bajan la edad a menores desde 11 a 14 años.

Por otro lado, en los reglamentos no se insertan disposiciones con intereses de justicia social o de equidad. A este respecto, los mecanismos utilizados en los municipios para equilibrar la participación de la ciudadanía son el sorteo —el 2%—, la realización de talleres infantojuveniles —el 13,7%— o el interés manifiesto de conseguir paridad de representación según género, etnia o edad —el 3,9%—. En este sentido, otros indicadores de justicia social señalan la baja disposición instituida en las bases regulativas para ampliar heterogeneidad de necesidades de la población. Así, el 5,9% de municipios trata de conseguir una relativa correspondencia en las cifras de variables como la edad o el género entre participantes y las cifras del municipio. Por otro lado, el uso de mecanismos de justicia social para formar grupos de representación ciudadana —como, por ejemplo, grupos motores, de control y gestión, etc.— es precario, siendo utilizados por el 21,6% de los municipios.

En último lugar, el mecanismo de autoselección para que la ciudadanía participe en grupos de representación no es estrictamente un criterio de justicia social. Sin embargo, es un mecanismo que puede ayudar a que no intercedan en la constitución de los grupos las ventajas acumuladas de agentes o ciudadanos debido a su capital social, cultural, político, etc. De este modo, los resultados señalan que el mecanismo de autoselección tiene una baja extensión en las regulaciones, el 17,6% de los municipios lo incluyen.

Tabla 2. Resumen de indicadores de la dimensión inclusión social*

	Quién hace propuestas	Quién prioriza/vota las propuestas	
		No	Sí
Representantes ciudadanía (asociaciones)	2,0		3,9
Empadronados/as mayores de 18 años	-		2,0
Empadronados/as mayores de 16 años	52,9		68,6
Empadronados/as mayores de 11 a 14 años	15,7		21,6
Abierto a la ciudadanía con vinculación al municipio	29,4		3,9
Mecanismos para equilibrar participación de la ciudadanía			
	Busca concordancia entre estructura de participantes y la estructura real de la población	96,1	5,9
Sorteo	2,0		
Talleres infantojuveniles	13,7	Inclusión de colectivos tradicionalmente excluidos en grupos de trabajo ciudadanos (personas con discapacidad, género, edad o etnia)	78,4 21,6
No especifica (género, etnia, edad)	3,9	Autoselección de las personas para poder participar en los grupos de representación de la ciudadanía	82,4 17,6

*Datos expresados en porcentaje.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos primarios (2021).

4.3. Toma de decisiones

Los indicadores de la dimensión de toma de decisiones, que tratan de evaluar el proceso por el cual se alcanzan consensos, señalan, en general, una baja influencia e intensidad de la ciudadanía, frente a altos niveles en ambos elementos del personal técnico de los ayuntamientos.

Para realizar presupuestos participativos es necesario recurrir a la negociación de las reglas del “juego participativo”, siendo imprescindible identificar los agentes que deciden la agenda, elaboran las normas y delimitan la interacción deliberativa. Font y Galais (2011) sostienen que, de entre las modalidades de participación, la consulta es la de menor calidad en las experiencias, mientras que el codiseño, la codecisión

y la coadministración de los procesos entre actores plurales se ubicarían en modalidades con mayor grado de participación.

El agente con capacidad de influir, participando en la evaluación de la viabilidad de las propuestas, es el personal técnico de la administración, ya que en todos los reglamentos consultados su presencia en este proceso es constante. En el 60,8% de las experiencias el personal técnico tiene la legitimidad formal para decidir si la propuesta es viable. En el resto de las experiencias, el personal técnico comparte la legitimidad con otros agentes para la evaluación de la viabilidad. En este sentido, suelen ser representantes de la sociedad no organizada junto a los técnicos —el 25,5% de los reglamentos consultados—, entre los anteriores más políticos —el 5,9%— y, marginalmente, asociaciones junto a políticos y técnicos. Por último, la forma deliberativa de evaluar la viabilidad de las propuestas, tratando de consensuar la idea y darle un encaje institucional y técnico se realiza en el 3,9% de los reglamentos.

Las fases de deliberación de las propuestas determinan en muchas ocasiones la satisfacción de la ciudadanía con el proceso participativo y la percepción de este que se forman. El indicador que trata de los agentes con papel protagonista en la deliberación sitúa a la ciudadanía, en general, como el principal —el 37,3%—. Pero, también se configuran otras fórmulas, que son menos representadas, en las que involucra a representantes de la ciudadanía o asociaciones —el 23,5%—.

La inclusión de fases de diagnóstico y de negociación colectiva de las necesidades y de las demandas de la población operan como mecanismos para mejorar el éxito de logro de consensos para la toma de decisiones posteriores. En este sentido, el número de municipios que concreta en sus reglamentos una fase de diagnóstico, orientada a recopilar información e interpretarla es del 23,5%. En otras ocasiones se regula una fase inicial previa a la presentación de propuestas que consiste en sesiones de puesta en común de necesidades e intereses y de negociación de la agenda —en el 49% de los municipios—.

Tabla 3. Resumen de indicadores de la dimensión toma de decisiones.

Agentes que deciden el contenido del reglamento			No	Sí
Ayuntamiento	78,4	Se realiza fase de negociación colectiva antes de presentar/priorizar propuestas	51	49
Representantes de la ciudadanía y ayuntamiento	5,9			
Ciudadanía y personal del ayuntamiento	15,7	Se realiza fase de diagnóstico	76,5	23,5
Agentes con papel protagonista en la fase de deliberación		Agentes que deciden la viabilidad de las propuestas		
No aplica ningún tipo de deliberación	39,2	Técnicos	60,8	
Entre la ciudadanía	37,3	Técnicos y representantes políticos	2	
Entre representantes de la ciudadanía	9,8	Técnicos, representantes políticos y asociaciones	2	
Entre representantes de la ciudadanía, representantes políticos y el personal técnico	5,9	Representantes ciudadanía, políticos y técnicos	5,9	
Asociaciones	3,9	Representantes ciudadanía y técnicos	25,5	
Entre grupos ciudadanos y representantes de asociaciones	3,9	Deliberación entre ciudadanía con asesoramiento técnico	3,9	

*Datos expresados en porcentaje.

Fuente: Elaboración propia (2021).

4.4. Flujo de información

Entre los indicadores de la fase de generación de ideas se incluyen el indicador del tiempo para que la ciudadanía presente propuestas. El principal resultado indica que en los reglamentos no se expone esta información —el 64,7%—. Por otro lado, entre los reglamentos consultados que sí regulan el tiempo es habitual que dure como máximo 2 semanas.

El indicador de formación proporcionada por los ayuntamientos en materia de participación ciudadana en el presupuesto señala que el 15,7% de los reglamentos la incluyen. La formación específica organizada por los ayuntamientos es un elemento que se percibe por la ciudadanía como un factor clave para el éxito de los procesos (García-Leiva y Paño Yáñez, 2012: 281), ya que la formación proporcionada junto con la acción

directa la ciudadanía puede contribuir al conocimiento, tanto formal como tácito, del funcionamiento de las instituciones, los derechos y deberes y el valor sustantivo de la participación ciudadana para la toma de decisiones públicas.

Por otra parte, los indicadores de uso de las TIC señalan que estas se insertan en las regulaciones del presupuesto participativo en las fases de propuestas, priorización y rendición de cuentas. En línea con los resultados de Francés et al. (2018) y López et al. (2018) sobre el incremento del uso de las TIC en las experiencias españolas, los resultados señalan que en las fases de entrada de ideas/propuestas y en la fase de priorización/votación, el 72,5% de municipios las utiliza, frente al 7,8% que realiza procesos analógicos y el 5,9% que las utiliza para informar. Asimismo, el 43,1% de los municipios rinde cuentas de forma presencial al mismo tiempo que incorpora plataformas digitales para el seguimiento de la ejecución de las propuestas aprobadas. Y, el 39,2% rinde cuentas de la evolución de las propuestas aprobadas mediante plataformas digitales.

La evaluación de los procesos participativos puede plantearse en diferentes formas. Desde evaluar el *accountability* del proceso hasta las percepciones de la ciudadanía acerca de las debilidades, fortalezas y oportunidades percibidas por los/as participantes (García-Leiva y Paño Yáñez, 2012). Así, se pueden evaluar ámbitos tales como el empoderamiento de las comunidades, la legitimidad/confianza en el proceso, percepciones y opiniones, etc (García-Leiva y Paño Yáñez, 2012; Lopes-Alves y Allegretti, 2011). Sin embargo, más de la mitad de los reglamentos no regula un proceso de evaluación de impactos. Entre los que evalúan, la evaluación consiste en rendición de cuentas sobre las distintas fases y procesos, que la realizan representantes de grupos motores o comisiones —el 11,8%—, el personal técnico —el 7,8%—, a través de encuestas —el 5,9%— o entre representantes de grupos motores o comisiones ciudadanas y representantes políticos —el 3,9%—.

Tabla 4. Resumen de indicadores de la dimensión flujo de información.

Agentes que realizan la evaluación del proceso		Fases del proceso en la que incluyen las TIC	
No aplica	54,9	No utiliza las TIC	7,8
Ciudadanía (Encuesta de satisfacción)	5,9	Obtener información para presentar propuestas	5,9
Representantes ciudadanía y técnicos	7,8	Proponer propuestas	7,8
Comisión ciudadana o grupo motor	11,8	Presentar propuestas y votación	72,5
Técnicos	7,8	Presentar propuesta y votación solo online	2,0
Representantes de la ciudadanía y políticos	3,9	Presentar solo online propuesta y votación	2,0
Si realiza evaluación, pero no especifica qué agentes la realizan	7,8	Inscripción online para poder deliberar y voto a través de redes sociales	2,0
Se hace público el tiempo disponible de difusión, en el cual los agentes tienen que elaborar y presentar propuestas		Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia del output colectivo	
		Se utiliza plataforma web municipal	15,7
No expone	64,7	Se realiza sesión presencial	2
Menos de una semana	7,8	Se comunica en plataformas web	39,2
Entre 7 y 15 días	19,6	Se realiza una sesión presencial y en plataforma web municipal	43,1
Más de un mes	7,8	No	Sí
Programa sesiones formativas en materia de participación ciudadana		84,3	15,7

*Datos expresados en porcentaje.

Fuente: elaboración propia (2021).

4.5. Deliberación

La calidad de la deliberación es una de las dimensiones clave para distinguir las características del modelo de participación ciudadana instituido en el presupuesto participativo (Ganuzo y Francés, 2012a). En este sentido, el indicador de fase específica de deliberación se relaciona con la interacción entre agentes con demandas e intereses heterogéneos, lo que intensifica la horizontalidad en la toma de decisiones (Fung, 2006; Sintomer, 2011), además de contribuir a fortalecer la capacidad comunitaria al dinamizar el tejido social y el compromiso cívico.

El número de municipios que regula una fase concreta de deliberación es del 51%. Entre estos, el escenario pragmático ideal es que los agentes que deliberan cuenten con un número de sesiones y tiempo suficiente para hacerlo (Francés, 2017). Sin embargo, los resultados indican que no es habitual que se especifique el número de sesiones o tiempo efectivo —el 29,4%—. Respecto los que indican el número de sesiones, el 11,8% establece de dos a tres sesiones y el 7,8% cuatro o más sesiones. Se observa un escenario similar en el tiempo disponible, el 7,8% planifica entre 5 y 7 días y el 11,8% más de 15.

Asimismo, las normas de funcionamiento de los espacios de interacción deliberativa se construyen por la ciudadanía en el 39,2% de las experiencias, lo que indica que, aproximadamente, en el 12% restante las normas de funcionamiento son dadas a la ciudadanía.

En último lugar, entre los efectos esperados del presupuesto participativo se señala que puede facilitar dinámicas positivas en la relación entre la ciudadanía y la administración local. Sin embargo, se planifica la relación en el 47% de los reglamentos, correspondiéndose, de estos, el 37,2% a relaciones entre ciudadanía y personal técnico y el 9,8% a la resolución de dudas de la ciudadanía dirigidas al personal técnico.

Tabla 5. Resumen de indicadores de la dimensión deliberación.

	No	Sí	Tiempo dedicado a la deliberación	
Las normas de funcionamiento de las asambleas o grupos de trabajo se construyen entre participantes	60,8	39,2	No especifica	29,4
			1 día	2
			Entre 5 y 7 días	7,8
			Más de 15 días	11,8
Las propuestas individuales se pueden transformar en comunes (no se diferencia entre agentes: personal técnico, políticos, asociaciones o ciudadanía)	51,2	58,8	Número de sesiones que se programan para la deliberación	
			No especifica	29,4
			Una sesión	2
Contempla fase de deliberación	49	51	De dos a tres sesiones	11,8
			Cuatro o más sesiones	7,8
Relación de la ciudadanía con el personal técnico de la administración				
Atención a las dudas que les expresan los agentes participantes en el proceso			9,8	
Entre ciudadanía y personal técnico			37,2	

*Datos expresados en porcentaje.

Fuente: Elaboración propia (2021).

4.6. Capacidad comunitaria

La dimensión de la capacidad comunitaria incide tanto en los elementos normativos al diseñar el reglamento de los presupuestos participativos como en los impactos del *output* apropiados por la comunidad a consecuencia del diálogo y de los consensos colectivos. Del diseño deben identificarse los criterios que se programan en la configuración del presupuesto participativo para que la comunidad tenga espacios de codecisión y de gestión relevantes para así influir en el control de este.

El tipo de reglamentos que predomina en las experiencias consultadas es la configuración de reglamentos reglamentados —el 68,6%—, seguido de reglamentos consultivos —el 15,7%— y autoreglamentados —el 15,7%—.

La evaluación del papel del personal técnico-administrativo es buen indicador de las relaciones que se establecen entre estos y la ciudadanía. En este sentido, en el 54,9% de los reglamentos desempeñan un papel exclusivamente técnico de evaluación de las propuestas, además del asesoramiento a la ciudadanía —el 33,3%— y otras funciones.

Asimismo, los reglamentos son regulados para que el personal técnico disponga de capacidad para influir en él. Sumado a su alta influencia e intensidad participativa en la evaluación de la viabilidad de las propuestas —de la dimensión de toma de decisiones— es el agente que en mayor medida participa en el control y seguimiento de estas.

En contraste, el papel de la ciudadanía en el proceso está regulado para que se circunscriba a la propuesta y votación —en el 49% de reglamentos, caracterizados por un modelo burocrático—, o en otras localidades a la deliberación —el 37,3%, caracterizadas por el modelo deliberativo—. Otras fórmulas menos utilizadas en los municipios para configurar el papel de la ciudadanía en el presupuesto participativo son los que programan sesiones en las que la ciudadanía informa de sus propuestas al resto y luego priorizan —el 3,9%—, aquellos que crean espacios para presentar al público la propuesta —el 5,9%— o aquellos en los que la ciudadanía está representada por asociaciones —el 3,9%, caracterizado por el modelo asociativo—.

Por otro lado, el mecanismo de reproducir el sistema de democracia representativa es bastante difundido para elegir a representantes de la ciudadanía en comisiones

o grupos de toma de decisiones en distintas fases del proceso participativo. El 35,3% utiliza la votación en asambleas o a través de espacios similares para elegir representantes.

Tabla 6. Resumen de indicadores de la dimensión capacidad comunitaria.

Actores que realizan el control y seguimiento de las propuestas aprobadas		Papel del personal técnico-administrativo en el proceso	
Técnicos	43,1	Evaluación viabilidad propuestas	54,9
Representantes ciudadanía y técnicos	25,5	Asesorar a la ciudadanía y evaluación técnica propuestas	33,3
Representantes ciudadanía	9,8	Asesorar a la ciudadanía en las propias asambleas	3,9
Representantes ciudadanía, técnicos y políticos	7,8	Asesorar, evaluación viabilidad propuestas y priorización	3,9
Representantes asociaciones	3,9	Apoyo individual ciudadanía y evaluación propuestas	3,9
Representantes ciudadanía, asociaciones, técnicos y políticos	3,9	Existen representantes de la ciudadanía elegidos/as en asamblea o mecanismos similares	35,3
Técnicos y representantes políticos	3,9	Papel de la ciudadanía en el proceso	
Técnicos, asociaciones y políticos	2	Representada por asociaciones	3,9
El proceso es...		Proponer y votar	49,0
Reglamentado	68,6	Solo tiene la opción de hacer propuestas	5,9
Abierto a consulta ciudadana para sugerir modificaciones	15,7	Proponer, votar e informar de sus propuestas o apoyar otras	3,9
Autoreglamentado	15,7	Proponer, votar, priorizar y deliberar	37,3

*Datos expresados en porcentaje.

Fuente: Elaboración propia.

4.7. Compromiso institucional

Los reglamentos del presupuesto participativo se regulan, en la mayoría de los municipios, exclusivamente por personal técnico —el 62,7%—. Entre los que abren el proceso a mayor pluralidad de agentes se identifican dos mecanismos —poco utilizados—, que son, por un lado, el uso de la consulta a la ciudadanía o a representantes de esta —el 17,2%— y, por otro lado, en los que se diseña el reglamento entre representantes de la sociedad civil organizada o no organizada junto al personal técnico —el 23,5%—.

En esta línea, en el 60,8% de los reglamentos no se habilita ninguna norma formal que indique que las

bases pueden modificarse en consecutivos años. Sin embargo, se plantean otras fórmulas de participación para la modificación de los reglamentos en consecutivos procesos. En el 23,5% de reglamentos se diseña una consulta a la ciudadanía y en el 15,7% se prevé establecer relación entre ciudadanía y personal del ayuntamiento para instituir las bases del siguiente reglamento. Si se comparan los indicadores de los agentes que regulan las bases del presupuesto y la posibilidad de cambiar los del próximo año, se comprueba que un bajo número de localidades tiene un compromiso institucional de participación activa de la ciudadanía en la regulación de los presupuestos.

Por otra parte, la comisión de seguimiento y control del proceso se compone principalmente por personal técnico. Entre los diseños que configuran otros mecanismos más participativos se observa que, principalmente, se orientan a integrar a la sociedad civil no organizada —el 25,5%—, abrir el proceso a la autoselección de la ciudadanía —el 13,7%— o instituirlo a partir de representantes de asociaciones —el 9,8%—.

La coordinación interdepartamental de la administración y la incorporación de un equipo externo es prueba de compromiso institucional. En este sentido, los resultados indican que aproximadamente el 40% los reglamentos hacen una coordinación interdepartamental. Por otro lado, un amplio número de municipios —el 92,2%— no regula la contratación de un equipo externo, y, entre los que sí lo hacen, se incorpora a petición de la comisión de participación —el 2%—, se encarga de realizar el seguimiento y evaluación —el 2%— o como dinamizadores de talleres deliberativos —el 3,9%—

Tabla 6. Resumen de indicadores de la dimensión compromiso institucional.

Agentes que regulan las bases del proceso		Agentes con los que se constituye la comisión de seguimiento y control del proceso	
Personal técnico	62,7	Personal técnico	47,1
Personal del ayuntamiento con consulta a representantes de la ciudadanía	15,7	Entre representantes de la ciudadanía y representantes políticos	2,0
Personal del ayuntamiento con consulta a la ciudadana	2,0	Entre representantes de la ciudadanía, representantes políticos y técnicos	2,0
Representantes sociedad civil junto con personal del ayuntamiento	5,9	Representantes de la sociedad civil organizada	9,8
Ciudadanía con asesoramiento técnico	13,7	Comisiones ciudadana y técnicos	25,5
Existe coordinación interdepartamental en el proceso	41,2	Abierto a autoselección	13,7
Incorporación de un equipo externo		Posibilidad de cambiar las bases del reglamento del siguiente presupuesto participativo	
No	92,2	No	60,8
A petición de la comisión de participación	2,0	El ayuntamiento consulta a la ciudadanía	23,5
Se encarga de realizar el seguimiento y evaluación	2,0	La ciudadanía puede coordinarse para autorregular las bases del siguiente proceso	15,7
Para la dinamización de talleres deliberativos	3,9		

*Datos expresados en porcentaje.

Fuente: Elaboración propia (2021).

4.8. Balance de resultados de los reglamentos

La figura del reglamento del presupuesto participativo contiene las disposiciones regulativas y normativas del modelo de participación ciudadana municipal. En la investigación se obtiene que los reglamentos de presupuesto participativo en España en el periodo 2015-2020 pueden dividirse en los tres amplios modelos consultados en la literatura científica. Primero, los modelos asociativos son marginales en el periodo estudiado, lo que puede indicar que estos se estén excluyendo de las etiquetas de presupuesto participativo o se haya agotado su uso. Segundo, el modelo burocrático (Ganuzo y Francés, 2012a) o extensivo (Blanco y Ballester, 2011), en el cual se configura un reglamento orientado a una baja intensidad participativa de la ciudadanía con capacidad exclusiva para la propuesta y la votación. Segundo, el modelo participativo o mixto, que, a su vez, se pueden distinguir entre aquellas experiencias que instituyen

mecanismos de mayor control de la Administración y las que instituyen mecanismos para un mayor grado de control de la ciudadanía.

Por un lado, los procesos más controlados por la administración-gobierno se caracterizan por regular mecanismos gerenciales para la generación de consensos y la coordinación en la toma de decisiones entre el personal técnico de la administración y representantes de la ciudadanía —comisiones ciudadanas, representantes políticos o sociedad civil organizada— combinándolo con procesos de consulta a la ciudadanía e intensidad deliberativa baja. Por otro lado, en los reglamentos con mayor control de la ciudadanía —que representan una parte pequeña del total— se promueve una especie de “democracia deliberativa” (Young, 2000) en base a una participación individual de la ciudadanía —aunque se formen grupos motores o comisiones ciudadanas electas por la ciudadanía o autoseleccionadas—. En este “submodelo”, institucionalmente, se facilitan configuraciones orientadas a la sostenibilidad y la implicación ciudadana con lo público. Los reglamentos se caracterizan por insertar criterios de inclusión y justicia social para la participación ciudadana, así como por un compromiso institucional con una clara voluntad de que la ciudadanía participe activamente y que su influencia tenga alcance más allá de hacer propuestas, deliberarlas y votarlas.

López Sánchez et al. (2018) sostienen que en los presupuestos participativos en España están en un proceso de cambio en dos elementos, que son la transición de relaciones analógicas a mediadas por las TIC y el paso de la perspectiva colectiva a la extensión de la perspectiva individual. Los resultados del presente trabajo señalan que en, aproximadamente, la mitad de los reglamentos no solo se programa la entrada de ideas con apoyo de las TIC, también la priorización del resultado final con ayuda de estas, incluso en algunas experiencias la deliberación. Además, el uso de las TIC se combina con la perspectiva de la participación individualizada, al menos en las fases de propuesta y priorización de los proyectos de gasto/inversión, que se relaciona, en mayor medida, con los modelos burocráticos de participación ciudadana. Por otro lado, los modelos participativos instituyen mecanismos regulados en los que la ciudadanía no organizada o la organizada tienen espacios de encuentros físicos para la deliberación, la codecisión o cogestión, aunque,

generalmente, también utilizan las fórmulas de uso de las TIC para la propuesta y priorización.

En la mayoría de los reglamentos consultados se observan importantes limitaciones de estructura lógica para alcanzar los objetivos de reforma institucional de la maquinaria administrativa-democrática (Fung, 2006; Ganuza, 2007) y de empoderamiento ciudadano y comunitario asociado a la nueva gobernanza y la participación ciudadana (Baiocchi & Ganuza, 2014; Guillen et al., 2009). En este sentido, no se suele plantear en el diseño institucional el uso de diagnóstico para identificar los factores y los condicionantes estructurales de los municipios, así como los normativos de la ciudadanía, para configurar los reglamentos. Así, el propósito de nueva gobernanza, participación activa y reforma de las relaciones ciudadanía-administración suele ser una voluntad manifiesta expresada en la justificación de los presupuestos, pero no se suele materializar en mecanismos concretos, tales como el uso de criterios de inclusión y justicia social, dotar de espacios de codiseño, codecisión y coadministración de los procesos entre agentes plurales, facilitar la reforma del reglamento de siguientes presupuestos participativos, crear espacios para la transformación cualitativa de las preferencias iniciales con los cuales alcanzar consensos o realizar evaluación del proyecto, entre otros.

La situación descrita de los reglamentos puede conducir a resultados de resistencias ciudadanas, frustraciones y reproducción de las relaciones de poder previas al proceso (Allegreti et al., 2011; Baiocchi & Ganuza, 2014; García-Leiva y Paño Yáñez, 2012). De esta manera, la propuesta de valor de empoderamiento ciudadano y comunitario puede tener un impacto bajo porque la relación de los agentes con la Administración es, mayormente, *top-down*, siendo significativamente menor las configuraciones *button-up*.

En este sentido, el diseño institucional puede ampliar los espacios de participación, más allá del espacio dedicado al diálogo entre agentes en la fase de deliberación. Es decir, la mayoría de los presupuestos participativos en España no planifican participación ciudadana en fases del presupuesto como el diagnóstico, la negociación de la agenda, el control de la ejecución de la experiencia de presupuesto, la rendición de cuentas y la evaluación. La incorporación de la ciudadanía en el diseño de los reglamentos se asocia a empoderamiento

ciudadano y capacitación comunitaria. Sin embargo, la toma de decisiones públicas se caracteriza por la falta de planificación de diagnóstico y evaluación, así como por la influencia del personal técnico de la Administración en la monitorización del proceso. Al mismo tiempo, la mayoría de las experiencias analizadas en el trabajo no incorporan a la ciudadanía en la codecisión y la cogestión para el diseño y desarrollo de los reglamentos. Por estas razones, pueden diseñarse mecanismos institucionales en ese sentido para intentar lograr cotas mayores de pluralidad ampliada y más participación de agentes en las fases del proceso que no tienen relación con la deliberación, la propuesta o la priorización.

5. CONCLUSIONES

A través del presente trabajo hemos pretendido comprender las características y mecanismos instituidos en los reglamentos de las experiencias de presupuesto participativo desarrollados en un agregado de localidades españolas a lo largo del periodo 2015-2020. Para ello, se utilizan las dimensiones de la innovación en la calidad participativa propuestas por La Parra-Casado y Francés (2019), se crean, por dimensión, indicadores específicos con capacidad para evaluar un agregado de presupuestos participativos y, seguido, se enlazan a los indicadores las categorías que emergen del análisis de contenido de los 51 reglamentos de presupuestos participativos estudiados. En último lugar, todo lo anterior se sintetizó en valores, de los mismos reglamentos, a fin de comprender los modelos de participación que representan, sus características y mecanismos formales que se instituyen.

El trabajo cerciora que la propuesta de Francés y La Parra-Casado (2019, 2021) de ampliar las ya consolidadas dimensiones para la medición de la calidad participativa —intensidad, inclusividad e influencia— a cinco dimensiones —inclusión social, flujo de información, compromiso institucional, deliberación, toma de decisiones y capacidad comunitaria— facilita la construcción de indicadores con los cuales evaluar cuantitativamente la calidad participativa instituida en los reglamentos, además de ayudar a comparar un agregado de experiencias de presupuestos participativos.

La propuesta de la matriz de dimensiones e indicadores no se considera cerrada, sino más bien se

propone como una guía exploratoria que contribuye a crear un esquema operativo de indicadores e ítems con los cuales evaluar la calidad participativa e identificar mecanismos, perfiles y características instituidas en los reglamentos. La herramienta adquiere la forma de un índice de calidad participativa que permite la comparabilidad entre las características de los reglamentos de presupuesto participativo en España. Además, tiene su interés cualitativo y pragmático, ya que, en el primer caso, la matriz puede servir de guion sobre el que planificar o evaluar procesos de presupuesto participativo y, en el segundo caso, se debe a la utilidad que puede tener en forma de materiales formativos-pedagógicos para la planificación, diseño, ejecución y evaluación de las experiencias de presupuestos participativos.

El esquema operativo de dimensiones, indicadores e ítems tiene potencial para complementarse con la línea de investigación del estudio de las percepciones, opiniones y actitudes de participantes en los procesos participativos. Esto puede hacerse en dos sentidos. Primero, para transformar indicadores propuestos en el presente trabajo a este tipo de estudios, tanto si se orientan como guía para una evaluación participativa y cualitativa como cuantitativa. Segundo, para plantear hipótesis que relacionen los factores del diseño regulativo con los estudios de percepciones, actitudes y opiniones. Todo ello ayudaría a la difícil tarea de comprender la relación que existe entre el tipo de modelo participativo instituido desde los propios reglamentos con los intangibles de la participación —normas informales, opiniones, actitudes, etc. de los agentes—, que podría, asimismo, estudiarse *ex ante* al proceso y elaboración de los reglamentos, como *ex post* al presupuesto participativo.

Por todo lo anterior, a partir del estudio del agregado de reglamentos locales de presupuesto participativo, hemos identificado que los presupuestos tienen amplias oportunidades para:

1) incluir mecanismos con los que hacer efectivo el involucramiento activo de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. Es decir, instituir mecanismos formales para facilitar más deliberación e interacción, sobre todo de la ciudadanía no organiza, tanto en la fase de deliberación como en otras tales como el diagnóstico y la evaluación,

2) configurar en los reglamentos mecanismos claramente *botón-up*, en lugar de instituir relaciones *top-down*, desde la Administración o el gobierno a otros agentes, y

3) dinamizar el entorno institucional, a fin de contribuir con la herramienta de presupuesto participativo al logro de la reforma institucional de la maquinaria administrativa-democrática orientada a promover la nueva gobernanza y la participación ciudadana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allegretti, G., García-Leiva, P., & Paño Yáñez, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes* (pp. 1-139). Málaga: CEDMA - Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga. Proyecto Parlocal.
- Baiocchi, G. & Ganuza, E. (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. *Politics & Society*, 42(1), 29-50. <https://doi.org/10.1177/0032329213512978>
- Baiocchi, G. & Ganuza, E. (2014). Participatory budgeting as if emancipation mattered. *Politics & Society*, 42(1), 29-50. <https://doi.org/10.1177/0032329213512978>
- Barragán, D. V., Romero, R. & Sanz, J. (2010). Fundamentos políticos y tipología de los presupuestos participativos. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, 8(8), 31-64. <https://revistaelectronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/99/98>
- Blanco Fillola, I., & Ballester, M. (2011). ¿Participar para transformar? La experiencia de los presupuestos participativos en la provincia de Barcelona. *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas*, (5), 117-144. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i5.448>
- Comas, D. (2010). *Los presupuestos participativos y las políticas de juventud: un estudio de caso sobre la cultura de la participación social en España*. Madrid: INJUVE. <https://bit.ly/3eSYyNK>
- Evans, P. (1996). Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. *World development*, 24(6), 1119-1132. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00021-6](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00021-6)
- Francés-García, F. (2017). La interacción deliberativa en los procesos de participación vinculados a las decisiones públicas. *Papers: revista de sociologia*, 102(1), 53-72. <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers.2149>
- Francés-García, F., Carratalá, L. & Ganuza, E. (2018). 20 years of participatory budgeting in Spain. *Hope for Democracy*, 30, 275-287. <https://bit.ly/3tEjxrC>
- Francés-García, F. & Carrillo, A. (2008). *Presupuestos Participativos. Guía Metodológica de los Presupuestos Participativos*. Alicante: Colectivo Preparación. <https://bit.ly/3v6FC3P>
- Francés-García, F. & La Parra-Casado, D. (2019). *Participation as a driver of health equity*. World Health Organization. <http://www.who.int/iris/handle/10665/324909>
- Francés-García, F. & La Parra-Casado, D. (2022). Herramienta multidimensional para la medición de la calidad de la participación en salud. *Gaceta Sanitaria*, 36(1), 60-63. Epub 11 de abril de 2022. <https://dx.doi.org/10.1016/j.gaceta.2021.03.009>
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public administration review*, 66, 66-75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Fung, A. & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, 29(1), 5-41. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0032329201029001002>
- Font, J. & Galais, C. (2011). The qualities of local participation: The explanatory role of ideology, external support and civil society as organizer. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(5), 932-948. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01018.x>
- Galais, C., Navarro, C. J. & Fontcuberta, P. (2013). La calidad de los procesos participativos locales: Indicadores y factores explicativos contextuales. El caso de Andalucía. *Revista Española de Ciencia Política*, (32), 65-87. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37588>
- Ganuza, E. (2007). *Tipología y modelos de los presupuestos participativos en España*. Documentos de Trabajo 1307. Instituto de Estudios Sociales Avanzados.
- Ganuza, E. & Francés, F. (2012a). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ganuza, E. & Francés, F. (2012b). The deliberative turn in participation: the problem of inclusion and deliberative opportunities in participatory budgeting. *European Political Social Science Review*, 4(2), 283-302. <http://dx.doi.org/10.1017/S1755773911000270>
- Ganuza, E. & Gómez, B. (2008). *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*. IESA. <http://hdl.handle.net/10261/76838>
- García-Leiva, P., & Paño, P. (2012). Construcción de ciudadanía desde la percepción de los actores de los presupuestos participativos. Allegretti (coord.), *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay* (pp. 258-321). Málaga: CEDMA - Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga. Proyecto Parlocal.
- Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M. H. & Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Revista Daena: International Journal of Good Conscience*, 4(1). <https://bit.ly/3fmImmZ>
- Lopes-Alves, M. & Allegretti, G. (2011). Evaluar a los presupuestos participativos: un ejercicio dinámico. En A. Falk y P. Paño Yáñez (eds.), *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual* (pp. 199-214). Málaga: CEDMA - Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga. Proyecto Parlocal.
- López, S. & Pineda, C. (2013). Experiencias de presupuestos participativos en el País Valenciano: Análisis de

- variables que intervienen en su paralización. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 8(2), 259-286. <http://dx.doi.org/10.14198/OBETS2013.8.2.03>
- López-Sánchez, M. P., Alberich, T., Aviñó, D., García, F. F., Ruiz-Azarola, A., & Villasante, T. (2018). Herramientas y métodos participativos para la acción comunitaria. Informe SESPAS 2018. *Gaceta Sanitaria*, 32, 32-40. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2018.06.008>
- Parés, M. (2011). Fortalezas y debilidades de las experiencias del presupuesto participativo en Barcelona. En C. A. Briseño Becerra (Coord.), *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia*. Guadalajara: Instituto de Gobierno y Políticas Públicas. <http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/presupuestopdf>
- Pineda, C. N. (2009). Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 277-302. <https://doi.org/10.24965/real.v0i311.9692>
- Pires, V. & 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*, 308, 207-244. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576461197002>
- Santos, B. S. (2002). "Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva". En B. S. Santos (ed.), *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa* (pp. 455-559). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira
- Sintomer, Y. (2005). Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos. *Revista del clud Reforma y Democracia*, 31, 1-17. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533663003.pdf>
- Sintomer, Y. (2011). Délibération et participation: affinité élective ou concepts en tension?. *Participations*, 1, 239-276. <https://doi.org/10.3917/parti.001.0239>
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Rockear, A. (2012). Transnational models of citizen participation: The case of participatory budgeting. *Sociologías*, 14(30), 70-116. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222012000200004>
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609848>
- Talpin, J. (2011). *Schools of Democracy: how ordinary citizens become competent in participatory budgeting institutions*. Colchester: ECPR Press. <http://hdl.handle.net/1814/21060>
- Young, I. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/0198297556.001.0001

NOTA BIOGRÁFICA

WILFRID MARTÍNEZ-SÁNCHEZ

Graduado en Sociología por la Universidad de Alicante. Contratado predoctoral con ayuda FPU (Formación de Profesorado Universitario) del Ministerio de Universidades (España) en el Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC). Sus líneas de investigación son metodología de la investigación, ciencia y mercados de trabajo, movilidades académicas, universidades e innovación social.

ANEXO I. ESTRUCTURA DE LA MUESTRA I

Municipio	Habitantes en miles	Comunidad Autónoma	Partido Político	Año analizado	Año inicio	PPs en 2021
Alcázar de San Juan	20 a 50	Castilla-La Mancha	PSOE	2020	2018	No
Andújar	20 a 50	Andalucía	PSOE	2020	2018	Sí
Aljaraque	20 a 50	Andalucía	PP	2020	2018	Sí
Arganda del Rey	50 a 80	Madrid	PSOE	2020	2019	Sí
Barakaldo	80 a 110	País Vasco	PNV	2020	2017	Sí
Barbera del Vallés	20 a 50	Cataluña	PSC	2020	2017	Sí
Benidorm	50 a 80	C. Valenciana	PP	2020	2015	Sí
Calafell	20 a 50	Cataluña	PSC	2020	2019	Sí
Castellar del Vallés	20 a 50	Cataluña	PSC	2020	2016	Sí
Cieza	20 a 50	Murcia	PSOE	2020	2019	Sí
Conil de la Frontera	20 a 50	Andalucía	IU	2018	2015	No
Consejo Insular de Menorca	80 a 110	Islas Baleares	PSOE	2018	2016	Sí
Cornellá de Llobregat	80 a 110	Cataluña	PSC	2020	2017	Sí
El Puerto de Santa María	80 a 110	Andalucía	PSOE	2019	2018	No
Esparraguera	20 a 50	Cataluña	PSOE	2020	2018	Sí
Galdácano	20 a 50	País Vasco	PNV	2020	2020	Sí
Igualada	20 a 50	Cataluña	CiU	2020	2020	Sí
Jumilla	20 a 50	Murcia	PSOE	2019	2017	No
Liria	20 a 50	C. Valenciana	PSOE	2019	2019	No
Llucmajor	20 a 50	Islas Baleares	PSOE	2019	2018	No
Manresa	80 a 110	Cataluña	CiU	2019	2015	No
Mataró	110 a 150	Cataluña	PSOE	2019	2018	No
Mejorada del Campo	20 a 50	Madrid	PSOE	2019	2017	Sí
Melilla	80 a 110	Melilla	PP	2020	2019	No
Mogán	20 a 50	Canarias	CIUCA	2020	2017	No
Molina de Segura	50 a 80	Murcia	PSOE	2020	2015	No
Olesa de Montserrat	20 a 50	Cataluña	Bloc Olesa	2019	2018	No
Olot	20 a 50	Cataluña	CiU	2019	2018	Sí
Paracuellos de Jarama	20 a 50	Madrid	Iniciativa ciudadana por Paracuellos	2020	2015	No
Paterna	50 a 80	C. Valenciana	PSOE	2018	2016	No
Portugalete	20 a 50	País Vasco	PSOE	2019	2017	Sí
Prat de Llobregat	50 a 80	Cataluña	EPeC	2020	2017	Sí
Priego de Córdoba	20 a 50	Andalucía	PP	2020	2016	Sí
Reus	80 a 110	Cataluña	CiU	2019	2017	Sí
Ribarroja del Turia	20 a 50	C. Valenciana	PSOE	2019	2016	Sí
Salou	20 a 50	Cataluña	JxC	2019	2019	No
San Vicente del Raspeig	50 a 80	C. Valenciana	PSOE	2020	2016	sí
San Boi de Llobregat	80 a 110	Cataluña	PSOE	2019	2016	No
Sant Cugat del Vallés	80 a 110	Cataluña	CiU	2019	2017	Sí
Sant Pere de Ribes	20 a 50	Cataluña	PSOE	2020	2016	No
Sant Vicent de Horts	20 a 50	Cataluña	ERC	2018	2017	No
Santurtzi	20 a 50	País Vasco	PNV	2020	2018	No
Torrelodones	20 a 50	Madrid	Vecinos por Torrelodones	2020	2017	No
Tortosa	20 a 50	Cataluña	JxC	2020	2017	No

Valle de Egüés	20 a 50	Navarra	Geroa Ebai	2019	2018	No
Valls	20 a 50	Cataluña	CiU	2020	2017	No
Vic	20 a 50	Cataluña	CiU	2021	2015	Sí
Villanueva y Geltrú	50 a 80	Cataluña	JxC	2021	2019	Sí
Vilassar de Mar	20 a 50	Cataluña	ERC	2021	2016	Sí
Villajoyosa	20 a 50	C. Valenciana	PSOE	2018	2016	No
Villena	20 a 50	C. Valenciana	Los verdes	2018	2018	No

ANEXO 2. ESTRUCTURA DE LA MUESTRA II

Municipio	Objeto de gasto público	Gasto (en miles)	% gasto por propuesta	N infraestructuras	N temas/ actividades	Nivel para hacer propuestas
Alcázar de San Juan	Inversiones y actividades	25	100	15	10	Distrito
Andújar	Inversiones	150	100	150	0	Distrito
Aljaraque	Inversiones y actividades	80	50	70	10	Distrito
Arganda del Rey	Inversiones	185	22	185	0	Distrito
Barakaldo	Inversiones y actividades	2200	35	0	2200	Distrito
Barbera del Vallés	Inversiones	150	100	150	0	Distrito
Benidorm	Inversiones y actividades	88	88	88	88	Distrito
Calafell	Inversiones	400	50	400	0	Distrito
Castellar del Vallés	Inversiones	200	100	200	0	Ciudad y distrito
Cieza	Inversiones y actividades	170	50	155	15	Ciudad y distrito
Conil de la Frontera	Inversiones y actividades	88	88	88	88	Ciudad y distrito
Consejo Insular de Menorca	Inversiones	1000	100	1000	0	Ciudad y distrito
Cornellá de Llobregat	Inversiones	1222	100	1222	0	Ciudad y distrito
El Puerto de Santa María	Inversiones	88	20	88	88	Ciudad y distrito
Esparraguera	Inversiones	200	50	200	0	Distrito
Galdácano	Inversiones	1000	100	1000	0	Distrito
Igualada	Actividades	15	100	0	15	Distrito
Jumilla	Inversiones y actividades	210	6	190	20	Ciudad y distrito
Liria	Inversiones	150	100	150	0	Distrito
Lluchmajor	Inversiones	150	33	150	0	Distrito
Manresa	Inversiones	200	25	200	0	Distrito
Mataró	Inversiones	1000	33	1000	0	Distrito
Mejorada del Campo	No específica	88	100	88	88	Distrito
Melilla	Inversiones y actividades	4600	100	88	88	Ciudad y distrito
Mogán	Inversiones	300	100	300	0	Distrito
Molina de Segura	Inversiones y actividades	2000	50	88	88	Ciudad y distrito
Olesa de Montserrat	Inversiones	200	25	200	0	Distrito
Olot	Inversiones	100	40	100	0	Solo distrito
Paracuellos de Jarama	Inversiones	88	88	88	0	Distrito
Paterna	Inversiones	1000	100	1000	0	Ciudad y distrito

Portugalete	Inversiones	300	100	300	0	Distrito
Prat de Llobregat	Inversiones	2500	20	2500	0	Distrito
Priego de Córdoba	Inversiones	88	88	88	0	Ciudad y distrito
Reus	Inversiones	750	20	750	0	Ciudad y distrito
Ribarroja del Turia	Inversiones	88	88	88	0	Ciudad y distrito
Salou	Inversiones	250	40	250	0	Distrito
San Vicente del Raspeig	Inversiones	88	50	88	88	Distrito
San Boi de Llobregat	Inversiones y actividades	550	10	500	50	Solo distrito
Sant Cugat del Valles	Inversiones	380	50	380	0	Ciudad y distrito
Sant Pere de Ribes	Inversiones y actividades	320	33	300	20	Distrito
Sant Vicent de Horts	Actividades	200	20	0	200	Distrito
Santurtzi	Inversiones y actividades	700	20	88	88	Ciudad y distrito
Torreldones	Inversiones	100	60	100	0	Distrito
Tortosa	Inversiones	200	100	170	15	Distrito
Valle de Egüés	Inversiones	60	100	60	0	Distrito
Valls	Inversiones y actividades	250	100	250	0	Distrito
Vic	Actividades	200	100	0	200	Ciudad y distrito
Vilanova y Geltrú	Inversiones	300	33	300	0	Distrito
Vilassar de Mar	Inversiones y actividades	150	33	120	30	Distrito
Villajoyosa	Inversiones y actividades	75	100	75	75	Distrito
Villena	Inversiones y actividades	350	100	300	50	Distrito