

El Aprendizaje Político de la Participación: el Caso del Presupuesto Participativo de Elche (Alicante) en España

Learning Political Participation: The Case of Participatory in Elche (Alicante) in Spain

Carmen Pineda Nebot

Consultora de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, España, carmenpinedanebot@hotmail.com,
<http://lattes.cnpq.br/0200014196446151>

Resumen: Después de una década de la puesta en marcha de experiencias de presupuesto participativo en España se sigue conociendo poco sobre los impactos reales que estos proyectos tienen en el aprendizaje de los participantes, sean estos ciudadanos, electos o técnicos. Este artículo intenta aportar algo más de conocimiento sobre el impacto educativo de la participación a partir de los resultados de una investigación empírica sobre estos aprendizajes y cambios experimentados por los participantes en una experiencia concreta de presupuesto participativo realizada en la ciudad de Elche (España) durante los años 2008 a 2011. Para ello y utilizando como referencia trabajos anteriores de Pontual (2000), Lerner y Schugurensky (2007) y Lüchmann (2012), se realizaron entrevistas en profundidad, con formatos distintos de preguntas, a ciudadanos, electos y técnicos municipales.

Palabras claves: Presupuesto participativo; aprendizajes informales; ciudadanía; participación.

Abstract: After a decade of implementation of experiences of participatory budgeting in Spain is still know little impacts real that these projects have on the learning of the participants, these citizens, elected or technical. This article aims to provide more knowledge about the educational impact of participation based on the results of empirical research on these learning and changes experienced by participants in a real experience of participatory budgeting in the city of Elche (Spain) during the years 2008 to 2011. Do this and using as reference previous work of Pontual (2000), Lerner and Schugurensky (2007) and Luchmann (2012), were interviewed in depth, with formats of questions, citizens, elected and municipal technicians.

Key words: Participatory Budgeting; informal learning; citizenship; participation

"No pienso auténticamente si los otros no piensan. Simplemente, no puedo pensar por los otros ni para los otros ni sin los otros" (Freire, 1992, p. 117).

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufv.br>
Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufv.br>

INTRODUCCIÓN

Los procesos de participación ciudadana en sistemas democráticos se han justificado, por algunos autores, por su impacto educativo. La participación, para ellos, aporta sustantivos beneficios a la dinámica organizacional y comunitaria, al proporcionar una progresiva adecuación del funcionamiento de las instituciones, romper la apatía y desconfianza ciudadana, ofrecer a los representantes herramientas para evaluar y mejorar la gestión de los asuntos públicos, y permitir a la ciudadanía reconquistar y recuperar el espacio público (Pastor, 2013). Para ello se requiere, por parte de la ciudadanía, una capacidad desarrollada de juzgar críticamente los acontecimientos y trascender la lógica individual para llegar a puntos de vista universales que les permitan encarar comunicativamente los problemas de una comunidad (Pontual, 2000).

Años antes de estas palabras Pateman (1970) ya señalaba en su libro "Participación y Teoría Democrática" que la justificación de los procesos de participación democrática residía en su impacto educativo, aunque reconocía también que muchos de estos efectos educativos aún permanecían desconocidos. Veinticinco años más tarde Jane Mansbridge (1995) continuaba el trabajo de Pateman, preguntándose si la participación crea mejores

ciudadanos. Ambas terminaron afirmando que la participación tenía efectos educativos y creaba mejores ciudadanos pero que no podían probarlo¹. "La participación crea mejores ciudadanos. Lo creo, pero no puedo probarlo. Y tampoco pueden probarlo otros" (Mansbridge, 1995, p.1).

Años más tarde J. Lerner y D. Schugurensky retomaron las preguntas y desafíos planteados por Pateman y Mansbridge y comenzaron a investigar los aprendizajes cívicos, competencias políticas y disposiciones democráticas adquiridos por ciudadanos que han participado en procesos de democracia local (Lerner, 2004, Schugurensky, 2001; 2006, Schugurensky et al, 2006). Su proyecto incluía procesos de autogestión (cooperativas) y de cogestión (presupuestos participativos municipales). Uno de los estudios de caso de esa investigación fue el Presupuesto participativo de la ciudad de Rosario en Argentina, en la que confirmaron hallazgos previos que indicaban que el presupuesto participativo, pese a sus limitaciones y deficiencias, promueve "mejores ciudadanos" y está paulatinamente constituyéndose en una innovadora escuela de ciudadanía. La metodología utilizada por ellos en la ciudad de Rosario es la que nos sirve de referente principal para este trabajo (Lerner & Schugurensky, 2007).



El Orçamento Participativo o Presupuesto participativo es una metodología de gestión pública presupuestaria que, en los últimos veinte años, se ha convertido en una práctica innovadora y renovadora de la democracia (Abers, 2000; Pontual, 2001; Fedozzi, 2000, 2003; De Sousa, 2002; Avritzer, 2003; Francés & Carrillo, 2008) y de la calidad del gasto público (Pineda & Pires, 2008), al incluir al ciudadano, votante o no, en el principal proceso de decisión de los gobiernos: el presupuesto.

Por ello muchos analistas ven en el presupuesto participativo una "escuela de ciudadanía" (Pateman, 1970; Schmidt, 1994; Mansbridge, 1995; Genro 1995, 1996, 1997; Pires, 1999; Carvalho & Felgueiras 2000; Pontual, 2000,2004; Borba, 2005; Azevedo & Mares Guia, 2005; Ananias 2005; Rover 2006; Costa, 2006; R. Silva, 2006; Rizek, 2007;Tadeu, 2007; Herbert, 2008; De Melo, 2010;Talpin,2011), que permite recuperar la voluntad política de participación, muy importante para una democracia sustantiva y una ciudadanía activa, y muy necesaria en momentos de fuerte desafección política como los que vivimos. Esta práctica facilita a las personas participantes (ciudadanos, técnicos y electos), nuevas destrezas y habilidades que les permiten desarrollar actitudes y comportamientos considerados fundamentales para una sociedad democrática, además de establecer nuevos patrones de relación entre la población, los poderes públicos y sus acciones concretas de gobierno, y reforzando de esta manera el entretreído de solidaridad, cooperación y reciprocidad que son el más claro resultado de la construcción de la democracia, cuando en ella se dan amplios espacios de diálogo y concertación mediante soluciones consensuadas.

A pesar de ello, y quizá por su dificultad, se ha prestado durante mucho tiempo poca atención al impacto educativo de los procesos participativos y de deliberación democrática. Afortunadamente, en las últimas décadas se han llevado adelante algunas investigaciones que confirman los aprendizajes que tienen lugar como consecuencia de una participación activa en situaciones de democracia local, y a examinar el impacto de estas experiencias en la construcción de ciudadanía. Esta literatura, que incluye estudios realizados en contextos internacionales, confirma que la práctica de la democracia es una gran fuente de aprendizaje ciudadano, especialmente para el desarrollo de habilidades deliberativas, actitudes democráticas, y eficacia política (Berry et al., 1993, Regents, 1999, Harnecker, 1999, Parker et al., 2000, Moll & Fischer, 2000, Abers, 2000; Ricci, 2005). En concreto sobre el Presupuesto participativo se han ido publicando durante los últimos años estudios e investigaciones sobre los aprendizajes y cambios experimentados por los participantes en el proceso (Fedozzi, 2003; Lerner & Schugurensky, 2007; Tadeu, 2007, 2008; Pimenta, 2008; Allegretti et al., 2011; Borba & Ribeiro, 2011; Lüchmann, 2012), aunque no existe ninguno trabajo específico sobre una experiencia española concreta.

El presupuesto participativo, como proceso de educación informal se caracteriza por carecer de estructuración pedagógica y didáctica, dar una acreditación social más que institucional y

posibilitar altos niveles de aprendizaje a los actores que están involucrados en él. Es decir, el proceso es un medio de aprendizaje para los ciudadanos que participan en cuanto que se supone que en la medida que participan aprenden y aportan a mejorar la democracia y la cultura política en la ciudad. Y aunque la mayoría de las personas que participan en él no es para aprender sino para cambiar y mejorar la situación de sus barrios o para decidir cómo invertir los recursos municipales, al final uno de elementos que más valoran los ciudadanos es el aprendizaje que adquieren (Pimenta, 2008,p. 4).

Los empleados municipales que participan en las experiencias también suelen señalar que han aprendido mucho en relación con lo que De Sousa Santos (2004, p.116) denomina "el tránsito de la tecnoburocracia a la tecnodemocracia", consistente en que el equipo operativo es sometido a un aprendizaje profundo respecto a la comunicación y a la argumentación con ciudadanos comunes, pues deben "vehicular" sus recomendaciones y precisiones a través de un lenguaje accesible a personas que no dominan el conocimiento técnico. Para demostrar que las recomendaciones ciudadanas son razonables deben recurrir a formas persuasivas, evitando imponerlas de forma autoritaria, ya que no puede excluirse ninguna propuesta hasta demostrar su inviabilidad. Lo anterior, que mejora la capacidad de hacerse entender, no implica sin embargo, en opinión de Pimenta, que necesariamente mejore su capacidad de escucha (Pimenta, 2008, p.6).

Aunque también es cierto que la creación de nuevas formas y canales de participación popular se enfrenta a una establecida cultura política elitista, clientelista y autoritaria que no se transforma de un día para otro. Hay una lógica, históricamente predominante, en la relación de la población con el Estado, impregnada de apatía, clientelismo, sometimiento, populismo, cooptación y otros tantos efectos perversos de esta herencia cultural (Pontual, 2000). Nuestra hipótesis de partida es que el presupuesto participativo por si mismo se convierte en un proceso educativo no solo para los ciudadanos y técnicos sino también para los políticos, ya que les ayuda a cambiar actitudes, valores, comportamientos y prácticas, al incorporar nuevas lógicas y procedimientos que se dirigen a la construcción de una nueva cultura política y democrática.

El presupuesto participativo, entonces, y este es nuestro argumento central, tiene una dimensión pedagógica que contribuye a la conformación de una mejor ciudadanía. Dimensión que se ampliaría si en los procesos que se realicen se incorporaran espacios de formación para todos los actores participantes, sean ciudadanos, técnicos o electos (Pineda & Pires, 2008). Estos actores, electos y técnicos, son en la mayor parte de las casos los olvidados del proceso, tanto en el aspecto formativo como de investigación, lo cual, además de ser un gran error, puede ser la causa de algunos de los problemas que enfrentan tanto las experiencias en marcha como las que comienzan a funcionar.

En este artículo se presenta una investigación realizada durante 2013, en la que se intentaba analizar algunos de los

posibles impactos, en términos de aprendizaje ciudadano y político, de la experiencia de presupuesto participativo realizada durante los años 2008, 2009 y 2010 en la ciudad de Elche (Alicante), usando como referencia los estudios de Pontual, (2000), Lerner y Schugurensky (2007) y Lüchmann (2012). Tanto desde la dimensión individual (obtención de información; desarrollo de distintas capacidades: hablar en público, realizar una escucha activa o realizar una exposición pública; adquisición de la capacidad crítico-reflexiva) como de la organizativa (cambios en el funcionamiento de la administración) o social (impacto en las relaciones colectivas locales).

METODOLOGÍA

La investigación realizada para conocer los distintos aprendizajes de los ciudadanos ha tomado como referencia principal el estudio de Lerner y Schugurensky (2007) en lo relativo a las cuatro categorías analizadas en él (conocimiento, habilidad, actitudes y prácticas) y el de Lüchmann (2012) para conocer los impactos que el presupuesto participativo tiene en la constitución de capital social, en lo referente a la capacidad de ejercer efecto en las relaciones sociales y de estimular prácticas asociativas.

Aunque se han realizado algunas modificaciones en los instrumentos de medida, la primera es la incorporación de nuevos indicadores a los utilizados por Lerner y Schugurensky, ya que se pensó que podían aportar más información y por tanto mejorar el trabajo, aumentando su número de cincuenta y cinco a sesenta y cinco². Y, por otro, al haber complementado el proyecto original añadiendo otros actores: electos y técnicos, que se han utilizado muy poco en este tipo de proyectos.

Se realizaron entrevistas en profundidad a quince ciudadanos que habían participado en el proceso, teniendo en cuenta en la muestra tanto el género (se pretendió que fuera paritaria), la forma de participación (todos debían haber participado como miembro de algún grupo motor) y la antigüedad en el proceso (se buscaron personas que hubieran participado uno o más años). También se realizaron entrevistas en profundidad, con dos formatos distintos de preguntas, a: cuatro electos y cuatro técnicos municipales. Los electos escogidos fueron: el Alcalde y el Concejal de Hacienda durante el proceso (ambos del Partido Socialista Obrero Español (PSOE)), la Concejala de Participación Ciudadana impulsora de la experiencia (de Compromís) y la concejala de la oposición que más protagonismo tuvo en la crítica al proceso (del PP). De todos ellos solo ha habido problemas para entrevistar a la representante del PP, que se ha negado. Para las entrevistas a los técnicos se eligió a: la coordinadora del presupuesto participativo, a una técnica que estuvo al inicio del proceso, un técnico que trabajó ya iniciado el proceso y a un técnico de otra área del ayuntamiento.

Las entrevistas tuvieron una duración de entre una y dos horas y se organizaron en dos partes. La primera consistía en preguntas abiertas acerca de la historia de participación cívica y política de los entrevistados, su experiencia en el presupuesto participativo, su opinión acerca del mismo, y sus aprendizajes derivados de dicha participación. Esta parte, aunque con marcos diferentes, se

realizó a todos los actores. En el caso de los ciudadanos hay una segunda parte en la entrevista en la que se exploraron cuatro categorías de aprendizaje y cambio –conocimiento, habilidades, actitudes y prácticas- por medio de los indicadores. Para cada indicador, los participantes identifican su nivel (en una escala de 1 al 5) antes de involucrarse en el presupuesto participativo y en el momento de la entrevista. Esta estrategia nos ha permitido no solamente identificar los cambios, sino también las capacidades iniciales de los entrevistados cuando se integraron al proceso. Cuando los entrevistados mencionan cambios, les pedimos que describan esos cambios con ejemplos concretos e historias personales. En este sentido, los datos cualitativos verifican y complementan los datos cuantitativos.

Hay que señalar, no obstante, como ya manifestaron Lerner y Schugurensky que esta metodología solo revela aspectos generales del aprendizaje y por tanto tiene limitaciones: a) los datos son de incrementos promedio, pero algunos entrevistados tuvieron grandes incrementos (de muy bajo a muy alto) mientras que otros casos los incrementos fueron menores; b) los incrementos homogéneos no son similares. La cantidad incrementada puede ser la misma, pero la situación diferente; c) la percepción, al ser personal, puede estar distorsionada por muchos factores y; d) a la información cuantitativa ofrece muchas veces una versión limitada sin los matices presentes en las entrevistas.

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE ELCHE

Elche comienza a desarrollar el Presupuesto participativo a partir de 2008, fruto de un acuerdo de gobierno entre el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y Compromís después de las elecciones municipales de mayo de 2007³. El proceso surge por iniciativa del socio minoritario del Equipo de Gobierno y fue condición sine qua non para poder conseguir el pacto de gobierno. Fue el núcleo central de las políticas de participación del Equipo de Gobierno, junto con la elaboración de un nuevo Reglamento de Participación Ciudadana que supliese al que estaba vigente entonces, y que databa del año 1989.

Fue un proceso abierto a toda la ciudadanía, no solo al tejido asociativo (lo que provocó muchas críticas de este), y facilitó la creación de nuevas lógicas de relación entre la ciudadanía y el Ayuntamiento. Además, sirvió como espacio a muchas personas para canalizar demandas históricas e introducirlas en el debate público. El proyecto duró tres años, hasta que después de las elecciones de 2011, la mayoría absoluta del Partido Popular decidiera paralizarlo, eliminando la propia Concejalía de Participación Ciudadana y también cualquier referencia al Presupuesto participativo de la página web del Ayuntamiento.

El Presupuesto participativo de Elche presentaba un modelo de organización en el que la asamblea se convertía en el núcleo central en la toma de decisiones. Los órganos creados con personas delegadas, a diferencia de otros procesos, tenían una acción muy limitada y sus funciones eran más operativas que decisionales, por lo que la asamblea recogía la mayor parte de la carga deliberativa. A continuación se describen los diferentes

elementos y fases que formaban parte del Presupuesto participativo para comprender cómo fue el proceso:

A) *Porcentaje del presupuesto objeto de discusión*: el presupuesto que el Ayuntamiento sometía a deliberación era un porcentaje del Capítulo VI de Inversiones (inversiones nuevas, obras de mantenimiento y reparación). En el primer año la cantidad rondaba los 2.400.000 euros, en el segundo 2.160.000 y en el tercero el millón de euros; pero, a pesar de la disminución de presupuesto en más del 50%, los ilicitanos e ilicitanas casi septuplicaron el número de propuestas presentadas en solamente dos años.

Tabla 1.- Presupuesto y propuestas presentadas en el Presupuesto participativo de Elche.

Año presentación propuestas	Dotación	Número de propuestas
2008 para su ejecución en el 2009	2.400.000 €	436
2009 para su ejecución en el 2010	2.160.000 €	1.713
2010 para su ejecución en el 2011	1.000.000 €	2.924

Fuente: López Ronda y Campello (2013)

B) *Ámbito de decisión*: territorial. Se dividió el municipio en ocho zonas, cuatro de ciudad y cuatro de pedanías, introduciendo el último año una novena con requisitos específicos para los participantes y un criterio de territorialización distinto: el Presupuesto Infantil.

C) *Grupos motores*: eran grupos abiertos de personas. En ellos los vecinos, de forma voluntaria, se podían vincular en todo momento, ayudando a impulsar y animar al resto de vecinos a participar en el proyecto. Había un grupo motor en cada zona y, entre sus funciones, estaban las de organizar las asambleas y formar las diferentes comisiones que formaban parte del proceso.

D) *Autorreglamento*: eran las normas del proceso elaboradas por la propia ciudadanía. Al principio los grupos motores crearon estas normas que sirvieron para guiar su funcionamiento a lo largo de los tres años, siendo revisables todos los años ; eso sí, había algunos requisitos previos que fijó el Ayuntamiento, como el objeto de decisión (Capítulo y cantidad), que se abriera la participación a toda la ciudadanía (no solo asociaciones y/u organizaciones), la división territorial del municipio (8 zonas: 4 ciudad y 4 pedanías) o posteriormente la inclusión del Presupuesto Infantil.

E) *Asamblea de Presentación de Propuestas*: solía hacerse durante el primer semestre del año, en ella los vecinos y vecinas podían presentar y defender sus propuestas frente al resto de la ciudadanía.

F) *Devolución técnica*: era la fase en la que los técnicos del resto de concejalías valoraban técnica y económicamente cada una de

las propuestas presentadas. Para ello contaban con un modelo de informe que les facilitaba la labor. No era un informe exhaustivo y se les pedía que tuvieran en cuenta que estaban dirigidos a la ciudadanía, por lo que debían acomodar lo máximo posible el lenguaje para que pudiera ser entendido por todas las personas, independientemente de su nivel o ámbito de formación.

G) *Comisión de Baremación de Propuestas*: formada por una persona de cada grupo motor, se reunía y valoraba las propuestas que los técnicos habían considerado viables, en base a unos criterios de priorización objetiva o justicia social (en el 2010: porcentaje de población beneficiada, que ayude a reducir la desigualdad social, que favorezca el desarrollo sostenible, que suponga una innovación en la zona y que potencie el desarrollo cultural).

H) *Realización y entrega del Documento final*: en un acto público y solemne en el Salón de Plenos del Ayuntamiento, los grupos motores le entregaban al alcalde y a la concejala de Participación Ciudadana el documento con todas las propuestas elegidas. Era un acto simbólico en el que el Equipo de Gobierno se comprometía públicamente a incluir las propuestas entregadas en el Presupuesto Municipal del año siguiente.

I) *Comisión de Seguimiento*: estaba formada por personas surgidas de las asambleas de priorización de propuestas; su función era la de realizar el control social de la ejecución de las propuestas seleccionadas por la ciudadanía. Nunca funcionó correctamente y en la práctica eran los propios técnicos de Participación los que realizaban esas funciones, limitándose la Concejalía a transmitir la información suministrada por los diferentes departamentos en una o dos reuniones al año.

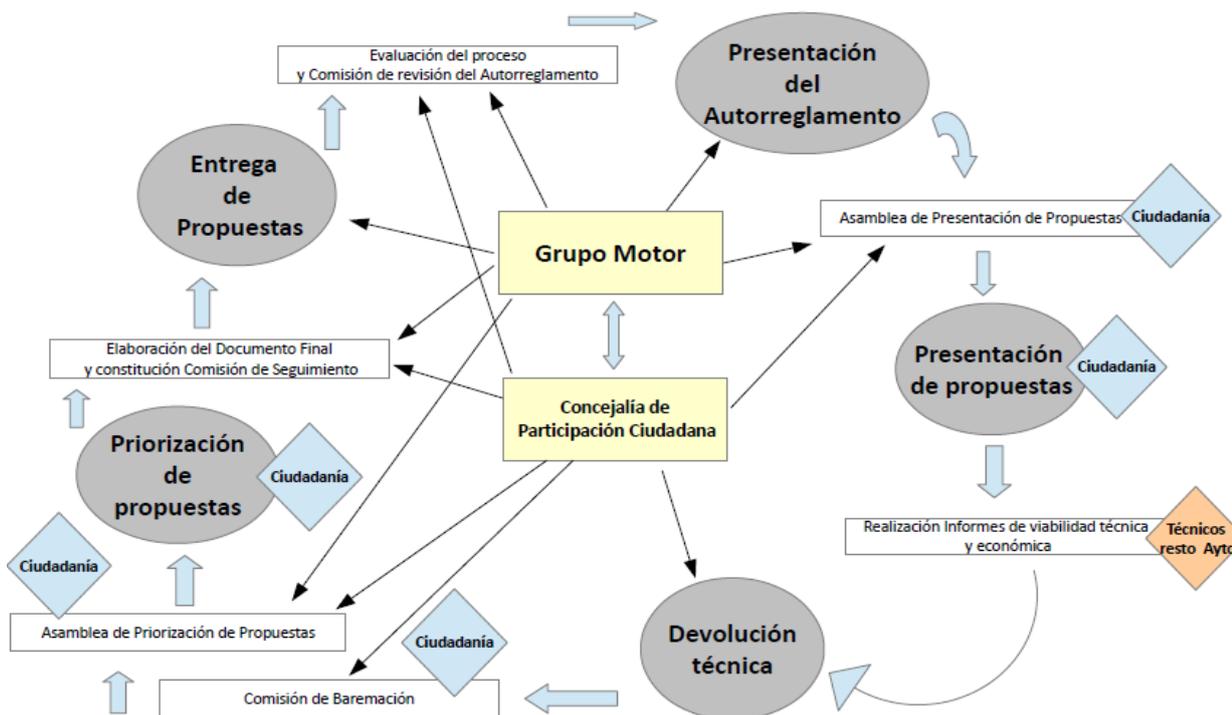
INVESTIGACIÓN

A.- Ciudadanos

Los resultados obtenidos, en lo que respecta a la ciudadanía, reflejan que existen diferencias con los obtenidos en el estudio de Lerner y Schugurensky (2009) realizado en la ciudad de Rosario (Argentina). En común tienen el que en las dos ciudades todos los participantes refirieron que su participación en el presupuesto participativo les ha supuesto un incremento de aprendizajes y cambios intrínsecos. También comentan que no habían pensado que su participación en el proceso hubiera supuesto un aprendizaje para ellos, algo de lo que se han dado cuenta al realizar las entrevistas.

Pero si en el estudio de Lerner y Schugurensky (2009), los resultados apuntan que en la categoría donde existe un aprendizaje más significativo es en la de conocimientos, en la experiencia de **Elche es en la de habilidades, como se puede apreciar en las tablas 2 y 3. En ellas se aprecia no solo esto sino que además en Elche los incrementos son mayores.**

Gráfico 1.- Organigrama del Presupuesto participativo de Elche



Fuente: López Ronda y Campello (2013)

Tabla 2.- Cinco primeros indicadores de aprendizaje ordenados por incremento promedio (Elche)

Aumento	Indicador de aprendizaje y cambio	Categoría
3.2	Necesidades de las personas de las otras zonas de la ciudad.	Conocimientos
2.5	Priorizar demandas	Habilidades
2.3	Detectar deficiencias y necesidades	Habilidades
2.3	Tomar decisiones de forma colectiva	Habilidades
2.2	Conocimiento de personas de otros barrios y grupos	Conocimientos

Tabla 3.-Cinco primeros indicadores de aprendizaje ordenados por incremento promedio (Rosario)

Aumento	Indicador de aprendizaje y cambio	Categoría
1.9	Gobierno municipal (ejem. cómo se toman decisiones)	Conocimientos
1.9	Controlar la gestión municipal	Habilidades
1.7	Conocimiento de agencias y personas en la intendencia	Conocimientos
1.7	Necesidades de otras comunidades	Conocimientos
1.7	Importancia de la participación ciudadana para el gobierno municipal	Actitud

En lo referente a los indicadores con menor incremento, vemos en las tablas 4 y 5 que la participación en el proceso no ha modificado, en ninguno de los dos casos, su posición con respecto al sistema representativo. También que comparten las categorías con menor incremento (tres de práctica y dos de actitudes) e incluso tres de los cinco indicadores. Hay que indicar que en el

caso de Elche, ya que no se conoce en el caso de Rosario, aunque el incremento es similar en tres de los casos, la cantidad de la que parten es alta o muy alta en dos de ellos y, en cambio, baja en el indicador “confianza en los políticos”.

Tabla 4.- Cinco últimos indicadores de aprendizaje ordenados por incremento promedio (Elche)

Aumento	Indicador de aprendizaje y cambio	Categoría
0.2	ayudó a mantener la ciudad limpia y en buen estado	Práctica
0.2	confianza en los políticos	Actitud
0.2	disposición a ayudar a otros (solidaridad)	Actitud
0.0	votó en elecciones municipales	Práctica
0.0	votó en elecciones nacionales	Práctica

Tabla 5.-Cinco últimos indicadores de aprendizaje ordenados por incremento promedio (Rosario)

Aumento	Indicador de aprendizaje y cambio	Categoría
0.5	preocupación por el bien común	Actitud
0.4	disposición a ayudar a otros (solidaridad)	Actitud
0.3	participó en campañas electorales	Práctica
0.1	votó en elecciones municipales	Práctica
0.0	votó en elecciones nacionales	Práctica

Lüchmann (2012) aunque no facilita datos numéricos en su trabajo sobre el *Orçamento Participativo* de Biguacu (Santa Catarina) sí que señala aquellos indicadores que tuvieron más impacto para los ciudadanos que participaron en el proceso. En la

categoría de conocimiento fueron: las necesidades de las personas de su zona y de otras zonas de la ciudad, los departamentos y a las personas del ayuntamiento y el presupuesto municipal. En la categoría de habilidades: a negociar con vecinos de otros barrios, la capacidad de argumentar y persuadir y la de hablar en público. En la de actitudes destaca el aumento del interés por la política, dato importante cuando se compara con el escaso interés que los brasileños tienen por ella. Por último en la categoría práctica, indica como más significativos: el control sobre las obras, la participación en otros espacios (según un ciudadano "la participación es un vicio") y la resolución colectiva de problemas.

Muchos de estos cambios son compartidos, aunque en distinto grado, por los ciudadanos entrevistados en Elche y Rosario, pero también existen diferencias. Las causas de estas diferencias parecen motivadas, fundamentalmente, por los diferentes contextos y realidades sociales y políticas en donde se desarrollan los procesos, y también por las metodologías implementadas.

Cambios en el área de conocimientos

Como consecuencia de su participación en el presupuesto participativo, los ciudadanos dijeron haber incrementado substancialmente su conocimiento de la política, de otras personas y de sus necesidades y a defender mejor sus derechos como ciudadanos. Los cambios más significativos mencionados fueron haberse familiarizado con las necesidades de sus propias comunidades y sobre todo haber entendido las necesidades de otros barrios. "Al principio pedía lo suyo pero más tarde se dio cuenta que eran más interesantes las propuestas presentadas por personas de otras zonas (participante)".

Los participantes también dijeron que a través del presupuesto participativo conocieron más gente de otros barrios y zonas, lo cual constituye una precondition para la solidaridad interbarrial y la generación de coaliciones. Además, tuvieron la oportunidad de conocer personalmente a varios políticos electos, lo cual es un indicador de eficacia política, o sea la confianza que uno tiene en sí mismo para influir en el sistema político. También adquirieron conocimientos técnicos e instrumentales acerca del funcionamiento interno del ayuntamiento (departamentos, personas) y de su funcionamiento así como de los mecanismos y regulaciones específicas que se utilizan para la distribución de los fondos públicos. "Las obras nos parecían muy caras y que tardaban mucho en realizarse. Fue necesario que los miembros del gobierno municipal explicaran el funcionamiento y los procesos de una institución pública, que no son iguales que los de una casa." (participante).

Los participantes no solo tomaron conciencia acerca de sus derechos y deberes como ciudadanos, sino que también aprendieron cómo defender tales derechos.

Cambios en el área de habilidades

Las habilidades que registraron más cambios estaban relacionadas con la capacidad de detectar deficiencias o

necesidades, establecer prioridades y elaborar y defender propuestas para diferentes proyectos.

Los ciudadanos también mencionaron frecuentemente haber adquirido habilidades sociales y de liderazgo (trabajo en equipo, interacción con los vecinos, coordinación de equipos, organización de reuniones, resolución de conflictos etc.). También se mencionaron capacidades comunicativas como escuchar al otro, hablar en público, hacer acuerdos, persuadir, tomar decisiones colectivas y llegar a consensos. La capacidad de hablar en público en particular fue mencionada muchas veces: "Aprendí a hablar en público algo que me ha servido mucho en mi vida profesional posterior" (participante joven). "Hablar como uno más no es lo mismo que hablar en tu trabajo" (participante).

La capacidad de escuchar, una precondition para la deliberación democrática, generalmente se da por supuesta. Sin embargo, los participantes no siempre tienen la habilidad necesaria para llevar adelante un diálogo fructífero, y muchos comentaron que gracias al proceso del presupuesto participativo aprendieron a escuchar con más cuidado a todas las personas y a prestar más atención a lo que estas decían. "El problema es que los debates son largos, pero hay que ser humildes y tener paciencia para escuchar a todos" (participante). "Al ser muy diverso el perfil de los participantes se aprende mucho. La participación de algunos jóvenes y de una niña le sorprendieron mucho" (participante).

Muchos entrevistados mencionaron que algunas de las capacidades adquiridas durante su participación en el proceso de presupuesto participativo también resultaron útiles para resolver situaciones en otros ámbitos de la vida personal, profesional o de la comunidad.

Cambios en el área de actitudes

En esta categoría los cambios manifestados por los entrevistados fueron menores que en las dos categorías anteriores. Los cambios actitudinales más significativos están relacionados sobre todo con las virtudes cívicas. Manifestando una preocupación profunda por los problemas de la ciudad y responsabilidad por la preservación de ella, describiendo un tránsito progresivo desde un interés centrado en su propia casa y su propia calle a una disposición a mejorar la vida de todos los habitantes de la ciudad. Además, se sentían mucho más conectados a su comunidad y a sus vecinos, considerando que formaban ya parte de un grupo.

En cambio, a diferencia de lo que sucede en otras experiencias, la confianza en su propio potencial para influir en las decisiones políticas, claro indicador de eficacia política, era muy bajo antes (1,5 de media) y aumentó muy poco después de su participación en el presupuesto participativo (2 de media). Otros indicadores- como los de confianza en el gobierno municipal o en los políticos, o su potencial para participar en el gobierno municipal- también eran muy bajos aunque no tanto como el de influir en las decisiones políticas. Estos datos demuestran algo que los propios resultados de las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) nos vienen mostrando: la

desconfianza y el rechazo que los ciudadanos tienen a los políticos y a la política. Aunque también hay que indicar que en las entrevistas se percibió que para los entrevistados la experiencia de participación que habían vivido supuso un amago de esperanza, que en algún caso se transformó en acción, incorporándose a un grupo que defiende el derecho a participar, ante la actitud del nuevo gobierno municipal de eliminar el presupuesto participativo.

Cambios en el área de prácticas

Muchos ciudadanos señalaron cambios en comportamientos concretos y prácticas cotidianas y atribuyeron esos cambios a su participación en el presupuesto participativo. La gran mayoría afirmó realizar nuevas actividades que anteriormente no eran parte de sus vidas. Las actividades más mencionadas fueron las relacionadas con la evaluación de la calidad de las obras públicas, la formulación de ideas y soluciones para los problemas públicos, y la búsqueda de información acerca de temas políticos y sociales. La mayoría de estos cambios fueron atribuidos a la adquisición de una mayor confianza en que sus opiniones eran escuchadas y tenidas en cuenta.

La interacción constante entre grupos diferentes ayudó a nutrir sentimientos de solidaridad y a cuestionar los estereotipos, lo cual en algunas oportunidades hizo que algunos participantes adoptaran prácticas que hubieran sido impensables anteriormente. También les llevó a relacionarse mucho más con sus vecinos y a participar más activamente en las reuniones comunitarias.

Lo que no se modificó es su comportamiento en el ejercicio del voto. En todos los casos y todas las elecciones (locales, autonómicas, generales y europeas) mantuvieron su misma posición, muy alta en la mayoría de los casos.

B.- Electos y técnicos

Debido a las limitaciones de espacio en este apartado solo se plantean algunas ideas generales. Los análisis de las entrevistas reflejan que el presupuesto participativo ha ayudado a generar confianza y relaciones más directas entre estos y la ciudadanía, además de cambios en la estructura organizativa del Ayuntamiento, que generan un clima de mayor confianza e introducen un nuevo elemento en la comunicación entre departamentos: la deliberación.

Aunque estos beneficios positivos se consiguen con tiempo, cuanto más se prolongan las experiencias los resultados son más visibles, y muchas veces es lo que falta en este tipo de proyectos. En Elche las elecciones municipales de 2011 dieron como resultado un cambio de gobierno, siendo el Partido Popular, con mayoría absoluta, el que gobierna en estos momentos el municipio. Este partido que había sido muy crítico con el Presupuesto participativo mientras estuvo en la oposición, nada más llegar al gobierno lo clausuró, a pesar de que existían propuestas aprobadas para el presupuesto de ese año, y borró todo vestigio de la página web. Hasta tal punto no quieren saber nada del tema que, a pesar de los numerosos intentos, no se ha conseguido que nadie del partido nos recibiera.

En cuanto a los demás electos, se aprecia claramente las dificultades iniciales que hubo con el proceso, pues la mayor parte de los miembros del gobierno municipal reconocen que era una imposición del miembro minoritario, que tenían que aceptar a fin de disponer de una mayoría holgada para poder gobernar. Esa situación provocó un rechazo que no fue resuelto con la necesaria rapidez, lo que provocó tirantezas y problemas. Con su funcionamiento se fueron percibiendo los resultados y, con ello, las ventajas que reportaba una relación más cercana con los ciudadanos.

Los problemas se podían haber solucionado dedicando un tiempo, antes de la puesta en marcha, para explicar a todos los miembros del equipo en qué consistía el proyecto, su papel en él y las ventajas que reportaba.

En el supuesto de los técnicos habría que distinguir entre los que llevaban el proceso y los que eran de otras áreas. Los técnicos de otras áreas suelen tener un cierto rechazo y resistencia al proyecto, las razones son múltiples: lo ven como una nueva ocurrencia de los políticos, como uno más de sus proyectos electoralistas; no tienen información sobre él; no son capaces de percibir su eficacia; creen que interfiere en sus procedimientos; piensan que los expone innecesariamente ante los ciudadanos; creen que al incorporar a los ciudadanos aumenta la complejidad de su trabajo, etc. Este rechazo no es solo producto del desconocimiento o del miedo sino también de la dificultad de percibir beneficios, de las expectativas incumplidas en otros proyectos o simplemente de la resistencia a experimentar. Hay que comprender, sin embargo, que esa resistencia es lógica, pues un proyecto como este se convierte en una fuerte presión para que se produzcan transformaciones en la organización. El presupuesto participativo no solo hace surgir nuevas definiciones de los problemas, sino que al hacerlo incorporando a la ciudadanía también genera expectativas en esta. De esa forma, la administración se encuentra con la doble necesidad de articular respuestas a la altura de las demandas y, al mismo tiempo, no convertir sus dificultades administrativas en generadoras de frustración y malestar entre la ciudadanía.

En el caso de los técnicos que llevaban el proceso los problemas y las actitudes son muy distintos. Por un lado por su formación les resultaba más fácil la relación con los ciudadanos al contar con las herramientas adecuadas para ello. Pero por otro lado, al no ser personal municipal sino ser contratados para este proyecto concreto, tenían más dificultades para relacionarse con los empleados municipales de otras áreas. E incluso por el tipo de contrato que tenían, la rotación de algunos de estos técnicos era muy grande. Tampoco contaban con la confianza de los técnicos de otras áreas, tanto por ser de un área considerada "menor", como es participación ciudadana como por considerarlos, sobre todo a la coordinadora, personal de confianza de la concejala.

A pesar de todas las dificultades, ellos fueron desde el principio el motor del proyecto, los que consiguieron que la gente se implicase y obtuvieron la confianza de la ciudadanía.

Aprendiendo sobre la marcha de un proyecto complejo y no exento de dificultades.

CONCLUSIONES

Estos resultados nos indican que los presupuestos participativos, tienen el potencial de promover aprendizajes que contribuyen a formar ciudadanos activos, comprometidos, críticos y colaborativos, capaces de reconocer y defender sus propios derechos y los de otras personas; a la vez que introducen nuevas lógicas de relaciones entre actores, que ayudan a que la Administración se convierta en un órgano más creativo e inteligente para dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía. Por tanto, resulta de enorme interés continuar investigando y seguir indagando en qué medida las experiencias de presupuestos participativos fomentan el desarrollo de conocimientos, habilidades, actitudes y prácticas a los diferentes actores que participan y si ese aprendizaje tiene como objetivo el conseguir ciudades más justas, democráticas e igualitarias. Pero sin olvidar las limitaciones que las entrevistas, como técnica de investigación, tienen para poder realizar generalizaciones, ya que las personas hacen su autoevaluación a partir de distintas percepciones del mundo, de los hechos y de sí mismos.

El presupuesto participativo permite además, como nos señalaron los propios participantes, que un perfil específico de personas comprometidas con la comunidad y con cierta cultura participativa asuman un papel más activo en la comunidad.

Pero no solo para los ciudadanos el presupuesto participativo ha servido de aprendizaje, también a los políticos y a los técnicos les ha servido para comprender que no deben tener miedo a los ciudadanos y que es mejor trabajar para los ciudadanos con los ciudadanos que hacerlo sin ellos.

REFERENCIAS

- Abers, R. (2000) *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, Colorado.
- Allegretti, G., Barragán, V., Bou, J., Chavez, D., García-Leiva, P., Gutiérrez, V., Martínez, V., Navascués, J., Paño, P., Sánchez, C. & Umaña, F. (2011). *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. Proyecto Parlocal. Málaga: CEDMA.
- Ananias, P. (2005). Orçamento Participativo de Belo Horizonte – Por que o implantamos em Belo Horizonte? In S. Azevedo Y R.B. Fernandes (orgs.), *Orçamento Participativo - Construindo a Democracia*, Revan Rio de Janeiro.
- Avritzer, L. (2003) "O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico" In L. Avritzer Y Z. Navarro (orgs.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*, Cortez, São Paulo-SP.
- Azevedo, S., & Guia, V. (2005), "Reflexões sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte: potencialidades e desafios" In S. Azevedo & R.B. Fernandes (orgs.), *Orçamento Participativo - Construindo a Democracia*, Revan, Rio de Janeiro.
- Berr, J.; Portney, K. & Thomson, K. (1993), *The Rebirth of Urban Democracy*, The Brookings Institution, Washington DC.
- Borba, G. (2005), "A negociação de sentidos sobre participação: um estudo dos processos dialógicos do Orçamento Participativo de Ipatinga-MG pelo viés da cidadania. *Dissertação de Mestrado em Psicologia Social*. PUC-SP, São Paulo.
- Borba, J. & Ribeiro, E. (2010), "Participação e cultura política: rendimentos subjetivos da experiência do orçamento participativo", *Revista Debates*, 5(1), 67-87.
- Carvalho, M. C. & Felgueiras, D. (2000), "Orçamento Participativo no ABC, Mauá, Ribeirão Pires, Santo André, gestão 1997/2000", *Pólis*, 34, São Paulo.
- Costa, G. (2006), "Consciência política e cidadania mediadas pela participação política: um estudo de caso em Porto Alegre", *Tese de Doutorado*, Psicologia Social. PUC-SP.
- De Melo, W. (2010), "Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo", *Tese de Doutorado*, Universidade de São Paulo.
- De Sousa Santos, B. (2002), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- De Sousa Santos, B. (2003). *Democracia y Participación: el ejemplo del Presupuesto participativo de Porto Alegre*. Viejo Topo.
- Fedozzi, L. (2000). Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In N. Fischer Y J. Moll (org.), *Por uma nova esfera pública. A experiência do orçamento participativo*. Petrópolis, Vozes, pp.37-82.
- Francés, F. & Carrillo, A. (2008). *Presupuestos Participativos. Guía Metodológica de los Presupuestos Participativos*, Colectivo Preparación, Alicante.
- Genro, T. (1995). Reforma do Estado e Democratização do Poder Local. *Revista Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Democráticas*. Poder Local, Participação Popular, Construção da Cidadania. s/l, 1, p.19-27.
- Genro, T. (1996). O novo espaço público. *Folha de S. Paulo*. 09/06/1996.
- Genro, T. (1997). Uma nova cultura da solidariedade. *Folha de S. Paulo*. 12/01/1997, pp.5-3.
- Harnecker, M. (1999). *Delegando poder en la gente. El presupuesto participativo en Porto Alegre*, Mepla, La Habana, Cuba.
- Herbert, S. (2008). *Orçamento Participativo na perspectiva de Freire e Gramsci: condições para a emergência e formação de lideranças*, Redes Editora, Porto Alegre.
- Lerner, J. (2004). Building a Democratic City: How Participatory Budgeting Can Work in Toronto, *unpublished Masters thesis*, University of Toronto.
- Lerner, J. & Schugurensky, D. (2007). La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo, *Temas y Debates* 18.
- López Ronda, S. & Campello, M. (2013). La demanda ciudadana a participar en los asuntos públicos: el caso del colectivo Dret a Participar-Elx. In Bañon, R. & Tamboles, R. (directores) *Gestión de la Escasez: participación, territorios y estado del bienestar. Experiencias de democracia y participación*, Madrid.
- Luchmann, L.H. (2012). Participação e aprendizado político no orçamento participativo: estudo de caso em um município catarinense, *Educação Social*, 33(119), 513-532.
- Mansbridge, J. (1995). Does Participation Make Better Citizens?. In *The Good Society*, 5(2), Spring.
- Moll, J. & Fischer, N.B. (2000). Pedagogias nos tempos do orçamento participativo em Porto Alegre: possíveis implicações educativas na ampliação da esfera pública. In Moll, J. & Fischer, N.B.(orgs.), *Por uma nova esfera pública: A experiência do orçamento participativo*, Petrópolis, Vozes.
- Parker, W.; Grossman, D.; Kubow, P.; Kurth-Schai, R. & Nakayama, S. (2000), Making it work: Implementing multidimensional citizenship. In J. J. Cogan & R. Derricott (Eds.), *Citizenship for the 21st century: An international perspective on education* (pp. 151-170). London, Kogan.
- Pastor, E. (2013). Ciudadanía y participación en contextos de fractura y exclusión social. *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, 22: 91-103.
- Pateman, C. (1970), *Participation & Democratic Theory*, New York: Cambridge University Press.
- Pimenta, A. (2008). Los escenarios de educación informal como proceso de formación ciudadana: El caso del Presupuesto participativo en Medellín, *Ni-Pluri/Diversidad*, 8(3), p.1-11.
- Pineda, C. & Pires, V. (2008). Formación y preparación de los actores del Presupuesto participativo, *Revista de Estudios Locales* 113, 54-75, COSITAL, Madrid.
- Pires, V. (1999), *Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Manole, Piracicaba
- Pontual, P. (2000). O Processo Educativo no Orçamento participativo: Aprendizados dos Atores da Sociedade Civil e do Estado, *Tese Doutorado*, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- Pontual, P. (2001). O Orçamento Participativo como instrumento de combate à exclusão social e como escola de Cidadania: Reflexões a partir da Experiência do Município de Santo André. In *Orçamento Participativo – Experiências em administrações municipais e estaduais*, Fundação Perseu Abramo, São Paulo.
- ____ (2004). Construyendo una pedagogía de gestión democrática: el p Pontual, P. resupuesto participativo como "escuela de ciudadanía", *Era Urbana*, edición especial, pp.60-61.
- Regents, S. (1999). Descentralización participativa: construyendo la utopía o el hijo no deseado?. In J. L. Rebellato & P. Ubilla (Eds.), *Democracia, ciudadanía y poder*. Montevideo, Editorial Nordan Comunidad.
- Ricci, M. (2005). A dimensão Educativa das Experiências Participativas: o orçamento participativo no Município de Alagoinhas, *Dissertação Mestrado em Educação e Contemporaneidade*, Universidade do Estado da Bahia, Salvador.
- Rizek, C. (2007). São Paulo: orçamento e participação. In F. Oliveira y C. Rizek (orgs.), *A era da indeterminação*, Boitempo: 129-156.

Rover, O. (2006). O encasamento do Poder e os Limites da Gestão Governamental no Orçamento Participativo (OP) de Chapecó, *Congresso Latino-americano de Ciência Política*, 3, Campinas, São Paulo.

Schugurensky, D. (2001), Grassroots democracy: the Participatory Budget of Porto Alegre, *Canadian Dimension*, 35(1).

Schugurensky, D. (2006). This is our school of citizenship. Informal learning in local democracy. In Z. Bekerman, N. Burbules & D. Silberman (eds.), *Learning in Hidden Places: The Informal Education Reader*, Peter Lang, New York.

Schugurensky, D.; Mundel, K. & Duguid, F. (2006). Learning from each other: housing cooperative members' acquisition of skills, knowledge, attitudes and values. *Cooperative Housing Journal*, Fall, pp. 2-15.

Silva, R. (2006). Orçamento Participativo: o caso de Piracicaba-SP, *Tese de Doutorado*, PUC-SP, Sao Paulo.

Tadeu, E. (2007). O OP como processo de educação política: um estudo da histórica experiência de Várzea Paulista. *Tese de Doutorado*, Faculdade de Educação, UNICAMP-SP, Campinas.

Tadeu, E. (2008), *Educação Política – Uma Experiência com o Orçamento Participativo*, Alínea, Campinas – SP.

Talpin, J. (2011), *Schools of democracy. How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*. Colchester: ECPR Press.

NOTAS

¹ Según Mansbridge (1995, p.1), una de las razones por las cuales el estudio de la democracia participativa ha sido marginal en el campo de la teoría política fue justamente que "los politólogos de orientación empírica no pudieron demostrar ningún efecto positivo de la participación democrática sobre el individuo".

² Se aumentó el número de indicadores en la siguiente proporción: conocimientos (se pasó de 9 a 15), habilidades (de 16 a 17), actitudes (se mantuvo el mismo número de indicadores: 17) y prácticas (se pasó de 13 a 16).

³ En las elecciones municipales de 2007 en Elche, el PSOE consiguió 13 concejales, el Partido Popular (PP) otros 13 concejales y Compromis un concejal. Por lo que era fundamental para tener mayoría el voto del concejal de Compromis.