

06

¿ES SUFICIENTE LA VOLUNTAD POLÍTICA PARA QUE TENGA ÉXITO EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

IS THE POLITICAL WILL SUFFICIENT
FOR THE PARTICIPATORY BUDGETING
TO BE SUCCESSFUL?

<https://doi.org/10.22431/25005227.vol51n1.6>

¿ES SUFICIENTE LA VOLUNTAD POLÍTICA PARA QUE TENGA ÉXITO EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

IS THE POLITICAL WILL SUFFICIENT
FOR THE PARTICIPATORY BUDGETING
TO BE SUCCESSFUL?

Tipología: Artículo de investigación

Cómo citar este artículo

Pineda Nebot, C. y Pires, V. (2021). ¿Es suficiente la voluntad política para que tenga éxito el Presupuesto Participativo? *Administración & Desarrollo*, 51(1), 125-147. <https://doi.org/10.22431/25005227.vol51n1.6>

Carmen Pineda Nebot*

Valdemir Pires**

Resumen

El objetivo de este trabajo es confirmar empíricamente, por medio del análisis de los municipios con Presupuesto Participativo en la Comunidad Valenciana después de las elecciones municipales de 2015 y 2019, que la voluntad política es un elemento fundamental para la puesta en marcha y la continuidad de las experiencias de Presupuesto Participativo. La metodología utilizada ha combinado técnicas de investigación social cualitativas y cuantitativas. Los resulta-

dos han demostrado que la voluntad política es una variable importante para la puesta en marcha de las experiencias, pero que, para su continuidad, puede ser un problema sino se incorporan otros compromisos. Sin embargo, no es una política global de ningún partido político, aunque la participación ciudadana es una política más integrada en los partidos de la izquierda, siendo estos los que ponen en marcha más experiencias de Presupuesto Participativo.

Palabras clave: participación presupuestaria, municipios, Comunidad Valenciana, democracia participativa.

Abstract

The objective of this work is to empirically confirm, through the analysis of municipalities with Participatory Budgeting in the Valencian Community after the municipal elections of 2015 and 2019, that political will is a fundamental element for the implementation and continuity of Participatory Budgeting experiences. The methodology used combined qualitative and quantitative social research techniques. The results showed that political will is an important variable for the implementation of the experi-

* Investigadora GEGOP. Universidad de Viçosa, Brasil, ORCID ID: 0000-0001-6101-8560. E-mail: carmenpinedanebot@hotmail.com

** Profesor e Investigador en la Universidad Estadual Paulista- UNESP, Brasil, ORCID ID: 0000-0002-0459-9570 E-mail: pires.valdemir@gmail.com.

ments, but that its continuity can be a problem if other elements are not incorporated. The OP, however, is not a global policy of any political party, although citizen participation is a strand most found among leftist parties. Thus, these parties are the ones that most initiate Participatory Budgeting experiences.

Key words: budget participation, municipalities, Valencian Community, participatory democracy.

INTRODUCCIÓN

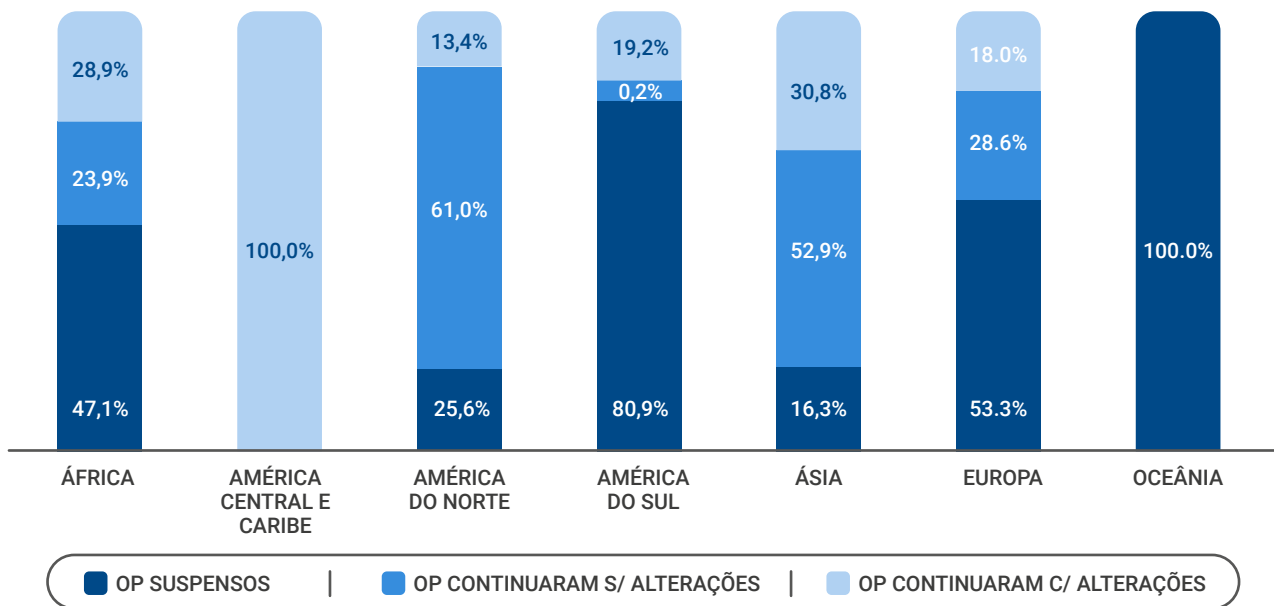
Hace un poco más de tres décadas en la ciudad de Porto Alegre (Brasil) nació una de las innovaciones democráticas con más reconocimiento y difusión del mundo, el Presupuesto Participativo. Siendo así reconocida por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y ONU, y por los gobiernos de todas las latitudes, que lo han puesto en marcha y adaptado a las características propias de cada país (Pires & Pineda, 2008), habiéndose producido una difusión del modelo que ha llegado a todos los continentes. De acuerdo con lo publicado en el año 2019 en el Atlas Mundial del Orçamento Participativo,

existían en ese momento más de 12.000 experiencias en marcha, siendo Europa el continente con más experiencias (4.600) y España el tercer país con mayor número (350-400) por detrás de Polonia (1840-1860) y Portugal (1686). Las medidas de aislamiento, a causa de la pandemia por el COVID-19, han llevado a muchos gobiernos a interrumpir o a dar por finalizados los procesos de presupuesto participativo en marcha, lo que ha provocado en los 30 años de funcionamiento el primer descenso del número de experiencias, hasta las 7.976 y cambios en la metodología de las que han permanecido (Dias et al., 2021). Curiosamente, las zonas del mundo que se han considerado siempre que tenían democracias con mayor participación ciudadana son las que tienen menos experiencias del PP.

En el gráfico 1, se evidencian los cambios producidos en los continentes con referencia a las experiencias de presupuesto participativo debido a la pandemia.

Gráfico 1.

Presupuestos Participativos en el mundo en tiempos de pandemia.



Fuente: Tomado de Atlas Mundial Orçamento Participativo 2020-2021.

En España, el Presupuesto Participativo (Ganuza, 2007; Pires & Pineda, 2008; Ganuza & Francés, 2012; Mayor, 2018; Pineda & Andrade, 2018, citados por Nebot et al., 2021) fue implementado en tres municipios, los cuales son Cabezas de San Juan, Rubí y Córdoba a mediados del año 2001, todo esto porque estaban al mando de los dirigentes de la Izquierda Unida (Pineda, 2004); por esta razón, se implementó en otros municipios hasta que se llevaron a cabo las votaciones municipales para elegir a los gobernantes en el año 2015, teniendo estas como resultado

la victoria por parte de la izquierda, generando múltiples experiencias después de las elecciones municipales que también fueron realizadas en el año 2019 (Nebot et al., 2021).

Al mismo tiempo que las experiencias se extendían también lo hacían los artículos, libros y comunicaciones que se publicaban sobre el tema, siendo una de las cuestiones más recurrentes las condiciones o variables que condicionan la adopción de los PP por los municipios. La literatura ha señalado durante todo este tiempo, por

lo menos cuatro dimensiones principales que pueden ayudar a explicar la adopción y el mantenimiento de los PP, que son: la voluntad política de los gobernantes, el asociacionismo local, el diseño institucional y la gobernabilidad financiera (Wampler 2005, 2008; Lüchmann, 2003; Pires, 2011; Goldfrank, 2006; Horochovski & Clemente, 2012; Souza, 2015; Font et al., 2014; Fedozzi et al., 2020; Cabannes, 2020; González & Soler, 2021; Souza, 2021; Lehtonen, 2021). Siendo la voluntad política, es decir el grado de compromiso de los gobernantes de compartir con los ciudadanos el poder de decisión sobre cómo invertir los recursos del ámbito público, una de las principales variables (Fedozzi 2000; Fernández & Pineda, 2008; Lüchmann 2014; López & Gil-Jaurena, 2021).

Pero a pesar de que la voluntad política ha sido referenciada como una de las variables principales para la creación y el mantenimiento de las experiencias del PP, no se han realizado muchas investigaciones que trataran esta cuestión de una manera empírica en un territorio amplio (país, Estado o región). El propósito de este estudio analizar la variable voluntad política en un territorio (Comunidad Valenciana) a partir de dos periodos distintos: después de las elecciones municipales de 2015 y 2019. Con el fin de comprobar además si la voluntad necesaria para poner en marcha y mantener una experiencia de PP es de todo el gobierno municipal o solo de algún miembro del gobierno, si la decisión responde a una estrategia global de los partidos políticos o si es una decisión individual y si su implantación responde a una cuestión

ideológica, por lo cual son los partidos de izquierda los que implementan mayoritariamente experiencias de PP, o ya está generalizada (Pineda, 2010; Fedozzi et al., 2020).

En la metodología se han combinado técnicas desde la investigación social con enfoque mixto (cualitativas y cuantitativas), con la revisión y análisis de los sitios web de los ayuntamientos para conocer si existían experiencias de PP, se ha realizado también un análisis de contenido de los programas electorales de los principales partidos políticos con representación municipal en la Comunidad Valenciana y la documentación institucional junto a una revisión bibliográfica sobre el PP de autores de distintos países con especial referencia en Brasil, país origen de la experiencia.

De los respectivos análisis asociados a los resultados, se ha podido comprobar que la voluntad política, aunque necesaria, no siempre es suficiente, ya que un proceso tan complejo como el PP provoca muchas tensiones y conflictos y obliga, si se quiere que funcione y se mantenga, a convocar a más actores. También, la importancia que tiene la ideología en el momento de la implementación de una experiencia, siendo los partidos de izquierda los que mayoritariamente los implementan, aunque existan experiencias en municipios administrados por partidos políticos de centro o derecha. En este sentido, cabe mencionar que la implementación de los presupuestos participativos no hace parte de una estrategia nacional ni regional, ni de una estrategia de un partido político particular,

sino que obedece a un ejercicio aislado, de una persona, que no necesariamente tiene continuidad en el ejercicio de un cargo electo de un mismo partido político. Incluso, con frecuencia se evidencia que en gobiernos locales en coalición este proceso de PP sea delegado a formaciones minoritarias, o que incluso, en corporaciones dominadas por un partido, tenga poca receptividad entre otras concejalías distintas a la que lo pone en marcha.

Referencial teórico

Desde el principio del PP, los autores que evaluaban las nuevas experiencias consideraban la voluntad política como uno de los elementos fundamentales para su aplicación y su éxito. Entendiendo la voluntad política de poner en marcha una experiencia de PP como el grado de compromiso de los gobernantes en compartir con los actores civiles el poder de decisión sobre la forma en que se destinan los recursos públicos. La razón asociada a esto, es que el presupuesto municipal siempre es elaborado y aprobado por los electos sea cual sea el sistema político local de los países, por tanto, si ellos no deciden permitir que los ciudadanos se incorporen al proceso presupuestario, no podría producirse.

Los PP nacen debido a la creación de una apuesta de un equipo político sin importar si esté respaldada o no por los demás equipos de gobierno (Allegretti et al., 2011). Los procesos de participación para poder llevarse a cabo deben tener esa voluntad política para que se tenga éxito en el proceso y el cumplimiento de los

compromisos hacia la población (Cabannes, 2004, citado por Mayor, 2017).

Uno de los autores que más ha escrito sobre la cuestión de la voluntad política fue Leonardo Avritzer (2009). Según Avritzer la sociedad política, en el interior de las instituciones participativas, conecta las concepciones enraizadas de participación, generadas en la formación de los partidos de izquierda y de masas. Así, la mayor o menor voluntad política de los gobernantes de introducir y dar continuidad a las instituciones participativas locales está asociada a los dilemas, generalmente enfrentados por partidos de izquierda y de masa con sesgo social democrático, entre mantener su identidad sociopolítica y simultáneamente convertirse en competitivo en el sistema político (Avritzer, 2009, p.13).

Por otro lado, Wampler (2007) desarrolla una línea interpretativa que apunta a la conjunción entre las motivaciones para la creación del PP y los dividendos políticos que podrán retornar a los protagonistas del gobierno municipal, el alcalde, los concejales y los partidos políticos que componen el gobierno. Este eje de análisis tiene como característica, el considerar al PP como elemento constitutivo del accionar político-partidista propio de las sociedades políticas locales, o sea, de manera interna a las disputas inherentes en este campo.

El planteamiento de Avritzer recibió la crítica de Romão (2011) al considerar limitada su visión del rol que juegan los partidos políticos en la estrategia de PP. Por ello Romão en trabajos

posteriores en lugar de utilizar la variable psicológica “voluntad política”, la substituye por la categoría de “status político del PP” en el gobierno municipal. El status político de la estrategia de PP en el contexto de la administración municipal, en su opinión, tiene una fuerte conexión con la ubicación de la estructura de gobierno, quien realiza la función de coordinación del proceso para la participación y también con el capital político de su coordinador. En cambio, Romão (2011) opina que el trabajo de Wampler (2007) abre una importante línea de investigación para profundizar en la discusión sobre los condicionantes políticos de la creación y mantenimiento del PP por parte del poder público.

Posteriormente, Mayor & Alarcón (2020), entre otros autores, señalan que además de voluntad política son necesarios otros compromisos para implementar y mantener una experiencia de PP : i) el acuerdo de todos los grupos políticos de respetar el procedimiento sin interferir las elecciones en la continuidad del presupuesto participativo; ii) el compromiso con los funcionarios públicos y trabajadores de los servicios públicos de participar en un nuevo compromiso con la sociedad; iii) el compromiso de integridad y ética pública que se recoja en un código que todos acepten y con el que se comprometan; iv) el abrir las instituciones para que la ciudadanía pueda participar y conocer las decisiones; v) tener un equipo que dinamice las prácticas colectivas del control y la priorización del gasto público; y vi) el que exista un consejo ciudadano elegido por sorteo cada año para servir de organismo de control del proceso.

Pero, aunque se han ido ampliando con el tiempo las condiciones para poner en marcha una experiencia de PP, se sigue considerando fundamental la voluntad política del gobierno municipal. En general, quizá porque la mayoría de las investigaciones son estudios de caso, no se ha planeado un análisis más amplio de esa voluntad política, que es lo que se pretende conseguir con este trabajo.

Otra cuestión importante, es analizar la ideología de los gobiernos que ponen en marcha experiencias de PP. Inicialmente estuvo fuertemente asociado con la izquierda y enmarcado como parte de una agenda de justicia social (Baiocchi & Ganuza, 2014), aunque con la difusión global del PP, esta se va difuminando al utilizarlo también gobiernos de derechas y de centro. A pesar de ello, muchos autores consideran la dimensión ideológica crucial para comprender sus posibilidades y limitaciones. El PP era en sus orígenes parte de un proyecto de izquierda que tenía como objetivo una transformación social profunda, lo que no ocurre en gobiernos de otro signo que lo utilizan como un mecanismo para la mejora de la gestión (Holdo, 2020).

La Izquierda Unida en España fue la que inició con la implementación de procesos de presupuesto participativo, en la actualidad todas las fuerzas políticas los utilizan, aunque es posible observar diferencias en sus objetivos, en el tipo de metodología empleada y en su intensidad (Mayor, 2016, p. 7). Por lo tanto, esta herramienta no es patrimonio de ninguno de los partidos políticos, aunque siguen siendo mayoritarias las experiencias en municipios gobernados por par-

tidos o coaliciones de izquierda (Pineda, 2010; Cernadas et al., 2013; Galais et al., 2011; Mayor & Alarcón, 2020).

Basándonos en lo que se ha expuesto, podemos formular las hipótesis de investigación que se relacionan a continuación:

H¹: Los Presupuestos Participativos en la Comunidad Valenciana se ponen en marcha por la voluntad política del alcalde o de algún miembro del Gobierno municipal.

H²: El PP no es una política global de los partidos políticos.

H³: Son mayoritariamente los partidos de izquierda los que ponen en marcha experiencias de PP en la Comunidad Valenciana.

H⁴: Las experiencias desaparecen al cambiar el signo político del gobierno municipal.

METODOLOGÍA

La metodología utilizada combina técnicas de investigación social cualitativas y cuantitativas mediante las cuales se puede conocer la situación del Presupuesto Participativo en los municipios de la Comunidad Valenciana en dos periodos diferentes, después de las elecciones municipales de 2015 y las de 2019, y compararlas. Para ello, se han revisado y analizado las páginas web de los ayuntamientos, los programas electorales de los principales partidos políticos con representación municipal en la Comunidad Valenciana y la documentación institucional junto a la necesaria revisión de la literatura de autores de distintos países.

El objeto de análisis de la investigación han sido los municipios de más de 4.000 habitantes de la Comunidad Valenciana, una de las 17 comunidades en que se divide España, habiéndose elegido el corte en este número al no haber encontrado experiencias en municipios con un censo inferior a esta cifra.

Figura 1.

Mapa político de España



Fuente: tomado de Instituto Cartográfico Valenciano.

La Comunidad Valenciana es la cuarta comunidad autónoma de España por población y representa el 10,7% de la población del país, estando dividida en tres provincias: Alicante, Castellón y Valencia. Esta comunidad ha estado durante veinte años gobernada por el Partido Popular. Además, es en estos momentos una de las co-

munidades españolas con un mayor número de experiencias de PP.

En la Tabla 1 se ofrecen datos correspondientes al número total de municipios por provincias de la Comunidad Valenciana, el número total de municipios investigados, que asciende a 171 y el porcentaje de municipios analizados.

Tabla 1.

Número total de municipios por provincias y municipios analizados.

Provincias	Nº total de municipios	Nº de municipios analizados	% total
Alicante	141	64	45,39
Castellón	135	21	15,56
Valencia	266	86	32,33
Total	542	171	31,55

Fuente: elaboración propia (2021).

Estos datos nos indican que se han analizado el 31.55% del total de municipios de la Comunidad Valenciana, siendo el porcentaje mayor en la provincia de Alicante (45,39%). Eso ocurre porque las otras dos provincias tienen un número mayor de municipios de menos de 4.000 habitantes, es decir de municipios de tamaño pequeño.

En la Tabla 2 podemos ver la población total y por provincias de la Comunidad Valenciana, la población con PP y el porcentaje de población con PP del total de población.

Tabla 2.

Población de la C. Valenciana y población con PP.

Provincias	Población (2019)	Población con PP	% total
Alicante	1.825.332	1.785.772	97,83
Castellón	571.601	503.238	88,04
Valencia	4.975.000	2.326.804	46,77
Total	5.003.769	4.615.814	92,25

Fuente: elaboración propia a partir de datos de población del Instituto Nacional de Estadística (INE)(2021).

Viendo los datos de población, se aprecia que aunque son el 31,55% de municipios los que tienen PP suponen el 92,25% de la población total de la comunidad. Siendo Valencia la que tiene un porcentaje más bajo y Alicante, con municipios de mayor tamaño, la que tiene un porcentaje más alto.

En la Tabla 3 vemos el tamaño de los municipios analizados y el porcentaje que les corresponde del total de ellos.

Tabla 3.

Población de la C. Valenciana y población con PP.

Tamaño municipios	Nº de municipios	% total
más de 500.000	1	0,58
50.000 a 499.999	14	8,19
20.000 a 49.999	49	28,65
4.000 a 19.999	107	62,57
Total	171	100

Fuente: elaboración propia (2021).

En cuanto al tamaño de los municipios se puede apreciar que la mayoría (62,57%) son municipios que oscilan entre 4.000 y 19.999 habitantes, es decir de tamaño medio bajo.

El trabajo de campo se realizó en dos etapas: la primera supuso la recogida de los datos y la segunda su tratamiento. Los datos fueron recogidos por medio de un proceso de observación sistemática de los portales municipales. La cronología de recogida de los datos se realizó en dos períodos: el primero de diciembre de 2018 a enero de 2019 y el segundo de diciembre de 2020 a enero de 2021.

Resultados y discusión

En el Atlas Mundial del Orçamento Participativo (Días et al., 2019), cuyo objetivo fundamental es inventariar las experiencias de PP en el

mundo, se encontraron 12.000 experiencias, siendo Europa la región del mundo donde existían más experiencias (4.600), número que ha descendido durante el tiempo de la pandemia (Dias et al., 2021). En España el número de experiencias han ido creciendo durante los 20 años que llevan entre nosotros, aunque con fuertes oscilaciones, siendo a partir de las elecciones municipales de 2015 cuando se ha producido un mayor crecimiento, debido, entre otras razones, a la llegada de los llamados gobiernos del cambio. Los candidatos municipales se presentaban como aquellos con nuevas prácticas en la manera de hacer política, que suponía la implicación ciudadana en la gestión a través del desarrollo de espacios compartidos de información y toma de decisiones, no obstante, sería falso afirmar que ellos han iniciado las políticas públicas participativas en España (Mérida & Tellería, 2021).

Tabla 4.

Municipios con Presupuesto Participativo en 2018 y 2020 en la C. Valenciana

Provincias	nº municipios analizados	PP 2018	%	PP 2020	%
Alicante	64	36	56,25	33	51,56
Castellón	21	1	52,38	13	61,90
Valencia	86	37	43,02	36	41,86
Total	171	84	49,12	82	47,95

Fuente: elaboración propia (2021).

Según los datos del Atlas de 2019, la Comunidad Valenciana tenía entre un 20 y un 25% de las experiencias españolas de PP, número que, como se puede ver en la Tabla 4, se ha mantenido después de las últimas elecciones municipales, aunque con un pequeño descenso y que suponen casi la mitad de los municipios estudiados. Lo que demuestra que existe un gran interés en esta comunidad por poner en marcha experiencias de Presupuesto Participativo. Sería interesante analizar la situación después de las próximas elecciones de 2023, para conocer si se mantienen las experiencias a pesar de todo el periodo de pandemia.

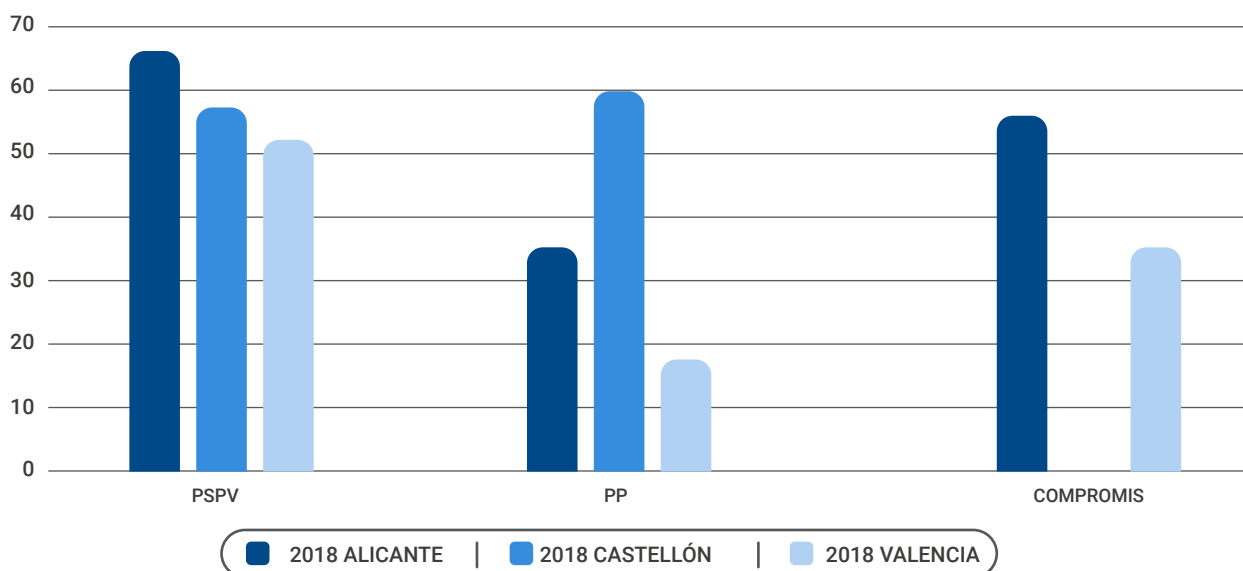
Si tenemos en cuenta el porcentaje de municipios gobernados, a partir de 2015, por uno de los tres partidos políticos mayoritarios en la co-

munidad (PSPV, Partido Popular y Compromis) en relación al número de municipios analizados que gobiernan en cada una de las provincias vemos en el Gráfico 2 que en 2018 los dos partidos de izquierda (PSPV y Compromis) tienen mayor representación en la provincia de Alicante y que en cambio el Partido Popular tiene mayor peso en la provincia de Castellón, que es la más pequeña de las tres provincias.

La situación cambia después de las elecciones de 2020, recuperando en Alicante y Valencia el poder que el Partido Popular había tenido durante los últimos veinte años, el PSPV desciende en las tres provincias y Compromis lo aumenta en las tres. A pesar de estos cambios no se produce una gran variación en el número de experiencias de PP.

Gráfico 2.

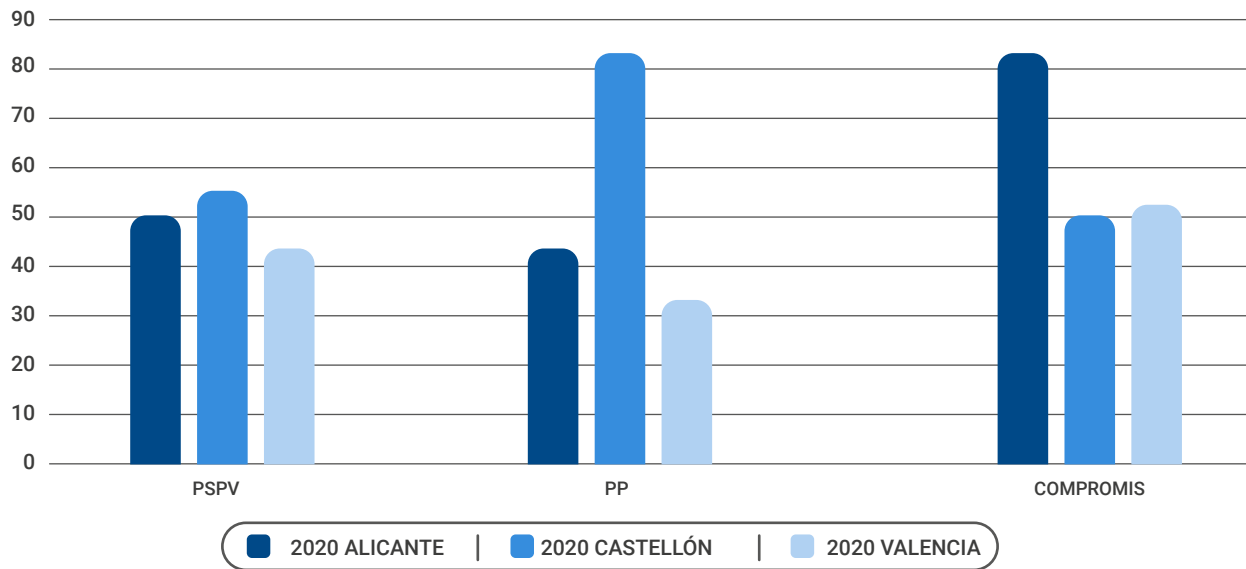
Porcentaje de municipios analizados gobernados por cada partido político en 2018



Fuente: elaboración propia (2021).

Gráfico 3.

Porcentaje de municipios analizados gobernados por cada partido político en 2020



Fuente: elaboración propia (2021).

A pesar de la disminución del porcentaje de municipios gobernados por el PSPV después de las elecciones de 2019 no descendió tanto la población gobernada por este partido, que paso del 54,7% en 2015 al 49,7% en 2019. El Partido Popular, a pesar de aumentar el porcentaje en la provincia de Castellón, descendió del 8% al 6,3% de la población. Solo Compromis aumentó su porcentaje de población, del 37 al 44%, gracias a la ventaja conseguida en Alicante y Castellón. Lo que supone que, aunque el PSPV perdió el gobierno de algunos municipios, sigue gobernando a casi el 50% de la población de la comunidad.

Pero estos datos no nos sirven para conocer si se han producido cambios en los gobiernos municipales y si estos cambios han influido en el mantenimiento o desaparición de las experiencias de PP. Para ello, se deben comprender los diferentes cambios políticos producidos de una elección y si esos cambios han influido en los PP.

En la Tabla 5 se pueden apreciar los cambios producidos en los diferentes municipios analizados después de las elecciones del 2019, tanto en los municipios que tenían PP como los que no lo tenían.

Tabla 5.*Cambios de partido político después de las elecciones municipales de 2019*

Provincias	Cambio partido político	Cambio partido político en municipios con PP	Total de municipios analizados
Alicante	29	18	64
Castellón	4	3	21
Valencia	26	15	86
Total	59	36	171

Fuente: elaboración propia (2021).

En los sufragios de orden municipal de mayo de 2019, 59 municipios de la Comunidad Valenciana cambiaron el signo político de sus alcaldes, lo que supone el 34,5% de los municipios analizados, siendo la provincia de Alicante donde se han producido más cambios (45,31%) y la de Castellón donde menos (19%). En cambio, en aquellos municipios en que existe una experiencia de PP se han producido menos cambios, solo el 21% del total de municipios analizados han cambiado su signo político. Habría que analizar en profundidad si el PP ha sido un factor de continuidad para el partido político gobernante o si las razones han sido otras.

De estos cambios, los más significativos como se puede ver en la Tabla 6, al tratarse de partidos de izquierda a un partido de derechas, son los del Partido Socialista de la Comunidad Valenciana (PSPV) y Compromís al Partido Popular. En el caso del cambio del PSPV al Partido Popular (14

municipios) cuatro de las experiencias de PP no han continuado, pero se han puesto en marcha dos experiencias nuevas. De Compromís al Partido Popular solo se ha producido un cambio y allí se ha mantenido la experiencia de PP. En los cambios entre el PSPV y Compromís (3 municipios) hemos apreciado que se ha mantenido la experiencia que había y se han creado en los municipios que no tenían. No ha ocurrido lo mismo cuando los municipios han pasado de ser gobernados por Compromís a serlo por el PSPV, ya que dos de las experiencias en marcha han finalizado. Lo que viene a demostrar que no siempre el cambio de signo político del gobierno municipal supone la eliminación de la experiencia, aunque se da con más frecuencia cuando pasa de un gobierno de izquierda a uno conservador. En este punto, también sería interesante conocer las razones del cambio de signo político del gobierno municipal y de qué forma ha influido tanto en la continuidad del proceso de PP como en sus objetivos y metodología.

Tabla 6.*Cambios en el signo político de los gobiernos municipales*

Signo político	2018	2020	No sigue PP	Nuevos PP
PSPV-PP	12	10	4	2
PP-PSPV	1	2	-	1
Cs-PP	1	1	-	-
PSPV-Cs	1	3	-	3
Cs-PSPV	5	4	2	1
Otros-Otros	10	9	-	-

Fuente: elaboración propia (2021).

Hemos querido analizar también, para conocer si la decisión política de poner en marcha o continuar una experiencia de PP dependía del signo político del alcalde, aquellos casos en los que se mantenía el mismo partido político en el gobierno municipal, pero que a pesar de ello se realizaron cambios después de las elecciones de 2019. Hemos encontrado diez municipios que daban por finalizadas experiencias de PP y otros diez que las ponían en marcha, manteniendo el mismo partido el gobierno municipal. En el caso de los municipios que dieron por finalizadas las experiencias de PP después de 2019 nos hemos encontrado que la mayoría ha sido por cambios en la persona que llevaba la experiencia, ya sea el alcalde o un concejal. En el caso de los conceja-

les, en uno de ellos era del mismo partido que el alcalde, aunque en la mayoría de los casos eran concejales de otro partido que gobernaban en coalición con el partido mayoritario, mediante un pacto de legislatura, y que no salieron elegidos en la siguiente convocatoria de elecciones. Algo similar ocurre cuando se decide poner en marcha una experiencia de PP. Otras razones para la finalización del proceso son la dificultad de gestionar las propuestas o la decisión de que el dinero que se utilizaba para el PP vaya a una sola propuesta. En el único caso que hemos encontrado del Partido Popular, la explicación de la experiencia es la contratación de una consultora para implementar una iniciativa tipo proyecto asociado a transparencia y gobierno abierto, proyecto en el que engloban al PP.

Para conocer si la decisión de poner en marcha experiencias de PP es una propuesta global de los partidos políticos o son propuestas aisladas de políticos municipales, hemos realizado un análisis de los programas marco municipales de los tres principales partidos políticos con representación en la Comunidad Valenciana de las elecciones de 2015 y 2019, habiendo apreciado que en ninguno de ellos se hace una referencia clara al PP ni una propuesta de aplicación, como si ocurría en otras elecciones municipales anteriores. Esto no quiere decir que en el programa electoral específico de algunos ayuntamientos no se haga referencia al PP, pero si demuestra que el PP no es una política general de partido.

A pesar de ello, existen diferencias entre unos programas y otros. En el del PSOE de 2015 se habla de hacer pública la información relativa a las partidas presupuestarias y en el apartado de los jóvenes se refiere a la posibilidad de hacer llegar sus propuestas a los presupuestos participativos. En el de 2019 se hace referencia a la transparencia de la cuentas públicas, a la celebración de asambleas ciudadanas en las que se rendirán cuentas de la gestión y se recabarán quejas, sugerencias o aportaciones por parte de la ciudadanía y, también se habla de que se someterá a información y debate el borrador de los presupuestos municipales que reservara una cantidad anual para inversiones que serán decididas directamente por los vecinos en procesos participativos, en los que se seleccionarán y votarán las propuestas que finalmente se llevarán a las partidas presumpues-

tarias definitivas. Esto último, aunque no reciba el nombre de PP es realmente un PP.

En el de Compromis no hay referencia al PP, pero si a la participación ciudadana cuando se refieren tanto a su modelo económico como a las distintas políticas públicas. Además, señalan que impulsaran una Ley de Gobierno Abierto, que abra las puertas de la administración a la ciudadanía, que fomente su participación en la toma de decisiones y que garantice la transparencia en la gestión del dinero público.

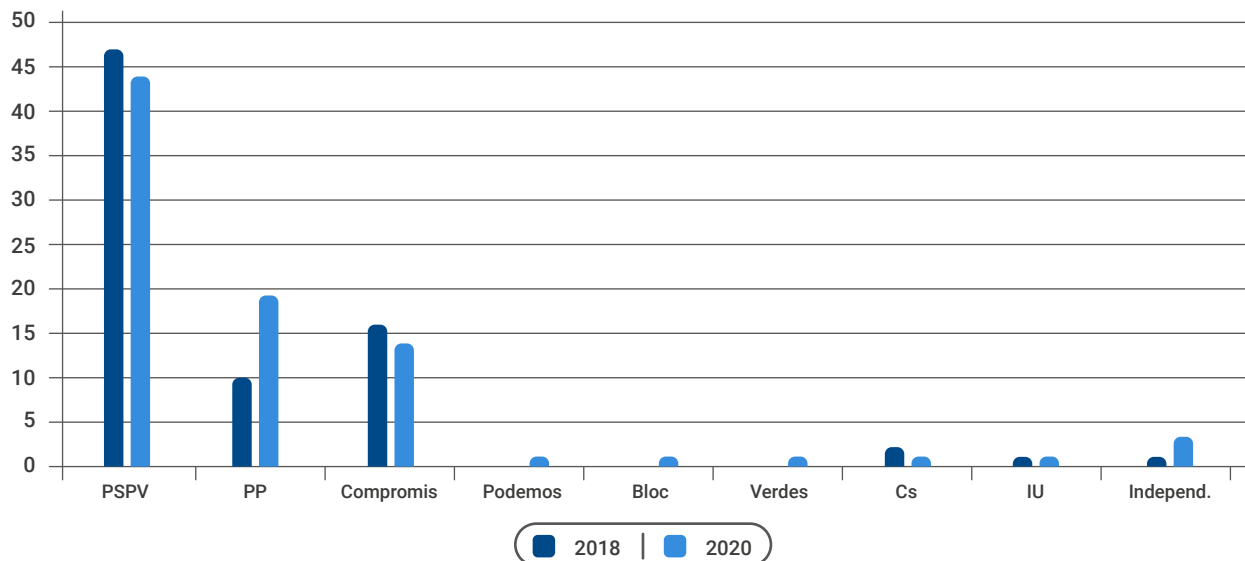
En el programa del Partido Popular de 2015 no existe ninguna referencia al PP ni a la participación en el presupuesto. Sobre la participación, señalan que fomentarán la mejora y la aplicación de instrumentos normativos y mecanismos de participación ciudadana para lograr una mayor interacción entre los responsables municipales y los vecinos, haciendo hincapié en la utilización para ello de las TIC. En el de 2019 no existen esas referencias, es un programa enfocado totalmente en la economía.

Otra cuestión que analizamos, es si la decisión política de poner en marcha una experiencia de PP depende del signo político del gobierno municipal, si son aquellos municipios gobernados por partidos de izquierda los que más aplican estos proyectos. Como se puede apreciar en el gráfico 4 el mayor número de experiencias en las dos legislaturas se encuentran en municipios gobernados por el PSPV (58,75% y 53,66%) aunque después de las elecciones de 2019 el número de experiencias disminuyeron (10 experiencias).

Los otros dos partidos que tienen un número importante de experiencias son Compromis que pasa de 14 a 16 experiencias y el Partido Popular que pasó de 10 a 19 experiencias, lo que supuso un incremento importante.

Gráfico 4.

Experiencias de PP por partido político en 2018-2020



Fuente: elaboración propia (2021).

Como se puede apreciar, existen experiencias impulsadas tanto por partidos de izquierdas como conservadores, lo que demuestra la heterogeneidad ideológica del proyecto. Aunque la mayoría se dan en municipios gobernados por partidos de izquierda, como se puede ver en el gráfico 5, lo que ha ocurrido desde el principio de la implementación de experiencias de PP en España (Pineda, 2010). Sin olvidar, además, que fue un partido de izquierdas, Izquierda Unida, el que trajo las primeras experiencias de PP a los municipios españoles, teniendo como referencia principal la ciudad de Córdoba.

Estos datos confirman que son los partidos de izquierda los que mayoritariamente ponen en marcha experiencias de PP, aunque ya existen partidos de otro sesgo político que lo hacen, aunque minoritariamente.

Gráfico 5.

Número de experiencias de PP según orientación ideológica



Fuente: elaboración propia (2021).

Estos datos vienen a confirmar todas las hipótesis planteadas. La primera es que todas las experiencias de la Comunidad se ponen en marcha en consonancia con la voluntad política del gobierno, ya sea el alcalde o un concejal. Concejal que puede ser del partido mayoritario o del partido minoritario en el caso de los gobiernos de coalición. La segunda es que su puesta en marcha no forma parte de una política general planteada por ningún partido político, sino que son propuestas individuales de alcaldes o concejales electos. La tercera es que son los municipios gobernados por partidos políticos con tendencia de izquierda (PSPV o Compromis) los que mayoritariamente ponen en marcha procesos de PP, aunque cada vez hay más municipios gobernados por el Partido Popular que también lo hacen. Por último, es importante señalar que la mayoría de las veces las experiencias desaparecen al cambiar el signo político del gobierno municipal, pero también puede producirse por otras razones.

Conclusiones

Todas las experiencias analizadas en la Comunidad Valenciana nacen de una decisión política del gobierno municipal, ya que no existe en el ordenamiento jurídico español, exceptuamos la Ley de “Grandes Ciudades”, ningún precepto que incluya la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones presupuestarias, como sí ocurre en otros países como Perú desde el año 2003, República Dominicana desde 2007 o Corea del Sur a partir del 2011.

Esta decisión política la puede impulsar el alcalde o un concejal, lo que significa que puede o no contar con el apoyo de todo el gobierno. En el caso de algunos gobiernos de coalición el socio minoritario suele ser el que impulse el proyecto de PP, con las consecuencias negativas para su funcionamiento que esta situación provoca, al sentir los demás miembros del gobierno que es una imposición. Otro aspecto ne-

gativo que se percibe en algunas experiencias es la identificación del proceso con el partido que la pone en marcha, lo que provoca una pérdida de su potencial y su desaparición cuando cambia el signo político del gobierno municipal. Para solucionar este tema sería interesante que el equipo de gobierno implicara en el proyecto a la oposición.

Y aunque el impulso de los PP responde en todos los municipios a una cierta voluntad política, pues de lo contrario no se llevarían a cabo, existe en general poco compromiso político. Es evidente al ver que este tipo de experiencias acostumbra a ser residuales dentro de las estructuras de gobierno, encargándose, en la mayoría de los casos, de su gestión el concejal o concejala de participación ciudadana. Además, suele existir poca implicación de los distintos departamentos de la administración local afectados por los resultados del proceso, hecho que dificulta enormemente tanto el desarrollo del proceso como la ejecución de sus resultados.

En los programas municipales analizados, de las elecciones de 2015 y 2019, de los tres principales partidos políticos de la Comunidad Valenciana no se hace ninguna referencia concreta al Presupuesto Participativo. Lo que demuestra que poner en marcha una experiencia de PP no es una estrategia global de ningún partido político. Sin embargo, en el programa marco del PSOE para las elecciones municipales de 2019 se habla de que se someterá a

información y debate el borrador de los presupuestos municipales que reservara una cantidad anual para inversiones que serán decididas directamente por los vecinos en procesos participativos, en los que seleccionarán y votarán las propuestas que finalmente se llevarán a las partidas presupuestarias definitivas. Esto último, aunque no reciba el nombre de PP es realmente un PP.

A pesar de no hacerse mención al presupuesto participativo en ninguno de los programas de los tres partidos, es importante señalar las diferencias existentes entre los programas del PSPV y Compromis y el del Partido Popular en lo referente a la participación ciudadana, en los dos primeros hay referencias claras sobre el papel que los ciudadanos deben tener en la gestión y el gobierno de los municipios y en los del Partido Popular hay una mención escasa sobre el tema y cuando se hace tiene un carácter muy normativo y relacionado con las TIC. A pesar de ello, los tres partidos ponen en marcha experiencias en alguno de los municipios que gobiernan.

Los datos también confirman que son los partidos de izquierda son los que mayoritariamente ponen en marcha experiencias de PP en la Comunidad Valenciana (72%), aunque partidos de otro sesgo político también lo hacen, aunque más minoritariamente. Percibiéndose claras diferencias en los objetivos de las experiencias según la ideología del gobierno municipal.

Se observa además, que aquellos PP que surgen de una decisión política basada más en una tendencia o “moda” que, en una convicción sobre las ventajas de la participación de los ciudadanos, es decir que lo consideran más una herramienta técnica neutra de buen gobierno más que una institución política (Wampler & Goldfranck, 2022, p. 12), tienden al uso de internet como única vía de participación, utilizando las TIC solo para la recogida de propuestas, como si fuera un buzón.

La “politización” del PP, como ya hemos señalado, tiene aspectos tanto negativos como positivos. Tener respaldo político puede fortalecer el compromiso y asegurar recursos adecuados, pero también crea vulnerabilidades críticas que pueden afectar la sostenibilidad a largo plazo. Se ha comprobado al analizar los datos, que la identificación de la propuesta con un partido político concreto puede arruinar su futuro, algunas experiencias han desaparecido no porque no funcionaran bien sino porque al ganar las siguientes elecciones otro partido político este no ha querido que le relacionaran con el proyecto de sus antecesores.

La centralidad de la voluntad política puede hacer un proceso de PP más “vulnerable” frente a otros procesos participativos más institucionalizados. Encontrar el equilibrio adecuado entre todos estos aspectos puede ser un factor clave de éxito en los procesos de PP en todas las partes del mundo.

Por último, señalar lo que indica Yves Cabannes (2004): “La voluntad tiene que mantenerse durante todo el proceso, pero de manera fundamental debe concretarse en el cumplimiento de los compromisos presupuestales contraídos con la población” (p. 30). Si no ocurre de ese modo, el proceso tiende a crear desconfianza entre la ciudadanía y termina por desaparecer.

Referencias

- Allegretti, G., García-Leiva, P. & Paño, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA).
- Avritzer, L. (2009). *Participatory institutions in democratic Brazil*. Johns Hopkins University Press.
- Baiocchi, G. & Ganuza, E. (2014). Participatory budgeting as if emancipation mattered. *Politics & Society*, 42(1). 29-50. <https://doi.org/10.1177/0032329213512978>.
- Cabannes, Y. (2004). *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales*. UN-Hábitat.
- Cabannes, Y. (2020). Participatory Budgeting contributions to leave no one behind and no place behind: Lessons from the past three decades: Final draft 3. UN Habitat [Working Paper, Unpublished].

- Cernadas, A., Pineda, C. & Chao, L. (2013). Democracia Local y Participación Ciudadana. Estudio comparativo de Galicia y La Rioja. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 12(1), 175-209.
- Dias, N., Henríquez, S. & Simone, J. (Eds.) (2019). *Participatory Budgeting World Atlas*. [Atlas Mundial de los Presupuestos Participativos]. Epopeia.
- Dias, N., Enríquez, S., Cardita, R., Júlio, S. & Serano, T. (2021). *Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos 2020 – 2021*. Epopeia e Oficina.
- Fedozzi, L. (2000). *O poder da aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre*. Tomo Editorial.
- Fedozzi, L., Ramos, M. & Gonçalves, F. (2020). Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação, *Rev. Sociol. Polit.*, 28(73), 1-20. <https://doi.org/10.1590/1678-987320287305>.
- Fernández, C. & Pineda, C. (2005). Presupuesto Ciudadano: un análisis sobre el desarrollo de la experiencia de participación presupuestaria en la ciudad de Logroño. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (33-34), 1-26. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i33-34>
- Font, J., Della, D. & Sintomer, Y. (2014). *Participatory Democracy in Southern Europe*. Rowman and Littlefield.
- Galais, C., Corrochano, D. & Fontcuberta, P. (2011). ¿Por qué se ponen en marcha los procesos participativos?. En *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces* (pp. 35-58). Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 3-28.
- González, A. & Soler, A. (2021). Nuevas miradas de los presupuestos participativos: los resultados de la participación desde la perspectiva política y técnica. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 16(1), 135-150. <https://doi.org/10.14198/OBETS2021.16.1.09>.
- Holdo, M. (2020). Contestation in Participatory Budgeting: Spaces, Boundaries, and Agency. *American Behavioral Scientist*, 64(9), 1348-1365. <https://doi.org/10.1177/0002764220941226>.
- Horochovski, R. & Clemente, A. (2012). Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, 20(43), 127–157. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000300007>.
- Lehtonen, P. (2021): Policy on the move: the enabling settings of participation in participatory budgeting, *Policy Studies*, 1-19. <https://doi.org/10.1080/01442872.2021.1895981>.

- López, S. & Gil-Jaurena, I. (2021). Transformaciones del Presupuesto Participativo en España: de la aplicación del modelo de Porto Alegre a la instrumentalización de las nuevas experiencias. *OBETS, Revista de Ciencias Sociales*, 16(1), 151-174. <https://doi.org/10.14198/OBETS2021.16.1.10>.
- Lüchmann, L. (2003). Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa. *Katályses*, 6(2), 165-178.
- Lüchmann, L. (2014). 25 anos de Orçamentos Participativos: algumas reflexões analíticas. *Política & Sociedade*, 13(28), 167-197. <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p167>.
- Mayor, (2016). *Presupuesto Participativo de Molina de Segura*. Murcia: Ayuntamiento de Molina de Segura.
- Mayor, J. (10 de noviembre de 2017). *Presupuestos Participativos en la Región de Murcia: una visión crítica* [Presentación]. V Congreso Internacional sobre Innovación Tecnológica y Administración Pública. La reforma de la Ley estatal de Transparencia: retos y posibilidades, Toledo.
- Mayor, J. & Alarcón, G. (2020). Presupuestos participativos: aspectos conceptuales y previos a su implementación. En: *Presupuestos Participativos: aportes y límites para radicalizar la democracia* (Pp. 35-57). Tirant lo Blanch.
- Mérida, J. & Tellería, I, (2021). ¿Una nueva forma de hacer política? Modos de gobernanza participativa y Ayuntamientos del cambio en España (2015-2019). *GAPP*, (26), 92-110.
- Pineda, C. (2004). Los presupuestos participativos en España: un balance provisional. *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, (78), 64-76.
- Pineda, C. (2010). Los presupuestos participativos en España: un nuevo balance. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (311), 277-302. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i311>.
- Pires, R. (2011). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, IPEA (7.ª ed.). Ipea. www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogos-desenvol07.pdf.
- 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 (REALA)*, (308), 206-244.
- Romão, W. (2011). Muito além da sociedade civil: o sentido do Orçamento Participativo para governos e partidos políticos. 35º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS, Caxambu/MG.

Souza, L. (2015). Do local para o nacional: o Orçamento Participativo (OP) e a institucionalização da participação popular ao longo da história do Partido dos Trabalhadores (PT). *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares*, 17(1), 226–251. <https://doi.org/10.12957/irei.2015.18054>.

Souza, L. (2021). *Prefeitos, vereadores e partidos políticos nas disputas do OP: uma análise comparativa da adoção, continuidade, interrupção e do fim de uma inovação democrática*. EDUFES.

Wampler, B. (2005). Expandindo accountability através de instituições participativas?. In *Desenho institucional e participação política*. (Pp. 33–62). Petrópolis: Vozes.

Wampler, B. (2007). *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability*. University Park, The Pennsylvania State University Press.

Wampler, B. (2008). Does Participatory Budgeting Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil. *Comparative Politics*, 41(1), 61-81. <https://doi.org/10.5129/001041508X12911362383679>.

Wampler, B. & Goldfranck, B. (2022). *The Rise, Spread, and Decline of Brazil's Participatory Budgeting*. Palgrave Mcmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-90058-8>.