

## **EL VALOR EDUCATIVO DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA LOCAL: EL CASO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ESPAÑA**

**López Ronda, Sergio**

*Universidad Nacional de Educación a Distancia*

slopezronda@gmail.com

**Palabras clave:** aprendizaje, ciudadanía, participación, presupuesto participativo.

### **1. La participación y democracia local en su dimensión educativa**

El siguiente trabajo es un avance de la tesis doctoral, que el autor está realizando en la Facultad de Educación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, titulada: “La dimensión educativa en los procesos de innovación democrática local: el caso de los presupuestos participativos en España”. La tesis presenta un proceso de investigación sobre los cambios y nuevos aprendizajes generados por la participación de las personas en experiencias de presupuestos participativos en España. Los presupuestos participativos son procesos de democracia participativa que han llegado a España como proyectos de política local, en los que la ciudadanía, en un espacio de diálogo y deliberación, decide sobre una parte del presupuesto municipal. Son herramientas de innovación y transformación social que proporcionan nuevas destrezas y habilidades a los individuos que participan en ellas. Este trabajo pretende identificar, sistematizar y analizar los diferentes elementos que forman parte del proceso de adquisición de nuevos aprendizajes de estos proyectos, destacando y valorando los beneficios educativos que ha tenido el desarrollo de estas experiencias en las personas que han participado en ellas.

#### *1.1. Antecedentes de investigación*

Las prácticas de democracia participativa requieren, 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). Por ello, se hace indispensable que el eje articulador de estas prácticas sea la acción educativa, sobre todo para asegurar un mayor alcance y calidad de los aprendizajes producidos. El mismo autor (2004) propone la creación de una nueva pedagogía de la gestión democrática, como dimensión indispensable para conseguir que los diferentes actores (gobierno y ciudadanía), adquieran eficacia y potencia de acción en el ejercicio de la democracia, de la ciudadanía activa, en la creación de esferas públicas democráticas y transparentes, y en la construcción de una nueva cultura política. Por ello muchos analistas ven en el presupuesto participativo una “escuela de ciudadanía” (Allegretti et al. 2011; Ananias 2005; Carvalho y Felgueiras 2000; De Melo, 2010; Genro, 1995; Herbert, 2008; Mansbridge, 1995; Pateman, 1970; Pires, 1999; Pontual, 2000, 2004; Rizek, 2007; Rover 2006; Tadeu, 2008; 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 ha facilitado a las personas participantes (ciudadanos, técnicos y electos), nuevas destrezas y habilidades que les han permitido desarrollar actitudes y comportamientos considerados fundamentales para una sociedad democrática. Asimismo ha establecido nuevos patrones de relación entre la población, los poderes públicos y sus acciones concretas de gobierno, y reforzado de esta manera el entretejido 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.

La participación 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). Sin embargo, Carole Pateman (1970) y Jane J. Mansbridge (1995) indicaban que la justificación de los procesos de participación democrática radica, sobre todo, en su dimensión educativa, aunque también evidenciaron que la mayoría de esos aportes educativos seguían siendo desconocidos:

*“La participación crea mejores ciudadanos. Lo creo, pero no puedo probarlo. Y tampoco pueden probarlo otros” (Mansbridge, 1995, p.1).*

Afortunadamente en las últimas décadas se han llevado adelante investigaciones que confirman los aprendizajes que tienen lugar como consecuencia de una participación activa, y examinan el impacto de estos espacios en la construcción de ciudadanía (Aguado et al. 2013; Gil Jaurena et al., 2011; Gil-Jaurena et al., 2013; Lerner, 2004; Mata y Ballesteros, 2011; Mata, 2011; Schugurensky, 2001, 2006; Schugurensky et al, 2006; Úcar, 2006;). Sin embargo, existen escasos estudios sobre presupuestos participativos abordados desde las Ciencias de la Educación. Las investigaciones realizadas hasta ahora se centran en estudios de un solo caso en Brasil (Pontual, 2001; Tadeu, 2008; Borba y Ribeiro, 2010; Moll y Fischner, 2010; Lüchmann, 2012), Argentina (Lerner y Schugurensky, 2007), y Colombia (Pimienta, 2008), aunque no existe ninguno sobre experiencias españolas concretas. Esto hace necesario seguir investigando procesos en realidades y contextos distintos, ya que, según sean los condicionantes históricos, políticos, sociales y culturales de los territorios, los presupuestos participativos supondrán nuevos escenarios en los que el objeto de la participación- el presupuesto público- y los procedimientos y metodologías empleadas configurarán otros procesos y experiencias con significados diferentes para las personas que participan. Existe un caso excepcional en el que Julien Talpin (2011), compara tres experiencias de varios países europeos: Distrito XI de Roma (Italia), Morsang-sur-Orge (Francia) y Sevilla (España). El estudio, ante la dificultad de comparar modelos con objetivos y procedimientos tan dispares, se centra en profundizar sobre las competencias democráticas en el contexto europeo y las satisfacciones que generan los procesos a la ciudadanía.

## 1.2. Objetivos

La finalidad de la tesis doctoral es identificar, sistematizar y analizar los diferentes elementos que forman parte del proceso de aprendizaje de las experiencias de presupuestos participativos en España, destacando y valorando los beneficios educativos que ha tenido el desarrollo de estas experiencias en las personas que han participado en ellas. Los objetivos específicos que guían la elaboración de la investigación son los siguientes:

1. Reflexionar y demostrar la incidencia que tiene la educación en la formación de ciudadanos críticos y participativos, y éstos, a su vez, en la configuración de sociedades democráticas y justas.
2. Revisar, sistematizar, contextualizar y analizar la bibliografía sobre la temática y experiencias de presupuestos participativos realizadas en España y otros países y contextos.
3. Detectar las necesidades educativas y formativas de los distintos actores que forman parte del proceso del presupuesto participativo, así como indagar en qué medida éste propicia el desarrollo de conocimientos, valores, actitudes y destrezas propias de una sociedad democrática, solidaria y comprometida con los asuntos públicos.
4. Analizar y describir las potencialidades educativas de diferentes experiencias de Presupuesto Participativo en España, así como realizar propuestas metodológicas para aprovechar al máximo esas potencialidades.

## 2. Metodología

### 2.1 La experiencia piloto

La investigación para conocer los distintos aprendizajes de los ciudadanos tomó, en un primer momento, como referencia el estudio de Lerner y Schugurensky (2007) en lo relativo a las cuatro categorías analizadas en él (conocimientos, habilidades, 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, por un lado, se mejoraron los instrumentos de medida al incorporar nuevos indicadores a los utilizados por Lerner y Schugurensky 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. En cuanto a los indicadores, se adaptaron a nuestro entorno los del trabajo de Lerner y Schugurensky y se incorporaron otros nuevos que nos parecía que podían aportar más información, pasando de cincuenta y cinco a sesenta y cinco el número de indicadores. Con ello, se realizó una experiencia piloto en el municipio de Elche (Alicante), para, posteriormente, seleccionar

tres casos diferentes correspondientes a cada uno de los distintos modelos que se han desarrollado en el caso español: burocrático, asociativo y participativo (Ganuza y Francés, 2012). En este municipio se realizaron entrevistas en profundidad a quince ciudadanos que participaron, teniendo en cuenta en la muestra tanto el género, la forma de participación y la antigüedad en el proceso. También se realizarán entrevistas en profundidad, con dos formatos distintos de preguntas, a políticos y técnicos municipales.

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- a través de una serie de 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 permitió no solamente identificar los cambios sino también las capacidades iniciales de los entrevistados cuando se integraron al proceso. Cuando los entrevistados mencionaron cambios, se les pidió que describieran esos cambios con ejemplos concretos e historias personales. En este sentido, los datos cualitativos verificarían y complementarían los datos cuantitativos.

## 2.2. Resultados provisionales

El avance en la conceptualización e indagación teórica y la realización de la experiencia piloto, han motivado la reformulación de algunos de los objetivos propuestos y de la metodología de investigación que habíamos previsto en un principio.

En primer lugar, nos dimos cuenta que los indicadores utilizados sobre aprendizajes específicos no son suficientes para cumplir con los objetivos que nos habíamos fijado en la investigación. Analizar la dimensión educativa trasciende a la identificación, mediante entrevistas, de unos aprendizajes muy concretos. Hemos reconsiderado la manera de acercarnos al objeto de investigación, utilizando el método etnográfico -la observación participante- triangulándolo con distintas técnicas como entrevistas, grupos de discusión y la realización de talleres participativos con informantes clave.

Sobre los datos de los que se dispone son los obtenidos en las entrevistas realizadas de la experiencia piloto en el municipio de Elche (Alicante).

**Tabla 1: Cinco primeros indicadores de aprendizaje ordenados por incremento promedio (Elche).**

Aumento	Indicador	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

Fuente: López Ronda y Pineda (2013).

Estos resultados, en lo que respecta a la ciudadanía, reflejan que existen diferencias con los del estudio de Lerner y Schugurensky (2007) realizado en la ciudad de Rosario (Argentina). 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. Igual que en la experiencia de Rosario, todos los participantes refirieron que su participación en el presupuesto participativo les ha supuesto un incremento de aprendizajes y cambios intrínsecos en ellos mismos, pero si en el estudio de Lerner y Schugurensky (2007), los resultados apuntan que la categoría donde existen mayores aprendizajes significativos es en la de *conocimientos*, en la experiencia de Elche es en la de *habilidades*; y si en Rosario la categoría de *prácticas* alcanza un incremento importante, en Elche la categoría de *prácticas* es la proporción donde menos incremento ha habido. En cuanto a los políticos y técnicos, los primeros análisis reflejan que el

presupuesto participativo ha ayudado a generar confianza y relaciones más directas entre éstos y la ciudadanía, además de cambios en la estructura organizativa del Ayuntamiento, que genera un clima de mayor confianza e introduce un nuevo elemento en la comunicación entre departamentos: la deliberación.

Estos primeros 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. Además el carácter deliberativo del proceso y la búsqueda de un consenso producen una *pedagogización* del conflicto que contribuye a construir un sentimiento de “lo común”. En definitiva, nos encontramos ante un proceso emancipador en el que se articula bajo un eje de *educación liberalizadora* (Freire, 1969), constituyendo un proceso educativo que genera nuevos y significativos aprendizajes a los diferentes actores que configuran el proceso, tanto de la ciudadanía como del gobierno y personal de la Administración.

### 3. Referencias bibliográficas

- Aguado Odina, T.; Ballesteros Velázquez, B.; Mata Benito, P. y Sánchez-Melero, H. (2013). Aprendizaje de la Ciudadanía Activa: propuestas educativas. *Actas del XVI Congreso Nacional y II Internacional de Modelos de Investigación Educativa de AIDIPE* (pp. 35-42). Alicante.
- Allegretti, G., García Leiva, P. y Paño, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Málaga: CEDMA
- Ananias, P. (2005) “Orçamento Participativo de Belo Horizonte – Por que o implantamos em Belo Horizonte?”. En S. Azevedo y R. B. Fernandez (Coords.), *Orçamento Participativo - Construindo a Democracia*. Rio de Janeiro: Revan.
- Borba, J. y Ribeiro, E. (2010). Participação e cultura política: rendimentos subjetivos da experiência do orçamento participativo. *Revista Debates* 58(1), 67-87.
- Carvalho, M. C. y Felgueiras, D. (2000). Orçamento Participativo no ABC, Mauá, Ribeirão Pires, Santo André, gestão 1997/2000. *Pólis*, 34.
- De Melo, W. (2010). *Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo.
- Freire, P. (1969). *La Educación como práctica de la libertad*. Montevideo: Tierra Nueva.
- Ganuz, E. y Francés, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Genro, T. (1995). Reforma do Estado e Democratização do Poder Local. *Revista Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Democráticas*. 1, 19-27.
- Gil-Jaurena, I., Aguado, T., Mata, P. y Ballesteros, B. (2011). Investigación sobre aprendizaje de la ciudadanía activa. *5º Coloquio Internacional de Animación Sociocultural*, Zaragoza (España), 26-28 octubre 2011.
- , Sánchez-Melero, H. y López Ronda, S. (2013). Investigación sobre espacios de participación ciudadana: análisis y propuestas desde una perspectiva educativa. *6º coloquio Animación Sociocultural RIA*, París, 29-31 Octubre 2013.
- Herbert, S. (2008). *Orçamento Participativo na perspectiva de Freire e Gramsci: condições para a emergência e formação de lideranças*. Porto alegre: Redes Editora.
- Lerner, J. (2004). *Building a Democratic City: How Participatory Budgeting Can Work in Toronto*. Unpublished Masters thesis, University of Toronto.
- y Schugurensky, D. (2007). La dimensión educativa de la democracia local: El caso del presupuesto participativo. *Revista Temas y Debates*, 13.
- López Ronda, S. y Pineda, C. (2013). El Presupuesto Participativo como “escuela de ciudadanía”: la experiencia de Elche (Alicante). *Actas III Congreso Internacional de Etnografía y Educación (CIEYE)*. Madrid, del 3 al 5 de julio de 2013.
- Lüchmann, L.H. (2012). Participacao e aprendizado politico no orcamento participativo: estudo de

- caso em um municipio catarinense. *Educação Social*, 33(119), 513-532.
- Mansbridge, J. (1995). Does Participation Make Better Citizens?. *The Good Society*, 5(2).
- Mata, P. (2011). *Ciudadanía ética, crítica, participativa y transformadora: propuestas educativas desde el enfoque intercultural*. Tesis de doctorado. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- y Ballesteros, B. (2011). Ciudadanía..., ¿cómo se aprende? Una investigación sobre discursos y experiencias de participación y transformación social, *Revista Quaderns Digitals*, 69.
- Moll, J. y Fischner, N. B. (2000). *Pedagogias nos tempos do orçamento participativo em Porto Alegre: possíveis implicacoes educativas na ampliação da esfera pública*. Manuscrito no publicado.
- Pateman, C. (1970). *Participation & Democratic Theory*. New York: Cambridge University Press.
- Pastor, E. (2013). Ciudadanía y participación en contextos de fractura y exclusión social. *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, 22, 91-103.
- Pimienta, A. (2008). Los escenarios de educación informal como proceso de formación ciudadana: El caso del Presupuesto Participativo de Medellín. *Uni-Pluriversidad*, 8(3).
- Pires, V. (1999). *Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Piracicaba: Ed. do autor.
- Pontual, P. (2000). *O processo educativo no orçamento participativo: aprendizados dos atores da sociedade civil e do estado*. Tese de Doutorado em História. São Paulo Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC – SP).
- (2004). Construyendo una pedagogía de gestión democrática: El Presupuesto Participativo como "escuela de ciudadanía. *Revista La Era Urbana*. Edición especial Presupuestos Participativos, 60-61.
- Rizek, C. (2007). São Paulo: orçamento e participação. En F. Oliveira y C. Rizek (Coords), *A era da indeterminação* (pp. 129-156). Boitempo.
- Rover, O. (2006). O encasulamento do Poder e os Limites da Gestão Governamental no Orçamento Participativo (OP) de Chapecó. *3º Congresso Latino-americano de Ciência Política*, Campinas/SP.
- Schugurensky, D. (2001) Grassroots democracy: the Participatory Budget of Porto Alegre. *Canadian Dimension*, 35(1).
- Tadeu, E. (2007). *O OP (Orçamento Participativo) como processo de educação política um estudo da histórica experiência de Varzea Paulista*. Tese de Doutorado. Univerdidad Estadual de Campinas.
- Talpin, J. (2011). *Schools of democracy. How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*. Colchester: ECPR Press.
- Úcar, X. (2006). Investigación participativa sobre espacios públicos y educación cívica. *Revista Iberoamericana de Educación (edición digital)*, 39(4). Extraído de: <http://www.rieoei.org/experiencias132.htm>