



AYUNTAMIENTO DE  
MOLINA DE SEGURA

UNIVERSIDAD DE  
MURCIA




**GECIS**  
GRUPO DE ESTUDIOS CÍVICOS  
E INNOVACIÓN SOCIAL

# **Estudio sobre el fomento de la participación ciudadana en el municipio de Molina de Segura**

## **Motivaciones y desmotivaciones de la ciudadanía**

Marzo, 2021



# Estudio motivaciones y desmotivaciones de la ciudadanía

## Coordinación del Estudio

**Antonia González Salcedo:** Departamento de Ciencia Política, Grupo de Estudios Cívicos e Innovación Social, Universidad de Murcia

**José Manuel Mayor Balsas:** Departamento de Sociología, Grupo de Estudios Cívicos e Innovación Social, Universidad de Murcia

**Yves Cabannes:** Prof. Emérito de planificación del Desarrollo, The Bartlett Development Planning Unit, University College London

## Autores de los Estudios

### • Molina de Segura (España)

**Antonia González Salcedo**

**José Manuel Mayor Balsas**

### • Conil de la Frontera (España)

**Virginia Gutiérrez Barbarrusa,** Universidad Pablo de Olavide, Sevilla

**Vicente Barragán Robles,** Universidad Pablo de Olavide, Sevilla

### • Departamento del Gers (Francia)

**Patrick Bodart,** AISBL Periferia, L'isle Jourdain

### • Valongo (Portugal)

**Gisela Barbosa,** Ayuntamiento de Valongo

**Cláudia Vasconcelos,** Ayuntamiento de Valongo

**Fernando Nogueira,** L3P Laboratório de Planeamento e Políticas Públicas, Universidad de Aveiro

**Ana Regina Pedrosa,** L3P Laboratório de Planeamento e Políticas Públicas, Universidade de Aveiro

**Catarina Isidoro,** L3P Laboratório de Planeamento e Políticas Públicas, Universidade de Aveiro

**Desiree Seixas,** L3P Laboratório de Planeamento e Políticas Públicas, Universidade de Aveiro

**Isabella Rusconi,** L3P Laboratório de Planeamento e Políticas Públicas, Universidade de Aveiro

**Gil Moreira,** L3P Laboratório de Planeamento e Políticas Públicas, Universidade de Aveiro

## Agradecimientos

A las y los participantes del Presupuesto Participativo de Molina de Segura, quienes con su voto hicieron posible este estudio.

A todas las ciudadanas y los ciudadanos que participaron de forma voluntaria en las entrevistas y en las diversas actividades.

## Dedicatoria

Dedicamos con emoción el presente estudio al Dr. José Molina Molina, quién infelizmente nos dejó a causa de la COVID 19 mientras se terminaba el estudio. Fue y continuará siendo una fuente de inspiración y un modelo de compromiso para una mayor participación ciudadana y un mayor control ciudadano del gasto público a través de los presupuestos participativos, en Molina de Segura, en la Región de Murcia, y más allá.



# Índice

<b>Parte 1. Informe Ejecutivo Final del estudio: ¿Por qué las personas no participan más en la vida pública? Y ¿Cómo incrementar la participación ciudadana? .....</b>	<b>5</b>
1. Introducción y presentación .....	6
2. ¿Por qué la gente no participa más? Lecciones del estudio .....	12
3. ¿Cómo incrementar la participación ciudadana? Sugerencias y recomendaciones .....	15
4. Mirando hacia el futuro, más allá de los resultados obtenidos....	20
<b>Parte 2. Análisis de los factores explicativos de la participación ciudadana en Molina del Segura .....</b>	<b>25</b>
1. Diseño metodológico .....	25
2. Contextualización de la participación ciudadana y los Presupuestos Participativos en Molina de Segura .....	30
3. Factores explicativos .....	49
4. Bibliografía .....	68
<b>Parte 3. Práticas Participativas em Valongo .....</b>	<b>71</b>
1. Introdução .....	73
2. Os desafios da participação .....	74
3. Participação: um estudo empírico em Valongo .....	84
4. Aprofundando a reflexão sobre Participação .....	89
5. Conclusões .....	105
6. Referências Bibliográficas .....	112
<b>Parte 4. Participar – o no – en el presupuesto participativo del departamento del Gers, Francia .....</b>	<b>116</b>
1. Presentación del proceso .....	116
2. Presentación del Presupuesto Participativo en el Gers .....	117
3. Comentarios de personas y actores del Gers sobre el Presupuesto Participativo departamental .....	121
4. ¿Por qué la gente no participa? y pistas para superar esta dificultad .....	129
5. Apreciación final desde Periferia .....	134
<b>Parte 5. Participación en los presupuestos participativos de Conil de la Frontera .....</b>	<b>138</b>
1. Presentación del trabajo y de la investigación .....	139
2. El contexto .....	141
3. Los Presupuestos participativos en Conil .....	144
4. La participación y la no participación .....	150
5. Conclusiones .....	177
6. Bibliografía .....	181



# **¿Por qué las personas no participan más en la vida pública? Y ¿Cómo incrementar la participación ciudadana?**

Lecciones y propuestas desde Molina de Segura y Conil de la Frontera (España), el Departamento del Gers (Francia) y Valongo (Portugal)

## **Informe Ejecutivo Final del estudio**

---

### **Fomento de la participación ciudadana en el municipio de Molina de Segura: Motivaciones y desmotivaciones de los ciudadanos y las ciudadanas**

**Yves Cabannes**

*Profesor Emérito de la Unidad de Planificación del Desarrollo de la University College London e investigador*

**José Manuel Mayor**

*Grupo de Estudios Cívicos e Innovación Social  
Universidad de Murcia*

Marzo 2021

## Nota preliminar

Las lecciones y propuestas contenidas en el presente informe ejecutivo final constituyen solamente una parte muy limitada de la riqueza y de las reflexiones contenidas en cada uno de los trabajos que forman parte del estudio<sup>1</sup>.

## 1. Introducción y presentación

El estudio sobre el **Fomento de la participación ciudadana en el municipio de Molina de Segura: Motivaciones y desmotivaciones de los ciudadanos y las ciudadanas**<sup>2</sup> principalmente busca dar respuesta a las dos preguntas siguientes: **¿Por qué las personas no participan más en la vida pública? Y ¿Cómo incrementar la participación ciudadana?** A la identificación de los obstáculos y frenos a la participación individual y colectiva que constituye la primera parte del presente estudio le siguen una serie de propuestas para superarlos. Además, el estudio focaliza sobre **grupos vulnerables** y cómo elevar sus niveles de participación.

### 1. Contexto y justificación

Si bien en la actualidad cada vez más existen nuevos instrumentos participativos atractivos para la ciudadanía, la realidad es que la mayor parte de ésta no suele participar en los asuntos públicos. Son múltiples las razones a las que tradicionalmente se alude para justificar dicha afirmación: no se dispone del tiempo suficiente como para participar, el tamaño de la propia comunidad, los horarios en los que generalmente se participa en la vida pública, el interés y el compromiso

---

<sup>1</sup> Barbosa, G., Vasconcelos, C. y Nogueira, F., Pedrosa, A., Isidoro, C., Seixas, D., Rusconi, I., Moreira, G. do L3P Laboratório de Planeamento e Políticas Públicas (2020). **Práticas Participativas em Valongo**. Valongo: Câmara Municipal de Valongo.  
Bodart, P. (2020). Participar –o no– en el presupuesto participativo del departamento del Gers, Francia. Gers: AISBL Periferia.  
González, A. y Mayor, J.M. (2020). **Análisis de los factores explicativos de la participación ciudadana en Molina del Segura**. Murcia: Universidad de Murcia.  
Gutiérrez-Barbarrusa, V. y Barragán, V. (2020). **Participación en los presupuestos participativos de Conil de la Frontera**. Sevilla: Universidad Pablo de Olavide.

<sup>2</sup> Contrato Nº. Expediente 000152/2019-1080 firmado entre el Ayuntamiento de Molina de Segura (Murcia, España) y la Universidad de Murcia, y coordinado por Antonia González Salcedo (GECIS, UMU), José Manuel Mayor Balsas (GECIS, UMU) e Yves Cabannes (DPU, UCL).

con la política o el contexto político e institucional, entre otros factores. Todo ello hace que la ciudadanía no quiera y/o no pueda participar en una mayor medida.

## **2. Diálogo con tres ciudades y regiones de España, Francia y Portugal**

La primera originalidad del presente estudio es que nace de una propuesta ciudadana en el Presupuesto Participativo de 2018 de Molina de Segura, siendo, además, una de las propuestas de actividades más votada, con 345 votos > <https://decide.molinadesegura.es/>

Otra de sus originalidades y riquezas es la de estar principalmente centrado en Molina de Segura con especial énfasis en su presupuesto participativo, pero al mismo tiempo aportar ricas lecciones de tres territorios y de su experiencia en PPs: una en Francia, otra en Portugal y otras más en España, con características que se aproximan a las de Molina de Segura (ver figura 1):

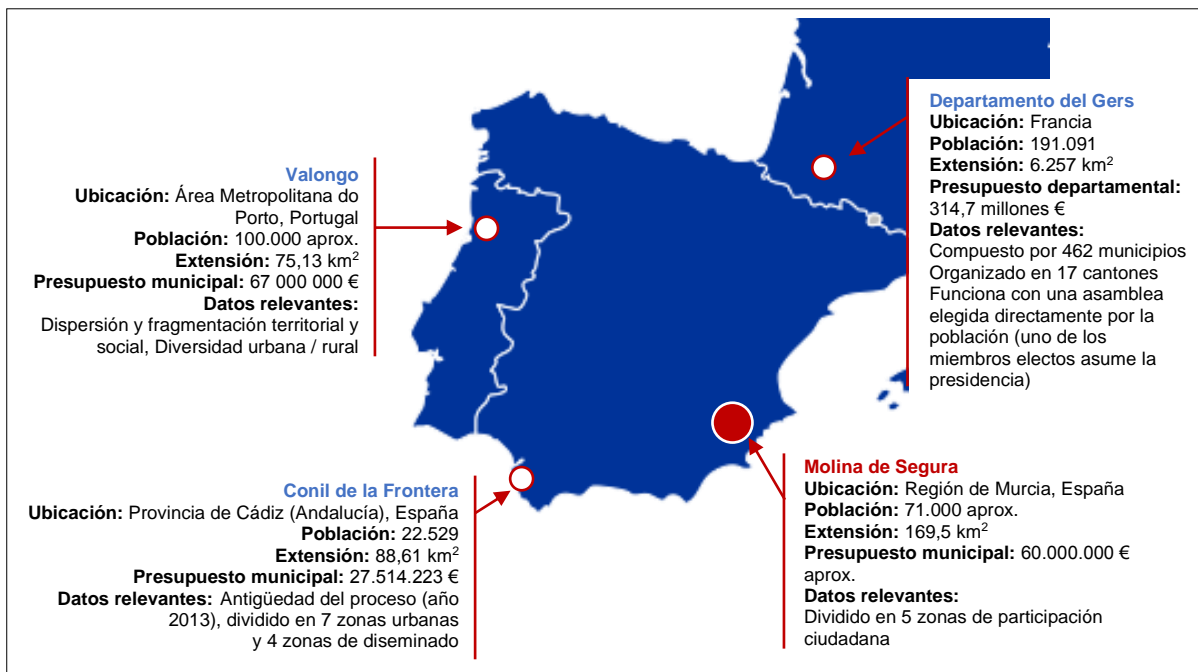
- Son ciudades de no más de 100.000 habitantes, en donde las prácticas de participación pueden ser diferentes de las de las capitales, que suelen ser, además, las más estudiadas. Además, dos ciudades están en las zonas metropolitanas de Porto (Valongo) y de Murcia (Molina de Segura).

El hecho de incluir el Departamento del Gers, que cuenta con 462 municipios -por lo general muy pequeños-, y una población de menos de 200.000 habitantes, permite reflexionar sobre de qué forma una región española, como la de Murcia, puede fomentar la participación, en particular de los grupos vulnerables.

- Estas ciudades y departamento comparten un interés por la participación y en particular por los presupuestos participativos (ver figura 2 y 3), así como preocupaciones por la inclusión de grupos sociales tales como jóvenes, migrantes, tercera edad, y en el caso de Gers, de personas de territorios rurales.

Bajo este punto de partida, las prácticas que han ayudado a solucionar obstáculos en un municipio pueden ser de gran valor para incrementar la participación tanto en Molina de Segura como en cada uno de las demás ciudades / departamentos.

**Figura 1. Localización de los territorios estudiados y datos básicos**



Fuente: Estudios locales, elaboración Cabannes / Mayor, 2021.

### 3. Caracterización de los presupuestos participativos en cada territorio

La figura 2 permite apreciar que, a la excepción del Departamento de Gers, que inició el proceso en 2018, las demás experiencias tienen 5 años o más de consolidación, con Conil de la Frontera siendo la experiencia más antigua (desde 2013). Demuestra por una parte un compromiso continuo, y al mismo tiempo permite “mirar en el espejo” y reflexionar sobre los logros y los límites de la participación.



**Figura 2. Inscripción de los PPs en el tiempo**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Molina de Segura</b>							
<b>Conil de la Frontera</b>							
<b>Valongo</b>							
<b>Dep. del Gers</b>							

Fuente: Estudios locales, elaboración Cabannes / Mayor, 2021.

Los recursos puestos a debates (ver figura 3) también varían, siendo sin embargo significativos en Molina de Segura (28 € / hab. / año) y en Conil ( $\pm 21$  €) cuando se comparan con otras ciudades europeas. Esta variedad en las cifras es importante tenerla presente, ya que una de las hipótesis de la no participación es precisamente que los recursos limitados pueden reducir los niveles de participación, tal y como veremos.

**Figura 3. Presupuestos participativos. Comparativa\***

	Molina de Segura	Conil de la Frontera	Valongo	Dpto. del Gers
<b>Cuantía</b>	2.000.000 €	486.202 €	1.500.000 €	1.000.000 €
<b>PPs por habitante</b>	28 € aprox.	21 € aprox.	13 € aprox.**	5 € aprox.
<b>Votantes</b>	4.443	883	9.660	50.000 aprox.
<b>Proyectos elegidos</b>	46	49	15	40 (2018); 100 (2019)
<b>Ámbito</b>	Municipal y Juvenil	Municipal y Juvenil	Funcionarial y Juvenil	Municipal y Juvenil
<b>Otros datos relevantes</b>	De abajo a arriba, impulsado por la Federación de AA.VV. Interbarrios	Auto-reglamentado Vinculante / Universal División en 7 zonas urbanas y 4 "diseminadas"		100.000 € para jóvenes

Fuente: Estudios locales, elaboración Cabannes / Mayor, 2021.

Notas:

\* Los datos de Molina de Segura, Valongo y del Departamento del Gers corresponden a 2019; y los de Conil de la Frontera a 2018.

\*\* Se trata exclusivamente de un proceso para jóvenes. Como no existe un censo por edades, se consideró el número de registrados en la plataforma del Presupuesto Juvenil [OPJ], lo cual permitió estimar la población joven en 11.542, con edades comprendidas entre 6 y 35 años.

Cada experiencia tiene modalidades diferentes con auto-reglamentos vinculantes (Conil, Molina de Segura) o no; con proyectos elegibles para la ciudad como un todo y para las zonas de participación ciudadana, como en el caso de Molina, mientras que los demás casos son focalizados para espacios "infra-municipales (zonas en Conil; escuelas y sus alrededores inmediatos en Valongo).

Todas tienen en común una atención sobre la **población joven y/o escolar**, con modalidades propias, por ejemplo, Valongo introduce en 2018 la dimensión intergeneracional con proyectos comunes para jóvenes y personas de la tercera edad. Además, Conil de la Frontera se destaca en términos de focalización sobre grupos menos favorecidos, con criterios de justicia social para "*asegurar una redistribución de los recursos públicos más solidaria*" (ver auto-reglamento Conil de la Frontera, y estudio).

#### **4. Metodología y desafío metodológico**

Uno de los principales desafíos metodológicos del estudio fue el de diseñar instrumentos capaces para llegar a los que no participan, o participan poco, escuchar su voz y poner los resultados en perspectiva con las personas participativas. Cada uno de los equipos fue invitado a diseñar su propia guía metodológica, a partir de la propuesta para Molina de Segura que combina: [i] *Encuestas telefónicas* (600 encuestas) con cuestionario cerrado y tratamiento cuantitativo; [ii] *Grupos de discusión / grupos focales* (15 en total) y entrevistas en profundidad con actores claves (10). A modo de ejemplo, el equipo de Conil decidió ir un paso más allá, realizando entrevistas a pie de calle, "*acudiendo a la plaza de abastos del municipio, a la puerta del ayuntamiento, y al mercado del arte*" con el fin de encontrar personas que no participan o participan poco (ver estudio).

#### **5. Cronograma de actividades**

El trabajo de investigación se desarrolló a lo largo del año 2020, iniciándose con la elaboración de una guía conceptual (marzo) y en paralelo con la identificación de equipos y las ciudades potenciales que podrían asociarse. La selección se basó a partir de las propuestas recibidas (marzo y abril). Los efectos dramáticos y diferenciados del

COVID-19 en cada territorio tuvo un impacto directo sobre los cronogramas previstos para el trabajo de campo. Sin embargo, gracias al empeño de cada equipo, los trabajos se llevaron a cabo, permitiendo un encuentro virtual de intercambio de conclusiones<sup>3</sup>, organizado por Valongo, e integrado en su evento anual, *Semana Europea de la Democracia Local* (SEDL, 19 y 20 de octubre 2020). Por lo tanto, el presente informe se nutre tanto de cada uno de los estudios [ver referencias] como de las conclusiones de dicho seminario. Además, integra los comentarios y complementos de cada uno de los equipos en una perspectiva de trabajo colectivo.

## 6. Presentación de los equipos de investigación y aportes

Un aspecto original del estudio fue la multiplicación de las miradas, fruto del perfil diferenciado de los equipos involucrados:

- Equipos universitarios: Universidad de Murcia<sup>4</sup> (estudio de Molina de Segura) y Universidad Pablo de Olavide<sup>5</sup> (estudio Conil de la Frontera).
- Equipo municipal mixto (Municipio de Valongo<sup>6</sup>), asociado para el estudio a la Universidad de Aveiro<sup>7</sup>, lo cual permitió nuevamente multiplicar las miradas.
- Organización no gubernamental sin fines lucrativos (AISBL Periferia<sup>8</sup>, estudio del Departamento del Gers).

El estudio fue coordinado por Antonia González Salcedo (Universidad de Murcia), José Manuel Mayor Balsas (Universidad de Murcia) y por Yves Cabannes<sup>9</sup>, quién quedó a cargo del trabajo con los equipos asociados.

---

<sup>3</sup> Conferencia Internacional *Caminos a Seguir*.

<sup>4</sup> **Antonia González Salcedo**, docente e investigadora de la Universidad de Murcia, Departamento de Ciencia Política y Grupo de Estudios Cívicos e Innovación Social; y **José Manuel Mayor Balsas**, docente e investigador de la Universidad de Murcia, Departamento de Sociología y Grupo de Estudios Cívicos e Innovación Social.

<sup>5</sup> **Vicente Barragán Robles** y **Virginia Gutiérrez Barbarrusa**, Personal docente e investigadores de la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla).

<sup>6</sup> **Gisela Barbosa**, Jefa de la división Ciudadanía y Juventud e **Cláudia Vasconcelos**, del equipo de Ciudadanía de la División de Ciudadanía y Juventud

<sup>7</sup> **Fernando Nogueira**, **Coordinación Científica**, con **Ana Regina Pedrosa**, **Catarina Isidoro**, **Desirée Seixas**, **Isabella Rusconi** e **Gil Moreira** - L3P Laboratório de Planeamento e Políticas Públicas.

<sup>8</sup> **Patrick Bodart**, Equipo AISBL Periferia.

<sup>9</sup> Profesor Emérito de la Unidad de Planificación del Desarrollo (The Bartlett Development Planning Unit) de la UCL (University College London) e investigador.

Más allá de su pertenencia institucional y de sus experiencias en estudios e investigación, cada participante en el estudio tiene una larga trayectoria como profesionales involucrados en participación ciudadana, y en presupuestos participativos en particular, así como un claro compromiso con prácticas democráticas.

Como se ha mencionado anteriormente, el presente estudio nace de una propuesta ciudadana en el Presupuesto Participativo de 2018 de Molina de Segura. De este modo, el proyecto fue financiado por el Ayuntamiento de Molina de Segura, con la mayor parte de los recursos canalizados para el trabajo en el municipio. Sin embargo, los equipos locales movilizaron recursos adicionales, a veces importantes, para ampliar sus trabajos más allá de lo originalmente esperado.

## 2. ¿Por qué la gente no participa más? Lecciones del estudio

### **Introducción: Quiénes son los que no participan**

Como observación preliminar, la participación se entiende de manera muy distinta en cada contexto y en cada una de las experiencias estudiadas. Participar a través de un voto electrónico para un proyecto (que ha sido la forma principal por ejemplo en el caso de Gers) es muy diferente a participar presencialmente en la definición del reglamento de un presupuesto participativo, la elaboración de proyectos, o en la co-construcción de una matriz presupuestaria, o solo a través de un voto, reproduciendo así los límites de la democracia representativa (limitada por lo general al voto). Cada uno de los estudios aporta luces específicas sobre estas diferentes modalidades de participación, sus aportes y sus límites.

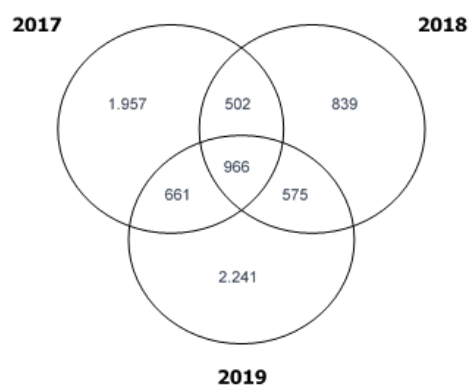
En segundo lugar, el estudio diferencia las siguientes categorías analíticas:

- Las/los que **participan de la vida pública** del pueblo o de la ciudad: de forma individual o a través de grupos organizados, tales como juntas de vecinos, grupos culturales, asociaciones variadas, deportes, etc.
- Las/los que **participan ocasionalmente de la vida pública** del pueblo o de la ciudad.

- Las /los que participan en la vida pública de su pueblo o ciudad, pero **que no participan en los canales abiertos por el municipio**, y en particular en los presupuestos participativos.
- Las/los que **no participan**.

Estudiar la no participación implica considerar tanto a las personas que nunca participan como a aquellas que participaban y que por algún motivo han dejado de hacerlo. En el caso de Molina de Segura (Figura 4) existe un número de participantes "fijo", 966, que repiten todos los años, mientras que el resto va participando de forma dispar.

**Figura 4. Distribución de votantes por años. Molina de Segura**



La dificultad en el municipio radica principalmente en acceder a población entre 18-50 años no asociada, mientras que se observa que las mujeres participan en menor medida y no lideran las sesiones (equipo de Molina). En Conil, de forma similar, *"la mayoría [de gente que participa] se repite, porque cuesta trabajo la renovación"*, mientras que la mayor dificultad se encuentra a la hora de acceder a la población entre 18-40 años, siendo la participación de las mujeres más puntual (los hombres se implican más activamente). En ambos municipios el acceso a las personas migrantes supone un reto, dado que *"es muy difícil que se acerquen, hacen muy poquita vida social en el pueblo"* (equipo de Conil). En Valongo, sin embargo, existe la percepción de que los hombres participan menos que las mujeres en los procesos participativos; mientras que en Gers las mayores dificultades se observan a la hora de acceder a los jóvenes, campesinos, jóvenes con trabajo y personas que no forman parte de asociaciones.

## ¿Por qué no participan? Escuchando los silencios

Los argumentos que presentan una **fuerte convergencia** entre las cuatro ciudades hacen referencia a la falta de información y al desconocimiento generalizado de los procesos, a la incomprensión de la información que se suministra, a la falta de confianza y a la importancia del tiempo disponible.

El primero de éstos, la **falta de información** y al **desconocimiento generalizado** de los procesos participativos, es un tema recurrente en las regiones de Molina, Valongo y Gers. En Molina, aproximadamente el 35% de la población desconoce qué es el PPs: *"a/ no ser que pertenezcas a algún tipo de asociación es difícil de conocerlo"*; mientras que en Valongo se considera que existe poca o ninguna información sobre la utilidad de la participación. En Gers, sin embargo, se señala una falta de acceso a dicha información. Si bien la información se cuelga en los portales webs de las instituciones organizadoras, la realidad es que un amplio abanico de la población no es capaz de acceder a ella por la brecha digital existente (estudio de Gers).

Asimismo, en las fases o momentos en los que hay información, ésta **no siempre se comprende**, percibiéndose con ciertas simetrías (Valongo) o una complejidad (Molina y Conil) que requiere por parte de las personas que no participan un elevado nivel de compromiso y continuidad.

Otro tema que aparece con fuerza en las cuatro regiones es la **falta de confianza** en las posibilidades reales de influencia. Esta desconfianza nace fruto de i) la asociación de estos procesos con la política y los partidos políticos, lo que genera sentimientos de rechazo , ii) la duda sobre la efectividad de los resultados concretos de la participación (ambos temas son comunes en las cuatro regiones), iii) la invisibilización de los resultados de los procesos a corto plazo debido a *"los amplios plazos de ejecución entre que se aprueba una propuesta y se ejecuta (de hasta dos años)"* (equipo de Molina), y iv) la frustración existente entre las personas que consideran que *"todo eso no es para ellas"* y que *"las cosas ya son definidas de antemano"* (Gers).

Por último, los participantes señalan la importancia que para ellos supone su **tiempo**: la participación requiere un esfuerzo en este

sentido, y aquellas personas que no participan habitualmente prefieren dedicarlo a otras cosas (Molina, Conil y Valongo).

No obstante, aparecen ciertos **temas menos frecuentes** pero que no conviene marginar, como son i) la discontinuidad de la participación y la falta de involucramiento en todo el proceso (Valongo), ii) la distancia existente entre la institución departamental y la población (Gers), iii) las visiones políticas diferentes a las del presidente (Gers), iv) la presencia de personas que no se sienten capaces de comunicarse públicamente (Molina y Gers), o v) la falta de coordinación entre concejalías (Molina), donde se señala que se *"debería de incrementar la comunicación y coordinación entre ellas para realizar trabajos conjuntos y avanzar en los resultados"*.

Señalar, además, dos argumentos que, si bien son recurrentes entre individuos no participativos, entendemos que suponen una falsa percepción: i) la existencia de cantidades de dinero reducidas disponibles para el PPs (Molina y Conil) y ii) la imposibilidad de que las zonas con menos población saquen adelante proyectos (Molina); donde las soluciones no pasarían por incrementar estos montantes, sino por explicar bien a la ciudadanía que se trata de cantidades importantes y que existen cantidades específicas para que en las zonas con menos población se puedan realizar proyectos.

### 3. ¿Cómo incrementar la participación ciudadana? Sugerencias y recomendaciones

#### Tema 1: Mejorar la información

Las propuestas desde los entrevistados e investigadores en las distintas ciudades apuntan, primero, a **informar mejor** y, segundo, sobre algunos aspectos específicos, en particular los **resultados**, es decir, sobre los proyectos que fueron votados. En Conil, se propone *"reforzar la web con la incorporación de una información más detallada sobre los resultados"*. Otra información importante se refiere al **seguimiento del avance** de la ejecución de los proyectos, tal como es mencionado en Molina de Segura. Hace eco a otra opinión en el mismo sentido desde Valongo: *"...lo esencial es no venir con polvo de*

*perlimpimpim* [polvo mágico] y no crear expectativas que no se van a concretar". El tema de las falsas expectativas, son al mismo tiempo generadoras de desconfianza, como veremos posteriormente [ver tema 5].

Otro punto clave sobre el cual informar mejor se refiere en varios de los estudios a los **beneficios concretos para la gente** que se pueden obtener al participar. Por lo tanto, dar ejemplos de proyectos ya ejecutados, y **dar la palabra a los y las beneficiarias**, explicando con sus propias palabras los beneficios a nivel de su vida cotidiana son importantes.

Informar mejor a su vez aumenta la **transparencia**, y al final **eleva la confianza** hacia el proceso y el municipio [ver tema 5]

## **Tema 2: Ir hacia la gente**

Aquí está el tema de más convergencia en los estudios y, por lo tanto, la propuesta central del presente estudio. Cada ciudad aporta matices de extrema relevancia sobre tres elementos en particular:

- Ir hacia la gente significa en primer lugar **ir hacia los lugares de la gente**, y primeramente de los que no participan, o participan poco. Es el mensaje desde Gers: "*estar más presentes en lugares diferentes*" y abrir o aprovechar canales específicos "*tales como colegios para llegar a los jóvenes, y con ellos a sus familias, o servicios sociales para llegar a personas en situaciones más precarias*". Es también el mensaje desde Conil donde un técnico indica "*si la gente no viene al PPs, el PPs tiene que ir a la gente*". Una propuesta similar viene desde Molina de Segura indicando que hay que "*sustituir las asambleas vecinales por asambleas de barrio*", siendo su justificación que "*las asambleas de vecinos introducen un sesgo de edad, por la edad media de las personas que suelen participar en éstas*". Otra ventaja percibida sobre las asambleas barriales es que pueden transformarse en un "**cauce de participación intergeneracional**". Abrir espacios físicos de participación y modalidades de PPs propicios al encuentro de grupos sociales de diferentes edades (como en Valongo con su modalidad de PPs intergeneracionales) o entre excluidos y el resto de la población puede desbloquear algunos de los "nudos" actuales.
- Ir al encuentro de la ciudadanía, significa también **estar más insertados en redes**, que Valongo califica como "redes de



proximidad", tanto físicas como virtuales: "*sus territorios, sus redes sociales*", y como hemos mencionado anteriormente, "sus espacios".

- Ir hacia la gente se refiere no solo a informar para **movilizar**, sino también a **difundir** mejor los resultados o los avances en "*espacios de convivencia reales tal como institutos, parques o supermercados*" (Molina de Segura).

### **Tema 3: Incorporar la participación individual: Del ciudadano sujeto social al ciudadano actor individual**

Otro tema central se refiere a la necesidad de incorporar en mayor medida a aquellas personas que a título individual no participan, sin reducir esta participación a lo virtual, señalando que "*los reglamentos son enfocados esencialmente sobre participación social o colectiva*" (equipo Conil de la Frontera), lo cual hace eco a unas de las observaciones centrales de Valongo, cuando señalan que es preciso "*pasar de las redes sociales a las redes de inserción social*". Considerar al ciudadano no solo como sujeto social, sino como actor individual, e "*incorporar la participación individual, frente a las asociaciones y los profesionales*", tal como enfatizó la Prof. Antonia González, podría permitir responder de mejor forma a los anhelos de los/las que participan poco.

Una de las conclusiones abiertas a este nivel se refiere a la participación con sorteo, ampliamente debatida y practicada en varias ciudades, siendo su lógica la de poder dar voz a los /las que no suelen participar. Las opiniones plasmadas en el estudio de Gers resumen bien la disyuntiva: "*sí, porque garante la diversidad, y cruza visiones diferentes*" y **no** "*porque el sorteo es contradictorio con la democracia*", al menos con la democracia participativa.

### **Tema 4: Mejorar la comunicación y hacer entender mejor: simplificar los contenidos.**

Como se ha mencionado en el tema 1, mejorar la comunicación y la difusión "*son claves para involucrar a más gente*" (estudio Conil). Esta mejora pasa por **simplificar los mensajes** y las normas de participación para que sean comprensibles por todas y todos, tal como señala una persona entrevistada que explica porque no consigue participar: "*participar, ¡sí! pero es algo tan técnico... Tenemos que decodificar*". Otra, en Molina de Segura añade: "*las normas para*

*participar tienen que ser simplificadas" y por Valongo: "ajustar el discurso y las metodologías participativas al público, con diálogos menos técnicos". Esta recomendación no se limita a simplificar los mensajes y recurrir a medios masivos de comunicación (radio, televisión, comics / bandas diseñadas, periódicos, etc.) como lo hacen varias ciudades. Supone también una capacitación y un esfuerzo por parte de los profesionales y los funcionarios municipales a cargo de los PPs para una **comunicación más horizontal, más "humana"** (ver tema 7) y más **informal** con las personas. Se trata de un pedido, claramente resumido por uno de los entrevistados en Valongo: "*Tiendo a pensar que participar es una charla de café, de banco de parque. Es un contexto de nula formalidad. Las actividades [participativas] están muy llenas de formalismos que incomodan a la gente*".*

## **Tema 5: Generar más confianza en los procesos participativos y los PPs**

Se trata de otro tema central, al cual cada estudio propone medidas y emite recomendaciones:

- Una se refiere a **mejorar el ciclo dos de los PPs** (implementación), y en particular con la "*reducción de plazos de ejecución*" (estudio Molina).
- Una segunda es de tener un **equipo técnico propio y permanente** dentro del municipio, y no recurrir a consultores, por muy valiosos que sean, pero cuya presencia es limitada en el tiempo (estudio Conil). Como apunta un entrevistado, "*lo ideal sería estar todo el año, que fuera algo continuo. En el momento que llevas dos meses sin escuchar nada de PPs ya se me olvida*". Lo deseable, por tanto, sería disponer de un equipo permanente y formado dentro del propio ayuntamiento. En esa formación -y en otras cuestiones puntuales- consultores externos tienen un papel importante.

Parece de suma importancia, una presencia permanente del equipo a lo largo del año para poder aproximarse mejor a los que no participan, pero también para poder involucrarse en el seguimiento de la implementación de los proyectos ganadores. Una forma es que el equipo a cargo sea dividido en dos: unos a cargo del proceso y el otro a cargo del seguimiento de la implementación de los proyectos<sup>10</sup>; el

---

<sup>10</sup> Caso de Lisboa, a partir de 2020.

otro modelo desarrollado por Valongo es que una parte del año se centrada sobre el ciclo 1 [priorización de los proyectos], mientras que la segunda es exclusivamente dedicada a la ejecución, lo cual ha permitido una tasa de ejecución del 100%. En relación a generar un trabajo continuo, para generar **confianza** a largo plazo, los estudios de Valongo y Gers afirman lo mismo, introduciendo el concepto de *democracia continua*.

- Los estudios de Valongo y del Gers apuntan a la necesidad de elevar la confianza en sí de los que participan poco, dejando claro para cada participante que “*su opinión hará una diferencia*” (Valongo, 40 de 76 entrevistados) y elevando la “*confianza de ser autorizado en hacer propuestas*” (Gers).

### **Tema 6: Fomentar PPs a base actorales, mixtos actores/temas y grupos motores**

Entre los métodos más eficientes para ampliar la participación de los grupos vulnerables en los PPs, ampliamente descritos en trabajos comparativos<sup>11</sup>, se destacan **los PPs con enfoque actoral** (llamados sectoriales en el estudio de Conil), con acciones pro-activas y/o recursos para grupos específicos, en particular los jóvenes (Molina, Valongo, Gers). Sin embargo, existen casos exitosos de PPs focalizados por ejemplo sobre la tercera edad, los migrantes, grupo LGBT o minorías étnicas.

Para que estos PPs a base actoral alcancen plenamente su potencial, es necesario, como se indica en el estudio de Conil, promover **grupos motores**<sup>12</sup> compuestos de voluntarios de jóvenes, de la tercera edad, de mujeres, etc. para dinamizar el proceso de forma no-profesional y apropiarse del mismo. La segunda recomendación es de promover **sistemas mixtos a base actoral, asociada a una temática** de interés para un grupo específico: por ejemplo, agricultura urbana y empleo para desempleados; esparcimiento y recreo para migrantes, como en Taoyuan, Taiwán; vivienda y sin-techo / personas que viven de alquiler; cambio climático y juventud, como se inició en 2020 en Molina de Segura, etc.).

<sup>11</sup> Cabannes, Y, 2021, *Participatory Budgeting: contributions to reversing social and spatial priorities*, Book chapter in *Handbook on Development and Democracy*, Edward Elgar Publishing: Cheltenham, y Cabannes, Y, 2018, **The role of Participatory Budgeting in addressing the needs of disadvantaged groups**, unpublished report, The World Bank: Moscow.

<sup>12</sup> Los primeros grupos motores fueron experimentados de forma exitosa en el presupuesto participativo de Sevilla, al inicio del año 2000.

A continuación, se apuntan otros temas señalados por las ciudades:

**Tema 7: Concienciar a través de varios medios**, tal y como se ha indicado, por ejemplo, por Molina de Segura: "*Desarrollar programas de **conciencia cívica**: educación formal e informal*"

**Tema 8: Mejorar la relación Gobierno – ciudadanía**, lo cual pasa por tener una mejor percepción de los intereses mutuos por parte de la ciudadanía y de los políticos (Valongo) y por una mejora en la forma de relacionarse (Gers).

**Tema 9: La articulación** con otros espacios de participación institucionales tales con mesas, consejos, comisiones de participación promovidas por el ayuntamiento, y también con otros espacios de participación (Conil, Valongo, Molina), refuerza la capacidad de elevar los niveles de participación.

#### 4. Mirando hacia el futuro, más allá de los resultados obtenidos

A modo de conclusiones se formulan las siguientes propuestas, las cuales en su mayoría resultan del encuentro final entre los equipos de investigación (SEDL, octubre 2019), así como de los aportes de los autores del presente informe final, a la luz de trabajos desarrollados por las ciudades. En su conjunto constituyen una agenda de debates para aportar respuestas más profundas a la pregunta orientadora del estudio: ¿Cómo incrementar la participación ciudadana, y en particular de los grupos menos favorecidos?

##### • Más calidad en los procesos

Para elevar *cuantitativamente* la participación, lo cual es a menudo el marcador del éxito de los PPs (número de propuestas, número de reuniones, número de votantes, número de proyectos hacia grupos vulnerables, etc.) nos parece esencial promover y elevar *la calidad de la participación*, con más deliberación, más propuestas de calidad, más interacción y más convivencia en la participación.

El argumento central aquí es que, al elevar la *calidad* de la participación, medida con marcadores antes que nada cualitativos, la cantidad de participantes de orígenes sociales diferentes aumentará. En otros términos, *la calidad debe preceder a la cantidad*. Lo que hoy muchos políticos y muchas políticas quieren es, antes que nada, una participación cuantitativa, pensando que eso traerá calidad democrática. Pensamos que hay que revertir esta ecuación (Cabannes, SEDL).

#### • Más recursos para los presupuestos participativos

Una de las sorpresas del estudio es que muy pocas personas pidieron elevar los recursos como precondition para participar. Solo en caso de Conil de la Frontera, algunos entrevistados indican que *"la cuantía de lo que se pone a debate son cosas pequeñas y de poca importancia" ... "por la poca importancia de los proyectos"*. Estos comentarios apuntan al monto del presupuesto puesto a debate (por lo general un pequeño porcentaje del presupuesto municipal), así como del valor máximo de cada proyecto. Sin embargo, elevar el nivel de recursos puestos a debate, y sobre todo canalizarlos en prioridad hacia los y las "excluidos" de la participación y grupos vulnerables en particular será un incentivo importante para ampliar la participación.

#### • Más empeño de los gobiernos locales y de la ciudadanía

Se trata de un punto importante para que las leyes de participación, las normas y los [auto]reglamentos de participación se hagan realidad. El Profesor Nogueira lo resume de la siguiente forma: *"los técnicos y los ciudadanos tienen que hacer cosas diferentes para **poner la agenda participativa en el terreno**. Lo que vemos es que algunos técnicos, en cierto modo, renuncian a la posibilidad de dinamizar los momentos y los ciudadanos están esperando... Esto sólo se puede hacer con más gente y con una administración pública que esté a su altura"*.

#### • Apostar por el valor pedagógico de los proyectos concretos, y no limitarse a los procesos

Muchos de los resultados obtenidos en el estudio y, por lo tanto, de las recomendaciones, se focalizan sobre el primer ciclo de los

presupuestos participativos y de la participación en general, que termina con la priorización de proyectos o la toma de decisión. Sin embargo, se sugiere articular mejor la dimensión "participación" con la dimensión "proyectos" a lo largo del ciclo uno (propuestas y priorización) y del ciclo dos (implementación de las decisiones ciudadanas). Se observan que propuestas de proyectos inspiradores, innovadores y fuera de lo que se espera del quehacer del municipio son capaces de interesar y movilizar a la población en beneficio de grupos vulnerables / discapacitados y generar más solidaridad. El testimonio en el estudio de Conil es ilustrativo: *"también discapacidad, arrasa... acuérdate de la propuesta de la zona del Colorado; hubo una propuesta, que, va el carril bici, la parte de acerado, pero hay una chica ciega que no sabía distinguir y se planteó esa propuesta, pero la propuesta salió"*.

Otra dimensión de la pedagogía del proyecto para involucrar más los que no participan se refiere a colocar un número significativo de votos mínimo para que una propuesta se transforme en un proyecto ejecutable. Se trata de una medida importante, porque delega a los portadores de proyectos la búsqueda de apoyos y de movilización de grupos de amigos, de vecinos, de los y las que no participan. Un riesgo a evitar, sin embargo, tal como se indica en el estudio de Gers, es "generar una competencia a través de la búsqueda de votos, sin analizar el sentido de cada propuesta y sin llegar a una dimensión reflexiva, analítica y sobre todo colectiva".

De tal forma que es la propia ciudadanía, y no solo el gobierno local y su equipo de participación que tienen la responsabilidad de ampliar los círculos de la participación. Una medida similar consiste en ferias abiertas de propuestas de proyectos en la plaza pública, durante las cuales, los portadores de proyectos presentan, a menudo con paneles de exposición, sus proyectos a la población, de nuevo movilizándola.

Finalmente, la dinámica de proyecto supone una buena información sobre los avances de su implementación (ver capítulo 3) y una publicidad e información que podrían ser llevadas a cabo por los propios beneficiarios, tal y como señala el equipo de Gers: "si reciben dinero para su proyecto, tienen una responsabilidad para mostrar a la sociedad lo que hacen". Los recursos necesarios para la producción de folletos informativos, paneles informativos, etc. podrían representar un porcentaje del valor del proyecto financiado.

### • Más cultura política participativa y participación política

Promover una participación con más carga política, que considere, como es subrayado por ejemplo en el estudio en Gers *“una reflexión más profunda sobre las prioridades para el territorio y cómo influir en las políticas públicas, sobre construir una cultura común”*. La idea fue complementada por Patrick Bodart durante el encuentro final (SEDL): *“el reto es cómo hacer políticas públicas que no sean sólo del poder público, sino también de la población. Creo que este es el reto más profundo y he sentido elementos interesantes en las entrevistas, pero también es un gran desafío”*. Esta observación va en el sentido de otras contenidas en varios estudios: constituye un hilo conductor hacia una radicalización política de los procesos participativos (y en este sentido, más sintonizada con los principios iniciales de los PPs, que apuntaban a influenciar políticas públicas, y no solamente presupuestos anuales. Tal radicalización ciertamente sería una forma de [re]aproximarse con los/las que nos participan por considerar los beneficios superficiales del punto de vista político.

### • Más estudios e investigación-acción

Para terminar, las lecciones aprendidas y las propuestas, a partir de los encuentros con personas que participan poco y que no participan, así como con aquellas que suelen participar y otras más que lideran los procesos, desde la ciudadanía, la academia, las ONGs, y los gobiernos locales, en su conjunto demuestran cómo es necesario continuar la investigación de forma participativa.

Muestra también la importancia de socializar los conocimientos e intercambiar, dentro de las ciudades, y entre las ciudades. La iniciativa de Molina de Segura, al impulsar este tipo de trabajo innovador desde la ciudadanía, y desde el presupuesto participativo, abrió un camino que necesitamos continuar haciendo al andar.





# Análisis de los factores explicativos de la participación ciudadana en Molina del Segura

**Antonia González Salcedo**

*Grupo de Estudios Cívicos e Innovación Social  
Universidad de Murcia*

**José Manuel Mayor**

*Grupo de Estudios Cívicos e Innovación Social  
Universidad de Murcia*

## I: Diseño metodológico

El objetivo principal de este proyecto es realizar un estudio pormenorizado y sistemático de las razones que han motivado o desmotivado la participación de la ciudadanía en los mecanismos de proyect participativos impulsados institucionalmente en Molina del Segura (Murcia). A través de este estudio de caso generador de hipótesis se pretenden obtener una serie de recomendaciones estratégicas dirigidas a mejorar los niveles de participación en ámbitos locales. Por lo tanto, los objetivos específicos son dobles:

- Analizar cuáles son los obstáculos y los frenos que los y las ciudadanos/as encuentran a la hora de participar. Cuando hablamos de participación nos referimos tanto a la participación individual como a la participación colectiva por parte de agrupaciones formales e informales.
- Identificar incentivos a la participación individual y colectiva, en particular para el caso de los presupuestos participativos en Molina de segura.

Si bien en la actualidad cada vez más existen nuevos instrumentos participativos atractivos para la ciudadanía, la realidad es que la mayor parte de esta no suele participar en los asuntos públicos. Son múltiples las razones a las que tradicionalmente se alude para justificar dicha afirmación: no se dispone del tiempo suficiente como para participar, el tamaño de la propia comunidad, los horarios en los que tradicionalmente se participa en la vida pública, el interés y el compromiso con la política o el contexto político e institucional entre otros factores. Todo ello hace que la propia ciudadanía no quiera, no pueda o no participe en una mayor medida.

Molina de Segura cuenta con una población de 72.796 habitantes (INE, 2017), lo que le supone ser el cuarto municipio de la Región de Murcia, tan solo por detrás de Murcia capital, Cartagena y Lorca. Con una superficie de 169,5 Km<sup>2</sup>, Molina de Segura se divide en cinco zonas, divididas estas a su vez en distintos barrios, urbanizaciones y/o pedanías, representando estas zonas algo más que un territorio. En las Zonas 1 y 2 se encuentra el casco urbano –y representa aproximadamente el 65% de la población–, en la Zona 3 las urbanizaciones, el campo en la Zona 4, y finalmente la huerta en la Zona 5.

De este modo, las motivaciones o las desmotivaciones a la hora de participar pueden ser distintas si los ciudadanos y las ciudadanas viven en una u otra zona del municipio, incluso si viven en un barrio, urbanización o pedanía en concreto. Es por ello que se debe de tener presente esta característica a la hora de recopilar la información previa para el desarrollo de este proyecto. Asimismo, se considerará oportuno segmentar, al margen de las zonas, por términos de edades (jóvenes, tercera edad, etc.) y en términos de vulnerabilidad y de origen social, dado que por todos es conocido que los ciudadanos más vulnerables son los que menos pueden/quieren participar.

Una de las características fundamentales de las sociedades democráticas, es la escasez de comportamientos participativos entre los ciudadanos (exceptuando el voto, que se ha asentado como la forma primordial de participación). Cuando buscamos cuál es la causa de que sólo algunas personas participen de forma activa en la vida política, la respuesta es sumamente complicada, ya que existen gran cantidad de factores y condicionamientos que intervienen en esta decisión.

Según la literatura sobre el tema (Verba, Schloman y Brady, 1995), la

participación política depende tres tipos de factores: La capacidad para participar, los ciudadanos no participan porque no pueden por falta de recursos como educación o dinero; la motivación para participar, los ciudadanos no participan porque no sienten o no creen que deban hacerlo, porque no se consideran parte del proceso, porque perciben que su participación no tendrá efecto, o porque no quieren de acuerdo con cálculos racionales; por último, serían importantes los incentivos para participar, los ciudadanos no participan porque existen dificultades para hacerlo, porque nadie se lo ha pedido, o porque nadie ha intentado movilizarles.

Los elementos que pueden incidir sobre la participación son muy numerosos y de diversa naturaleza. Por un lado, encontraríamos factores de carácter individual (como la posición socioeconómica o las actitudes políticas), pero deben tenerse también en cuenta los llamados recursos de grupo obtenidos por los ciudadanos en asociaciones cívicas y políticas, así como el contexto político e institucional en el que se desenvuelve la participación.

Para lograr una auténtica cercanía e implicación ciudadana, se han llevado a cabo a nivel europeo proyectos como CLEAR, que permiten identificar los principales obstáculos que limitan la participación ciudadana en las localidades y contribuyen al establecimiento de estrategias más eficaces para incrementar los niveles participativos. Los estudios realizados sobre la experiencia del proyecto CLEAR en ciudades como Córdoba y Tampere (González, 2008) han aportado varias recomendaciones a tener en cuenta por las personas que detentan el poder a nivel local, si quieren elevar la implicación ciudadana, como incrementar la disponibilidad de tiempo libre para los ciudadanos favoreciendo una adecuada conciliación entre la vida laboral, familiar y personal, mejorar la percepción que tienen los ciudadanos de sus representantes, acrecentar el papel de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías en los procesos participativos, o ampliar el compromiso de los representantes con los mecanismos participativos.

Gerry Stoker, investigador principal del proyecto, considera, en relación con la participación ciudadana, que la gente actúa siguiendo patrones previos y afirma que se puede conocer la respuesta para fomentar la participación. Con la pretensión de hallar esta fórmula se puso en marcha el proyecto CLEAR, que aporta un marco de análisis de cinco elementos que pueden hacer más probable la participación:

- **C Pueden hacer (Can do):** La gente participa cuando puede, cuando dispone de los recursos y las capacidades necesarias.

- **L** Están dispuestos a (Like to): Otro de los factores que puede condicionar la participación tiene que ver con el sentimiento de comunidad de las personas, hasta qué punto se sienten parte, integrados en sus comunidades.
- **E** Posibilitados para (Enabled to): Los ciudadanos serán más propensos a participar si existe un adecuado tejido asociativo y una buena infraestructura cívica que facilite la participación.
- **A** Convocados a (Asked to): Habrá más implicación por parte de los ciudadanos cuando están movilizados por grupos públicos o voluntarios.
- **R** Respondidos a ( Responded to): La participación dependerá de la medida en que los ciudadanos se sientan escuchados y con verdadera capacidad de influir en las decisiones públicas a través de los procesos participativos.

Una cuestión importante de este marco de análisis es que estos cinco factores no son ni jerárquicos ni secuenciales. La presencia de alguno de estos factores no es una precondition para que también estén presentes los otros, y la efectividad de la participación no depende necesariamente de que todos los elementos estén presentes, aunque sería lo ideal.

## 1. Fases del proyecto

El presente proyecto se estructura en diferentes fases:

- 1. Trabajo de campo y análisis de la realidad participativa de Molina: A través de diferentes técnicas cuantitativas y cualitativas se realizará un diagnóstico de las distintas problemáticas encontradas a la hora de frenar la participación.
- 2. En paralelo, se trabajará en 3 ciudades de tamaño similar (una de España, otra de Portugal y otra más de Francia) donde se constatará si se han encontrado a lo largo de su desarrollo problemas similares a los recogidos en el municipio de Molina de Segura, y cómo estos han sido solucionados.
- 3. Se elaborará un informe final con toda la información recogida y analizada, el cual recogerá una serie de recomendaciones a considerar por el municipio de Molina de Segura con el fin de que pueda incrementarse en el municipio la participación de la ciudadanía y, en particular, del presupuesto participativo.

Para afrontar los objetivos de esta investigación se plantea una metodología que engloba diferentes técnicas de análisis, que permiten abordar el fenómeno desde el paradigma cualitativo y cuantitativo. Las diferentes técnicas de análisis que se proponen propician un exhaustivo análisis de diversos casos de implementación de procesos de participación en el ámbito local. Ello nos permitirá extraer pautas de éxito reproducibles en contextos similares.

En concreto, se han desarrollado 600 **encuestas telefónicas** mediante un cuestionario focalizado sobre las actitudes cívicas y los hábitos participativos de la ciudadanía.

Posteriormente se han llevado a cabo **grupos de discusión [o grupos focales]** en Molina de Segura, dirigidos por personal cualificado y especializado en realizar análisis cualitativo. Los participantes se han elegido intencionadamente teniendo en cuenta su participación o ausencia de participación en los presupuestos participativos de Molina.

Por otro lado, se han realizado **entrevistas en profundidad** a las personas más implicadas en el proceso de presupuestos participativos, en particular, y en los asuntos públicos relativos a la participación ciudadana, en general. El guión de la entrevista ha sido semiestructurado, permitiendo el debate y la reflexión sobre cuestiones no contempladas inicialmente.

El objetivo, tanto de los grupos de discusión como de las entrevistas en profundidad, es recoger información sobre las razones por las que la ciudadanía más activa considera que el resto no está dispuesto a participar.

El estudio prevé, adicionalmente, trabajar con tres ciudades más para profundizar en los límites de la participación en entornos locales, su nivel de habitantes es similar al de Molina y los procesos participativos desarrollados en éstas son también muy semejantes a los que se implementan en Molina. Las seleccionadas han sido Valongo (Portugal), Gers (Francia) y Conil de la frontera (Cádiz/ España). Las técnicas utilizadas en estos casos han sido fundamentalmente de carácter cualitativo.

## II: Contextualización de la participación ciudadana y los Presupuestos Participativos en Molina de Segura

### 1. Introducción

Molina de Segura es un municipio de la Región de Murcia (España) que cuenta con una superficie de 169,5 Km<sup>2</sup> y una población de 70.000 habitantes aproximadamente. La ciudadanía molinense, –que lleva la reivindicación como algo intrínseco y siempre con ansias de participar en la toma de decisiones políticas–, consciente de la heterogeneidad de sus habitantes, de la heterogeneidad de sus diferentes núcleos de población y de los desequilibrios existentes entre ellos, se organizó para acompañar a la clase política en la toma de decisiones y a través de la Federación de Asociaciones de Vecinos Interbarrios.

Dicha Federación puso en marcha los procesos formativos necesarios para la acción participativa organizada y los procesos de negociación con los partidos políticos, impulsando y consensuando con éstos el Estatuto de Participación Ciudadana de Molina de Segura (EPCM en adelante).

Este Estatuto dio carta de naturaleza a los derechos de la ciudadanía que en él se recogían, dotando a la población de una estructura organizativa sencilla y eficaz, que consistió en dividir el municipio en cinco Zonas de Participación Ciudadana, divididas éstas a su vez en distintos barrios y/o pedanías, representando estas zonas algo más que un territorio. En las Zonas 1 y 2 se encuentra el casco urbano –y representa aproximadamente el 65% de la población–, en la Zona 3 las urbanizaciones, el campo en la Zona 4, y finalmente la huerta en la Zona 5.

### 2. Canales de participación

A la hora de analizar las dimensiones participativas del municipio se ha optado por utilizar el marco analítico que distingue tres dimensiones: la dimensión simbólica o conceptual, la dimensión sustantiva y la dimensión operativa (Ajangiz y Mendoza, 2008; Ibarra, Gomà, González, et al., 2002).

La *dimensión simbólica o conceptual* de la participación abarca el conjunto de elementos discursivos e intelectuales que orientan las estrategias y las funciones planificadoras de las instituciones con respecto a la participación ciudadana, y nos sirve para diagnosticar si los ayuntamientos han interiorizado las ideas de la democracia deliberativa y participativa, y cuál ha sido su grado de compromiso formal al respecto (Ajangiz y Mendoza, 2008).

En este sentido, el municipio cuenta, entre otros, con un registro de asociaciones. Una sociedad civil lo suficientemente estructurada da lugar a unas mayores posibilidades participativas. Existen multitud de asociaciones de carácter cultural, social, deportivas, juvenil, político, etc. que se afanan continuamente en desarrollar la vida cotidiana de sus vecinos, especialmente el movimiento ciudadano, pionero en la Región de Murcia (Pastor, 2004).

En concreto, y según el Portal de Transparencia y Gobierno Abierto de la Región de Murcia (2020), un total de 484 asociaciones se encuentran inscritas en el registro de asociaciones. Asimismo, cuenta con una Concejalía de participación ciudadana –activa desde 1987 y desde la que se impulsó y se puso en marcha un reglamento para la participación–, y un reglamento de participación ciudadana –EPCM– aprobado en febrero de 2007, estando en el Ayuntamiento el equipo de Gobierno del Partido Popular, e impulsado por la Federación de Asociaciones de Vecinos Interbarrios.

**Tabla 1. Molina de Segura. Dimensiones participativas**

<b>Dimensión simbólica o conceptual</b>	
- Registro de asociaciones	Sí
- Reglamento de participación ciudadana Autorreglamento (EPCM), aprobado en el Pleno del 05/02/2007	Sí
- Concejalías de participación ciudadana Desde 1987	Sí
<b>Dimensión substantiva</b>	
- Consejos Sectoriales	Sí
- Juntas de Zona	Sí
- Presupuestos Participativos Primer municipio de la Región de Murcia en iniciar, en 2015, un proceso de Presupuestos Participativos	Sí
- Teléfonos de información municipal Servicio de Atención Ciudadana	Sí
- Intervención en plenos Se permite a los vecinos participar en los plenos	Sí
- Página web El portal municipal como tal se puso en marcha en 2009, existiendo otro anterior desde 2001 y previamente una página web	Sí
<b>Dimensión operativa</b>	
- Intensidad y función de la participación En los Presupuestos Participativos: información, consulta y codecisión	Sí

Fuente: Elaboración propia a partir del marco teórico de Ajangiz y Mendoza (2008) e Ibarra et al. (2002).

La *dimensión sustantiva*, por otra parte, verificaría si existe una estrategia participativa en el conjunto de acciones y contenidos acordados por las administraciones locales, es decir, si se han creado espacios participativos y cuáles han sido (Ajangiz y Mendoza, 2008). Destacan en este punto la existencia de presupuestos participativos, consejos sectoriales, audiencias, teléfonos de información municipal, consultas puntuales y mecanismos ad hoc, intervención en plenos o la existencia de una página web (Cernadas, Pineda, y Chao, 2013). Todos ellos tienen presencia en el municipio, donde, además, conviene destacar la presencia de las Juntas de Zona, cuyo funcionamiento es autónomo e independiente del poder político. Éstas se configuran como órganos de participación, consulta, información y propuesta acerca de la actuación municipal, que permite la participación del vecindario, sus



colectivos y las entidades ciudadanas de una Zona en la gestión de los asuntos municipales (Ayuntamiento de Molina de Segura, 2017). Su finalidad esencial es la de promover una reflexión conjunta entre la ciudadanía, sus asociaciones y las autoridades municipales, en torno a los asuntos que afectan a la vida cotidiana de las Zonas y sus barrios, haciendo posible una implicación responsable de la ciudadanía en la gestión municipal. De forma resumida, la ciudadanía participa y trabaja de modo eficiente y simultáneamente al presupuesto participativo, junto con el equipo de Gobierno actual, para desarrollar la estructura organizada de las Juntas de Zona del EPCM, los Consejos Municipales de Sanidad, Educación, Bienestar Social, Igualdad, Juventud, etc.; en las Comisiones Informativas Municipales de Hacienda, Asuntos Generales, Seguridad Ciudadana; y en otros proyectos de carácter municipal, de innovación política como la cogestión de espacios públicos, descentralización de servicios municipales, ordenanza sobre transparencia, ordenanza para la utilización de los espacios de los centros docentes en horario no lectivo, la policía de barrio, etc.

Por último, la *dimensión operativa* correspondería con el proceso de implementación de los diferentes mecanismos de participación, haciendo su análisis referencia a la calidad de la participación ciudadana o densidad democrática (Ajangiz y Mendoza, 2008). En este punto, si algún proceso participativo destaca sobre el resto en Molina de Segura es su presupuesto participativo. Éste se relaciona directamente tanto con los Consejos Sectoriales como con las Juntas de Zona y las Asociaciones. Respecto de los primeros, diferentes miembros de los distintos Consejos Sectoriales participan activamente en el proceso, entre otras formas, presentando propuestas que previamente se han consensuado entre sí. En cuanto a las Juntas de Zona, éstas tienen una especial relevancia, dado que tienen un papel protagonista en cada una de las 5 Zonas. Son conocedoras de la evolución de las distintas fases y son las encargadas de elaborar, de forma autónoma e independiente, una serie de propuestas que tiene un ámbito mayor al de barrio, urbanización o pedanía, dado que afecta a varios de éstos o éstas. Asimismo, en cada una de estas zonas se desarrolla la evaluación del proceso, la cual se pone en común con el resto de zonas el día de la jornada de evaluación municipal. Por último, en las asociaciones, sobre todo en las vecinales, es donde se desarrollan la mayor parte de las sesiones tanto informativas como de priorización.

Molina de Segura fue el primer municipio de la Región de Murcia en implementar, en el año 2015, un proceso de presupuestos

participativos. En contraposición con los procesos de *arriba a abajo* – que prácticamente constituyen la mayoría–, y son aquellos que se inician debido a que el equipo de Gobierno decide por propia iniciativa llevarlos a cabo, el presupuesto participativo de Molina de Segura es un proceso de *abajo a arriba*, ya que surge de las bases de la sociedad civil y es ésta la que presiona a la institución para abrir el camino hacia este instrumento para la participación ciudadana y hacia el desarrollo de la democracia participativa en general, en su ámbito de influencia. Además de Molina de Segura sólo se tiene constancia de cuatro procesos de estas características en España, y con ciertas matizaciones: Albacete, Ferrol –La Coruña–, Figaró-Montmany –Barcelona– y Mejorada del Campo –Madrid– (Mayor, 2018). El presupuesto participativo de Molina de Segura, además, ha servido y sirve como modelo y ejemplo para el resto de municipios de la Región de Murcia y otras instituciones, como la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y la Universidad de Murcia. Si en el año 2015 solo podía encontrarse en la Provincia la experiencia de Molina de Segura, en el año 2016 un total de 7 municipios de los 45 que conforman la Región de Murcia iniciaban su andadura por los presupuestos participativos, incrementándose dicha cuantía a 16 en el año 2017 y a 19 en el año 2018<sup>13</sup>. A ello ha de sumarse la experiencia piloto de presupuestos participativos realizada por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en 2016, pionera a nivel nacional, además de distintas experiencias desarrolladas en el ámbito de la Universidad de Murcia (UMU), donde el Consejo de Gobierno de la UMU –a propuesta del Equipo Rectoral– aprobó la realización de los primeros presupuestos participativos en 2016 (teniendo una segunda edición en 2019), y donde posteriormente se han desarrollado los primeros procesos de presupuestos participativos en una facultad –Facultad de Biología en 2018 y Facultad de Periodismo y Comunicación en 2019– y en un departamento concreto de la UMU –Departamento de Bellas Artes, también en 2018–.

---

<sup>13</sup> En el año 2015 el municipio de Molina de Segura inicia su primera experiencia piloto, al que se suman los municipios de Águilas, Alhama de Murcia, Cartagena, Cieza, Jumilla y Santomera en 2016, Alguazas, Beniel, Caravaca de la Cruz, Cehégín, Las Torres de Cotillas, Ojós, Puerto Lumbreras, San Javier y San Pedro del Pinatar en 2017, y Bullas, Pliego y Yecla en el año 2018.

### 3. El presupuesto participativo de Molina de Segura en el periodo 2015-2019

El presupuesto participativo en Molina de Segura surgió gracias a las iniciativas de la Junta Local de Participación Ciudadana y la Federación Interbarrios, dado que propusieron la experiencia al equipo de Gobierno –liderado en aquel momento por el Partido Popular– que, mostrando un gran interés, comenzó a crear un marco de actuación óptimo para el proceso. Sin embargo, cuando tiene lugar un cambio de gobierno de diferente partido, la nueva corporación local debe decidir si continuar o no con el proceso participativo, pudiendo desencadenar esto último un cierto tipo de frustración (Fernández, García, y Jiménez, 2016). En el caso de Molina de Segura puede afirmarse que existe una aceptación política, votada por unanimidad en el Pleno Municipal, y una voluntad de seguir con el proceso. Los partidos políticos que concurren a las elecciones municipales de 2015 firmaron el “Pacto Ciudadanía-Partidos Políticos”<sup>14</sup> –a excepción del candidato del grupo Ciudadanos–, junto con el Presidente de la Federación de Asociaciones de Vecinos Interbarrios, la cual planteó la iniciativa. En el tercer punto de dicho pacto se puede leer lo siguiente: *“Los Partidos Políticos que concurren a las elecciones municipales de 2015 ponen de manifiesto el compromiso y la voluntad política de continuar desarrollando los Presupuestos Participativos, como seña de identidad del Ayuntamiento de Molina de Segura, ampliando de forma progresiva la cantidad y las partidas del presupuesto en las que de forma vinculante pueda intervenir la ciudadanía, así como facilitar los medios técnicos, humanos y económicos, necesarios para la realización de estos Presupuestos Participativos, que tendrán como guía el Autorreglamento y Manual del Presupuesto, que año a año se vaya elaborando en base a las experiencias anteriores”*<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Este pacto fue similar al realizado en Mejorada del Campo (Madrid), donde la plataforma ciudadana a favor de los presupuestos participativos consiguió que todos los concejales antes de las elecciones municipales del 2011 se comprometieran a la implementación de los mismos (Ganuzo y Francés, 2012).

<sup>15</sup> El “Pacto Ciudadanía-Partidos Políticos” se puede consultar en su totalidad en el siguiente enlace:  
[http://portal.molinadesegura.es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2550:ciudadania-y-partidos-politicos-firman-un-pacto-en-molina-de-segura-para-consolidar-y-garantizar-la-participacion-ciudadana&catid=8:noticias](http://portal.molinadesegura.es/index.php?option=com_content&view=article&id=2550:ciudadania-y-partidos-politicos-firman-un-pacto-en-molina-de-segura-para-consolidar-y-garantizar-la-participacion-ciudadana&catid=8:noticias).

La firma del pacto dio lugar, por un lado, a que se consolidase y garantizase la participación ciudadana en el municipio y, por otro lado, a que se redujera la incertidumbre y se incrementase la confianza a la hora de participar. De igual modo, para las elecciones del 26 de mayo de 2019 se firmó un segundo "Pacto Social de la Ciudadanía con los Partidos Políticos"<sup>16</sup> entre los grupos que se presentaron a las elecciones para garantizar la continuidad del EPCM y la de los presupuestos participativos. Todos los partidos con representación en la Corporación Municipal actual lo firmaron (PSOE, Partido Popular, Ciudadanos y Podemos Equo), a excepción de Vox.

Bajo este contexto, en el año 2015, se desarrolló la primera experiencia piloto del presupuesto participativo en Molina de Segura, como se ha señalado previamente, pionera en la Región de Murcia. Fue la Federación de Asociaciones de Vecinos Interbarrios la que puso en marcha el Grupo Dinamizador (Motor) de los presupuestos participativos a nivel Local. Se convocó un Grupo de Trabajo en el que estuvieron representadas la Zonas de Participación Ciudadana, el Grupo Motor de los presupuestos participativos, la Federación Interbarrios, el Foro Abierto, la Comisión de Salud Comunitaria y varias personas Asesoras del proceso vinculadas con la participación ciudadana local, conocedoras de experiencias en presupuestos participativos y relacionadas con la Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Murcia. El objetivo era elaborar un documento que recogiese el Autorreglamento que regulase el proceso de detección de necesidades y priorización de propuestas ciudadanas, que habría de incluirse en los presupuestos participativos de 2015. En cuanto a la cantidad de dinero sobre la que la ciudadanía iba a decidir, de forma vinculante, en qué se tenía que invertir, hay que destacar que se amplió dicha partida inicial (1.500.000 €) con el presupuesto para inversiones de la Concejalía de Obras y Servicios (500.000 €), que hizo suyas las problemáticas detectadas en este proceso participativo y con las partidas de otras concejalías que, teniendo en consideración los resultados, incorporaron como suyas necesidades detectadas respecto a su área de trabajo y asumieron la puesta en marcha de las oportunas soluciones. Sin embargo, los resultados se minimizaron a fuerza de pretender que el Presupuesto Participativo solventase toda la

---

<sup>16</sup> El "Pacto Social de la Ciudadanía con los Partidos Políticos" se puede consultar en su totalidad en el siguiente enlace:  
[http://portal.molinadesegura.es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5562:ciudadania-y-partidos-politicos-firman-un-pacto-social-en-molina-de-segura-para-las-elecciones-municipales-del-26-de-mayo-de-2019&catid=8&Itemid=101](http://portal.molinadesegura.es/index.php?option=com_content&view=article&id=5562:ciudadania-y-partidos-politicos-firman-un-pacto-social-en-molina-de-segura-para-las-elecciones-municipales-del-26-de-mayo-de-2019&catid=8&Itemid=101).

problemática en torno a infraestructuras y servicios que la ciudadanía venía reclamando desde largo tiempo en todo el municipio.

Por tanto, en el año 2015, se desarrolló la primera experiencia piloto del presupuesto participativo en Molina de Segura, como se ha señalado previamente, pionera en la Región de Murcia donde se debatió, a través de distintas asambleas, el destino de 1.500.000 euros. Dicha cantidad se incrementó posteriormente hasta alcanzar la cifra de 2.000.000 de euros para cada uno de los años sucesivos, a excepción del año 2017, donde la cantidad ascendió a 4.000.000 de euros (Tabla 2).

**Tabla 2. El presupuesto participativo de Molina de Segura en cifras**

	2016	2017	2018	2019
<b>Cantidad disponible</b>				
Presupuesto participativo (PsPs, en millones de euros)	2,0	4,0	2,0	2,0
Presupuesto municipal	57,5	58,0	60,2	60,6
PsPs/Población con derecho a voto (euros)	35,78	68,28	33,70	33,04
<b>Asambleas informativas/formativas</b>				
Número de sesiones	38	22	22	25
Número de asistentes	529	450	420	443
<b>Talleres de propuestas</b>				
Número de sesiones	-	-	-	21
Número de asistentes	-	-	-	298
<b>Asambleas de priorización</b>				
Número de sesiones	-	22	25	32
Número de asistentes	-	962	367	422
<b>Asambleas de propuestas</b>				
Número de sesiones	25	-	-	-
Número de asistentes	642	-	-	-
<b>Propuestas</b>				
Número de propuestas realizadas	1.259	813	550	469
Número de propuestas a priorizar	365	150	150	150
<b>Asambleas informativas y debate de propuestas</b>				
Número de sesiones	25	22	-	-
Número de asistentes	332	229	-	-
<b>Número de votantes</b>				
Presencial	2.817	2.689	1.873	2.911
Telemática	-	1.397	1.009	1.532
Total	2.817	4.086	2.882	4.443
<b>Población con derecho a voto</b>				
Población con derecho a voto	55.892	58.586	59.347	60.528
<b>Porcentaje de votantes</b>				
Porcentaje de votantes	5,04	6,97	4,86	7,34

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por el Ayuntamiento de Molina de Segura.

El motivo no fue otro que el de poder disponer de más tiempo para el proceso. La importancia de los tiempos que se dedican a cada fase del proceso es fundamental. Respetar la planificación efectuada y ajustar a ella el calendario dota de una mayor efectividad al trabajo que se realiza y al proceso en su conjunto. Toda la planificación de las fases se distorsiona con las prisas de ir a lo concreto que hay que hacer, saltándose los textos introductorios, las definiciones, los objetivos, etc. del Manual y del Autorreglamento al encorsetarse en un mínimo tiempo todo el proceso, lo que obliga a reducir la información, la formación y la deliberación, pasando rápido a hacer propuestas y votar, descafeinando el proceso.

Por este motivo, durante los años 2015 y 2016 los ciudadanos y ciudadanas del municipio podían decidir sobre una parte del presupuesto municipal de ese mismo año, lo que implicaba comprimir los tiempos en exceso. Por ello, el equipo de Gobierno decidió en el año 2017 que los habitantes del municipio pudieran decidir sobre 4.000.000 de euros, 2.000.000 de euros correspondientes al presupuesto municipal de 2017 y 2.000.000 de euros correspondientes al presupuesto municipal de 2018, con el fin de que, en el siguiente presupuesto participativo, el de 2018, el periodo del mismo pudiera ser más extenso al decidir sobre una parte del presupuesto municipal del año siguiente.

Tomando como referencia el presupuesto municipal de 2019, –esto es, 60.200.000 de euros aproximadamente–, los 2.000.000 de euros del presupuesto participativo equivaldrían al 3,3% del presupuesto municipal, una cifra importante si consideramos que los Capítulos I y II del presupuesto municipal referentes a los gastos de personal y a los gastos en bienes corrientes y servicios suponen el 83,34% del mismo. De estos 2.000.000 de euros, 1.000.000 de euros se dedica al ámbito municipal, donde la mitad, 500.000 euros, se destina a inversiones y la otra mitad a actividades y programas. El resto, 1.000.000 de euros, se distribuyen entre las cinco zonas del municipio del siguiente modo: 120.000 euros para cada una de las 5 zonas, y el resto según el criterio poblacional. De este modo existe una compensación para los núcleos de población más reducidos, dado que si se dividiese la cantidad global entre el número de habitantes habría zonas, sobre todo las relativas al campo y a la huerta, donde el presupuesto participativo apenas tendría visibilidad y relevancia.

El presupuesto participativo del municipio podría estructurarse en distintas fases, según el año considerado. En términos generales se

llevan a cabo una serie de reuniones previas para la elaboración del autorreglamento, posteriormente se desarrollan una serie de asambleas o sesiones –informativas y/o formativas, de propuestas, de priorización y de debate de las propuestas– previas a la siguiente fase, la fase de votación, concluyéndose finalmente con una jornada de evaluación del proceso.

En cuanto a la primera de estas fases, en el periodo comprendido entre 2016 y 2019 se incluyeron diferentes e importantes novedades fruto de la deliberación llevada a cabo en la elaboración del *autorreglamento* por parte de la ciudadanía y la institución. Este reglamento es la base constitutiva de todo el proceso y el temporizador de las distintas fases, a la vez que, por su condición consensuada, es uno de los momentos de deliberación fundamentales en toda experiencia (Barragán, 2010), siendo, además, en el caso de Molina de Segura, autorreglamentado. Se denomina autorreglamento cuando las reglas han sido construidas y revisadas junto con los participantes para reforzar la identificación de la ciudadanía con el proceso de presupuestos participativos (Allegretti, García-Leiva, y Paño, 2011). Es la propia ciudadanía la que, junto a la institución, se encarga de elaborar las reglas sobre las que se regirá todo el proceso.

Es importante recalcar este hecho, dado que lo habitual es que dichas reglas vengan impuestas directamente desde la propia institución, y no como en este caso, sean fruto de la deliberación entre la ciudadanía y la institución. El perfil de los y las asistentes a estas reuniones de elaboración del autorreglamento suele ser el de personas comprometidas con el municipio y con una visión colectiva del mismo. Si bien suelen ser integrantes de las distintas Juntas Directivas de Zona o miembros de asociaciones de vecinos, a estas reuniones no asistente como tales, sino como ciudadanos y ciudadanas comprometidos y afanados en mejorar los procesos sucesivos. El número de reuniones que se suelen desarrollar para la modificación del autorreglamento suele variar año tras año, realizándose, por ejemplo, en 2018 un total de 5 reuniones de una hora y media de duración.

En lo que respecta a las *asambleas o sesiones informativas/formativas*, con éstas se pretende realizar una “misión pedagógica” por barrios, pedanías y urbanizaciones llegando a todos los sectores de la población, especialmente a las personas más escépticas o indiferentes al proceso, para que puedan disponer de la información necesaria y suficiente para estimular su participación y que lo hagan de forma consciente y efectiva. En dichas sesiones se ofrece a los asistentes,

además de la información referente al proceso en sí, el estado de ejecución de las obras y servicios que se presupuestaron en los procesos anteriores y su grado de cumplimiento, junto con nociones sobre la estructura del presupuesto municipal –ingresos y gastos por áreas municipales– para que, de este modo, los y las asistentes sean conscientes de las limitaciones que tiene dicho presupuesto, junto con el origen de los ingresos. Por otra parte, se recalcan los beneficios y las virtudes que surgen y suponen este tipo de procesos, como son el aprendizaje, la rendición de cuentas, la transparencia, la confianza en las instituciones, la solidaridad, la cohesión social y territorial, el sentimiento de comunidad y fortalecimiento comunitario, la legitimidad, la eficiencia, la democracia participativa y el empoderamiento de la ciudadanía, entre otros. En el presupuesto participativo de 2016 se llevaron a cabo un total de 38 de estas asambleas, siendo el número de asistentes 529, mientras que en los años 2017 y 2018 se realizaron 22 asambleas, y en 2019 un total de 25, donde participaron un total de 450, 420 y 443 ciudadanos y ciudadanas respectivamente. Si bien a partir del año 2017 se redujo el número de asambleas respecto a las realizadas en 2016, no ha ocurrido lo mismo con los asistentes a las mismas, que se sitúan en torno a los 450.

Esta reducción se debe, en parte, a que mientras que el presupuesto participativo de 2016 la dinamización se realizaba sobre todas las asociaciones que así lo solicitaran, a partir de 2017 se han realizado las charlas informativas/formativas casi exclusivamente en los distintos centros sociales, cuyas convocatorias eran realizadas por las asociaciones de vecinos. No obstante, en el año 2019 se consideró necesario llevar a cabo una serie de *talleres de propuestas* a modo de formación para complementar dichas sesiones formativas. Básicamente en estos talleres, cuya realización se llevaba a cabo bajo solicitud de las asociaciones interesadas, se enseñaba a los ciudadanos y ciudadanas que así lo desearan a elaborar o redactar las propuestas que considerasen con el fin de evitar que se quedasen excluidas por cuestiones técnicas, realizándose un total de 21 de estos talleres y asistiendo 298 vecinos y vecinas.

Tras la realización de las sesiones informativas en el año 2016 se realizaron 25 *asambleas de propuestas*, donde asistieron un total de 642 ciudadanas y ciudadanos, y donde se realizaron 1.259 propuestas distintas, de las cuales finalmente 365 pasarían los criterios técnicos. Este hecho –la evaluación y la redacción de 1.259 informes técnicos sobre las propuestas por parte de los técnicos municipales– dio lugar



a incluir una fase alternativa tanto en el año 2017 como en los sucesivos, las *asambleas de priorización*, de donde deberían de salir un total de 20 propuestas por zona y 50 propuestas de ámbito municipal del total de propuestas presentadas durante un espacio de tiempo. Siguiendo dicho esquema, en 2017 se realizaron 22 asambleas de priorización en los distintos centros sociales del municipio donde el objetivo era realizar una primera priorización de todas las propuestas previamente presentadas –tanto de forma presencial como por vía telemática–. Mediante dicha priorización, donde se consideraron criterios de justicia social y cohesión territorial, de las 813 propuestas presentadas se alcanzó la cifra prevista de 150, lo que también facilitaría a la ciudadanía la lectura de las propuestas para la jornada de votación. Sin duda, lo más interesante fue el número de propuestas presentadas, tanto por parte de las asociaciones más tradicionales, como desde sectores independientes de ciudadanos, lo que denota las ganas de sectores tan dispares de ponerse a renovar la esfera de lo público desde las bases más informales (Rodríguez-Villasante, 2005). En el proceso de 2018 y 2019, sin embargo, si bien se incrementó el número de estas sesiones –25 y 32 respectivamente–, el número de asistentes se redujo considerablemente, pasando de 962 en 2017 a 367 en 2018 y a 422 en 2019. De igual modo que el año anterior, el objetivo de esta fase era reducir el número de propuestas que posteriormente tendrían que valorar los técnicos municipales. En este caso, tanto las 550 propuestas iniciales realizadas en 2018, como las 469 realizadas en 2019 se priorizaron, alcanzándose nuevamente la cifra de 150 propuestas.

Una vez concluida la evaluación técnica y el periodo de alegaciones –introducido en 2017 como novedad–, tanto en 2016 como en 2017 se realizaron una serie de *asambleas informativas y debate de propuestas* donde se hacía conocidos a los y las asistentes del listado definitivo de propuestas y donde se podía deliberar sobre las propuestas que cada uno de ellos podía considerar más conveniente para el municipio. En total se realizaron 25 de estas asambleas en 2016, asistiendo un total de 332 vecinas y vecinos, y un total de 22 asambleas en 2017, con una asistencia de 229. En 2018 y 2019, sin embargo, no se realizaron, dado que se consideró que las fechas entre asambleas estaba muy próxima y ello podría dar lugar a una sobrecarga de convocatorias, teniendo ello un efecto contrario al previsto.

Para la *fase de votación*, en los cuatro procesos se consideró oportuno realizar una votación presencial en un único día por dos motivos: por un lado, porque permite un mayor impacto de todo el proceso de

difusión mientras que, por otro lado, el hecho de desarrollarla en un solo día contribuye a facilitar el reconocimiento del proceso por parte del ciudadano, a la vez que limita la complejidad que puede suponer toda una agenda de asambleas territoriales (Francés y Carrillo, 2015). Para tal fin se constituyeron una serie de mesas de control de la votación en cada Centro Social o espacio habilitado, estando formada cada una de estas mesas por tres personas voluntarias: un representante de la Junta de Zona que ejercía de presidente, un miembro de la Comisión de Valoración de Zona haciendo de secretario o secretaria, y un vocal surgido, de forma voluntaria, entre los asistentes en las asambleas informativas o bien, si esto no fuera posible, de entre los miembros de la Junta Directiva de la Zona. Durante la jornada de votación presencial, cada ciudadano y ciudadana se identificaba mediante DNI, pasaporte o carné de conducir, el cual era comprobado por un miembro de la mesa mediante una aplicación telemática que confirmaba si estaba inscrito en el padrón municipal y si había ejercido previamente su derecho a voto en otra mesa o por la plataforma habilitada con tal fin en internet. Una vez comprobado que el sistema informático autoriza el voto se procedía, con la autorización de la presidencia de la mesa, a introducir los votos en las urnas correspondientes habilitadas para ello: una urna para introducir las propuestas referentes a las actuaciones de carácter municipal y otra urna para aquellas propuestas de ámbito zonal. Asimismo, en el año 2017 se introdujo por primera vez la opción de poder votar de manera digital con el fin de darle la oportunidad a la ciudadanía de poder participar mediante su voto si durante la jornada de votación presencial le fuese difícil poder acercarse a cualquiera de los Centros Sociales habilitados para ello.

Por último, durante las distintas *jornadas de evaluación* realizadas a lo largo de estos años se forman grupos de trabajo para debatir sobre diferentes puntos del proceso, y donde se concluye con la exposición de las ideas de cada uno de estos grupos y una puesta en común. En dichas jornadas se redacta un documento final, con todas y cada una de las aportaciones realizadas, sirviendo a su vez de documento base para empezar a trabajar en las primeras sesiones del autorreglamento del proceso del año siguiente. Si bien en los procesos de 2016 y 2017 se realizó una única jornada de evaluación a nivel municipal, pronto se puso de manifiesto que el tiempo dedicado para tratar todos y cada uno de los temas resultaba escaso, por lo que como novedad en el año 2018 se realizaron una serie de jornadas de evaluación en cada una de las 5 Zonas de Participación del municipio, realizándose posteriormente una jornada a nivel municipal donde se expusieran las conclusiones a

las que se había llegado en cada zona, sirviendo este punto como inicio de la deliberación.

#### 4. Resultados alcanzados en el municipio

El hecho de ser uno de los pocos municipios en España que cuenta con un proceso de **abajo a arriba** ya es un logro en sí mismo, puesto que denota el afán participativo intrínseco en el propio municipio. Además, el hecho de desarrollar una serie de reuniones (en 6 y 8) para la elaboración de **autorreglamento** no ha de pasarse por alto. En lo que respecta a los **logros más importantes** alcanzados en con el Presupuesto Participativo de Molina, el primero de éstos hace alusión a la **ciudadanía involucrada en el proceso**. Desde 2015, año en el que se inició la primera experiencia, se ha incrementado la cantidad de población que ha participado tanto en las distintas asambleas realizadas -asambleas informativas, priorización y rendición de cuentas-, como en la fase de votación. El segundo hace referencia a la **participación telemática**. En el año 2017 se utilizó por primera vez una plataforma digital que permitía, entre otras cosas, la posibilidad de realizar propuestas y votar el día de la priorización de manera telemática. Independientemente se siguieron realizando asambleas presenciales, y la votación también podía realizarse mediante urnas en los distintos centros sociales habilitados para ello. De hecho, la participación presencial se mantuvo estable, es decir, puede considerarse que la participación online atrajo a un número nuevo de participantes que de otra manera no tenía opción para ello. Por tanto, en Molina de Segura la incorporación de la herramienta digital no ha supuesto un trasvase de participantes presenciales a participantes digitales, sino más bien la incorporación de nuevos participantes.

Asimismo, la incorporación de **dinamizadores externos** al propio ayuntamiento ha evitado que se produzca una politización del proceso desde el comienzo del mismo, a la vez que dota a éste de una mayor independencia institucional. La **distribución de parte del presupuesto participativo** entre zonas fue otro de los logros alcanzados en 2017, dado que mediante ésta se garantizó una cantidad fija para cada uno de los territorios -lo que supuso una mayor visualización de los resultados del presupuesto participativo-, se redujo el nivel de competitividad entre las distintas zonas, y se facilitaron acuerdos entre éstas a la hora de proponer y priorizar propuestas.

También resulta interesante resaltar la inclusión, en 2018, de un número mínimo de **propuestas por los distintos barrios y pedanías** del municipio (dos en concreto), de manera que se garantiza la presencia de propuestas de todos y cada uno de los distintos barrios y pedanías que participan en el presupuesto participativo. Fruto del proceso de presupuestos participativos, los ciudadanos y ciudadanas han sido capaces de observar problemáticas comunes y distintas formas a través de las cuales atajar éstas. De esta forma, a partir del presupuesto participativo, se han creado **grupos de trabajo en las diferentes zonas** que hacen frente a distintas necesidades. Así, por ejemplo, se ha creado un grupo llamado "Travesía 5.0" -en relación a las 5 zonas del municipio-, cuyo propósito es el de realizar visitas tanto dentro como entre las distintas zonas que conforman Molina de Segura para detectar necesidades; un grupo llamado "Urban", encargado de recoger información del Ayuntamiento sobre las distintas zonas de desarrollo urbanístico, o el grupo "Búho", encargado de realizar el seguimiento de las propuestas del presupuesto participativo; si bien existen otros grupos que tratan distintos temas, como son el transporte, la sanidad o la seguridad.

Por último, uno de los logros que alcanzamos en 2017 fue el hecho de incluir en un **proceso piloto de presupuestos participativos a los alumnos y alumnas de los centros educativos** de secundaria. En este caso se destinó la cuantía de 35.000 euros para que el alumnado pudiera realizar propuestas y priorizar éstas. Se realizaron una serie de sesiones informativas en los distintos centros y de éstos salieron 34 alumnos y alumnas voluntarias para integrar un grupo motor. Dicho grupo motor participó a lo largo de 7 sesiones en horario no lectivo y fue el encargado de transmitir al resto de sus compañeros toda la información relativa al proceso, votando finalmente un total de 2.200 alumnos y alumnas.

**Tabla 3. Fortalezas y debilidades**

---

**Fortalezas**

- Presupuesto participativo de abajo a arriba
- Autorreglamentado
- Incremento de una ciudadanía involucrada en el proceso
- Participación telemática desde 2017
- Participación presencial estable e importante
- Dinamizadores externos al ayuntamiento
- Distribución de parte del PsPs por zonas (territorios) (desde 2017)
- Priorización de propuestas de cada barrio/pedanía para su debate
- Creación, a partir del PsPs, de grupos de trabajo en cada zona
- PsPs para alumnos y alumnas de los centros educativos de secundaria

---

**Debilidades**

- Tiempos
  - Visibilidad y difusión de los resultados obtenidos
  - División del territorio
  - Predominio de las asociaciones vecinales
  - Edad avanzada de los participantes más activos
  - Escasez de participantes jóvenes
- 

Fuente: Elaboración propia

En cambio, los asuntos que más preocupan a los participantes en este proceso, y así lo han dejado de manifiesto en las distintas reuniones de evaluación que se han desarrollado a lo largo de estos años, son los relacionados con los **tiempos del proceso** y la **visibilidad y difusión de los resultados obtenidos**, mientras que se recalca la importancia de la coordinación entre todos los barrios de las zonas a través de las Juntas de Zona con la implicación directa de los dinamizadores y las dinamizadoras como figura clave para mantener la participación ciudadana y, de este modo, conseguir que se elaboren propuestas con carácter más global. Por tanto, los tiempos que transcurren entre la aprobación de las propuestas y su ejecución es en la actualidad la mayor crítica.

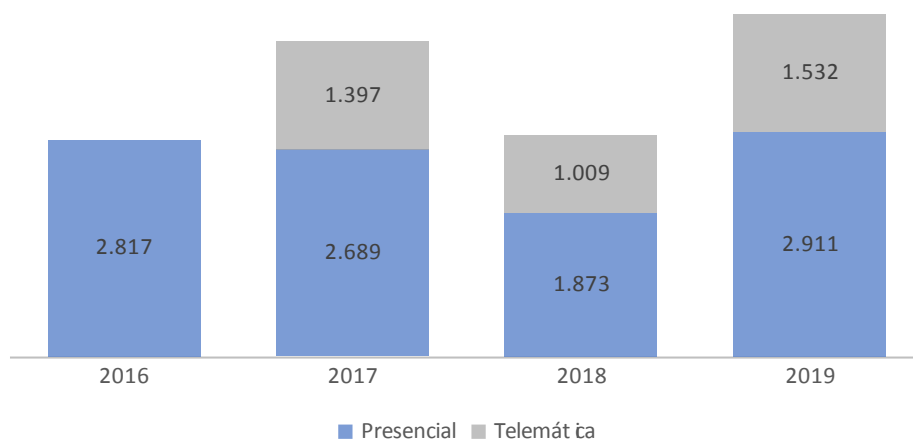
En término medio, y dependiendo del tipo de propuesta, este tiempo puede llegar a ser de dos años. Sin embargo, los plazos de la administración son los que son, y no pueden alterarse. No obstante, y como compromiso político, se podría plantear dar prioridad a este tipo de actuaciones votadas y apoyadas por la ciudadanía a otras actuaciones desarrolladas con el presupuesto municipal ordinario.

Asimismo, la **división del territorio** del mismo modo que ha aportado muchas posibilidades y la oportunidad de profundizar, también ha provocado y provoca efectos negativos, como es el hecho de que se produzca una especie de rivalidad entre territorios. Este hecho, sin embargo, podría corregirse incluyendo en el proceso una parte temática o por áreas. Si bien el propio proceso ya incluye una parte significativa del mismo a propuestas de ámbito municipal (el 50%), la parte dedicada a las zonas da lugar a ciertas fricciones que se debería de intentar corregir en el futuro.

Por otro lado, la mayor parte de la participación activa proviene de las **asociaciones de vecinos**. Esto en sí no es negativo, siempre y cuando estuviese más compensado. Se debería de fomentar más la participación de otro tipo de asociaciones, asociaciones que al no estar tan ligadas al territorio como están las asociaciones vecinales pudiera focalizar más la atención en el ámbito municipal. La **edad de los participantes** más activos y que más trabajan en la parte presencial también detona que las personas que más participan son las de mayor edad, por lo que, si bien se incluye a los jóvenes en el proceso a través del presupuesto participativo joven, habría que intentar acercar más a éstos de algún modo al proceso municipal.

Por otro lado, y en lo que a cifras de participación se refiere (Gráfico 1), en el año 2016 votaron un total de 2.817 ciudadanos y ciudadanas, mientras que en el año 2017 un total de 4.086 personas ejercieron su derecho a voto, lo que supuso un porcentaje de participación del 6,97% respecto de la población que tenía derecho a votar. Dicha cifra se redujo en el año 2018, donde votaron un total de 2.882 personas, incrementándose de nuevo en 2019 hasta alcanzar los 4.443 votantes, representando a día de hoy la mejor cifra de votación del municipio, el 7,34%.

**Gráfico 1. Número de votantes. Periodo 2016-2019**

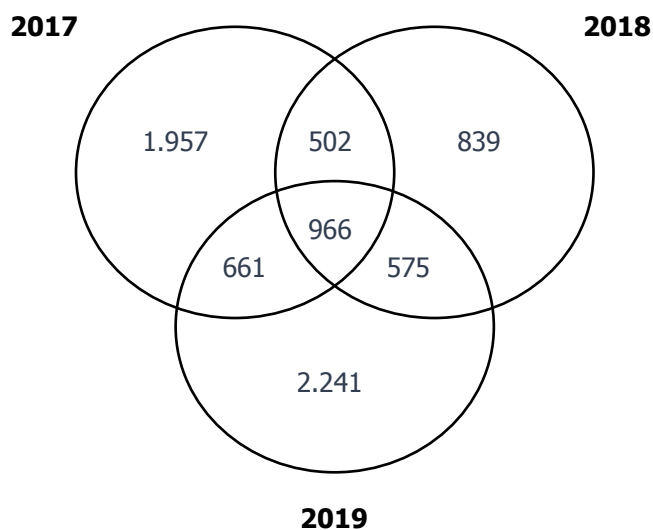


Fuente: Elaboración propia.

No obstante, según la literatura sobre presupuestos participativos, el número de participantes es altamente variable de un año a otro, además de que existe un alto grado de rotación, no siendo los mismos participantes cada año (Cabannes, 2004). Y así se constata en Molina de Segura. Según los datos disponibles (Gráfico 2) facilitados de forma anonimizada por la Consultora encargada de la supervisión de la plataforma *Consul* en el municipio, desde el año 2017 un número considerable de ciudadanos y ciudadanas ha venido participando (o no) en las distintas jornadas de votación.

En concreto, 966 personas lo vienen haciendo de forma continuada desde el año 2017, lo que implica, por tanto, que cada año se incorporan nuevos votantes, pero también que una parte de éstos no repiten en los sucesivos procesos. Por ejemplo, de los 4.086 votantes de 2017, prácticamente la mitad, 1.957, no votaron en los procesos posteriores. En 2018 participaron 1.414 nuevos votantes, a los que hay que sumar 1.468 que lo hicieron el proceso anterior. En 2019, sin embargo, se incorporaron 2.241 nuevos votantes, a los que se suman 661 habitantes que votaron en 2017 pero que no lo hicieron en 2018, 575 que lo hicieron en 2018, y 966 que lo hicieron en ambos años.

**Gráfico 2. Distribución de votantes por años**

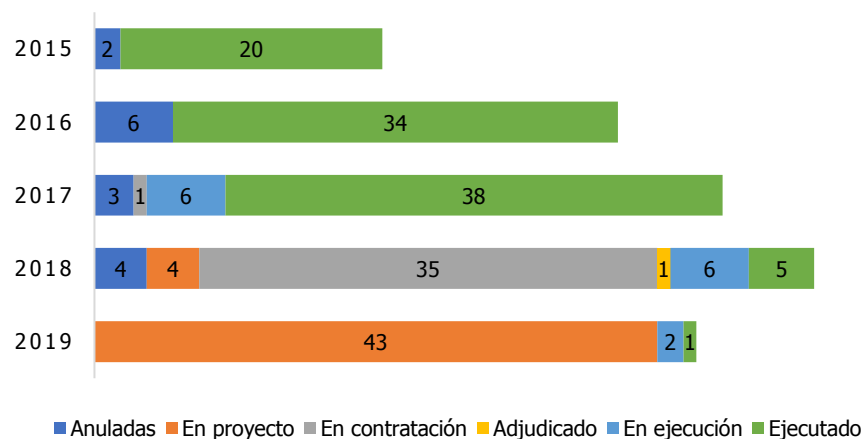


Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, y en lo que respecta al estado de ejecución de las propuestas, tal y como se puede observar en el Gráfico 3, las iniciativas del año 2015 y 2016 están totalmente ejecutadas (salvo unas propuestas que se anularon por motivos técnicos una vez votadas). En lo que respecta a 2017, las ejecuciones se encuentran bastante avanzadas, encontrándose la mayor parte de las propuestas ejecutadas (38 de 48), salvo 3 propuestas anuladas, 1 en contratación y 6 en ejecución. Por último, las propuestas de 2018 se encuentran mayoritariamente en contratación, mientras que las de 2019 están en proyecto.



**Gráfico 3. Estado de ejecución 2015-2019. Número de propuestas**



Fuente: Elaboración propia.

De igual modo, en el año 2020 se ha tomado como reto incorporar en el presupuesto participativo del municipio la perspectiva de la lucha contra el cambio climático. En lo que se refiere al Presupuesto Participativo Joven 2020, éste se ha dedicado exclusivamente a dicha temática: el cambio climático. La cantidad disponible para la juventud vuelven a ser 35.000 euros. Las sesiones informativas realizadas en los centros educativos se han enfocado en esta línea, con material gráfico sobre los efectos producidos por el cambio climático tanto a nivel internacional como a nivel local. Por otra parte, y en cuanto al Presupuesto Participativo municipal de 2020 se refiere, si bien no se bloqueó ninguna partida específica con el objetivo de dedicarlo a la lucha contra el cambio climático, sí que se incidió en su importancia en todas las sesiones informativas y formativas, y en la documentación repartida. Ello ha provocado que el número de propuestas presentadas es esta temática sea mucho más elevado que en ocasiones anteriores.

### III: Factores explicativos

A continuación se recogen los resultados del trabajo de campo realizados en el municipio de Molina de Segura. Estos resultados se han estructurado en dos apartados. En el primero de ellos se recoge el análisis de la información cualitativa fruto de la realización de los

grupos de discusión y entrevistas, realizándose ambos vía telemática - debido a las condiciones producidas por el Covid-19- a través de la aplicación Zoom. En ellos han participado tanto individuos que suelen participar muy activamente en los mecanismos participativos que se realizan en el municipio (presupuestos participativos, consejos municipales, juntas de zona, etc.), como individuos que no participan en la vida pública, para obtener una visión comparada de ambos grupos. El segundo apartado de resultados recoge, por otro lado, la información referente a la información cuantitativa obtenida a partir de la realización de 600 encuestas en el municipio con un tipo de muestreo representativo por cuotas de edad y género. Por último, las conclusiones recogen, a modo de resumen, los resultados más relevantes de esta fase investigadora.

## 1. Análisis de la información obtenida a partir de técnicas cualitativas

### *1.1. Recursos socioeconómicos*

En términos generales, el estudio del comportamiento político ha sido capaz de determinar que las desigualdades sociales influyen en el modo y la frecuencia con la que los ciudadanos actúan políticamente. Los aspectos que pueden influir en el estatus social de un individuo (su clase, género, edad, nivel educativo, raza y religión) están asociados a los niveles de información de que disponen, a sus actitudes, a sus capacidades, etc.

La mayor parte de los estudios empíricos realizados sobre la participación política, subrayan la existencia de una serie de variables socio-económicas, que pueden determinar las acciones participativas. Se trata de rasgos inherentes a los propios individuos tales como la edad, el género, la educación, los ingresos y el nivel socio- económico.

La edad puede ser considerada como un recurso individual determinante de la participación, ya que está relacionada con la experiencia adquirida en el transcurso del ciclo vital, y proporciona conocimientos y habilidades sobre el funcionamiento de organizaciones e instituciones. Ésta es una de las razones por la que los jóvenes suelen

participar menos que los mayores en formas de participación institucionalizadas y organizadas.

En el caso de Molina, la edad parece ser, sin duda, un factor determinante de la participación, ya que un 75% de las personas que confirmaron su participación en los presupuestos participativos del pasado año tenían entre 30 y 65 años, mientras que la participación joven fue del 10 % aproximadamente.

Existe una importante dificultad en el Ayuntamiento de Molina para implicar a los jóvenes en las dinámicas participativas municipales, a pesar de la existencia de unos presupuestos unos juveniles.

Parece que el mecanismo participativo muestra importantes sesgos, pero no sólo de edad. Muchos entrevistados consideran que es un error que la participación se haya estructurado desde el ámbito vecinal, ya que impide poder llegar a toda la ciudadanía en igualdad de condiciones, mientras que hay grupos muy sobrerrepresentados.

*"Creo que los sesgos en la participación son evidentes. Que la base sean asambleas de vecinos introduce un sesgo de edad por la edad media de las personas que suelen participar en esas asambleas. Aunque el proceso habilite la participación no presencial y digital el proceso sigue teniendo un sesgo hacia lo presencial y lo analógico que también lo orienta hacia cierto sector de la población".*

(Entrevistado 5)

*"Se necesita avanzar hacia el barrio como unidad de participación, que en cada barrio haya un núcleo de personas para implicar a más personas, intergeneracional e integrador, asociaciones de barrio".*

(Entrevistado 8)

Otro factor fundamental a la hora de participar sería la educación, a través de la educación se aprende a entender y a trabajar con conceptos abstractos y complejos y se accede con mayor facilidad a la información política. La educación proporciona habilidades como la lectura o la capacidad de hablar en público y de participar en discusiones sobre la política, ya que puede despertar en el individuo

una serie de inquietudes y preocupaciones sociales, que, a su vez, pueden incrementar el interés por la política y la participación.

De nuevo, en la experiencia que nos ocupa el nivel de estudios es bastante relevante. Ya que más de la mitad de los participantes en el proceso tenían educación superior, y un 25 % educación post secundaria. Siendo muy escaso el porcentaje de participantes sin estudios o con niveles de educación primaria.

Por otro lado, el nivel de ingresos también es un factor que suele incidir en una mayor o menor participación política. Muchos de los entrevistados han coincidido en la idea de que quienes tienen mayores ingresos participan más porque suelen vivir en medios que estimulan su interés por la política, porque les proporciona los recursos y oportunidades para hacerlo; en tanto que quienes poseen menores ingresos, tienen que utilizar los pocos recursos disponibles en la consecución de los medios para satisfacer las necesidades básicas.

*"Son más participativos e informados aquellos colectivos que disponen de los medios – recursos humanos e infraestructuras / edificaciones / redes sociales frente a otros que no disponen por motivos de población baja o dispersa, u otras características carenciales. Sin posibilidad, igualdad de condiciones o difícil remedio para hacer frente a otros intereses que también suman en su contra".*

(Entrevistado 5)

*"En conclusión, puede ocurrir que unos pocos puedan mover los hilos comunicativos/transmisores de la información en relación con la participación ciudadana y en relación con los presupuestos participativos".*

(Entrevistado 2)

El género es otro de los factores que parecen incidir en la participación de los ciudadanos, aunque el género en sí no determina directamente la participación, sino los espacios y recursos para la participación de cada uno de los grupos sociales. En el caso de Molina, la participación no se distribuye equitativamente a nivel de género, participando los hombres en mayor medida (64% de hombres frente a 36% de mujeres). Esta diferencia se aprecia especialmente a la hora de votar, no tanto en la participación de las sesiones informativas y de

priorización de propuestas. Varios participantes han destacado las complicaciones derivadas de la dificultad que conlleva tener que conciliar a la hora de poder informarse y participar activamente en mecanismos participativos. También es interesante destacar que varias personas coincidieron en la idea de que, aunque las mujeres asistan también a las reuniones informativas y de priorización, la mayoría de las veces son los hombres los que toman en mayor medida la palabra y lideran las conversaciones.

Después de revisar la influencia de los recursos socio-económicos en la participación en el caso de Molina, podríamos decir que las personas con un buen estatus socio-económico disfrutaban de ubicaciones ventajosas dentro del sistema social, para la recepción de información política y para la consecución de una mayor influencia en la política.

## *1.2. Actitudes y valoraciones*

El enfoque psico-sociológico sugiere que los individuos desarrollan actitudes, creencias y valores que condicionan su comportamiento político. El entorno en el que las personas crecen y se educan condiciona en buena medida las destrezas cognitivas y los recursos de que disponen. Tanto las destrezas como los recursos influirán en los niveles de interés y conocimiento de la política, el grado en el que se sienta políticamente eficaces, y en todo el conjunto de actitudes, valores y creencias relacionadas con el ámbito político.

En primer lugar, la participación política de los ciudadanos dependerá de las actitudes que denotan implicación en la política por parte del individuo. Entre estas actitudes se encontraría el interés por la política y la eficacia política que hace referencia a la percepción del individuo como actor del sistema político.

Por supuesto, también son importantes las actitudes de los ciudadanos relativas a la satisfacción o insatisfacción del ciudadano con la realidad política que le rodea. La satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia, con la gestión del gobierno y su confianza en las instituciones y en los políticos, supone un incremento en la participación de los ciudadanos.

En el caso de estudio, la desconfianza hacia la posibilidad de influir realmente en la toma de decisiones a través de este mecanismo

participativo es muy elevado, aparece como una de las principales razones de no participación en las encuestas, entrevistas y grupos de discusión. Los participantes de los grupos de discusión señalan que cuando se ven estos proyectos normalmente no se asocian como algo propio, sino como **algo ajeno a uno mismo**, lo que, unido al desencanto y al prejuicio de asociarlo a algo político, da lugar a que, aunque se vea la información sobre asambleas, etc., el primer sentimiento sea de **rechazo**.

La falta de inmediatez, obtención de frutos rápidos tras el esfuerzo participativo, provoca que muchas personas hayan dejado de implicarse en los presupuestos participativos, por lo que la reducción de los tiempos de ejecución de propuestas aparece como una prioridad para mejorar los niveles de participación y recuperar a esa ciudadanía frustrada que puede utilizar otros cauces que considere más eficaces.

*"Por otro lado, mucha gente manifiesta una desconfianza en el proceso, sobre todo a causa de los amplios plazos de ejecución entre que se aprueba una propuesta y se ejecuta (de hasta dos años). No es fácil ver el fruto de los esfuerzos que se le dedican al proceso"*

(Entrevistado 5).

*"Se están terminando propuestas de 2017-2018, de esta manera la institución pierde prestigio y la ciudadanía pierde interés"*

(Entrevistado 8).

En relación con el problema de la falta de confianza por el retraso en los plazos de ejecución, varios entrevistados aludieron a un problema de transversalidad a la hora de considerar la participación como una cuestión a tener en cuenta en todas las concejalías del ayuntamiento. Éstas se perciben como compartimentos estancos, ausentes de comunicación. Este aspecto puede hacer que los proyectos decididos a través de presupuestos participativos no avancen con suficiente rapidez cuando se necesita una colaboración activa de todas las concejalías para que las propuestas puedan salir adelante.

*"A mi particularmente, me ha desmotivado que tarden tanto en verse resultados. Se ve que las concejalías no se ponen de acuerdo, y se demora todo no hay comunicación eficiente entre ellas. Deberían incrementar la comunicación y coordinación entre concejalías para realizar trabajos conjuntos y avanzar en los resultados"*

*(Extracto grupo de discusión 3 "No participantes").*

Otras personas implicadas en el proceso citan como razón para abandonar la participación el desengaño respecto a los principios originales del presupuesto participativo, un reparto equilibrado de recursos, ya que *"Un reparto en el que se quiere conformar a todos es un reparto en el que las diferencias se mantienen"* (Entrevistado 8). Quedaría difuminado el principio de justicia social básico en el espíritu de los presupuestos y que para muchos de los encuestados supone una de las principales razones para participar.

*"No termino de creer en los presupuestos participativos porque lo veo como una especie de guerra campal entre barrios y zonas, y que zonas más pobladas, como las urbanizaciones, acaban consiguiendo más recursos que otras más necesitadas y más despobladas, como las zonas del campo. El fallo no creo que esté en el proceso en sí, sino en la forma en la que muchas personas la enfocan, como si fuera una competición"*

*(Extracto grupo de discusión 3 "No participantes").*

Desde el punto de vista de la teoría de la elección racional, se establece que una persona participará si los costes para participar son inferiores a los beneficios que se obtendrían a la hora de participar. Pues bien, parece que en el presupuesto de Molina de Segura los costes a nivel de tiempo y esfuerzo no superan los beneficios de la participación al considerarse por una buena parte de los encuestados que la participación "no sirve para nada".

A menudo los participantes en los grupos de discusión hacen alusión al **tiempo disponible**. Éste es limitado y es un bien realmente importante para ellos. La participación real requiere mucho tiempo y la mayoría de ellos y ellas manifiesta no disponer de mucho tiempo, y cuando disponen de alguno prefieren dedicarlo a otras actividades más relacionadas con el ocio.

*"No participo por falta de tiempo. Uno trabaja muchas horas al día, y al terminar le apetece despejarse y realizar actividades de ocio, para las cuales casi nunca hay tiempo, por lo que no es apetecible meterme en una reunión de "x" horas si intuyo además que mi participación no va a ser relevante"*

*(Extracto grupo de discusión 1, "No participantes").*

Otro tema habitual de debate en los grupos de discusión ha sido que se considera insuficiente el dinero sobre el que pueden decidir, y que en absoluto puede ayudar a cambiar verdaderamente el modelo de ciudad, que debería ser el principal objetivo en un presupuesto participativo.

Otro gran reto es el problema de la motivación, muchas personas no se sienten motivadas para participar, no encuentran razones para hacerlo. Habría que establecer claramente incentivos para la participación especialmente para esos grupos que menos participan entre los que se encuentran, además de los jóvenes los llamados por varios entrevistados los "nuevos molinenses" que inmigraron de otros países durante las últimas décadas.

Desde un punto de vista ideal la ciudadanía debería implicarse a partir de su sentimiento de conciencia cívica, sin acudir a incentivos concretos, pero el sentimiento de la participación como obligación o deber sólo está arraigado un porcentaje pequeño de la población molinense. Aunque es de destacar que es la principal razón para participar aludida por los encuestados. Un aumento de la conciencia o virtud cívica incrementaría, sin duda, los niveles participativos.

En los grupos de discusión de participantes habituales se recalca que la **educación** y la **pedagogía** respecto a la participación son fundamentales, si bien se es consciente de que se trata de estrategias a largo plazo. Se señala en repetidas ocasiones la necesidad de una base educativa y pedagógica para que la ciudadanía aprenda a participar, incluso como asignatura en los centros educativos, y no solo en el ámbito de la educación secundaria, sino desde los inicios educativos, desde las escuelas.

La cuestión de la falta de información en el caso de Molina no es menor, sino uno de los grandes desafíos de este mecanismo participativo. Entre los encuestados, un 33% declaró que no había participado



porque no tenía conocimiento sobre la experiencia participativa. Esta debilidad ha sido tratada tanto en los grupos de discusión como en las entrevistas personales, habiendo un importante consenso respecto a este déficit:

*"Gran parte de la población o desconoce el programa o tiene dificultades para poder seguirle la pista (plazos, cambios en el proceso, cómo participar...), en parte por las dificultades para comunicar y publicitar en Molina, y en parte por la falta de recursos para darle difusión al programa en mayor medida"*

(Entrevistado 5)

*Es necesario que la información sobre los procesos participativos de Molina se difunda en todos los espacios de convivencia reales: institutos, parque, supermercados... así lo han demandado varios informantes clave. La participación debe aterrizar en la vida de los ciudadanos, debe salir de los espacios municipales y transitar a una estructura menos rígida.*

*"La participación necesita una visión intergeneracional, intercultural y muy ligada a una visión de la economía y de la sociedad. Mas espacios de debate y más posibilidades presupuestarias y de toma decisiones".*

(Entrevistado 6)

*"Hay un desconocimiento muy grande en el municipio aún sobre lo que son los presupuestos participativos. Al no ser que pertenezcas a algún tipo de asociación es difícil de conocer el proceso. La institución debería de promocionarlo más. En mi caso concreto, cuando me llega información al correo sobre asuntos participativos de mi ciudad participo"*

*(Extracto grupo 3, "No participantes)*

## 2. Análisis de la información obtenida a partir de técnicas cuantitativas

El análisis de las razones de participación de los presupuestos participativos municipales del Ayuntamiento de Molina de Segura, ha llevado asociadas diferentes estrategias de recogida de información, entre ellas la realización de 600 encuestas con un tipo de muestreo representativo por cuotas de edad y género. El trabajo de recogida de información tuvo lugar en los meses de marzo/abril de 2020.

### 2.1. Actitudes hacia la política

Las actitudes hacia la política pueden observarse a través de diferentes indicadores, como por ejemplo el interés hacia la política, la confianza en las instituciones representativas o la evaluación de la gestión del Ejecutivo en el ámbito territorial de que se trate. En el caso de análisis que nos ocupa, creemos que merece la pena prestar atención a la valoración respecto del funcionamiento del gobierno municipal de Molina de Segura (gráfico 1) y al sentimiento que inspira la política a los encuestados (gráfico 2).

En cuanto a la evaluación del funcionamiento del gobierno de Molina de Segura<sup>17</sup>, cabe destacar lo positivo de la mayoría de las valoraciones. Sólo un 1,7% de los encuestados considera que funciona muy mal; y la mayoría de las respuestas se concentran en las posiciones 5 (20,7%), 6 (15,3%), 7 (24,5%) y 8 (18%) de la escala. Se trata por tanto de unas evaluaciones extraordinariamente positivas, sobre todo si se tiene en cuenta cuáles son los sentimientos que mayoritariamente inspira la política (gráfico 2). En este sentido, a la pregunta sobre qué sentimiento les inspira principalmente la política<sup>18</sup>, la mayoría se decanta por sentimientos de corte negativo, como desconfianza (26,5%), aburrimiento (19%) e indiferencia (17,7%); frente a un % que afirma que le inspira interés (20,7%). Lo que sin duda apunta a una crisis de desafección relacionada en primer lugar con la desconfianza hacia el ámbito de la gestión pública, que sin embargo no parece afectar al gobierno municipal de Molina de Segura.

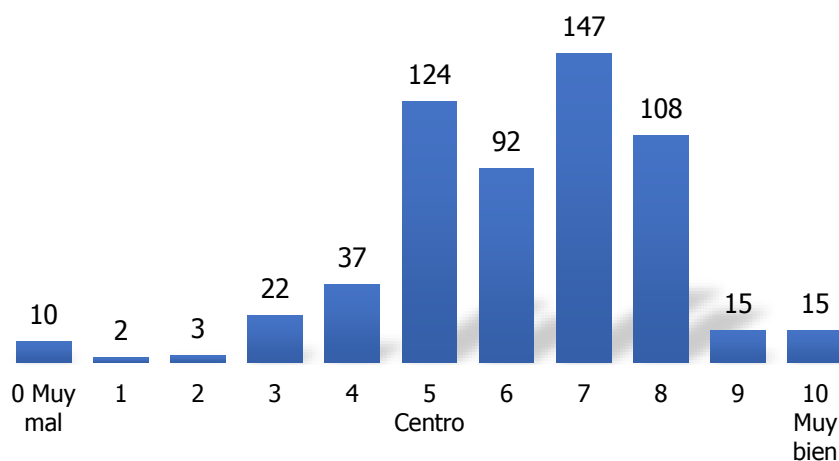
---

<sup>17</sup> En una escala de 0 a 10, en la que el 0 significa "muy mal" y el 10 "muy bien", ¿cómo diría que funciona el gobierno de Molina del Segura en la actualidad?

<sup>18</sup> De los siguientes, ¿qué sentimiento le inspira, principalmente, la política?

**Gráfico 1. Evaluación sobre el funcionamiento del gobierno de Molina de Segura en la actualidad (escala de 0 a 10). N=600**

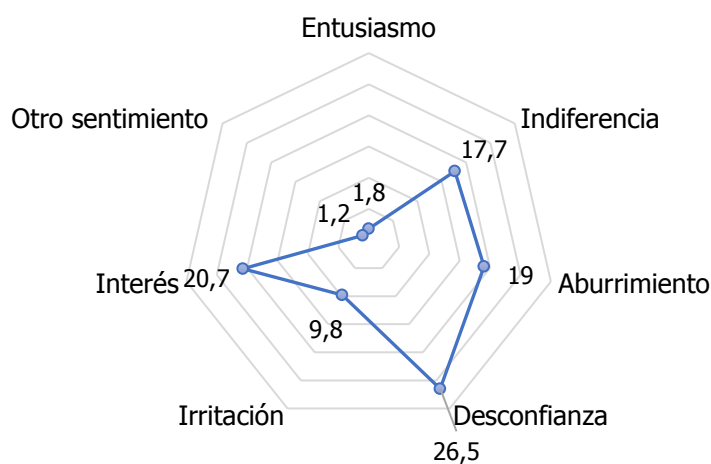
¿Cómo diría que funciona el gobierno de Molina de Segura en la actualidad?



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta asociada a los presupuestos participativos municipales en Molina de Segura.

**Gráfico 2. Sentimiento que le inspira la política (%). N=600**

¿Qué sentimiento le inspira, principalmente, la política? (%)

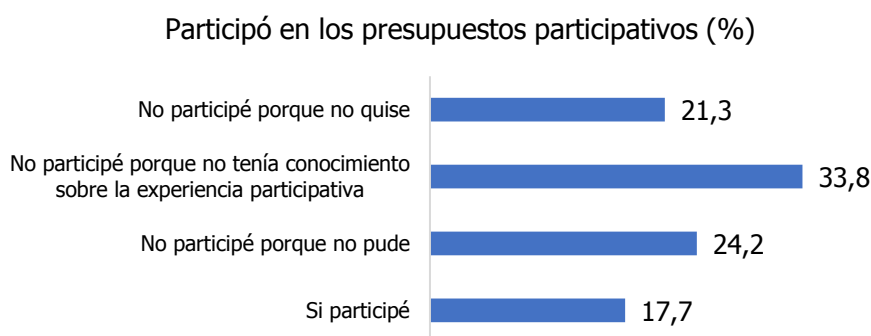


Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta asociada a los presupuestos participativos municipales en Molina de Segura.

## 2.2. Formas de participación

Respecto a la participación en los presupuestos participativos<sup>19</sup> (gráfico 3), el 17,7% de los encuestados (106) manifestó haber participado en el proceso, frente a un 24,2% que no participó porque no pudo, un 33,8% que no participó porque no tenía conocimiento sobre la experiencia participativa, y un 21,3% que no lo hizo porque no quiso. Llama poderosamente la atención que el 33,8% de los que no participaron lo expliquen por la falta de información sobre el proceso.

**Gráfico 3. Participación en los presupuestos participativos (%).  
N=600**



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta asociada a los presupuestos participativos municipales en Molina de Segura.

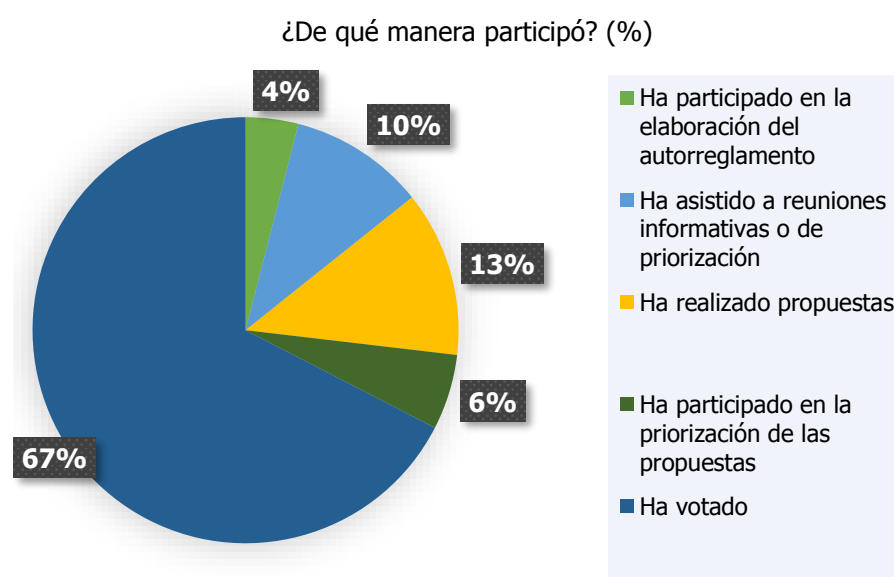
En cuanto al 17,7% de los encuestados que participó en los presupuestos participativos<sup>20</sup> (gráfico 4), la inmensa mayoría, un 67% de éstos lo hizo votando; un 12,3% realizó propuestas; un 10,4% asistió a reuniones informativas o de priorización; un 5,7% participó en la priorización de las propuestas; mientras que un 3,8% participó en la elaboración del autorreglamento. Estas cifras parecen explicarse en parte por las respuestas recogidas en el gráfico 3. Es decir, que en primer término parece que se podría haber publicitado el proceso en mayor medida. Además, el hecho de que la manera de participar que

<sup>19</sup> ¿Me podría decir si participó en los presupuestos participativos de 2019 en Molina...

<sup>20</sup> ¿Podría concretarme de qué manera ha participado?

más se ha utilizado por los ciudadanos (votar) sea la forma de participación que menos información sobre el propio proceso implica, tal vez esté relacionado con la falta de información sobre todo el proceso y los mecanismos de participación.

**Gráfico 4. Forma de participación en los presupuestos participativos (%). N=106**



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta asociada a los presupuestos participativos municipales en Molina de Segura.

### 2.3. Razones para la participación

Por lo que respecta a las razones que han llevado a los encuestados a participar en los presupuestos participativos municipales de Molina de Segura (gráfico 5), destacan la de considerar participar en estas experiencias participativas como una obligación ciudadana (58,5%), la de favorecer unas decisiones políticas más controladas y transparentes (43,4%), o la de ayudar a un reparto de presupuestos más igualitario (42,5%); y les siguen "formar parte de mi comunidad política" (23,6%), "Incrementar mi conocimiento de los procesos de toma

decisiones locales" (19,8%) y "Para influir en las decisiones políticas" (18,9%).

Nótese que la primera y especialmente la segunda razón, se hallan ligadas al principal sentimiento reconocido hacia la política: desconfianza, que implica una necesidad de ejercer un control sobre dicha actividad.

### Gráfico 5. Razones que le han llevado a participar en los presupuestos participativos municipales (%). N=106

¿Cuáles diría que son las razones que le han llevado a participar?



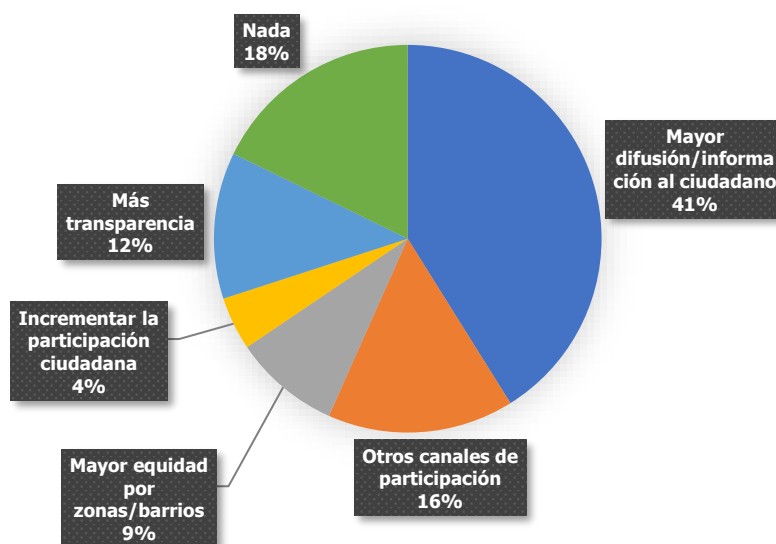
Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta asociada a los presupuestos participativos municipales en Molina de Segura.

En cuanto a las cuestiones que mejorarían los ciudadanos que han participado en los presupuestos participativos municipales de Molina de Segura (gráfico 6), la que se señala en mayor medida (41%) es la de "Mayor difusión/información al ciudadano", seguida de "Nada"

(18%), "Otros canales de participación" (16%), "Más transparencia" (12%) y "Mayor equidad por zonas/barrios" (9%).

**Gráfico 6. Cuestiones que mejoraría tras haber participado en los presupuestos participativos municipales (%). N=106**

¿Qué cuestiones mejoraría en este mecanismo participativo?

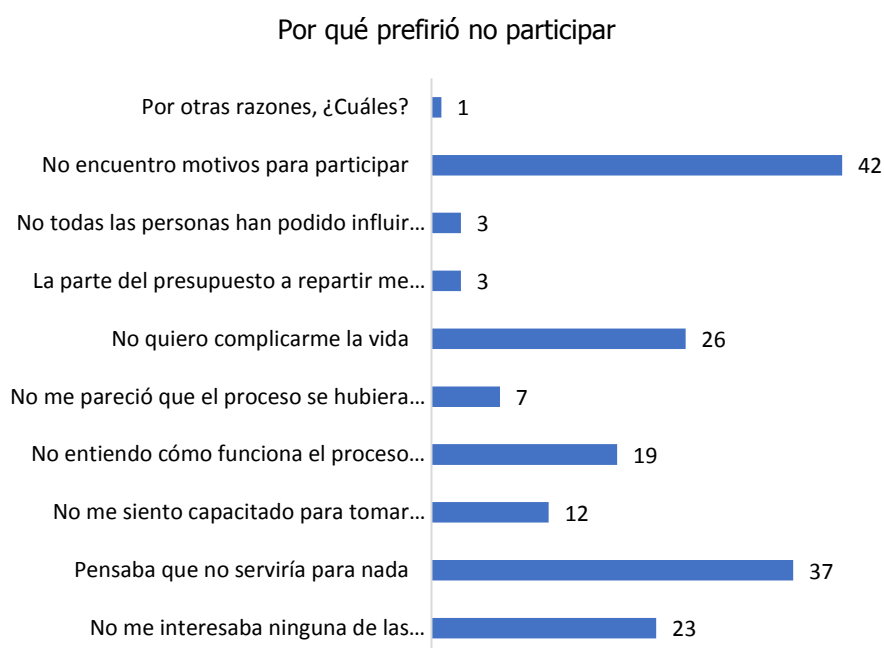


Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta asociada a los presupuestos participativos municipales en Molina de Segura.

El gráfico 7 muestra las razones que han llevado a no participar a los encuestados que han preferido no hacerlo. De los 128 encuestados que afirmaron no haber querido participar en el proceso, un 42% adujeron que fue porque "No encuentro motivos para participar", mientras que un 37% contestó que "Pensaba que no serviría para nada"; un 26% respondió "No quiero complicarme la vida", un 23% "No me interesaba ninguna de las propuestas sometidas a votación", un 19% "No entiendo cómo funciona el proceso de los presupuestos participativos", un 12% "No me siento capacitado para tomar

decisiones sobre política” y un 7% “No me pareció que el proceso se hubiera desarrollado de manera transparente”.

**Gráfico 7. Razones que le han llevado a no participar en los presupuestos participativos municipales (%). N=128**



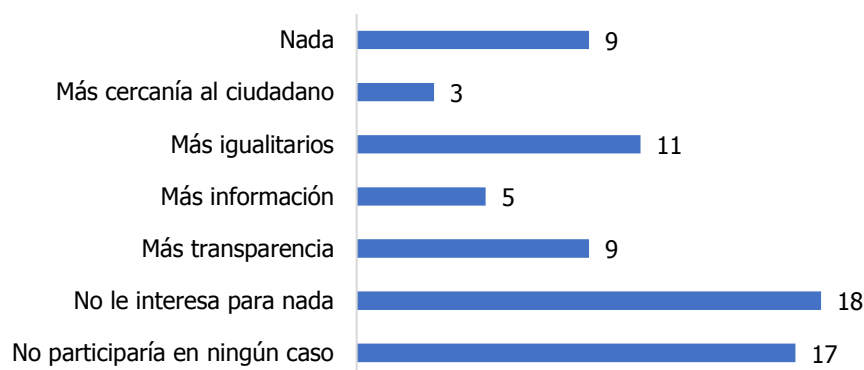
Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta asociada a los presupuestos participativos municipales en Molina de Segura.

Respecto a los cambios que deberían producirse para que las personas que no participaron en el proceso lo hicieran (gráfico 8), la mayoría de los 128 encuestados que responden a esta pregunta afirman bien que “No le interesa para nada” (18%), bien que “No participaría en ningún caso” (17%); o que sería necesaria más transparencia (9%) o que fueran más igualitarios (11%). En cualquier caso, se trata de cifras que hacen necesaria la prudencia por su reducida dimensión, pero que no obstante remiten a los sentimientos predominantes hacia la política ya comentados.



**Gráfico 8. Cambios que deberían producirse para que participara en los presupuestos participativos municipales (%). N=128**

¿Qué cambios considera que deberían producirse en el desarrollo de los presupuestos participativos de su ciudad para que participase? (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta asociada a los presupuestos participativos municipales en Molina de Segura.

### 3. ¿Qué factores influyen en los niveles de participación de Molina del Segura?

En lo que respecta a los recursos socioeconómicos, tanto entrevistados como los participantes en los grupos de discusión remarcan los siguientes aspectos que aluden a la edad, el nivel educativo, el nivel de ingresos y al género:

- La **edad** de los participantes parece ser, sin duda, un factor determinante de la participación, ya que un 75% de las personas que confirmaron su participación en los presupuestos participativos del pasado año tenían entre 30 y 65 años, mientras que la participación joven fue del 10 % aproximadamente.

- En lo que respecta al **nivel educativo**, más de la mitad de los participantes en el proceso tenían educación superior, y un 25 % educación post secundaria, siendo muy escaso el porcentaje de participantes sin estudios o con niveles de educación primaria.
- Por otro lado, el **nivel de ingresos** también es un factor que suele incidir en una mayor o menor participación política. Muchos de los entrevistados han coincidido en la idea de que quienes tienen mayores ingresos participan más porque suelen vivir en medios que estimulan su interés por la política, porque les proporciona los recursos y oportunidades para hacerlo; en tanto que quienes poseen menores ingresos, tienen que utilizar los pocos recursos disponibles en la consecución de los medios para satisfacer las necesidades básicas.
- En lo que respecta al **género**, varios participantes han destacado las complicaciones derivadas de la dificultad que conlleva tener que conciliar a la hora de poder informarse y participar activamente en mecanismos participativos. También es interesante destacar que varias personas coincidieron en la idea de que, aunque las mujeres asistan también a las reuniones informativas y de priorización, la mayoría de las veces son los hombres los que toman en mayor medida la palabra y lideran las conversaciones.

En lo que respecta a los motivos para no participar en los distintos instrumentos del municipio -motivos para no participar y/o motivos para abandonar la participación que sí estaban desarrollando-, los participantes en los grupos focales señalan los siguientes:

- Los participantes de los grupos de discusión que no participan en los mecanismos participativos del municipio señalan que cuando ven procesos, como el presupuesto participativo, normalmente no lo asocian como algo propio, sino como **algo ajeno a uno mismo**, lo que, unido al desencanto y al prejuicio de asociarlo a algo político, da lugar a que, aunque se vea la información sobre asambleas, etc., el primer sentimiento sea de **rechazo**.
- La **falta de inmediatez**, obtención de frutos rápidos tras el esfuerzo participativo, provoca que muchas personas hayan dejado de implicarse en los presupuestos participativos, por lo

que la reducción de los tiempos de ejecución de propuestas aparece como una prioridad para mejorar los niveles de participación y recuperar a esa ciudadanía frustrada que puede utilizar otros cauces que considere más eficaces.

- En relación con el problema de la **falta de confianza** por el retraso en los plazos de ejecución, varios entrevistados aludieron a un problema de transversalidad a la hora de considerar la participación como una cuestión a tener en cuenta en todas las concejalías del ayuntamiento.
- Otras personas implicadas en el proceso citan como razón para abandonar la participación el **desengaño** respecto a los principios originales del presupuesto participativo, un reparto equilibrado de recursos
- A menudo los participantes en los grupos de discusión hacen alusión al **tiempo disponible**. Éste es limitado y es un bien realmente importante para ellos. La participación real requiere mucho tiempo y la mayoría de ellos y ellas manifiesta no disponer de mucho tiempo, y cuando disponen de alguno prefieren dedicarlo a otras actividades más relacionadas con el ocio.
- Otro tema habitual de debate en los grupos de discusión ha sido que se considera **insuficiente el dinero sobre el que pueden decidir**, y que en absoluto puede ayudar a cambiar verdaderamente el modelo de ciudad, que debería ser el principal objetivo en un presupuesto participativo.
- En los grupos de discusión de participantes habituales se recalca que la **falta de educación y la pedagogía respecto a la participación** como aspectos fundamentales, si bien se es consciente de que se trata de estrategias a largo plazo.
- La cuestión de la **falta de información** en el caso de Molina no es menor, sino uno de los grandes desafíos. Entre los encuestados en el municipio, un 33% declaró que no había participado en el presupuesto participativo porque no tenía conocimiento sobre la experiencia participativa. Esta debilidad ha sido tratada tanto en los grupos de discusión como en las entrevistas personales, habiendo un importante consenso respecto a este déficit. Además, es la cuestión que mejorarían

la mayor parte de los ciudadanos encuestados que han participado en los presupuestos participativos (41%): "Mayor difusión/información al ciudadano".

## 4. Bibliografía

- Ajangiz, R., y Mendoza, A. B. (2008). *Mapa de experiencias de participación ciudadana en los municipios del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco = Eusko Jaurlaritza.
- Allegretti, G., García-Leiva, P., y Paño, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Málaga: Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA).
- Ayuntamiento de Molina de Segura. (2017). *Participación ciudadana. Juntas de Zona*. Recuperado de: [http://portal.molinadesegura.es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2024&Itemid=987](http://portal.molinadesegura.es/index.php?option=com_content&view=article&id=2024&Itemid=987).
- Barragán, V. (2010). Fundamentos políticos y tipología de los presupuestos participativos. *Direitos Fundamentais & Democracia*, 8(8), 31–64.
- Cabannes, Y. (2004). *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales*. Quito: UN-Hábitat.
- Cernadas, A., Pineda, C., y 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.
- Fernández, J. L., García, P., y Jiménez, M. (2016). *La frustración participativa como legado cultural de los procesos participativos locales*. Comunicación presentada al XII Congreso Español de Sociología, Gijón, España.
- Francés, F. J., y Carrillo, A. (2015). *Cuando la ciudadanía toma parte. La experiencia del Presupuesto Participativo de Petrer*. Preparación Ediciones.
- Ganuzo, E., y Francés, F. J. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ibarra, P., Gomà, R., González, R., y Martí, S. (2002). Movimientos sociales, políticas públicas y democracia radical: algunas cuestiones introductorias. En P. Ibarra, S. Martí, y R. Gomà (Eds.),

- Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas* (pp. 9–22). Barcelona: Icaria Editorial.
- Mayor, J. M. (2018). *La conciencia fiscal y sus factores explicativos. Un estudio empírico sobre la influencia de la participación ciudadana* (Tesis doctoral no publicada). Universidad de Murcia, Murcia.
- Pastor, S. (2004). *Molina de Segura, dinamismo y vanguardia*. Molina de Segura, Murcia: Ayuntamiento de Molina de Segura / Centro de Estudios Molinenses.
- Portal de transparencia y gobierno abierto de la Región de Murcia. (2020). *Asociaciones de la Región de Murcia*. Recuperado de: <https://transparencia.carm.es/asociaciones-region-de-murcia>.
- Rodríguez-Villasante, T. (2005). Las democracias como los bosques. *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, 3(1), 26–38.





# PRATICAS PARTICIPATIVAS EM VALONGO

LABORATORIO DE PLANEAMIENTO E  
POLITICAS PUBLICAS  
UNIVERSIDADE DE AVEIRO



**Elaborado para:** Câmara Municipal de Valongo

**Supervisão técnica e colaboração:** Gisela Barbosa - Chefe da Divisão de Cidadania e Juventude de Valongo; Cláudia Vasconcelos - Divisão de Cidadania e Juventude de Valongo

**Apoio Científico:** Laboratório de Planeamento e Políticas Públicas, Universidade de Aveiro

**Equipa Técnica:**

Fernando Nogueira (Coordenação Científica)

Ana Regina Pedrosa

Catarina Isidoro

Desirée Seixas

Isabella Rusconi

Gil Moreira

Agosto 2020

**Lista de abreviaturas utilizadas**

CMV - Câmara Municipal de Valongo

CPPs - Cidadãos Pouco Participativos

CPs – Cidadãos Participativos

EIPP - European Institute for Public Participation

L3P/UA - Laboratório de Planeamento e Políticas Públicas/Universidade de Aveiro

OPJV - Orçamento Participativo Jovem de Valongo

PDM - Plano Diretor Municipal

TIC - Tecnologias da informação e comunicação

UM - Universidade de Múrcia



## PARTE I

### 1. Introdução

Conhecer e aprofundar os problemas pelos olhos de quem é o destinatário e beneficiário último dos processos de participação é um objetivo ambicioso. O trabalho que a seguir se apresenta, coloca o cidadão no centro da pesquisa, como observador e analista, questionando-o sobre aprendizagens, dúvidas e inquietações, com base em reflexões estruturadas, num processo interativo de aprofundamento e aprendizagem (mútua) com os membros da CMV e do L3P/UA.

O relatório faz o percurso metodológico e prático de um exercício focalizado nas atitudes de quem tem maior e menor propensão para participar, com base em Entrevistas e "Focus Groups" concebidos pela Universidade de Múrcia, sob a coordenação do Professor Yves Cabannes, Professor Emérito na University College London, que supervisiona o estudo comparativo europeu em que o município de Valongo se insere. O estudo tem, por isso, uma perspetiva intensiva e de aprofundamento, a partir de um número limitado de unidades de análise, selecionadas pela equipa de Valongo. Complementarmente, fazem parte deste relatório, os resultados de um inquérito eletrónico elaborado pelo L3P e lançado durante a elaboração deste estudo.

O trabalho desenvolvido, que não substitui análises qualitativas e quantitativas mais extensivas, procura, de forma seletiva e estruturada, revelar o que de mais significativo se retira das respostas e reflexões suscitadas pelas perguntas de investigação do referido estudo comparativo: **i) "Porque é que os cidadãos não participam mais?"; e ii) "Como aumentar a participação dos cidadãos?"**. Seguindo a perspetiva de aprofundamento metodológico, pretendemos passar da enumeração das constatações para uma reflexão mais estruturada, com base na experiência e no conhecimento acumulados das equipas que implementaram este estudo empírico. Organiza-se a informação, por forma a permitir ao leitor uma aproximação ao que os cidadãos pensam sobre a participação, mas também uma visão mais crítica e contrastada, refletindo sobre as atitudes reveladas, contributos e as suas consequências práticas, traduzidas em aprendizagens e, em alguns casos, em recomendações.

O presente relatório está estruturado da seguinte maneira: para além desta breve introdução, onde são abordados alguns conceitos, desafios e inquietações a respeito da participação pública e dos requisitos para a sua implementação, faz-se uma análise sumária das iniciativas em que o Município de Valongo esteve e está envolvido, relativamente à promoção da participação cidadã. Depois de uma síntese, que enquadra as questões de investigação propostas para o estudo, o capítulo 3 apresenta a metodologia deste estudo empírico. Identifica e justifica as decisões relativas à conceção e aperfeiçoamento das ferramentas de análise, quanto à sua adaptação ao contexto e às condições de implementação.

Os resultados são apresentados na Parte II do relatório. O capítulo 4 apresenta os resultados e as reflexões que estes estimularam. Primeiramente, de uma forma mais descritiva, agrupam-se e analisam-se os resultados, e, seguidamente, apresentam-se leituras mais interpretativas e críticas da informação recolhida e dos contributos. No final do relatório retomam-se as grandes questões de investigação e, tendo como referência as orientações e aprendizagens presentes na literatura, organizam-se não só os contributos dos cidadãos relativamente aos problemas que a participação suscita, mas também as suas aspirações e sugestões quanto à capacidade de envolvimento dos cidadãos e à estrutura, utilidade e eficácia dos momentos participativos.

## 2. Os desafios da participação

### 2.1. Introdução

As últimas décadas testemunharam a modernização dos governos locais e reformas nos serviços públicos por toda a Europa. Associado a estas mudanças, está o reconhecimento de que a participação dos cidadãos é fundamental para a governança democrática (Bryson et al., 2013; Concilio et al., 2017; Nogueira et al., 2017). Para Albrechts (2016), os diferentes movimentos que têm surgido a reivindicar uma mudança estrutural, na qual se reconsidere a fé absoluta no crescimento económico, se promova a interculturalidade, se combatam as desigualdades existentes e se crie uma sociedade mais sustentável (Albrechts, 2016 Cit Por Isidoro, 2017), refletem o contexto de

crescente contestação e descontentamento com o exercício da democracia (Bobbio, 2019; Mota, 2013). O desafio na política contemporânea situa-se, portanto, na gestão da dialética entre os movimentos que procuram a democratização, a tomada de decisão coletiva e capacitação dos cidadãos, por um lado, e as instituições e estruturas estabelecidas que procuram, numa lógica distributiva, reabsorver estas reivindicações (Albrechts, 2015 Cit Por Isidoro, 2017). Por esse motivo, exige-se que as respostas promovam, em ambos os lados, visões mais relacionais, colocando os agentes em posições mais coesivas relativamente à diversidade de realidades socioeconómicas e ao espectro intergeracional de interesses e necessidades.

## 2.2. Inquietações e desafios da participação pública

Reconhecer que a participação é um princípio vital de qualquer sociedade democrática (Fernandes-Jesus et al., 2019) implica repensar a forma de envolver os cidadãos na construção de uma sociedade à qual sintam pertencer, de modo a aumentar o alcance, a justiça e a legitimidade de diferentes políticas e levar a uma tomada de decisão mais transparente e responsável (Wolf et al., 2020). Importa, por isso, clarificar o que se entende por participação e o que se deseja promover e alcançar com esta.

São vários os entendimentos atribuídos ao conceito de participar - "informar, anunciar ou comunicar", "tomar partido ou intervir" ou "compartilhar" - que correspondem a graus, ou intensidades, de relação com os cidadãos, desde o mais baixo, 'informar', ao grau mais alto, 'fazer parte integrante' ou 'ser parte de' (Mota, 2013). Um dos primeiros contributos reconhecidos sobre esta temática partiu de Arnstein (Arnstein, 1969), que, no final dos anos 60, na sua "Escada da Participação", distinguia vários níveis de participação, na qual os degraus mais baixos correspondem a um nível inferior de envolvimento dos cidadãos (ou mesmo de não participação), enquanto os patamares mais elevados correspondem aos níveis mais altos de atribuição de poder à população (Carreira, 2018; Isidoro, 2017). Há um vasto campo de experimentação e de aprofundamento conceptual que pode ser captado, na definição, mais recente, do Instituto Europeu para a Participação Pública (EIPP) do conceito de participação, enquanto "um processo deliberativo através do qual cidadãos interessados ou afetados, organizações da sociedade civil e atores governamentais são envolvidos na formulação de políticas antes de uma decisão política ser

tomada. Por deliberação, entende-se um processo de discussão ponderada com base na apresentação e aceitação de razões para as escolhas tomadas” (EIPP, 2009, p.6).

Não obstante todos os avanços, e uma generalizada tendência para considerar a participação pública como algo intrinsecamente “bom” (Fernandes-Jesus et al., 2019), o modo como os processos de participação pública são desenhados e implementados continua a ser controverso (Bobbio, 2019) e são muitos os que, legitimamente, questionam a “utilidade”, “eficácia” e “produtividade” dos processos de participação pública, no que diz respeito ao envolvimento efetivo da comunidade, capacidade de gerar confiança e melhorar os processos de tomada de decisão (Bobbio, 2019; Fernandes-Jesus et al., 2019). Ou seja, reconhecidos os objetivos e princípios, as questões práticas sobre como proceder - a maneira de fazer, sobre o que ela deve incidir e com que utilidade - estão longe de ser incontroversas.

Segundo Wolf et al., (2020), projetar a participação implica estabelecer um modo deliberativo de tomada de decisão que permita aos participantes expressar as suas opiniões e preocupações e enquadrá-las de maneira relacional, reconhecendo que a base para o debate e as decisões não são um conjunto de opções pré-configuradas, mas está sujeita à discussão e aberta à incorporação dos contributos dos participantes, garantindo que o processo conduz a resultados práticos (Wolf et al., 2020). Este é um empreendimento complexo, que implica tomar decisões que têm riscos e custos associados.

Por um lado, é necessário tomar decisões sobre o uso de vários recursos, sobre a seleção dos participantes, sobre a estrutura do processo, sobre o papel da facilitação, sobre o modo de interação entre os participantes, sobre as informações a serem fornecidas, de forma a combinar os temas e a variedade multidisciplinar dos agentes, organizar informação, gerar consensos e legitimar a ação coletiva (Bobbio, 2019; Bryson et al., 2013; Wolf et al., 2020). Por outro lado, importa reconhecer o perfil dos custos associados às práticas participativas, que não são apenas financeiros, enquanto restrições e riscos à sua implementação. Entre outros, como particulariza o EIPP (2009), os custos políticos da participação pública, que incluem a perda de controle administrativo e político sobre os processos. Ou, do lado dos participantes, os custos associados ao tempo despendido, tendo a percepção que o excesso de processos participativos pode desencorajar a participação dos cidadãos, uma vez que os custos de envolvimento repetido podem ser percebidos como demasiado elevados.

Um segundo desafio, está relacionado com a complexidade dos temas e as estruturas dos processos de tomadas de decisão. É necessário articular o conhecimento científico e empírico com o conhecimento experiencial e situacional (por exemplo, as decisões de âmbito territorial também dizem respeito a diferentes comportamentos, conhecimentos, prioridades, objetivos, interesses dos vários agentes que intervêm no processo de decisão) para produzir diretrizes de política operacionais, que respondam às expectativas locais e sejam fáceis de comunicar (EIPP, 2009; Nogueira et al., 2017; Wolf et al., 2020).

Outro desafio, provavelmente o que mais dificuldades levanta, está relacionado com a representatividade: desenhar uma amostra de cidadãos que envolva todos os tipos de opinião e, ao mesmo tempo, satisfazer o público em geral, não individualmente envolvido no processo de participação. Por um lado, uma representação extensiva de todos os afetados ou envolvidos é pouco realista, ainda que se faça uso de todo o potencial oferecido pelas tecnologias da informação e da comunicação (TIC), podendo tornar a tomada de decisão impossível ou entediante e interminável ou, ainda, insustentável (Fainstein, 2016). Daí que se exija um compromisso entre a representatividade e as condições de deliberação, através de uma seleção, de geometria variável, de participantes ou a inclusão de interesses e perspectivas que são consideradas representativas (Wolf et al., 2020). A propósito deste assunto, Spada & Allegretti (2016), alertam, ainda, para os riscos de existirem vários processos de envolvimento em paralelo: canais de participação com graus diferentes de envolvimento, mas que geram o mesmo retorno, podem minar a legitimidade do processo. São necessários recursos e mecanismos de filtragem transparentes que assegurem a legitimidade das decisões e que evitem: i) a consideração avulsa de contributos e solicitações; ii) a submissão e votação de ideias e projetos (por vezes redundantes) e a utilização abusiva de vários acessos ao processo; iii) a monopolização dos canais e arenas de participação por quem tem mais facilidade em aceder; iv) a frustração resultante da não aprovação de ideias e projetos ou da não inclusão de contributos (considerados os critérios e devolvidas as explicações pertinentes).

Por outro lado, processos muito abertos onde todos são ouvidos, mas nos quais a síntese de diferentes contribuições é feita de maneira arbitrária, podem deixar o processo vulnerável à captura por especialistas, grupos de interesse e/ou cidadãos mais organizados,

reduzindo a qualidade normativa das deliberações, e eventualmente contribuindo para reforçar, em vez de amenizar, o confronto de posições pré-existentes (EIPP, 2009; Nogueira et al., 2017; Wolf et al., 2020). É aqui que reside a possibilidade de 'construção de consenso' à custa de consentimentos, camuflando relações de poder, por exclusão dos mais vulneráveis e dos grupos menos organizados ou por coerção e submissão de representantes de grupos e de interesses (Mota, 2013; Nogueira et al., 2017; Wolf et al., 2020).

Por fim, surge a questão, levantada por diversos autores, do foco excessivo no processo, que pode levar a um entendimento da participação como um fim em si mesmo, impossibilitando a obtenção de resultados visíveis, num espaço de tempo razoável, e podendo contribuir para a desmobilização dos participantes (Albrechts, 2016; Wolf et al., 2020).

Concluindo, a participação requer estruturas (de organização e metodológicas) que representem os cidadãos (na sua diversidade) e funcionem de forma a criar uma visão partilhada baseada no trabalho desenvolvido coletivamente (Isidoro, 2017). Mas, a eficácia dos processos de participação depende, não apenas do desenho institucional dos mesmos, como da maneira como este desenho interage com as dimensões contextuais: capital social, vontade política, capacidade de implementação técnica- administrativa e financeira da gestão e questões de governança (Avritzer, 2008; Fung & Wright, 2003; Nogueira, 2010; Putnam, 1996). O resultado desta interação, traduzida em arranjos participativos (específicos), refletir-se-á na capacidade de vincular e implementar as diversas contribuições dos agentes envolvidos, que dependem de seus diferentes interesses, pontos de vista e valores (Nogueira et al., 2017).

Assim, e como recomenda Mota (Mota, 2013, p.185), é importante ter "uma visão mais holística da participação, que não tem só a ver com a questão do aprofundamento da democracia (e formas de reforço da legitimidade democrática), mas também como forma de potenciar e alinhar os meios e motivações dos diferentes atores na ação coletiva (portanto, por razões de eficiência e eficácia) e, por último, como forma de coletivamente gerar novas soluções para os problemas contemporâneos (criatividade e inovação), sendo por isso fundamental encontrar novos caminhos metodológicos (a importância da experimentação). Isto exige, segundo (Nogueira, 2010, p.42), uma atitude de "valorização e (validação) de outras formas de conhecimento (local, subjetivo, baseado na experiência), atenta às

diferenças de oportunidade de expressão das mesmas e centra-se no diálogo enquanto oportunidade de aprendizagem mútua, de tal forma que, dos processos de transformar conhecimento(s) em ação coletiva, resultem, também, acréscimos de capacidade coletiva para compreender e resolver os problemas.” Com base nos desafios atrás enumerados e na reflexão sobre a experiência acumulada em processos de participação e no estudo, ensino e formação sobre participação resumiram-se, na tabela abaixo, alguns dos requisitos considerados fundamentais a considerar na organização de processos participativos na esfera da política pública:

**Tabela 1 - Requisitos para a participação**

<b>Liderança dinâmica</b>	<b>Identificação dos atores e análise local</b>	<b>Co-produção</b>	<b>Comunicação Efetiva</b>	<b>Medir o Impacto</b>
Liderança política com capacidade técnica assertiva, voluntarista e colaborativa que inspire confiança nos parceiros	Identificação dos atores e o cuidado com a escolha do método de participação para que se garanta a mobilização e o envolvimento	Selecionar os instrumentos, métodos, e condições adequados às realidades, necessidades, capacidades, conhecimento e recursos locais dos atores	Criação de diálogo autêntico e informado para que todos possam expressar seus pontos de vista e deliberar sobre os problemas, de modo a facilitar um compromisso	Definição de objetivos claros que permitam estabelecer as métricas necessárias a uma avaliação; e prestar contas durante o exercício, demonstrar responsabilidade e garantir o interesse dos participantes
Responder à interação mutável entre Público-Privado-Cívico	Compreender e incluir as forças que moldam lugares (políticas, económicas, sociais, ambientais, etc)	Co-criar para desenvolver perspectivas e ações partilhadas	Investir tempo para desenvolver uma visão partilhada	Aplicar medidas para rastrear mudanças e / ou consequências não intencionais
Compreender a dinâmica de poder entre diversos atores para construir visão coletiva	Valorizar as várias comunidades (lugar, interesse e prática)	Criar formas inclusivas de trabalhar em conjunto e reconhecer os benefícios da criação e partilha de conhecimento	Escutar ativamente para aprofundar a compreensão dos vários pontos de vista	Construir evidências para demonstrar e comunicar resultados
Aproveitar campeões locais para inspirar a mudança	Reconhecer e aproveitar os recursos existentes (físicos, culturais e humanos)	Promover estilos abertos e transformadores que criam visões inclusivas e partilhadas	Praticar a comunicação bidirecional para criar confiança, abertura e fomentar o intercâmbio e obter maior entendimento	Reconhecer o papel dos atores locais na medição e validação do impacto

Fonte: elaboração própria, com base em Concilio et al., 2017; Mota, 2013.

Face ao exposto, é possível concluir que os processos de participação devem providenciar as ferramentas necessárias para que todos os cidadãos possam ter as mesmas oportunidades de participar desde o início, mas também é necessário garantir que o processo seja suficientemente aberto para incorporar novas contribuições no seu decurso. Trabalhar com os cidadãos é importante para combinar esforços que geralmente estão dispersos, para fortalecer as relações dentro das comunidades, desenvolver o trabalho em rede e criar novos projetos e parcerias, assegurando condições fundamentais de igualdade que permitam a manutenção de um sistema democrático (Concilio et al., 2017; Fernandes-Jesus et al., 2019). E, embora os cidadãos se expressem, principalmente, quando os assuntos lhes dizem, pessoalmente, respeito, a evidência recolhida sugere, igualmente, que eles se envolvem mais quando: têm mais acesso à informação; há possibilidade de aprender sobre os problemas e possíveis soluções; têm a perceção de que existe partilha de ideias entre a comunidade e suas vozes podem ser ouvidas (Seixas & Mota, 2015). Prova disso são alguns dos resultados alcançados pelo Município de Valongo nas diferentes iniciativas de fortalecimento da vida democrática e do envolvimento participativo, dos quais se dá conta na secção seguinte.

### 2.3. O que Valongo já faz e o que alcançou

O envolvimento de Valongo neste estudo enquadra-se num percurso, iniciado pela Câmara Municipal, de procura da melhoria do envolvimento dos cidadãos na 'coisa pública', de fortalecimento da democracia e do exercício da cidadania. Atenta aos desafios de alguma fragmentação territorial e social, decorrentes dos efeitos de centrifugação demográfica e de urbanização, em grande parte, resultantes da inserção do município na área metropolitana do Porto, o desafio, ao longo das últimas décadas, tem sido o de reconstruir a identidade e o sentido de pertença neste contexto de dinâmicas adversas (Mateus et al., 2020).

A criação, em 2009, de uma estrutura funcional de apoio à Juventude e, mais tarde, em 2014, de um serviço municipal específico para organizar a ação em torno destes assuntos, a Divisão de Juventude e Cidadania da Câmara Municipal de Valongo, reflete o compromisso político e institucional com a promoção de uma cultura de cidadania,



que, ao longo do tempo, foi produzindo referências e procurando dinâmicas de fortalecimento do envolvimento dos cidadãos, tais como:

- Manual Breve de Cidadania Local, de 2016, que visa informar e estimular a participação dos cidadãos na democracia e contribuir para o seu empoderamento;
- O Orçamento Participativo Jovem de Valongo (OPJV), iniciado em 2014 e que entra agora na sua 7ª edição;
- O Orçamento Participativo "Eu Conto!", dirigido aos funcionários da autarquia, com intuito de os responsabilizar e envolver nas melhorias no funcionamento e governação da autarquia;
- A "Semana da Prestação de Contas", que se realiza desde 2016, e serve para divulgar dados relativos à gestão municipal e à utilização de recursos públicos, e tem o intuito de promover a transparência e o envolvimento da população na governação local;
- A Carta Concelhia da Juventude do Concelho de Valongo, produzida em junho de 2016, em colaboração com o Departamento de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto e coordenada do Professor João Teixeira Lopes, e revista, mediante processo de diálogo estruturado com a mesma equipa, em 2018;
- A Semana Europeia da Democracia Local, que a CMV organiza desde 2013: ação anual promovida pelo Conselho da Europa, enquanto tributo à Carta Europeia da Autonomia Local, que tem o objetivo de estimular os Estados Membros a organizarem eventos públicos que permitam às comunidades conhecerem melhor as políticas locais, incentivem os representantes eleitos a aprofundar o diálogo com os cidadãos e contribuam para reforçar a democracia local e o respeito pelos direitos humanos. Em Valongo, estes eventos assumem, habitualmente, uma diversidade de formatos - exposições e debates, laboratórios de aprendizagem e atividades culturais, cívicas e lúdicas diversas - em assuntos relacionados com a cidadania, o exercício da democracia e outros desafios sociais, procurando, ao mesmo tempo, estimular a convivialidade e promover a capacitação dos agentes. No âmbito, desta iniciativa, ocorrerão, em outubro do presente ano:
  - A Conferência Internacional "Caminhos a Seguir", na sua quarta edição;
  - A terceira edição do Encontro de Proponentes de Orçamentos Participativos Jovens e que pretende

recolher propostas de melhoria e de reflexão junto dos jovens que participam nestes processos.

Assiste-se a um crescente reconhecimento externo destes esforços. A "Semana da Prestação de Contas" foi finalista do Prémio Boas Práticas de Participação, promovido pelo portal para a participação cidadã Portugal Participa e o Município de Valongo ocupava as 13ª e 9ª posições no *ranking* do Índice de Transparência Municipal, produzido pela Transparência e Integridade - Associação Cívica<sup>21</sup>, nos anos de 2016 e 2017, respetivamente. Também o OPJV tem visto reconhecidas algumas das suas 'boas práticas', por entidades externas de renome no campo dos Orçamentos Participativos (RAP, 2020; OIDP, 2018). Em 2017 o Município de Valongo conquistou o Selo Europeu de Boa Governança (ELoGE – European Label of Governance Excellence), uma distinção de excelência atribuída pela primeira vez pelo Conselho da Europa. Valongo ficou entre os 7 galardoados, de um grupo muito restrito de municípios selecionados (15).

A Câmara prossegue os seus esforços de aperfeiçoamento. É nesse âmbito que, desde 2018, colabora com o Fundo Mundial de Desenvolvimento Social (FMDV), com o intuito de recolher aprendizagens e conselhos técnicos. Desta ligação, decorre a relação privilegiada de colaboração com o Professor Yves Cabannes, da qual resultaram, entre outras coisas, um estudo com linhas orientadoras e propostas de melhoria para o OPJV, em 2018, e o lançamento, em 2020, do livro "Pressupuestos participativos: aportes y limites para radicalizar la democracia", sobre orçamentos participativos municipais, no qual Valongo apresenta o OPJV, num capítulo da autoria de Andreia Mateus, Carolina Jasmins e Gisela Barbosa.

No momento em que decorre este trabalho, a Câmara Municipal de Valongo colocou em marcha o seu processo de revisão do Plano Diretor Municipal (PDM), suscitando a colaboração do L3P/UA na dinamização de um processo participativo que envolve os cidadãos, em geral, mas que tem, complementarmente, um enfoque no envolvimento de jovens e crianças, na elaboração de um diagnóstico partilhado do território municipal e de construção de propostas que respondam aos anseios destes no âmbito daquele processo de revisão, estimulando uma visão mais intergeracional e mais partilhada do futuro desejado para o município.

---

<sup>21</sup> <https://transparencia.pt/>

## 2.4. Síntese e lançamento das questões de investigação

O exposto neste capítulo, teve o propósito de organizar pensamento sobre os grandes desafios que a participação coloca a eleitos, técnicos e cidadãos. Clarificaram-se algumas dimensões críticas relativas à eficácia e legitimidade dos processos participativos, e, não obstante a riqueza das reflexões, resultante de muitas décadas de prática e de conhecimento sistematizado sobre o assunto, sobrevêm muitas das dúvidas e das inquietações de sempre, porventura com outros contornos.

A dinâmica de coexistência dos agentes na 'esfera pública' está em constante evolução e junta, aos antigos, novos desafios para o aprofundamento da vida democrática: a fragmentação social e territorial; o distanciamento dos partidos e da participação na vida política e a desconfiança relativamente aos governos, que, por um lado, confrontam a ideia vulgarizada da necessidade de uma governação mais horizontalizada, inclusiva e em rede e, por outro lado, contrastam com a emergência de grupos organizados de interesse que, à margem, criam dinâmicas autonomizadas e 'autonomistas' de ação; as oportunidades e ameaças das TIC e das novas 'existências digitais'; as ameaças da crise ambiental/climática; e, até, os desafios da situação pandémica, provocada pela COVID 19 - são, entre outros, fenómenos que se acrescentam ao exercício de (re)pensar a participação e que serão aprofundados neste estudo, no contexto da reflexão estruturada sobre as interrogações que o norteiam:

- Porque é que os cidadãos não participam mais?
- Como aumentar a participação dos cidadãos?

Os resultados do estudo são apresentados na Parte II do relatório. O capítulo seguinte refere-se às questões metodológicas e organizativas do estudo realizado.

## 3. Participação: um estudo empírico em Valongo

### 3.1. Introdução

Este capítulo cobre as matérias de natureza metodológica e prática envolvidas na realização deste estudo empírico. Deve realçar-se que:

- o âmbito, a extensão e a tipologia de instrumentos de análise usados neste estudo foram previamente definidos equipa da Divisão de Cidadania e Juventude de Valongo e posteriormente validados pela Universidade de Múrcia, que supervisiona este projeto;
- como estipulado, coube ao LP3/UA adaptar as ferramentas de análise propostas - Entrevistas e "Focus Groups"- em colaboração com os técnicos do município de Valongo, bem como zelar pela sua boa implementação;
- por iniciativa própria, e com a anuência da CMV, foi, complementarmente, concebido um inquérito, difundido em formato eletrónico, que permitiu não só alargar a base de recolha de material empírico, mas também obter uma visão mais hierarquizada do pensamento dos agentes sobre as objeções, dificuldades, aspirações e propostas relativamente à participação e aos eventos participativos.

Estes e outros aspetos metodológicos são explorados na secção seguinte, devendo sublinhar-se a natureza vestigial dos dados que esta peça de investigação empírica, individualmente, produz, face às condicionantes metodológicas superiormente definidas – a pequena extensão da amostra e a curta duração do estudo – sem, contudo, estarem comprometidos quer o rigor da informação produzida, relativamente ao caso de Valongo, quer o mérito científico e a robustez dos dados e conclusões do estudo comparativo, mais extensivo, que a UM promoveu e superintende, envolvendo, para além de Valongo, o município de Conil de La Frontera, na província de Cádiz, na Andaluzia, em Espanha, e o Departamento de Gers, em França.

## 3.2. Notas metodológicas

Os passos iniciais deste trabalho compreenderam a afinação das ferramentas de análise propostas e a organização da sua implementação:

- a. Seleção e angariação de participantes:** à seleção de indivíduos a entrevistar e a envolver nos "Focus Groups" presidiram os seguintes critérios:
- i. Identificar cidadãos ditos "Participativos" (**CPs**) - aqueles que demonstram maior disponibilidade, vontade ou propensão para participar - distinguindo-os daqueles que denotam uma atitude de maior indiferença ou optam por não participar, designados, para efeitos do estudo, como Cidadãos Pouco Participativos (**CPPs**). Procurar discernir as diferenças de atitudes nos dois grupos é uma das premissas do estudo e, por isso, cidadãos anteriormente envolvidos nos orçamentos participativos (OPJV e "Eu Conto!") integraram, com naturalidade, o grupo dos **CP**, designadamente jovens ex-proponentes do OPJV, membros do executivo camarário, quadros dirigentes e outros colaboradores da Câmara;
  - ii. Procurou-se, também, garantir alguma heterogeneidade (e representatividade): geográfica, relativa à freguesia de residência ou de trabalho; etária, ainda que com alguma prevalência dos mais jovens, devido à incidência, entre os envolvidos, de ex-proponentes e participantes em edições do OPJV; e, socioprofissional, procurando a diversidade de percursos de vida, profissionais e académicos. Houve preocupações relativas à representatividade de género e de inclusão de pessoas com necessidades especiais. (Ver **Anexo A - Participantes por Ferramenta e Grupo; caracterização**);
  - iii. O trabalho de seleção e angariação de participantes foi da exclusiva responsabilidade dos técnicos da CMV e a amostra dá resposta aos objetivos para que foi concebida, sem perda de rigor (e sem ambições, de partida, de representatividade estatística), no contexto deste estudo expedito de análise intensiva.

## b. Preparação e realização das Entrevistas (Anexo I):

- i. o questionário das entrevistas, foi revisto e validado, em reuniões de trabalho, com a equipa da CMV, e igualmente testado pelos técnicos da autarquia;
- ii. as entrevistas foram maioritariamente conduzidas pelos técnicos da CMV, contando, de forma não exaustiva, com a presença de membros da L3P/UA;
- iii. foram realizadas as 6 entrevistas previstas, a 4 **CPs** e 2 **CPPs**, entre os dias 8 e 19 de junho, em plataforma 'on-line', devido à situação provocada pela COVID- 19.

c. **Preparação dos "Focus Groups"**: conforme previsto no "Guião Para Focus Groups" (em Anexo II), definido pelo projeto de investigação, procurou-se a definição de um figurino que estimulasse não só a identificação dos participantes quer com o tema da participação, quer com Valongo, enquanto território de pertença, mas também a participação individualizada dos envolvidos nos debates. A definição desse figurino comum para os "Focus Groups", e adaptado aos grupos de **CPs** e **CPPs**, ocorreu após o tratamento das entrevistas o que permitiu mobilizar ideias e contributos para esta fase de maior aprofundamento da reflexão. O guião dos "Focus Groups", procurou assegurar uma reflexão em três tempos distintos, e com níveis de aprofundamento diferentes, sobre as duas questões de investigação do projecto. Para cada uma dessas questões, num primeiro tempo, os intervenientes, um a um, deram os seus contributos de forma espontânea. Num segundo tempo, houve um debate mais interativo, baseado em resumos das suas próprias intervenções e em 'provocações' colocadas pela equipa (sobre a forma de 'memes')<sup>22</sup>. Finalmente, numa terceira fase, procurou-se a intensificação do debate, introduzindo contributos das entrevistas e de literatura da especialidade, enquanto contraponto ou complemento aos contributos já dados. O guião foi concebido para ser implementado por via digital, o que estimulou a criatividade da equipa do L3P/UA no uso de imagens (divertidas) para

---

<sup>22</sup> Imagem, informação ou ideia que se espalha rapidamente através da Internet, correspondendo geralmente à reutilização ou alteração humorística ou satírica de uma imagem. ("meme", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2020, <https://dicionario.priberam.org/meme> [consultado em 04-08-2020]).

promover a participação e a desinibição dos envolvidos

- d. **Implementação dos "Focus groups":** foram realizados 4 "Focus Groups" (2 com **CPs** e 2 com **CPPs**), por via digital, sob a moderação do L3P/UA e a coordenação dos elementos da equipa técnica da CMV, entre os dias 13 e 16 de julho de 2020.
- e. **Preparação e implementação de Inquérito:** como se referiu, foi preparado, também em formato digital um inquérito sobre as duas questões de investigação. O questionário elaborado procura colocar os inquiridos numa atitude reflexiva, obrigando a seleccionar o que de mais importante se lhes afigura, permitindo, por isso, alguma hierarquização da importância das questões e dos contributos a receber. Esse questionário (constante do Anexo III) foi difundido em primeiro lugar aos que participaram nas fases anteriores deste estudo. Adotou-se uma estratégia de alargamento da base de angariação de respostas, tipo 'bola de neve' sem restrições, para além da de pertença ou permanência no Município. Alguma estratificação das respostas e validação estatística dos resultados será assegurada em função das respostas e das possibilidades de completamento de categorias sub-representadas, por parte dos técnicos da CMV.

A fase seguinte compreendeu a análise e tratamento dos dados. Após a transcrição integral das entrevistas e da compilação dos contributos obtidos nos "Focus Groups", procurou-se assegurar uma leitura combinada e longitudinal dos diversos assuntos que as 2 grandes questões de investigação englobam. Os quadros resumo produzidos contêm súmulas das transcrições e desses contributos, identificando pontos de convergência e dissonâncias (inter e intra-grupos), mas também assuntos e contributos interessantes (e porventura peculiares) que alimentam as sínteses interpretativas produzidas, alguma problematização dos resultados e a procura de pistas para a melhoria dos processos participativos e da 'caixa de ferramentas' a usar nos mesmos. Como se referiu, os dados do inquérito são usados, de forma complementar, para introduzir alguma hierarquia nos assuntos discutidos, sendo mobilizados de forma não sistemática na construção deste relatório.

### 3.3. Síntese

Este estudo tem, como se referiu, uma natureza exploratória e pretende ser um contributo para uma leitura longitudinal e comparativa mais vasta. Mais do que a representatividade estatística, tratava-se de, no caso de Valongo, simultaneamente:

- dar resposta a uma agenda de investigação proposta;
- responder às expectativas de responsáveis políticos e técnicos, envolvidos em esforços de promoção da participação dos cidadãos, consubstanciadas em instrumentos específicos (OPVJ, "Eu Conto!", e "Semana de Prestação de Contas"), mas apreensivos com os baixos níveis de adesão e interessados numa melhor compreensão dos seus contornos;
- colocar em confronto a visão académica e a experiência adquirida em diversas iniciativas de natureza cívica e participativa, dos membros do L3P/UA, com as perspetivas e opiniões dos cidadãos, nas suas situações pessoais, mais próximas ou mais distantes do 'mundo' da participação.

Aos esforços, realizados pela CMV, na promoção da participação e do envolvimento dos cidadãos na política pública, junta-se, agora, um novo contributo. Este trabalho foi concebido e levado a cabo com a curiosidade de quem quer genuinamente aprender e deixa, certamente, pistas para a descoberta de novas questões na promoção da participação em Valongo. Na segunda parte deste relatório sistematiza-se a informação recolhida que resulta do processo de transcrição das Entrevistas e de compilação de contributos dos "Focus Groups" e dos resultados do Inquérito. Procura-se ir além da descrição, problematizando, mas deixando também descobrir, pela voz do cidadão, entusiasmos e frustrações, aprendizagens e sugestões, que podem ajudar a fortalecer a caixa de ferramentas de quem quer promover, com seriedade, a participação pública e o envolvimento cívico.



## PARTE II

### 4. Aprofundando a reflexão sobre Participação

#### 4.1. Introdução

Este capítulo contém o que de essencial o material recolhido permitiu assimilar, compreender e aprofundar sobre o assunto da participação, a partir de uma pequena amostra de participantes, cidadãos do município de Valongo, envolvidos neste expedito e circunscrito estudo empírico. Depois de uma primeira parte, mais descritiva dos resultados (dos inquéritos e das entrevistas), retomam-se as grandes questões de investigação, procurando extrair do debate mais aprofundado, resultante dos "Focus Groups", o que de importante os cidadãos acrescentam e questionam, que aspirações têm e que soluções apontam relativamente aos problemas da participação.

#### 4.2. Perspetivas sobre a participação

##### 4.2.1. Introdução

Esta primeira parte, mais descritiva, segue, em traços gerais, a estrutura do questionário usado nas entrevistas para organizar a síntese de contributos (secção 4.2.2), mas em jeito de síntese, começa, na secção seguinte, por evidenciar as grandes diferenças de perceção e de entendimento entre **CPs** e **CPPs**, extraídas das entrevistas. Uma síntese, de carácter mais valorativo, coloca em paralelo e em confronto os resultados conjuntos dos contributos dos cidadãos e o debate, técnico e científico, presente na literatura académica sobre participação pública, e introduzido, neste relatório, na secção inicial do Capítulo 2. Os dados do inquérito eletrónico realizado são usados para hierarquizar as perspetivas dos cidadãos, de forma mais transversal, a partir das 76 respostas, obtidas e validadas.

#### *4.2.2. O que de essencial separa e liga os participativos e pouco participativos*

A desconfiança relativamente à política e aos processos participativos, mas também o desinteresse pessoal dos **CPPs** contrasta com a valorização positiva dos **CPs**, que já participaram ou têm uma atitude mais propensa à participação, e que veem na participação uma oportunidade de exercício da cidadania e de reforço dos laços de proximidade e de pertença à comunidade, e até de realização pessoal.

Os **CPPs**, porventura mais alheados e desconfiados da política, não estão alienados do exercício dos direitos e deveres democráticos, através do voto, e sublinham relativamente à participação:

- as diferenças de oportunidade de participação e de acesso aos momentos participativos (e o perigo da captura das decisões por grupos próximos do governo);
- a aversão às situações de antagonismo e conflitualidade, que associam ao debate público e que procuram evitar.

Em alguns casos, os **CPPs** demonstraram não ter a informação necessária para emitir opinião concreta sobre os eventos participativos que a CMV tem promovido (OPJV; "Eu Conto!"), embora reconheçam, em sintonia com os **CPs**, o potencial destes para despertar a consciência cidadã e um olhar crítico sobre o que é feito no município e para promover a evolução conjunta, e mais equilibrada, das pessoas. Aliás, por oposição à sua atitude, de afastamento e descrença, acreditam que os que participam o fazem por "estarem informados e por acreditarem nas autoridades locais e na possibilidade de mudança e quererem ter voz ativa na comunidade local".

Os **CPs** veem, adicionalmente, a participação como um veículo de:

- co-responsabilização política, entre os cidadãos e eleitos locais;
- ativação da energia cívica;
- melhoria do bem-estar das comunidades locais;

mas, sublinham o carácter **descontínuo** da participação e a necessidade de maior envolvimento em 'todo o processo', referindo ser necessário melhorar gradualmente os procedimentos relacionados com a participação, designadamente através de:

- processos mais heterogéneos (e mais focalizados) em termos das geografias envolvidas, áreas temáticas e faixas etárias;
- processos menos pontuais, envolvendo, também, questões que estejam na 'ordem do dia' (a agenda corrente do município)
- aumento da autonomia das crianças e jovens (com menor ingerência de pais e professores)
- modificação dos formatos dos eventos, por forma a aumentar o seu potencial de capacitação em áreas mais diversas (do saber e do exercício cidadão)
- aumentar a legibilidade dos eventos participativos (em termos de linguagem utilizada, entendida como excessivamente "técnica" e, por isso exclusiva).

**CPPs e CPs** convergem relativamente à:

- falta de hábitos de participação, em geral, na população, e a necessidade de aumentar os esforços na formação para a cidadania;
- crise de identificação com os valores e o exercício da política;
- sub-representação social, nos eventos participativos, dos idosos e portadores de deficiência, mas também de crianças e jovens;
- assimetria de informação relativamente às oportunidades para participar, mas também de conhecimento (formação académica, linguagem, capacidade de apreensão e de expressão).

De realçar que há, entre os CPs, uma perceção de que as mulheres participam mais nos eventos participativos da CMV.

**CPPs e CPs** concordam, também, quanto à necessidade de melhorar os mecanismos de aproximação às populações. Esta necessidade de 'ir ao encontro das pessoas nos seus territórios' sugere, também uma maior aproximação através das instituições e redes onde as pessoas estão integradas (escolas, emprego, associações, etc.). Esta lógica de proximidade emboca, ainda, na questão de tornar mais claros os benefícios e consequências localizadas dos assuntos em discussão, uma vez que os participantes valorizam mais o que possa interferir com a escala da sua existência quotidiana, na sua vida e no território da sua freguesia.

### *4.2.3. A opinião do cidadão sobre a participação*

No âmbito da participação, os cidadãos englobam, mas distinguem com clareza, o envolvimento das pessoas em atividades de cariz cultural, religioso ou desportivo e a participação institucional. Por contraste com um expressivo envolvimento nas primeiras, reconhecem o baixo nível de participação e a falta de heterogeneidade dos envolvidos, na segunda, identificando como causas:

- falta de informação (comunicação e divulgação ineficazes)
- falta de hábitos de participação
- desconfiança e descrença (mas, também, apatia e comodismo) relativamente à política e à eficácia da participação
- afastamento da potencial conflitualidade envolvida

O potencial da participação para a inclusão é valorizado de diferentes maneiras:

- pela diversificação de públicos-alvo, havendo que reforçar a participação dos menos representados (idosos, pessoas com necessidades especiais, jovens e crianças);
- pela diversificação das matérias-alvo a tratar e das formas de tornar os assuntos mais inteligíveis e mais próximos da realidade dos cidadãos (na sua diversidade sociocultural e na sua proximidade territorial) e mais propensos à capacitação dos cidadãos, para estes terem uma visão informada e crítica, estarem mais informados sobre os assuntos da sua terra, e terem uma voz ativa;
- por permitir o aumento do vínculo e do sentido de pertença, mas também de satisfação pessoal e sentido de contributo para a comunidade e de possibilidade de mudança para melhor;
- enquanto oportunidade de aprendizagem e de experimentação, mas também de autonomia (dos jovens e crianças relativamente aos mais velhos).

As insuficiências apontadas são:

- necessidade de obviar a assimetrias de informação e de acesso, com possibilidade de as decisões ficarem reféns de núcleos restritos de participantes (com maior proximidade aos

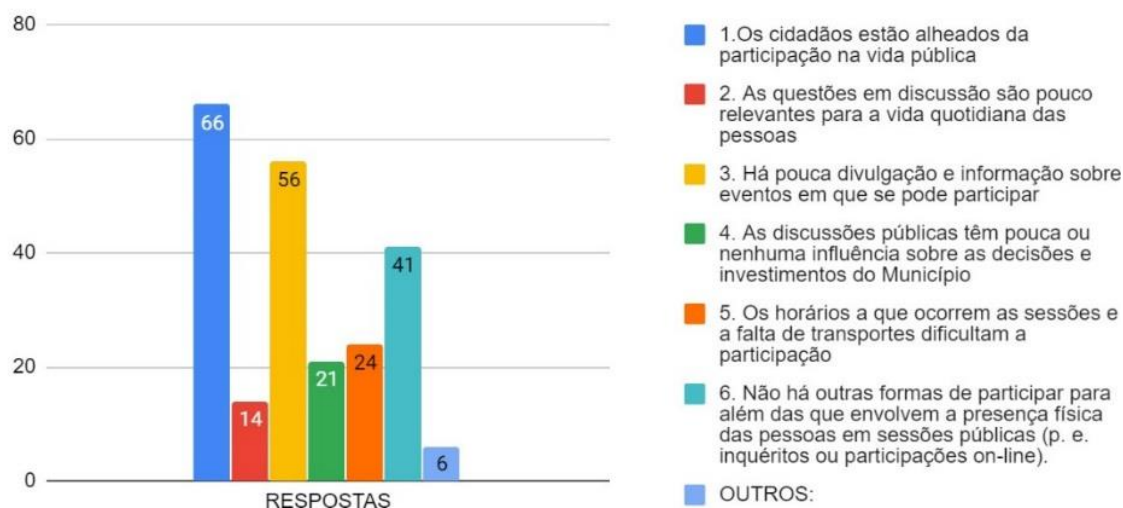
- eleitos);
- necessidade de solicitar a participação dos cidadãos 'onde eles estão', adequando os meios de comunicação e as formas de aproximação a estes e tratar dos problemas a partir de redes ou dinâmicas coletivas de proximidade;
  - necessidade de aumentar a formação para a cidadania;
  - necessidade de envolver os cidadãos em 'todo o processo' e de forma mais continuada, mas também em outros assuntos da agenda corrente da CMV;
  - necessidade de adequar os processos participativos à diversidade de interesses e realidades (sociais, territoriais, etárias), promovendo a heterogeneidade entre participantes;
  - necessidade de monitorizar e melhorar (sempre!) a aplicação dos instrumentos participativos existentes, promovendo a sua flexibilidade, ao longo do tempo, como é manifesta vontade do Presidente da Câmara.

Numa base de inquirição mais alargada, os dados do inquérito mostram que as razões para a participação ser menos expressiva do que o desejado, se deve, sobretudo ao alheamento dos cidadãos e à pouca divulgação e informação sobre eventos em que se pode participar. Ainda assim, os inquiridos valorizaram as oportunidades que possam ter de participar sem necessidade de presença física em eventos públicos, através de inquéritos ou pela participação on-line.

Curiosamente, a relevância que as questões envolvidas na participação possam ter na vida quotidiana das pessoas e a eficácia da participação (a possibilidade de a participação ter pouca ou nenhuma influência sobre as decisões e investimentos do município) estão entre as 'razões' menos valoradas para justificar os níveis insatisfatórios de participação que se registam. O resultado a realçar é que cidadãos participativos ou pouco participativos - como os que foram envolvidos neste estudo - são capazes, não só de identificar condições específicas favoráveis à participação (como se reflete nas respostas à parte seguinte do inquérito), mas também reconhecer os desafios maiores colocados a montante: vencer a barreira de apatia e afastamento dos cidadãos, e estabelecer contactos eficazes entre promotores e cidadãos (pela qualidade da divulgação). Daqui constata-se que, quer os cidadãos participativos quer os pouco participativos têm a noção (abrangente) de que há falta de hábitos de participação, e que esses hábitos necessitam de ser "aprendidos", tal como é ilustrado pela resposta de um dos inquiridos: se mandasse, "ensinaria a participação desde a escola".

**Figura 1: Respostas ao inquérito - questão P1**

P1 – Na minha opinião há menos participação pública, em Valongo, do que a desejável porque:



#### *4.2.4. Síntese valorativa: perceções e expetativas dos cidadãos e desafios suscitados*

Enquanto **CPs** e **CPPs**, os envolvidos neste estudo têm uma boa noção quer do carácter emancipatório da participação, quer das ameaças de exclusão e de desigualdade de acesso e das suas potenciais consequências: representações distorcidas de minorias, ou captura de processos e de decisões por grupos ou redes circunscritas de agentes (de entre os que já participam ou aqueles que estão mais próximos da governação e da Câmara).

Não se pode ficar indiferente à ideia de que os cidadãos, sejam **CPs** ou **CPPs**, desejam, ou sugerem que deva haver mais proximidade, e o que isso significa para eles, como se ilustra:

- "...os gestores públicos devem ir ao encontro da população nos seus territórios.";
- é mais atrativo para os cidadãos serem envolvidos em assuntos que, localmente, digam, pessoalmente, respeito às suas vidas e dos locais onde residem ou que frequentam (motivação maior para participar, apontada no inquérito);
- as questões da participação devem assentar em lógicas de **proximidade**.

Estas constatações desafiam os promotores de participação para uma abordagem de 'sedução', no âmbito da qual se pode e deve tirar partido das oportunidades criadas pelas novas tecnologias de comunicação e informação e das redes sociais para alcançar as pessoas onde estas estão (na sua situação territorial e social). No entanto, esta capacidade de aproximação não dispensa nem a presença física de eleitos e responsáveis técnicos junto de grupos e populações envolvidas e afetadas, nem a procura de estabelecer esquemas locais de envolvimento e discussão, em iniciativas ou redes de proximidade (descentralizadas).

Vencer a resistência dos **CPPs** é um desafio substancial, mas que pode ajudar a pensar, no geral, a adesão dos cidadãos aos processos participativos. O distanciamento e o alheamento de quem tem uma posição adversa ao envolvimento, traduz-se em descrença e desconfiança na política e nos processos que lhe são inerentes, e na aversão a situações de potencial conflitualidade. Mas, na voz dos próprios **CPPs**, decorre do reconhecimento da ausência de algumas características que os **CPs**, por oposição, têm: estes últimos acreditam na mudança, nos eleitos e na força da sua voz. Isto sugere, com alguma clareza, que a resposta à inércia e ao distanciamento dos **CPPs** é compósita. Interessa atrair e envolver se, quando: i) os propósitos e as propostas de mudança são viáveis e exequíveis; ii) a voz dos que são ouvidos é 'audível' e reconhecível nas propostas; iii) houver uma atitude de maior proximidade entre eleitos e responsáveis pelos processos, e os cidadãos; iv) o trabalho participativo tenha normas claras, que evitem a exclusão e o conflito, e aspetos que promovam a convivialidade e a aprendizagem da existência em comum. Ou seja, exige-se alguma credibilização de processos e eventos participativos e esta, por sua vez, exige alguma 'acupuntura' social, que vai muito para

além da divulgação e da atração de pessoas a quaisquer eventos ou iniciativas.

A diversificação de públicos-alvo e de matérias alvo de participação parece ser aliciante, e a garantia de maior heterogeneidade social (e de cuidados com a exclusão) é fundamental para todos. A este propósito, destacam-se duas ideias:

- ao contrário da percepção dominante de que as mulheres, por questões de género são menos propensas a participar, há mais mulheres a participar do que homens nas iniciativas participativas existentes (OPJV e "Eu Conto!"). Face a constatações obtidas noutros processos participativos, em que a presença das mulheres é raramente superior a 30%, sugere-se que o desenho dos próprios instrumentos participativos, em interação com o ambiente institucional em que ocorrem (arranjo participativo), em particular no caso do "Eu Conto!", que decorre entre funcionários da autarquia, possa ser.

A falta de hábitos de participação e a necessidade de reforço da educação para a cidadania são transversalmente reconhecidos, e há um discurso sobre capacitação que é transversal aos discursos de responsáveis políticos, técnicos e dos **CPs**, valorizando:

- aprendizagens sobre participação na experimentação das próprias iniciativas participativas;
- aprendizagens mais substantivas, ligadas aos 'saber-fazer' e conhecer, veiculadas nos projetos e nos debates;
- preparação, hoje, de cidadãos mais capacitados que possam ser, no futuro veículos de transmissão das aprendizagens nas suas famílias e redes de socialização.

Estas e outras ideias desaguam nas afirmações, convictas (de participantes neste estudo) de que:

*"Um cidadão só melhora a sua competência de escolha se foi obrigado a praticá-la"*



e que a melhor forma de incentivar um cidadão a participar é dizer-lhe:

*"Se queres criticar, sim, dá ideias. Se queres fazer melhor, participa".*

## 4.3. Pensar a participação com os cidadãos

### 4.3.1. Introdução

Para a operacionalização dos "Focus Groups" as duas questões de investigação foram reinterpretadas e traduzidas no seguinte conjunto de afirmações e adaptadas, quando necessário, à situação dos **CPs** e **CPPs**, da seguinte forma:

Q1 - Porque é os cidadãos participam pouco?

- Eu cidadão, participo/apenas participaria numa discussão pública promovida pelo município, porque sei que/se...;
- A última iniciativa pública em que participei fez-me sentir.../Caso eu participasse numa iniciativa pública era provável que me sentisse...;

Q2 - O que fazer para que participem mais?

- Se eu mandasse, para que mais gente quisesse participar, eu...
- Se eu mandasse, para tornar as atividades participativas mais interessantes / qualificadas / enriquecedoras / inclusivas, eu...;
- Se eu mandasse, para que os resultados da participação fossem mais úteis, eu...

Nas secções seguintes organizam-se contributos, complementares aos descritos na secção anterior, a partir dos resultados dos "Focus Groups".

### 4.3.2. Porque é que os cidadãos participam pouco?

Considerando ser mais fácil aderir à participação quando os assuntos são do seu interesse pessoal ou do da sua comunidade, os cidadãos parecem atribuir um especial valor a **abordagens inter-pessoais e personalizadas**:

- a identificação pessoal com o assunto;
- a perceção de interesse mútuo (entre responsáveis e cidadãos e envolver);
- o envolvimento com base na rede pessoal de inter-relações (haver mais pessoas conhecidas envolvidas nos processos participativos);
- haver algum tipo de benefício/recompensa (imediate e individual);
- haver algum tipo de relação de proximidade.

**CPs** e **CPPs** percebem o seu envolvimento (ou possibilidade de envolvimento) pessoal em atividades participativas maioritariamente de forma positiva. A participação é vista, por ambos, como uma forma de integração e de motivação pessoal e geradora de sentimentos de realização. Por sua vez, os **CPPs** associam, de forma particularizada, a participação aos valores da honra e da responsabilidade.

Do lado negativo, os **CPs** referem a possibilidade de se sentirem impotentes. Os **CPPs** são um pouco mais específicos, referindo-se à eventualidade de se sentirem ansiosos, frustrados, desvalorizados, incapazes ou excluídos se se envolverem em eventos participativos.

Como anteriormente, durante as sessões dos "*Focus groups*", o sentido de propósito e a eficácia dos processos participativos são considerados essenciais à adesão:

- saber que as ideias passarão à prática;
- saber que se será ouvido;
- os resultados serem obtidos de forma mais democrática;
- aprender com outras experiências e perspetivas.

Nas palavras de uma das jovens intervenientes,

*"...o que é essencial é não virmos com pózinhos de perlimpimpim e não criar expectativas que não se concretizarão".*

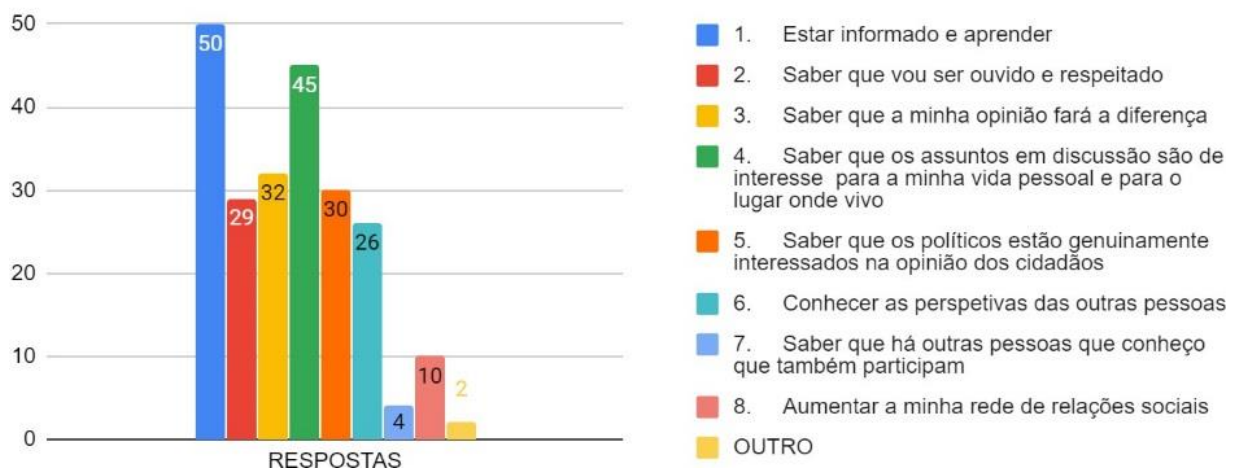
Na mesma linha, no inquérito, os cidadãos têm como principais motivações para participarem: estarem informados, aprenderem e saberem que os políticos estão genuinamente interessados na sua opinião (para além de os assuntos serem do seu interesse pessoal). Apontam, ao mesmo tempo, como maiores obstáculos à sua participação: a descontinuidade no envolvimento dos cidadãos; não saberem como ou se a sua opinião foi tida em conta; e, haver pouca ou nenhuma informação prestada aos cidadãos sobre a utilidade dos momentos de participação.

Os desafios da descontinuidade e da falta de sentido de propósito sugerem atitudes mais proativas e mais atentas ao cidadão tantas vezes considerado 'pouco interessado' e ausente. Como enfatizava um participante, citando Miguel Torga,

*"Ninguém ouve a canção, mas o ribeiro canta!"*

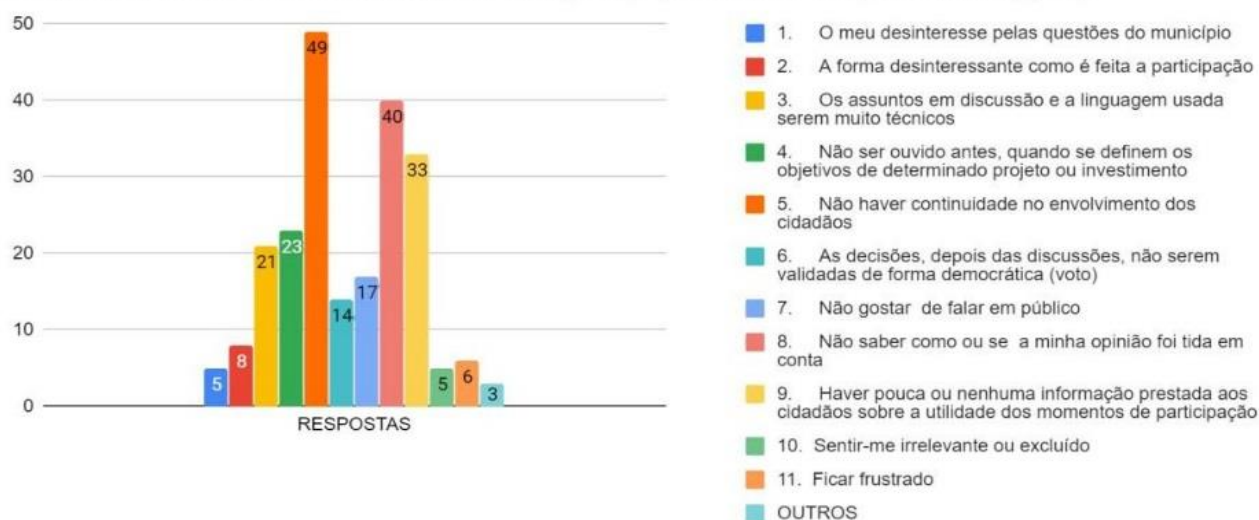
**Figura 2: Respostas ao inquérito - questões P2**

P2 – As motivações para eu participar são: (escolha três opções)



**Figura 3: Respostas ao inquérito - questão P3**

P3 – As minhas maiores dificuldades relativamente à participação têm a ver com: (escolha três opções)



#### *4.3.3. O que se poderia fazer para que participassem mais?*

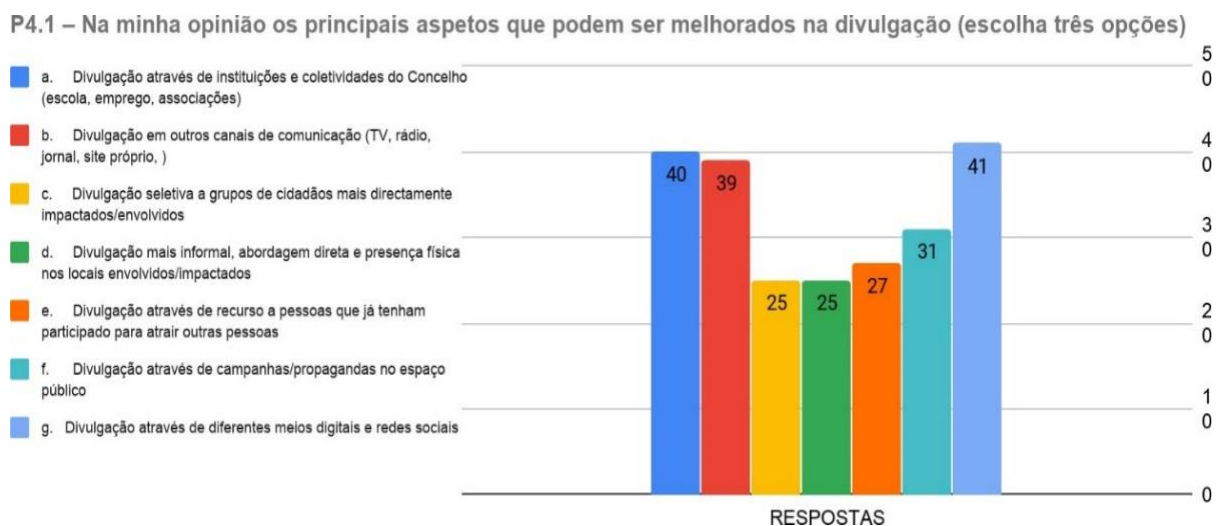
Quanto ao desafio de atrair mais pessoas, saem reforçadas as ideias antes apuradas, da necessidade de promover contextos de proximidade e descentralização da discussão - ir ao encontro das pessoas onde elas estão, 'nos seus locais' - mas há 'recomendações' quanto ao **processo de aproximação**:

- adaptar a comunicação aos diferentes públicos;
- definir bem os públicos-alvo;
- identificar pessoas que já participaram, envolvê-las e mobilizá-las para tentarem atrair outras;
- abordar temas do dia-a-dia;
- promover iniciativas divertidas, diferentes e interativas;
- criar iniciativas em separado para jovens e não jovens;
- perceber, à partida, de forma clara, o impacto (resultados) que terá a participação.

No inquérito, as respostas apontam para a necessidade de aumentar a divulgação através, principalmente, dos seguintes canais: instituições e coletividades do concelho (escola, emprego, associações); campanhas/propagandas no espaço público; diferentes meios digitais e redes sociais. Mas, há, nas palavras de um participante um desafio maior, e prévio, para as autarquias locais:

*"A ideia, que realmente é um desafio inicial dos municípios, que é definir O QUE É QUE DEVE SER ALVO DE PARTICIPAÇÃO"*

**Figura 4: Respostas ao inquérito - questão P4.1**



Relativamente à forma como decorrem os momentos participativos e àquilo que pode torná-los mais interessantes, os participantes sugerem: **desformalização, flexibilidade e retorno:**

- desformalização: tornar os processos mais informais e os diálogos menos técnicos (discurso acessível); utilizar dinâmicas de participação em pequenos grupos; envolver os jovens nos núcleos de organização;
- flexibilidade: adequação do discurso ao público; adequação da estratégia e da metodologia ao público; fazer diferente e incorporar 'novidade' e novas ferramentas;

- retorno: promover a continuidade dos processos (em todas as fases do processo); transmissão mais clara dos benefícios da participação; assegurar uma ação de seguimento e "feed back" relativamente aos participantes; haver algum tipo de recompensa para atrair o público.

Os participantes tendem a procurar algum tipo de familiaridade no ambiente e estrutura dos momentos participativos, como ilustram afirmações suas:

*"Eu tendo a achar que participar é conversa de café, de banco de jardim. É um contexto de formalidade zero. As atividades são muito cheias de formalismos que deixam as pessoas desconfortáveis"*

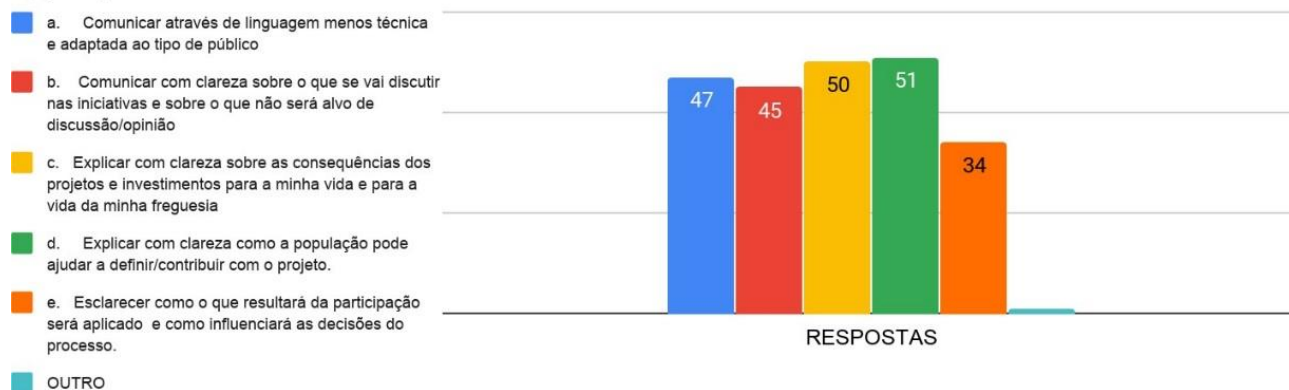
*"Sim, participar, mas é uma coisa tão técnica... Temos que descodificar".*

Veem como oportunidade a possibilidade de eles próprios serem envolvidos na organização e querem retornos, sob a forma de continuidade do seu envolvimento, "feed back" e algum tipo de recompensa. Consideram os formatos participativos rígidos e a precisarem de ser organizados em função dos públicos alvo.

No inquérito, as constatações apuradas convergem com estas: querem mais clareza relativamente ao que se espera dos seus contributos e aos resultados que se podem esperar (nas suas vidas e locais de existência), transmitidos em linguagem menos técnica e adaptada aos públicos envolvidos.

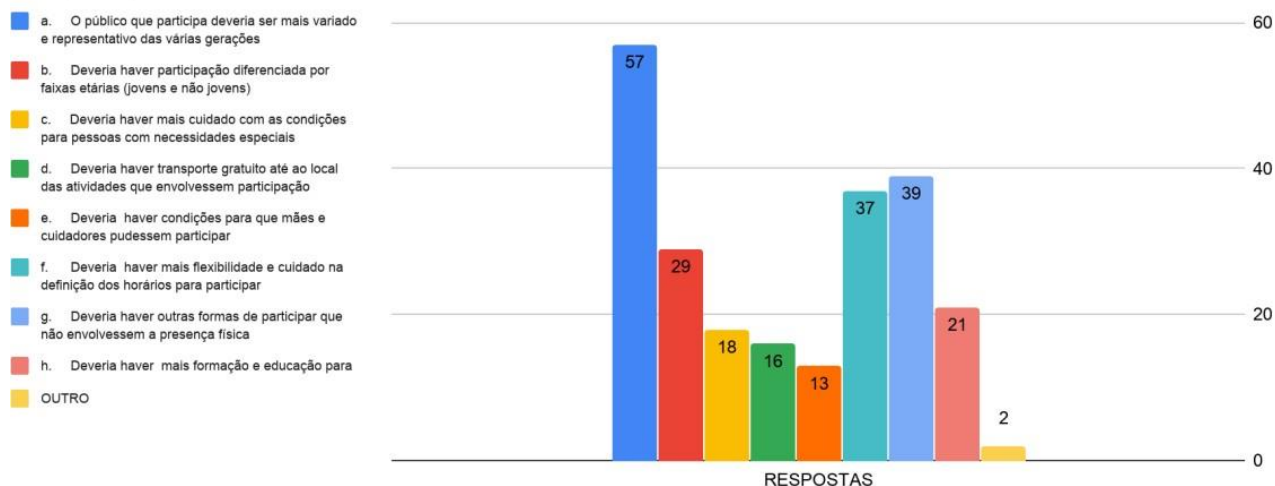
**Figura 5: Respostas ao inquérito - questão P4.2**

**P4.2 – Na minha opinião os principais aspetos que podem ser melhorados na comunicação (escolha três opções)**



**Figura 6: Respostas ao inquérito - questão P4.3**

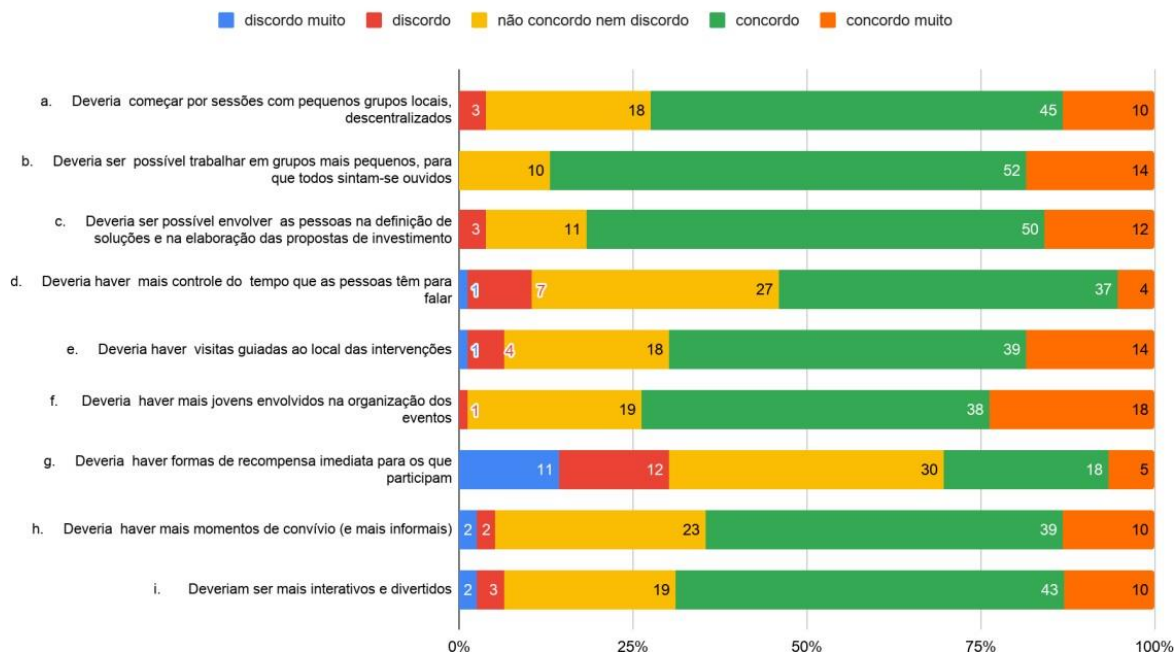
**P4.3 – Na minha opinião os principais aspetos que podem ser melhorados no acesso aos momentos de participação (escolha três opções)**



Segundo o inquérito, os cidadãos tendem ainda a concordar com a ideia de participarem em pequenos grupos locais e descentralizados, que assegurem que são ouvidos, pretendendo também mais momentos de informalidade nos eventos. Para além do envolvimento de mais jovens na organização dos eventos, valorizam a possibilidade de participarem na definição das soluções e na elaboração de propostas de investimento. Por outro lado, a ideia de que deva haver algum tipo de recompensa pela participação é muito pouco consensual.

**Figura 7: Respostas ao inquérito - questão P4.4**

P4.4 – Na minha opinião os principais aspetos que podem ser melhorados na forma como decorrem os momentos de participação:



Quanto à utilidade e eficácia dos momentos participativos, os envolvidos querem **transparência**:

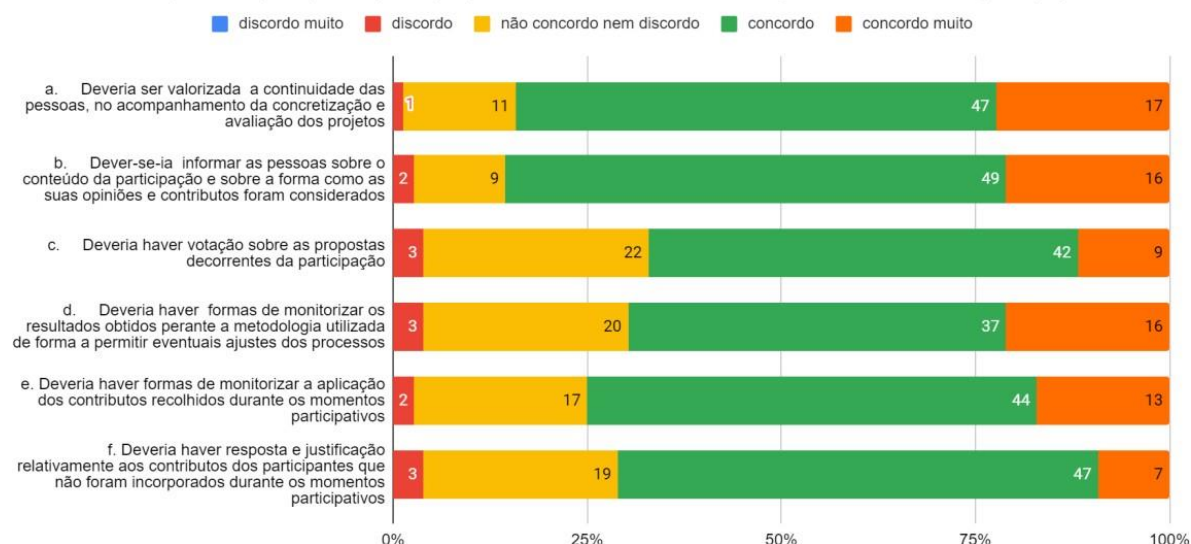
- Clareza: na definição dos objetivos da participação (o que interessa à população decidir), nas regras e normas (organização e metodologia) e nos critérios de seleção (presenciais e virtuais);
- Transparência: através da comunicação constante (em todas as fases), divulgando resultados e a forma como os seus contributos foram considerados, e o acompanhamento na concretização e avaliação dos projetos.

Também a forma como os momentos participativos permitem promover a autonomia dos cidadãos e as suas aprendizagens é valorizada na avaliação da eficácia participativa. A educação para a participação surge, mais uma vez, como uma condição basilar para assegurar maior utilidade aos processos de participação.



**Figura 8: Respostas ao inquérito - questão P4.5**

P4.5 – Na minha opinião os principais aspetos que podem ser melhorados na valorização dos resultados da participação:



## 5. Conclusões

Era um propósito inicial deste trabalho aprender com os cidadãos, valorizando as suas perspetivas e contributos. As aprendizagens académicas e experiência prática da equipa que o elaborou permitiram balizar os desafios maiores da participação (no capítulo 2) e informar o desenho e a implementação do estudo empírico (no capítulo 3), proposto pela Universidade de Múrcia e pela Câmara Municipal de Valongo. Na segunda parte deste relatório foram vertidos resultados e produzidas reflexões síntese sobre a informação e os dados obtidos. Conclui-se este relatório procurando ligar o que se apurou à reflexão inicial e reter, de forma estruturada e resumida, informação e aprendizagens.

Desta forma, à simplicidade da formulação das questões de investigação,

- Porque é que os cidadãos não participam mais?

- Como aumentar a participação dos cidadãos?

acrescentam-se as dimensões analíticas, a partir da literatura da especialidade, e, em função destas, os conteúdos das reflexões produzidas.

## 5.1. Porque é que os cidadãos não participam mais?

A promoção da participação pública está confrontada com o desafio central de promover o efetivo envolvimento da comunidade e gerar confiança nos cidadãos relativamente aos seus protagonistas políticos e aos processos de decisão (Bobbio, 2019; Fernandes- Jesus et al., 2019). Os cidadãos reconhecem que a comunicação e a informação devem ser melhoradas, mas há, a montante, desafios maiores:

- a barreira da apatia e afastamento;
- a falta de hábitos de participação;
- desconfiança e descrença (mas, também, apatia e comodismo) relativamente à política e à eficácia da participação;
- a potencial conflitualidade envolvida no processo de participar.

### *5.1.1. Ideia 1. Os cidadãos sugerem outras maneiras de fazer o processo de aproximação e de solicitação do seu envolvimento:*

- solicitar a participação dos cidadãos 'onde eles estão', adequando os meios de comunicação e as formas de aproximação a estes, e de tratar dos problemas a partir de redes ou dinâmicas coletivas de proximidade;
- envolver os cidadãos em 'todo o processo' e de forma mais continuada, mas também em outros assuntos da agenda corrente da CMV;
- adequar os processos participativos à diversidade de interesses e realidades (sociais, territoriais, etárias), promovendo a heterogeneidade entre participantes.

E sugerem que, para isso, se considerem melhor, as possibilidades de:

- adaptar a comunicação aos diferentes públicos;
- definir bem os públicos-alvo;
- identificar pessoas que já participaram, envolvê-las e mobilizá-las para tentarem atrair outras;
- abordar temas do dia-a-dia;
- promover iniciativas divertidas, diferentes e interativas;
- criar iniciativas em separado para jovens e não jovens.

*5.1.2. Ideia 2. Deveria, ainda, haver uma maior lógica de proximidade nos processos de participação, uma ideia que é partilhada por CPs e CPPs, sugerindo que:*

- "...os gestores públicos devem ir ao encontro da população nos seus territórios.";
- é mais atrativo para os cidadãos serem envolvidos em assuntos que, localmente, digam, pessoalmente, respeito às suas vidas e às dos locais onde residem ou que frequentam (motivação maior para participar, apontada também no inquérito).

Estas constatações suscitam uma abordagem de 'sedução', no âmbito da qual se pode e deve tirar partido das oportunidades criadas pelas novas tecnologias de comunicação e informação e das redes sociais para alcançar as pessoas onde estas estão (na sua situação territorial e social). No entanto esta capacidade de aproximação não deve dispensar nem a presença física de eleitos e responsáveis técnicos junto de grupos e populações envolvidas e afetadas, nem a procura de estabelecer esquemas locais de envolvimento e discussão, em iniciativas ou redes de proximidade (descentralizadas).

Adicionalmente, a reflexão sobre a posição de maior distanciamento dos **CPPs**, traduzida, simultaneamente, na descrença e desconfiança na política e nos processos desta, na aversão a situações de potencial conflitualidade, e no reconhecimento das vantagens que participar pode ter (tem, segundo reconhecem, olhando para os **CPs**), sugere que interessa atrair e envolver os cidadãos se e quando:

- os propósitos e as propostas de mudança são viáveis e exequíveis;
- a voz dos que são ouvidos é 'audível' e reconhecível nas propostas;
- houver uma atitude de maior proximidade entre eleitos e responsáveis pelos processos e os cidadãos;
- o trabalho participativo tiver normas claras, que evitem a exclusão e o conflito, e contenha aspectos que promovam a convivialidade e a aprendizagem da existência em comum.

Ou seja, exige-se alguma credibilização de processos e eventos participativos e esta, por sua vez, exige alguma 'acupuntura' social, que vai muito para além da divulgação e da atração de pessoas a quaisquer eventos ou iniciativas.

## 5.2. Como aumentar a participação dos cidadãos?

Os cidadãos querem ser ouvidos e que os seus contributos tenham consequências na ação concreta. Importa, como se reconhece, estabelecer processos de participação e deliberação que permitam aos participantes expressar as suas opiniões e preocupações e enquadrá-las de maneira relacional, reconhecendo que a base para o debate e as decisões não é um conjunto de opções pré-configuradas, mas está sujeito à discussão e aberta à incorporação dos contributos dos participantes, garantindo que o processo conduz a resultados práticos visíveis, podendo, de outra forma, contribuir para a desmobilização dos participantes (Albrechts, 2016; Wolf et al., 2020).

Efetivamente, os cidadãos, reconhecem as potencialidades e virtudes de participarem:

- aumento do vínculo e do sentido de pertença, mas também de satisfação pessoal e sentido de contributo para a comunidade e de possibilidade de mudança para melhor;
- oportunidade de aprendizagem e de experimentação, mas também de autonomia (dos jovens e crianças relativamente aos mais velhos).

### *5.2.1. Ideia 1. Mas, valorizam o sentido de propósito e a eficácia dos processos participativos:*

- saber que as ideias passarão à prática;
- saber que se será ouvido;
- os resultados serem obtidos de forma mais democrática;
- aprender com outras experiências e perspectivas;
- estar informado;
- saber que os políticos estão genuinamente interessados na sua opinião (para além de os assuntos serem do seu interesse pessoal);
- saber se e como a sua opinião foi tida em conta;
- haver mais informação aos cidadãos sobre a utilidade dos momentos de participação.

Todas estas afirmações apontam para a necessidade, não só de processos mais atentos de **facilitação**, sobre a forma como decorre a interação entre os participantes e a informação que deve ser fornecida, mas também do cuidado de integrar e organizar a variedade de contributos e interesses dos participantes, como forma de credibilização e legitimação dos da ação coletiva (Bobbio, 2019; Bryson et al., 2013; Wolf et al., 2020).

O sentido de propósito reflete-se, ainda, na noção de **capacitação** que permeia os discursos de cidadãos, responsáveis políticos e técnicos, ao longo deste estudo, valorizando:

- aprendizagens sobre participação na experimentação das próprias iniciativas participativas;
- aprendizagens mais substantivas, ligadas aos 'saber-fazer' e conhecer, veiculadas nos projetos e nos debates;
- preparação, hoje, de cidadãos mais capacitados que possam ser, no futuro, veículos de transmissão das aprendizagens, nas suas famílias e redes de socialização.

*5.2.2. Refletindo sobre a forma como os processos participativos podem tornar-se mais atrativos, sugerem mais flexibilidade, maior diversificação de públicos (sensíveis à representatividade dos menos representados) e de temas, desformalização e mais retorno:*

- **diversificação de públicos-alvo**, havendo que reforçar a participação dos menos representados (idosos, pessoas com necessidades especiais, jovens e crianças);
- **diversificação das matérias-alvo** a tratar e das formas de tornar os assuntos mais inteligíveis e mais próximos da realidade dos cidadãos (na sua diversidade sociocultural e na sua proximidade territorial)
- **desformalização**: tornar os processos mais informais e os diálogos menos técnicos (discurso acessível); utilizar dinâmicas de participação em pequenos grupos; envolver os jovens nos núcleos de organização;
- **flexibilidade**: adequação do discurso ao público; adequação da estratégia e da metodologia ao público; fazer diferente e incorporar 'novidade' e novas ferramentas;
- **retorno**: promover a continuidade dos processos (em todas as fases do processo); transmissão mais clara dos benefícios da participação; assegurar uma ação de seguimento e "feed back" relativamente aos participantes; haver algum tipo de recompensa para atrair o público.

*5.2.3. Ideia 3. O tema da representatividade está bem presente na mente dos participantes deste estudo. Estão cientes da necessidade de haver mecanismos mais transparentes de envolvimento, de acesso aos canais e arenas do processo e de inclusão dos diversos contributos (Spada & Allegretti, 2016). Desejam, por isso, mais transparência:*

- **Clareza**: na definição os objetivos da participação (o que interessa à população decidir), nas regras e normas (organização e metodologia) e nos critérios de seleção

- (presenciais e virtuais);
- **Comunicação proativa e persistente:** comunicação constante (em todas as fases), divulgando resultados e a forma como os seus contributos foram considerados;
  - **Acompanhamento:** na concretização e na avaliação dos projetos.

Este trabalho é concluído com a convicção reforçada de que os cidadãos estão atentos e de que, mesmo os menos vigilantes, são capazes, se solicitados, de reagir e ajudar a procurar e a encontrar soluções. Ao longo do trabalho surgiram algumas ideias que podem ser aproveitadas pelos técnicos e políticos do município de Valongo. Há uma margem de progressão na 'forma de fazer as coisas' que pode ser explorada de forma mais interativa, não apenas atenta às ideias que aqui foram adiantadas, mas também à possibilidade de descobrir novos caminhos num processo de aprendizagem partilhada. O desafio talvez passe por acrescentar ao esforço de organização e de dinamização de processos participativos, uma noção de co-construção dos formatos e conteúdos dos mesmos, num processo, mais arriscado, de experimentação e de "experienciação" de maneiras diferentes de "fazer as coisas".

Num tributo a todos os cidadãos que participaram neste estudo, ficam as palavras do poeta, trazidas à luz por um dos participantes:

*"Bate o sol na minha aldeia  
com várias inclinações.  
Ângulo novo, nova ideia;  
outros graus, outras razões.  
Que os homens da minha  
aldeia são centenas de  
milhões." (António Gedeão /  
Minha Aldeia)*

## 6. Referências Bibliográficas

- Albrechts, L. (2015). Breaking Out of the Box: Ingredients for a More Radical Planning. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 184(0), 104–110.  
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.05.063>
- Albrechts, L. (2016). Strategic Planning as Governance of Long-Lasting Transformative Practices. In G. Concilio & F. Rizzo (Eds.), *Human Smart Cities - Rethinking the Interplay between Design and Planning* (pp. 3–20). Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-33024-2>
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 216–224.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: Algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14 (1), 43–64.
- Bobbio, L. (2019). Designing effective public participation. *Policy and Society*, 38(1), 41–57.  
<https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1511193>
- Bryson, J. M., Quick, K. S., Slotterback, C. S., & Crosby, B. C. (2013). Designing Public Participation Processes. *Public Administration Review*, 73(1), 23–34.  
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02678.x>
- Carreira, V. (2018). A Participação Pública: Factores e Comportamentos de Cidadania Ativa na Construção e Gestão de Territórios Sustentáveis. *Tese*.  
[https://run.unl.pt/bitstream/10362/37029/1/Carreira\\_2018.pdf](https://run.unl.pt/bitstream/10362/37029/1/Carreira_2018.pdf)
- Concilio, G., Rafferty, G., Puerari, E., & Nogueira, F. (2017). *Community Participation in Planning (Erasmus Project): Learning report. August*, 0–82.  
[https://www.researchgate.net/publication/319272778\\_Community\\_Participation\\_in\\_Planning\\_ERASMUS\\_PROJECT\\_Learning\\_report](https://www.researchgate.net/publication/319272778_Community_Participation_in_Planning_ERASMUS_PROJECT_Learning_report)



- EIPP, E. I. for P. P. (2009). *Public Participation in Europe An international perspective* (Issue June).  
[http://www.qualitapa.gov.it/nc/risorse/pubblicazioni/?eID=dam\\_frontend\\_push&doCID=1873](http://www.qualitapa.gov.it/nc/risorse/pubblicazioni/?eID=dam_frontend_push&doCID=1873)
- Fainstein, S. S. (2016). Spatial Justice and Planning. *Readings in Planning Theory: Fourth Edition, 1980*, 258–272.  
<https://doi.org/10.1002/9781119084679.ch13>
- Fernandes-Jesus, M., Seixas, E. C., & Carvalho, A. (2019). Beyond the hindrances : experiences of public consultations and the possibility of ethics and relevance in participation Para além dos obstáculos : experiências de consultas públicas e a possibilidade de ética e relevância na participação. *Comunicação e Sociedade*, 36, 57–80.
- Fung, A., & Wright, E. (2003). *Countervailing Power in Empowered Participatory Governance*. In: FUNG, Archon and WRIGHT, Erik Olin. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. The Real Utopias Project IV.
- Isidoro, A. (2017). *Urbanismo Tático : Desafios Ao Planeamento Do Território Tactical Urbanism: Challenges To Pereira Isidoro Urbanismo Tático: Desafios Ao Planeamento Do Território Tactical Urbanism: Challenges To*.
- Mateus, A., Jasmins, C., & Barbosa, G. (2020). *El Presupuesto Participativo Juvenil de Valongo*. In Cabannes, Mayor e Molina (eds.). *Presupuestos Participativos: Aportes y Limites para Radicalizar La Democracia*. Tirant to Blanch, Valencia.
- Mota, J. C. B. (2013). *Planeamento do Território: Metodologias , Actores e Participação* [Tese de Doutoramento em Ciências Sociais, Universidade de Aveiro]. <http://ria.ua.pt/handle/10773/13666>
- Nogueira, F. (2010). *Desenvolvimento local: estratégias e competitividade* [Doctoral dissertation, Universidade de Aveiro]. <http://ria.ua.pt/handle/10773/3934>
- Nogueira, F., Borges, M., & Wolf, J. H. (2017). Collaborative Decision-Making in Non- formal Planning Settings. *Group Decision and Negotiation*, 26(5), 875–890.  
<https://doi.org/10.1007/s10726-016-9518-2>
- Putnam, R. D. (1996). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna (5a)*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

- Seixas, J., & Mota, J. C. (2015). Planning and governance in the Portuguese cities in times of European crisis. *City of Crisis*, 215–256. <https://doi.org/10.14361/9783839428429-012>
- Spada, P., & Allegretti, G. (2016). Integrating multiple channels of engagement in democratic innovations: Opportunities and challenges. *Handbook of Research on Citizen Engagement and Public Participation in the Era of New Media*, 687920, 20–37. <https://doi.org/10.4018/978-1-5225-1081-9.ch002>
- Wolf, J., Nogueira, F., & Borges, M. (2020). A Collaborative Methodology for Local Strategic Planning: Insights from Four Plans in Portugal. *Planning Practice and Research*, 00(00), 1–17. <https://doi.org/10.1080/02697459.2020.1755138>





# Participar – o no – en el presupuesto participativo del departamento del Gers, Francia

**Patrick Bodart**

*Periferia*

## 1. Presentación del proceso

Este documento ha sido elaborado en el marco de la Investigación Acción Participativa *“¿Por qué la gente no participa más? ¿Cómo incrementar la participación ciudadana?”* con la perspectiva de encontrar propuestas para superar los obstáculos y frenos a la participación individual y colectiva.

Los elementos de este documento de trabajo no constituyen un análisis del Presupuesto Participativo en el Gers – y todavía menos una evaluación del mismo – pero aportan percepciones e ideas para nutrir el trabajo realizado por la Universidad de Murcia en el contexto del PP de Molina de Segura (Región de Murcia). Con el mismo intuio, grupos de trabajo de Conil de la Frontera (Andalucía, España) y de Valongo (Área Metropolitana de Porto, Portugal) han realizado entrevistas, diálogos con grupos focales... para encontrar respuestas a la pregunta de la “no-participación” en los presupuestos participativos.

Agradecemos la coordinación de Antonia González Salcedo, José Manuel Mayor Balsas e Yves Cabannes que han posibilitado el abordaje de estas preguntas, no muy comunes, pero tan centrales para la construcción de democracias. Y también la oportunidad para cruzar miradas desde varios actores, realidades y países.

En el contexto del PP Gers, encontramos unas diez personas con las cuales abordamos su experiencia – o no – con el PP, sus apreciaciones y la pregunta más específica del sentido de la participación. Varias de las personas han solicitado que las respuestas sean anónimas; por esta razón, limitamos su presentación a algunos elementos de sus perfiles:

- una persona del equipo técnico del PP en el departamento del Gers;
- una persona política del departamento;
- diversos actores socio-culturales de diferentes lugares del territorio, dentro de los cuales varios han presentado proyectos en el PP y otros no;
- una persona que presentó un proyecto con su colectivo.

A partir de esta diversidad de opiniones, elaboramos este documento de trabajo organizado de la siguiente manera:

1. una rápida presentación del PP en el Gers
2. una síntesis de los elementos analíticos recibidos
3. respuestas a la pregunta "¿Por qué la gente no participa?" y pistas para superar esta dificultad
4. unos comentarios finales de Periferia

Construimos este documento en español para poder dialogar con los trabajos realizados en las otras ciudades. A partir de las reacciones de las personas encontradas en el Gers, adaptamos algunas partes del texto en esta versión que constituye el documento final.

## 2. Presentación del Presupuesto Participativo en el Gers

### Departamento del Ger

- Población: 191.091 habitantes
- Densidad: 30,2 hab/km<sup>2</sup>
- Superficie: 6.257 km<sup>2</sup> (11,5% del territorio nacional continental)
- Organizado en 17 cantones (cada cantón tiene 2 políticos elegidos que juntos forman la asamblea departamental)
- Compuesto de 462 municipios (organizados en 15 comunidades de municipios)



© www.actualitix.com

*Comentario: La escala departamental es algo muy específico de Francia. Hoy en día ha perdido bastante visibilidad en la medida de que las regiones por un lado y las aglomeraciones por otro lado constituyen los focos de la acción pública, al lado del gobierno nacional que – todavía más en Francia que en otros países – representa la centralidad del poder y de las orientaciones para el país. Los departamentos tienen algunas competencias (colegios, parte de las vías de transporte...), pero son sobre todo identificados por su acción social (ayuda a las personas desempleadas, en situación de precariedad, personas discapacitadas, ancianos). Es interesante ver que un departamento busca incentivar un presupuesto participativo que no limita las temáticas a sus competencias; vale resaltar que el Gers no tiene ninguna aglomeración, ni gran ciudad (Auch que es la ciudad más importante cuenta con unos 20-25.000 habitantes).*

El PP Gers existe desde 2018 con sesiones de información y construcción colectiva en el año 2017. Se trata de una iniciativa del actual presidente del departamento (Philippe Martin, partido socialista, elegido en 2014).

El PP hace parte de una estrategia más amplia llamada "reinventar el Gers" organizada en 6 dimensiones:

- (1) una nueva identidad ecológica y humana (la marca So Gers)
- (2) creaciones eco-responsables y cooperativas
- (3) innovaciones económicas y sociales (también a través de fondos privados)
- (4) una democracia continua y cooperativa con el presupuesto participativo
- (5) intercambios de experiencias (partnership)
- (6) experimentaciones



Así el PP hace parte de una de las líneas que busca "reinventar la democracia". En su comunicación pública, el PP aparece con el objetivo de "permettre a los habitantes del departamento de proposer y elegir proyectos útiles para el Gers".

De manera concreta, es un millón de euros (lo que representa 3% del presupuesto de inversión del departamento) puesto a disposición de los proyectos ciudadanos, o sea un poco más de 5 euros/habitante. La primera edición ha sido en 2018, la segunda en 2019; la tercera de 2020 ha sido cancelada en función de la pandemia. En marzo del 2021 habrá elecciones departamentales.

En la segunda edición (2019), se decidió dedicar 100.000€ específicamente para los jóvenes. De esta forma, el valor disponible está organizado en diferentes categorías financieras (que no existían para la 1ª edición en la cual se podía presentar un proyecto de cualquier valor):

	<b>Proyectos "jóvenes"</b>	<b>Otros proyectos</b>
<b>Monto máx. por proyecto</b>	25.000€	50.000€
<b>Monto disponible por categorías</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 50.000 € para proyectos de 0 hasta 10.000€</li> <li>● 50.000€ para proyectos de 10.000 hasta 25.000€</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 150.000 € para proyectos de 0 hasta 5.000€</li> <li>● 450.000€ para proyectos de 5.000 hasta 20.000€</li> <li>● 300.000€ para proyectos de 20.000 hasta 50.000€</li> </ul>
<b>Monto total disponible</b>	<b>100.000€</b>	<b>900.000€</b>

Las etapas del PP (con fechas de la edición 2019) son:

1. **presentación de ideas** (de abril a junio del 2019) por cualquier persona de la sociedad civil a través de un formulario que puede ser enviado por correo, internet o entregue en las alcaldías;  
→ las preguntas del formulario son: *¿cuál es la idea? ¿dónde podría ser implementada? ¿en qué piensan que es útil? ¿cuáles son los equipamientos necesarios? ¿una idea del costo?*  
→ las propuestas pueden ser sobre todas las temáticas, mismo que no sean dentro de las competencias del departamento
2. **verificación de la viabilidad de las ideas**: por el equipo técnico del PP (en coordinación con los servicios temáticos), en consultación con los políticos de cada cantón y con la aprobación final de una comisión ciudadana (comisión instalada en la edición de 2019, constituida por 90 ciudadanos que se han propuesto como candidatos de manera espontánea y que tuvieron como principal función de decidir – después de un primer trabajo de selección por el equipo técnico – cuales serían las ideas que podrían ser propuestas como proyectos a ser votados);  
→ los 4 criterios son: (1) ser de interés colectivo, (2) corresponder a gastos de inversión; (3) si se trata de un lugar público, transformarlo en espacio de libre acceso; (4) corresponder a las categorías financieras
3. **publicación de los proyectos a ser votados** de manera digital y en un catálogo impreso
4. **campaña de promoción de los proyectos**, realizada por los portadores de los proyectos para sensibilizar la población (en los mercados, a través de redes sociales...)

- 5. votación** durante un mes (del 05/09 al 06/10/19)  
→ cualquier persona puede votar una vez, sin limitación de edad, ni lugar de residencia (pueden ser personas de otros departamentos/regiones de Francia, sin vínculo con el Gers)  
→ cada persona vota – por internet o en las alcaldías – para 3 proyectos mínimo y 6 al máximo
- 6. determinación de los ganadores** que son definidos, primero, en función un criterio territorial (por lo menos un proyecto por cantón), y después en función de los votos y valores  
→ para los proyectos “jóvenes”: atribución por orden descendente de votos, hasta utilización completa de las 2 categorías;  
→ para los otros proyectos: selección por cantón de los proyectos con más votos en la categoría de 0-5.000€ (para los cantones no representados, se realiza la selección en las otras categorías); una vez que cada cantón tiene un ganador, son seleccionados los proyectos por orden descendente de votos y sin considerar la ubicación hasta utilización completa de cada categoría
- 7. realización de los proyectos, a través de convenio** (con asociaciones o con alcaldías cuando se trata de inversión en un edificio/espacio municipal)

Para poder visualizar los componentes del PP Gers, su página web (<https://budgetparticipatif.gers.fr/>) presenta varios elementos:

- el reglamento 2019 (<https://budgetparticipatif.gers.fr/page/le-reglement-du-bpg2>)
- para cada edición, la lista de los proyectos presentados al voto y los ganadores 2018 (<https://budgetparticipatif.gers.fr/dialog/budget-participatif-les-projets/section/projets-laureats>) y 2019 (<https://budgetparticipatif.gers.fr/dialog/budget-participatif-2-les-projets/section/les-projets-laureats#section-menu>).



*Comentario: Los números de votos son importantes y llaman la atención. El número elevado de votos presenciales está relacionado con el importante trabajo realizado en los mercados, bien como en la oportunidad de eventos organizados por los líderes de proyecto. Los votos en línea corresponden más a las movilizaciones vía las redes sociales. También otro elemento destacado (más abajo) es que muchos de los votantes son personas ancianas y no necesariamente con acceso Internet.*

### **Datos de las ediciones 2018 y 2019 del PP Gers**

	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>Numero de ideas presentadas</b>	1009	582
<b>Número de proyectos a ser votados</b>	375	416
<b>Proyectos elegidos</b>	41 de los cuales 4 proyectos jóvenes	100
<b>Proyectos realizados</b>	35	±23
<b>Número de votos</b>	35.000 (15.000 presenciales y 20.000 en línea)	47.660

Para la implementación del PP, hay un equipo de 7 personas que depende directamente del Director General de los Servicios, lo que significa que no pertenece a una dirección temática, pero asume una posición transversal, con una cierta libertad de actuación y un contacto fácil hacia los políticos: por un lado, con el presidente del departamento que tiene la iniciativa del PP; por otro lado, con los políticos de cada cantón con los cuales coordinan todas las actividades públicas (salidas en los mercados...).

### **3. Comentarios de personas y actores del Gers sobre el Presupuesto Participativo departamental**

Con los números presentados, idifícil de decir que la gente no participa!

- Si se considera la población (191.000 hab.) y el número de ideas presentadas en 2018 (1.009 ideas), quiere decir que hubo una idea para cada 200 habitantes.
- Si se considera el número de votos en 2019 (considerando 20% de votantes que no son del Gers), se llega a 40.000 votos, o sea ±25% de la población local.

Pero, más allá de los números, las entrevistas muestran la necesidad de profundizar las motivaciones para participar, bien como la cualidad de la participación.

## ¿Por qué un Presupuesto Participativo?

En el Gers, el PP se ha iniciado desde la presidencia del departamento con una finalidad de encontrar una manera de promover y apoyar las iniciativas ciudadanas. Constituye el principal dispositivo para "reinventar una democracia continua y cooperativa".

Es un dispositivo político, pero **¿con que finalidades? ¿cuáles son los retos? y cómo se concretan en las etapas del PP.** Es importante destacar que estos elementos no son anunciados de esta manera y que han sido reconstituidos a partir de las entrevistas realizadas:

- escuchar lo que quiere la población, considerando que no son solamente los servicios administrativos que necesitan escucharlo, pero también los políticos  
→ *el equipo técnico del PP nunca va solo en encuentros públicos (mercado...), pero siempre con los 2 políticos elegidos en el cantón*
- posibilitar proyectos ciudadanos decididos por los ciudadanos  
→ *organización de una amplia colecta de ideas y de un sistema de votación directa desde los ciudadanos*
- dar visibilidad a los políticos en el territorio (porque todos no son conocidos de la población)  
→ *una etapa importante del proceso ha sido la presencia en los mercados, no solamente de los líderes de los proyectos, sino también de los políticos y técnicos*
- nutrir y/o participar en la construcción de políticas públicas departamentales  
→ *el departamento no considera que es una "ventanilla para distribuir recursos" pero un espacio para recoger ideas y necesidades desde la gente para pensar las políticas públicas*
- incentivar la comunicación y la transversalidad entre las direcciones departamentales para que dialoguen más  
→ *el equipo del PP asume una función importante para transmitir la palabra de las personas encontradas y que sea escuchada desde las diferentes direcciones*
- dinamizar la democracia e incentivar la movilización ciudadana, considerando que hay poca participación de la población en las elecciones (abstencionismo elevado)  
→ *pensar el PP como un dispositivo que permite a los ciudadanos formular propuestas de las cuales son ellos los actores*

Lo que se observa es que la dimensión financiera del presupuesto público no aparece de manera directa. El equipo tuvo que explicar en varias situaciones lo que es inversión y funcionamiento para que los

*Comentario de Periferia: Si el programa político del departamento se refiere a "reinventar el Gers" y entre otros la democracia, el PP busca mejorar y fortalecer el sistema representativo existente, lo que va en el sentido de una "democracia continua" como anunciado en la estrategia del programa político anunciado por el presidente con sus 6 ejes (ver en la página 2). No aparecen objetivos de otro sistema de participación y de una democracia más participativa.*

líderes puedan formular una idea que sea adecuada para el PP. No hubo tampoco información y reflexión sobre el presupuesto general del departamento porque no era el objetivo del PP.

### 3.1. Apreciaciones diversas sobre el PP

Entre las personas entrevistadas, las opiniones varían bastante sobre el interés del PP. Compartimos diferentes tendencias observadas:

- Algunos defienden el dispositivo destacando que: inicia un camino que permite "*hacer de manera diferente*", pero insistiendo sobre la necesidad de más pedagogía; una persona destaca su importancia para incentivar la participación y recoger ideas de la población, pero sin considerarlo como un dispositivo que debe seguir de manera permanente; se puede experimentar "*haciendo el camino al andar*" mismo haciendo errores; ayuda a conectarse entre personas y grupos.
- Otros tienen apreciaciones muy negativas: se busca "*algo que va rápido*" y que no se construye de manera más profunda; la participación no puede traducirse por "hacer campaña" por parte de los líderes que tienen proyectos y por una simple votación electrónica; genera competencia entre los actores; no es un dispositivo para aprender la participación; falta la definición colectiva de prioridades para el territorio.
- Actores de la sociedad civil afirman que lo han utilizado porque es el único canal (o uno de los pocos canales) para conseguir apoyo. Pero uno considera también que no es justo "*tener que venderse de esta forma*".
- También se escucha que es una manera de distribuir un poco de recursos a todos... también a los que no los necesitan (o que disponen de otras fuentes de financiamiento).

## 3.2. ¿De qué participación hablamos?

La experiencia del Gers muestra diferentes maneras/momentos para pensar la participación.

### ***La participación para la definición de las reglas del PP***

Hubo unas 3-4 reuniones para presentar el dispositivo en 2017 y proponer ideas para ver cómo organizar las reglas del PP. Estos momentos han permitido pensar el dispositivo a partir de una “lluvia de ideas” de los participantes.

Hubo adaptaciones entre la 1ª y la 2ª edición, propuestas por el equipo técnico, dialogadas con los políticos y debatidas en dos reuniones públicas.

### ***La participación de los líderes<sup>23</sup> que presentan ideas/proyectos***

Como mencionado al inicio de este capítulo, hubo bastante iniciativas en términos de ideas ( $\pm 1.000$  en 2018 y casi 600 en 2019). En el siguiente párrafo, retomamos algunos elementos sobre el perfil de los líderes.

Después, una vez que la idea está aceptada y se vuelve un proyecto a ser votado, la participación se traduce por “hacer campaña” y la lógica es de conseguir el máximo de votos con el riesgo de generar bastante competencia – como varios lo expresan en las entrevistas – (por ejemplo, en los mercados, a veces están presentes varios grupos que defienden cada uno su proyecto).

Aquí aparecen los líderes que tienen esta costumbre de “hacer campaña”, de buscar convencer a los demás, que conocen los canales/estrategias de comunicación pública. Pero también hay varios proyectos que no tienen esta práctica (en las entrevistas, un líder insiste para decir que no hace parte de sus habilidades y que no le gusta hacer eso). Por eso, el equipo técnico del departamento organizó actividades y documentos para ayudar en las campañas de comunicación.

Entre las personas entrevistadas, una se enoja diciendo “*puedes tener un proyecto poco interesante, pero muchos amigos que votan para ti y así ganas*”. Otra persona destaca la necesidad de “*definir un marco ético y visibilizar los valores del PP*” en relación a la manera de promocionar los proyectos y el voto.

---

<sup>23</sup> La palabra “líder” busca traducir “porteur de projet” en francés. Como no existe una traducción literal, se utiliza “líder” que nos parece transmitir la idea en el caso del PP Gers.

Por otro lado, un líder entrevistado destaca como ha sido emocionante de ver el número de votos conseguidos y el reconocimiento que les trae.

### 3.3. La participación de los votantes

El número de votantes aparece como un criterio de éxito del PP, destacando el grado de participación. Además, la posibilidad para personas que no residen en el departamento de votar permite incrementar los votos de manera significativa (en la realidad, representa hasta  $\pm 25\%$  de los votos).

Si hay muchas críticas para decir que se vota para los amigos, más que para los contenidos de los proyectos, la regla de elegir entre mínimo 3 y máximo 6 proyectos obliga a analizar diversos proyectos y posibilita conocer diferentes iniciativas.

Pero varios comentarios destacan un lado "un poco rápido" para incentivar las personas a votar, sin asegurarse de la comprensión profunda del proyecto y de la posibilidad de cada ciudadano de analizar más allá del título o de las personas que presentan el proyecto. Algunos afirman que es contraproducente en relación a una perspectiva de democracia.

Más allá del voto para tal o tal proyecto, varias personas del departamento esperan que participar en el PP sea una manera para los ciudadanos de aproximarse del departamento, una oportunidad para una relación más humana y más próxima con la población.

### 3.4. Perfil de los líderes de proyecto

Como mencionado, la palabra "líder" debe ser entendida como la(s) persona(s) que presenta(n) una idea, que se vuelve proyecto presentado al voto de la población.

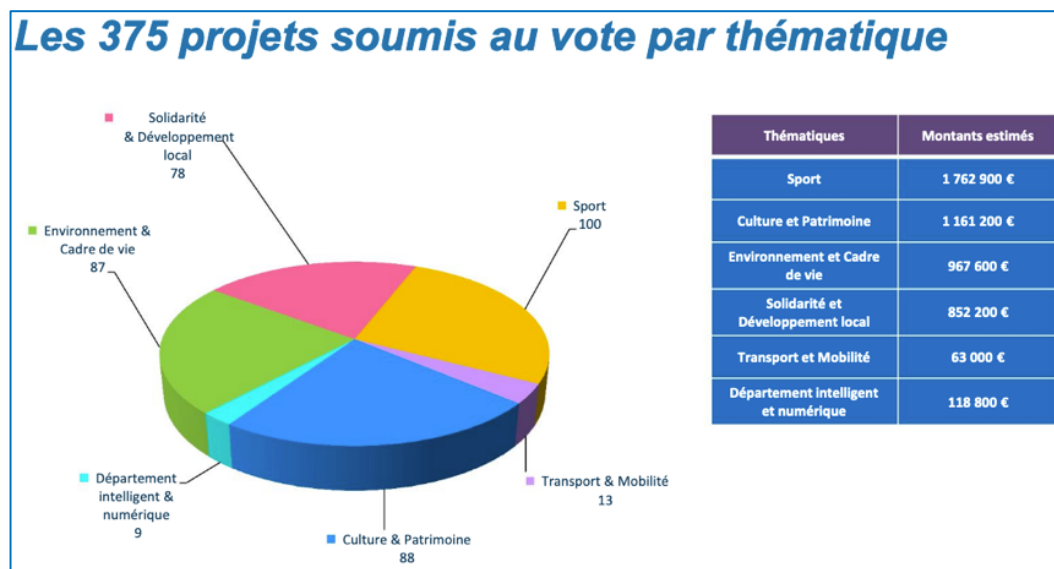
En la gran mayoría ( $\pm 80\%$ ), las ideas y proyectos presentados son de grupos ya existentes (en muchos casos, asociaciones jurídicamente constituidas) y que están acostumbrados con la elaboración de un proyecto. También, como explicado, muchos de ellos saben comunicar o tienen acceso a medios de comunicación para hacerse conocer. Se considera que solamente 20% de los líderes son personas que no pertenecen a asociaciones (en el momento de presentar la propuesta, lo que no significa que no han fundado una asociación después para gestionar el proyecto).

Si unos destacan las pocas oportunidades para las asociaciones de encontrar fuentes de financiamiento, también un líder expresa la accesibilidad del PP que *"no exige un proceso administrativo complejo"*. También insiste en la necesidad absoluta de involucrarse mucho para ganar votos que, al final, se torna una oportunidad para que la propuesta/asociación sea más conocida.

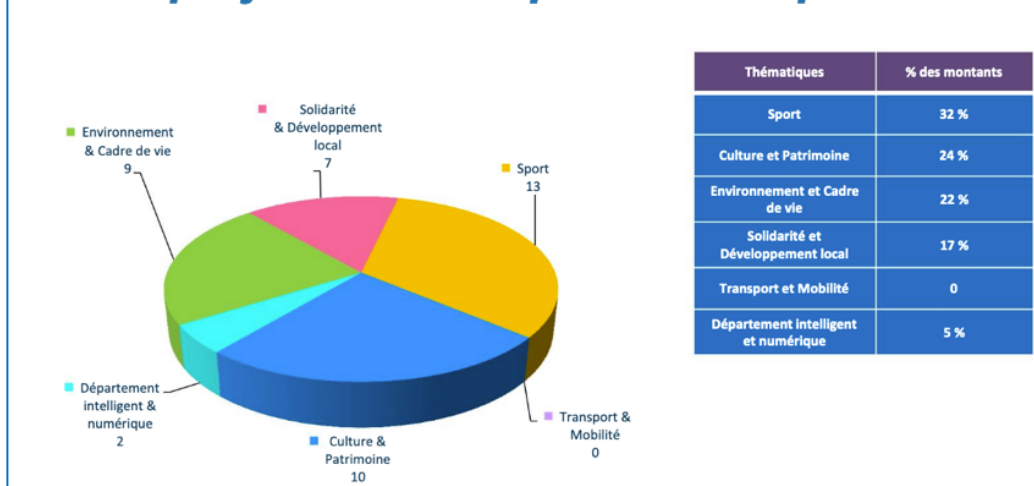
Diversas personas se preocupan con *"las poblaciones más precarias que no participan"*, con el riesgo de *"hacer del PP un dispositivo de privilegiados"* y quieren ver cómo construir dinámicas que permitan llegar hacia personas no acostumbradas. En los proyectos presentados (y ganadores), algunos son de grupos con personas en proceso de inserción y sin hábito de presentar/defender un proyecto públicamente, pero son pocos.

### 3.5. Temáticas de los proyectos

Un análisis disponible en la página del PP muestra las temáticas de las ideas y proyectos de la 1ª edición de 2018:



## Les 41 projets lauréats par thématique



Una especificidad del PP Gers es que – como se observa en el formulario para presentar una idea – no existe limitación temática, lo que significa que las propuestas iniciales no deben encuadrarse en las competencias del departamento (acción social, colegios y transporte escolar, algunas dimensiones culturales, parte del sistema viario...). De esta manera, el PP posibilita la emergencia de propuestas muy diversas y para todos.

El equipo técnico busca apoyar todas las ideas lanzadas, que sean dentro de las competencias del departamento o no. A veces, busca orientar las propuestas hacia otras instituciones. Para los proyectos que van a ser presentados al voto, se establece un dialogo para posibilitar el financiamiento a través de los recursos del departamento.

En la 2ª edición (del 2019), hubo bastante proyectos sobre temas ambientales, patrimoniales, para personas discapacitadas...

### 3.6. ¿Qué conexión con las orientaciones y políticas públicas?

El equipo del departamento destaca que uno de los objetivos del PP es la (re)-orientación de las políticas públicas (por ejemplo, los proyectos ganadores deben mostrar y divulgar sus acciones para poder inspirar futuras políticas públicas). Entre las personas entrevistadas, la mayoría

no lo han mencionado, lo que parece normal porque no aparece, ni esta anunciado en ningún documento.

La falta de conexión con las políticas públicas aparece en las críticas escuchadas, varias destacando la falta de trabajo sobre las orientaciones, como la definición colectiva de prioridades para el territorio. El PP aparece como un conjunto de propuestas/iniciativas desde la sociedad civil sin mucha coherencia y sin construcción de “algo colectivo”. Tampoco hay etapa que permita analizar la calidad de las propuestas.

Se trata de una lógica de convocatoria de propuestas que no están limitadas en términos de temas, pero tampoco presentan una orientación política clara en la medida de que el departamento quiere escuchar a la población sobre sus necesidades y perspectivas. Tampoco se aborda la cuestión del presupuesto departamental relacionada con cada temática porque no es la intención del PP como lo destacó el equipo departamental. El análisis de la viabilidad de las propuestas presentadas está realizado desde el equipo del PP, con consulta a los servicios temáticos cuando hay necesidad. A la vez, el equipo del PP hace un trabajo de difusión en los servicios departamentales, enviando todas las ideas y propuestas colectadas para buscar incidir en mediano plazo en las políticas temáticas del departamento.

### 3.7. ¿Escala(s) departamental y/o local?

El PP del Gers constituye la primera iniciativa en Francia de un departamento que implementa un PP. Este tipo de iniciativa exige ver como se trabajan las conexiones entre escalas territoriales: el departamento por un lado y los municipios por otro lado. Pero, considerando que el departamento está constituido desde los cantones y que muchas de las competencias de los municipios son manejadas desde las comunidades de municipios (*communauté de communes*), aparece una fuerte complejidad institucional poco visible para los ciudadanos.

Por ejemplo, las reglas del PP posibiliten que cada cantón tenga por lo menos un proyecto financiado. Pero, por otro lado, como lo explican diversas personas entrevistadas, esta realidad territorial puede generar competencia – y hasta conflictos – entre líderes de un mismo territorio, cada uno luchando por su proyecto y viendo los demás como potenciales competidores.



Para la implementación del PP, se observa que el papel asumido por los municipios puede contribuir bastante en la dinámica. Así una alcaldía que difunde las ideas lanzadas en su territorio municipal y que incentiva el voto apoya el proceso. Pero, a veces, las consideraciones partidarias pueden limitar y complicar.

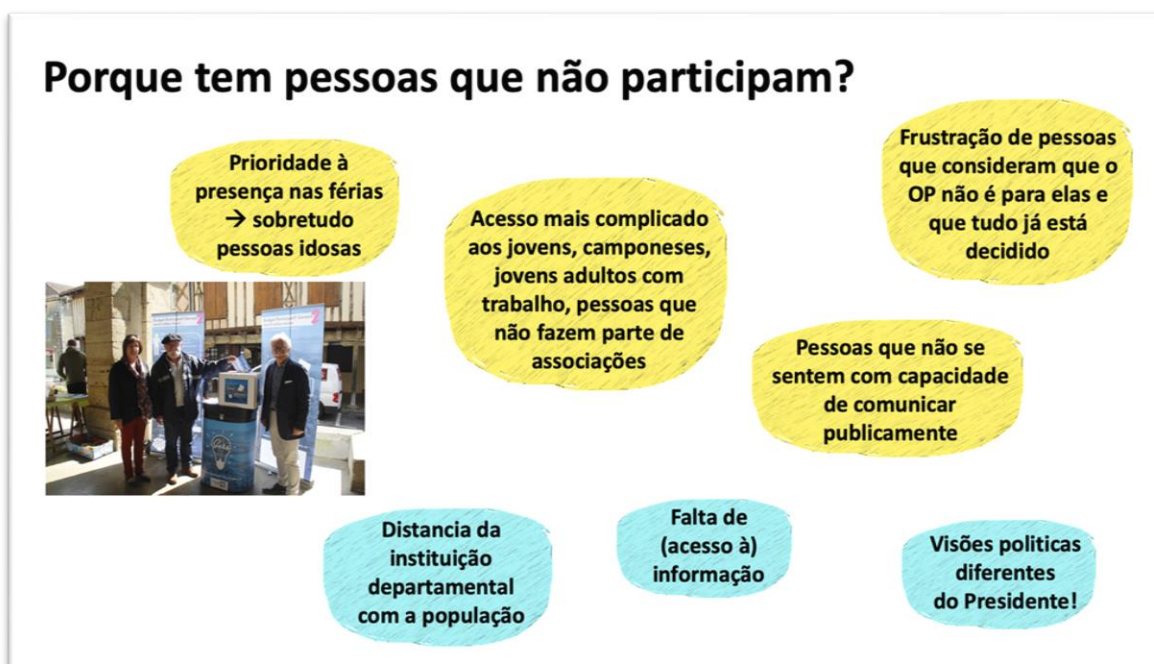
En las entrevistas, aparece que las personas encontradas en los mercados buscan antes de todo votar para proyectos locales (de su municipio). Parece que, al final, la complejidad institucional, combinada con los intereses partidarios, no ayuda a lograr una visión de conjunto y de territorio más amplio. Ya hubo tentativas para que algunos proyectos sean pensados entre grupos de municipios vecinos (buscando compartir equipamientos y materiales...), pero, en la próxima edición del PP, el departamento buscará incentivar proyectos más focalizados hacia la escala departamental.

#### 4. ¿Por qué la gente no participa? y pistas para superar esta dificultad

A través de las entrevistas, aparecieron **varios factores que explican la no-participación** en el caso del PP Gers:

1. El hecho de no conocer y no haber escuchado nada sobre el PP. A pesar de la amplia campaña de comunicación, hay personas que no leen los periódicos, no tienen acceso a los medios digitales o no están conectadas con las redes sociales en las cuales se divulga la información.
2. La presencia en los mercados ha sido un elemento importante, pero las personas encontradas en los mercados semanales son mayoritariamente ancian@s, lo que limita los contactos y deja afuera una amplia parte de la población que trabaja, que no va en los mercados...
3. También es más difícil tener acceso a algunos perfiles, específicamente para incentivar estas personas a proponer ideas y proyectos:
  - los jóvenes
  - los campesinos
  - los jóvenes adultos (30-40 años) que trabajan y no van en los mercados durante la semana
  - las personas que no están participando de asociaciones (deportivas, culturales...)

4. Las divergencias políticas con el presidente del departamento – que esta abiertamente con la iniciativa del PP – generan desconfianza.
5. La frustración existente en personas que consideran que “*todo eso no es para ellas*” y que “*las cosas ya son definidas de antemano*”. Se trata de personas que no se sienten líderes para defender un proyecto y que tienen la impresión de no reunir las condiciones que observan en los demás (capacidades y canales de comunicación), especialmente cuando se considera la necesidad de “hacer campaña”.
6. Por fin, una cierta dificultad de “llegar” a la gente, ya que se trata de una iniciativa departamental y que esta escala/institución no mantiene relaciones directas con toda la población del Gers!



De esta manera, el equipo del PP considera que el desafío prioritario es llegar a “los jóvenes adultos de 30-40 años que no están en una asociación” para aumentar el número de proyectos de personas (y no de asociación ya existente). De manera más amplia, la idea es de ver como posibilitar/incentivar la participación de otras personas que hasta ahora no han estado o no se han sentido parte del proceso.

Aquí van **algunas perspectivas para involucrar a más gente** que han sido expresadas por las diferentes personas encontradas:

- De manera general, varios destacan la importancia de estar más presente en el territorio, pero se expresa y se traduce de diferentes formas:
  - para algunos, significa encontrar modos de estar presente, junto con las personas para “encarnar” más la dinámica y posibilitar más contactos; eso también pasa por el involucramiento de las alcaldías (que corresponden a una referencia central para los ciudadanos) porque tienen un papel importante para dar vida al PP y a las propuestas en su territorio;
  - el equipo PP (que es muy pequeño) quiere privilegiar lugares específicos para estar presente y encontrar nuevas personas; en este sentido, quiere trabajar con los “tiers-lieux” donde se encuentran otros perfiles de personas;
  - para otra persona, no se trata solamente de estar presente, pero también de generar un profundo intercambio humano que permita a las personas sentirse en confianza y consecuentemente sentirse parte; en este sentido es la preocupación de ver “*¿cómo lograr un dialogo con las personas para que ellas digan lo que les importa realmente y no lo que un técnico o un profesional quiere escuchar de ellas?*”.
- También aparece la idea de abrir canales para llegar a personas más específicas:
  - con los jóvenes, está bien la idea de reservar 10% del presupuesto para proyectos de jóvenes, pero como “*facilitar un apoyo para que ellos puedan pensar algo diferente que siempre reproducir skatepark, etc.*”?
  - a través de los colegios (que corresponde a una responsabilidad de los departamentos), sensibilizar a los estudiantes de 12-14 años y a sus papas;
  - organizando días de sensibilización hacia grupos: por ejemplo, el equipo PP ya realizó encuentros con jóvenes agricultores;
  - colaborando con los servicios sociales (otra responsabilidad de los departamentos) para llegar a las personas más vulnerables.

- Para el equipo del PP, un camino para alcanzar otras personas es a través de la actuación de los proyectos ganadores, considerando que, si reciben dinero para su proyecto, tienen una responsabilidad para mostrar a la sociedad lo que hacen (por ejemplo, una asociación que realiza cursos de fotografía y que así llega a nuevas personas).

## Propostas para superar a não-participação

### Estar mais presente:

- em termos de numero de pessoas ou a través de outras instituições (municípios...)
- em lugares diferentes
- na qualidade de relacionamento

### Com o sem sorteio?

- SIM porque garante diversidade e cruza visões diferentes
- NÃO porque é contraditório à democracia

### Abrir/aproveitar canais específicos:

- colégios para chegar aos jovens (e suas famílias)
- serviços sociais para atingir pessoas em situações mais precárias

### Possibilitar uma reflexão mais profunda sobre prioridades para o território e como incidir nas políticas públicas

- construção de uma cultura comum
- aportes de fora para ser criativo
- grupo para fazer recomendações sobre o orçamento

- Varias personas expresan su rechazo para participar si no hay una reflexión más profunda sobre las prioridades y el presupuesto, también como camino para incidir en políticas. A partir de eso, formulan sugerencias:
  - Una persona destaca que lo central es definir prioridades y que tal vez la parte presupuestaria sea secundaria. Se trata de un trabajo sobre los bienes comunes, los recursos comunes, posibilitando llegar a definir "*¿cuáles son las prioridades para nuestro territorio?*".
  - Construir una cultura común para reflexionar juntos, lo que necesita involucrar a pensadores, posibilitando el aporte de conocimientos desde afuera, mostrando

experiencias de otros contextos, etc. *"Si no se tiene las claves, no se puede ser creativo."*

- Otra persona defiende que por lo menos una parte del presupuesto departamental sea pensada con un grupo de ciudadanos. En un primer momento, serían formados en relación a las nociones de interés general y colectivo, y de cómo se construye un presupuesto para que después puedan dar orientaciones sobre las inversiones necesarias. Y así, año tras año, habría semillas en la población definiendo prioridades para el territorio.
  - Formar las personas para que conozcan los mecanismos administrativos y sepan cómo se piensa un proyecto, un proyecto para el territorio, una política...
  - Para una persona, trabajar de esta forma (buscando formar a la gente u organizando una comisión de ciudadanos) corresponde a mantener lo que ya se hace: concentrar la información en pocas personas – que muchas veces son siempre las mismas – y alimentar de esta forma espacios de poder para algunos.
- En relación a quien involucrar en estos espacios y reflexiones, apareció la idea del sorteo, pero no solamente...
    - Una defiende el sorteo para garantizar una heterogeneidad y posibilitar una mezcla de opiniones sin jerarquía, destacando la importancia de las formas de moderación de los espacios.
    - También aparece la idea de trabajar con personas y organizaciones existentes para alcanzar diversidades y no hacer un PP entre personas de un mismo perfil. Lo importante es cruzar las visiones sin que una supere a la otra.
    - Otra considera que el sorteo es contradictorio a la idea de democracia... pero que, de cualquier forma, lo importante es que las personas (políticos o no, ciudadanos sorteados o no) trabajen juntas para adquirir conocimientos y construir una cultura común.

*Comentario: La idea del sorteo apareció en dos entrevistas de actores de la sociedad civil, pero sin profundizarla en términos de sentido, finalidad y modalidades (¿en qué grupos/públicos sería realizado el sorteo? ¿cuántas personas? etc.). Pero demuestra la necesidad de retomar estas propuestas para pensarlas de manera colectiva y ver si podrían nutrir la idea de "reinventar la democracia".*

## 5. Apreciación final desde Periferia

Analizar con actores locales la participación en el marco del PP Gers está siendo muy interesante en la medida de que posibilita profundizar la relación al territorio, las dinámicas sociales, las relaciones entre los actores a partir de un dispositivo específico. El formato de entrevistas ha permitido conversaciones e intercambios amplios que posibilitaron abordar la vida local y sus perspectivas.

De manera más general, conociendo diversas otras experiencias de PP, valoramos la dinámica existente en el caso del Gers que demuestra la capacidad de hacer de una intención política un proceso al cual una amplia franja de la población está respondiendo. Pero, de la misma manera que algunas personas lo comentaron, habría que averiguar la conciencia que el dispositivo generó y está generando: ¿hasta qué punto los votantes perciben que están tomando decisiones sobre el uso de los recursos públicos? ¿de qué manera los líderes de proyectos, los servicios públicos y la población en general está vinculando las propuestas a políticas públicas? Son preguntas que necesitarían seguir dialogando para poder profundizar la propuesta y tal vez proponer adaptaciones. Para Periferia, la finalidad de un PP no reside solamente en financiar iniciativas, pero por un lado en el proceso pedagógico muy concreto que relaciona las iniciativas ciudadanas a las políticas públicas (a veces cuestionadas por las propuestas pensadas desde la sociedad civil) y por otro lado en el potencial de justicia social que un PP busca a través de medidas que posibilitan reequilibrar la inversión pública hacia sectores de la población poco escuchados y considerados. Pero, para los iniciadores del PP en el Gers, no es la intención; ellos han pensado el PP como una herramienta para escuchar las ideas y propuestas de la población: *“se trata de una base de trabajo que permite juntar materiales”*.

Los números elevados de proyectos y de votantes llaman la atención de esta experiencia en el Gers. Avanzamos dos elementos que explican esta movilización y que necesitarían ser analizados antes de ser confirmados: el territorio sin grandes ciudades y poco denso, situado al extremo de la región “Occitanie”, no es muy considerado públicamente y no se caracteriza por una actuación fuerte desde los actores de las políticas públicas nacionales, lo que da al departamento más posibilidad para actuar y “ocupar este vacío”; este primer elemento nos lleva al segundo – expresado por varios líderes – que son las opciones limitadas para conseguir financiamiento (por eso, varios comentaron que el PP era casi la única manera de financiar sus

actividades). Entre las propuestas del PP Gers, se observan varios proyectos innovadores, pero una buena parte de las iniciativas podrían haber sido financiadas por políticas y fondos públicos existentes.

Con esta amplia movilización entorno al PP Gers, observamos – y varias entrevistas lo destacan también – un fuerte componente de “campañas de comunicación”: por un lado, desde el departamento hacia la población, pero también en el proceso de implementación a través de la búsqueda de votos desde los líderes. Nos preocupa la importancia – muy central – de este componente de comunicación, dejando poco tiempo a una profundización de las finalidades del PP, de las reglas, de las orientaciones, de lo que significan los votos, etc. Pero, como ya lo hemos expresado, no era la finalidad del departamento en esta etapa del PP.

Con la experiencia del PP Gers, consideramos que, antes de responder a la pregunta del *"¿porqué las personas no participan?"*, es necesario analizar *"¿de qué participación hablamos?"* y es lo que empezamos a hacer con las entrevistas. No hubo esta reflexión colectiva en el PP Gers y, si para Periferia habría que profundizar *"¿cuál es la participación que se quiere para reinventar la democracia?"*, no es el objetivo del dispositivo en el Gers.

Con la finalidad de responder al *"¿porqué las personas no participan?"*, este documento ha posibilitado destacar diversos desafíos:

- Más allá de los números impresionantes del PP Gers y de la perspectiva de seguir aumentándolos a través de nuevas personas movilizadas, aparece la necesidad de garantizar la cualidad y la diversidad de la participación y ver como *"subir juntos a un grado superior"*.  
Por ejemplo, diversos comentarios escuchados de varias personas nos hacen preguntar *¿cómo pasar de una lluvia de ideas o de proyectos a la construcción de una cultura común o de prioridades compartidas?*
- La cantidad de proyectos e iniciativas muestra el dinamismo del dispositivo, pero lo que nos llama la atención es de observar cómo, fácilmente, se reproduce mecanismos del sistema que buscamos hacer evolucionar.  
Algunas entrevistas destacan que, a través de las campañas de comunicación desde los líderes, se limita/excluye a personas poco escuchadas o que se sienten más frágiles. Sentimos la necesidad de ser creativo para involucrar a otras personas.

- La opción de privilegiar los mercados para encontrar a la población corresponde a una realidad muy enraizada en la cultura local. A la vez – como ha sido expresado por varias personas, incluyendo del departamento – limita los encuentros a las personas disponibles para estar en los mercados. Nos parece que una dinámica de participación debe multiplicar los canales de encuentros y posibilitar también momentos con posibilidad de más profundización.
- Siendo un dispositivo que incentiva dinámicas de participación ciudadana, el PP Gers no se enfoca en un trabajo sobre el(los) presupuesto(s) público(s), ni de manera directa sobre las políticas públicas. Consideramos que muchas experiencias de PP posibilitan pensar de manera colectiva las prioridades para el territorio, o por lo menos buscan incidir en las políticas públicas.

En relación a la Investigación Acción Participativa, esperamos que la experiencia del Gers contribuye para aportar elementos a la pregunta inicial, a pesar de que no es fácil identificar y entrar en contacto con personas y grupos que no participan. Por otro lado, ella destaca la cuestión de la escala territorial e institucional desde la cual pensar e implementar un PP. Si parece más accesible a nivel de un municipio, la iniciativa departamental del Gers muestra sus potenciales (entre otros, ampliando la realidad y diversidad territorial) y sus límites (por ejemplo, la dificultad de comprensión, la poca visibilidad de los políticos y de su actuación); pero también aporta al debate la cuestión de las articulaciones entre instituciones públicas de diferentes escalas y sus posibles sinergias.

A nivel local, consideramos que las percepciones destacadas en este documento de trabajo puedan contribuir para pensar dispositivos que aproximan los actores del territorio del Gers para (re)pensar sus relaciones, sus formas de democracia y de construcción de las políticas públicas para tod@s.





## Participación en los presupuestos participativos de Conil de la Frontera



**Virginia Gutiérrez Barbarrusa**  
*Universidad Pablo de Olavide*  
**Vicente Barragán Robles**  
*Universidad Pablo de Olavide*



*El que se limita a decidir  
- a elegir alternativas propuestas-  
está dominado por el que trazó estas alternativas.  
(J.Ibañez, 1985)*

## 1. Presentación del trabajo y de la investigación

El presente informe se encuadra dentro del proyecto de Investigación Acción Participativa “¿Por qué la gente no participa más? ¿Cómo incrementar la participación ciudadana?” con la perspectiva de encontrar propuestas para superar los obstáculos y frenos a la participación individual y colectiva impulsado por la Universidad de Murcia, y coordinado por Antonia González Salcedo, José Manuel Mayor Balsas e Yves Cabannes. La propuesta está contextualizada en el presupuesto participativo de Molina de Segura, enmarcado en las investigaciones previas realizadas por José Manuel Mayor Balsas.

En este caso, presentamos los resultados relativos a los pps impulsados en el municipio de Conil de la Frontera (España), para dar respuesta a la demanda recibida por el equipo coordinador del proyecto sobre el análisis comparativo entre distintas localidades con pps en Europa, y formará parte del trabajo coordinado con los equipos formados en Valongo, (Portugal) y en el Departamento del Gers (Francia)

El objetivo general de los informes intentará llegar a responder a factores habilitantes y limitantes para la participación, centrándose en grupos de personas según grados de relación con la participación ciudadana y social, y concretamente con los procesos de presupuestos participativos, estos grupos serían:

- a) Las / los que nunca participan de la vida pública del pueblo o de la ciudad: juntas de vecinos, grupos culturales, asociaciones variadas, deportes, etc.
- b) Las / los que participan ocasionalmente de la vida pública del pueblo o de la ciudad.
- c) Las /los que participan en la vida pública de su pueblo o ciudad, pero que no participan en los canales abiertos por el municipio, y en particular en los presupuestos participativos.
- d) Las/los que participan ocasionalmente en los PP.

El objetivo por tanto se centrará en aportar información para acercarnos a la respuesta que ilustra el título de la investigación: “¿Por qué la gente no participa más? ¿Cómo incrementar la participación ciudadana?”. Para ello el presente informe utilizará básicamente metodología cualitativa, entendemos que más apropiada para este objetivo, además de revisión bibliográfica y datos cuantitativos generales de la población y del propio proceso. Se han llevado a cabo dos entrevistas en profundidad a responsables políticos de los presupuestos participativos y a través de un a deriva por el pueblo se ha contactado y conversado con 10 personas al azar, utilizando para ello un guión-cuestionario para recabar la información, en dos sesiones diferentes en dos días.

El informe, siguiendo la propuesta inicial, está estructurado siguiendo las fases establecidas de: revisión documental y de contexto, diseño de las herramientas de indagación (entrevista y deriva), resultados del trabajo de campo realizado y redacción del informe final.

Se divide en un primer apartado de contextualización sobre el municipio de Conil, el diseño institucional establecido a través del Reglamento de Participación Ciudadana y un análisis sobre la caracterización del tejido social formal existente; un segundo apartado donde se revisa el proceso de presupuesto participativo en la localidad desde sus inicios, su autorreglamentación y los datos relativos a las partidas presupuestarias, tomados de la web del proceso *Conilusión*; un tercer apartado que encuadra el trabajo de campo, partiendo del diseño de las herramientas empleadas, se realiza el análisis de los resultados obtenidos; finalmente, en el último apartado se exponen las conclusiones y algunas ideas que puedan servir para el debate como propuestas para profundizar en los factores habilitantes y sugerencias de posibles aperturas de líneas de trabajo.

El trabajo que se presenta no intenta ser un informe de evaluación sobre el presupuesto participativo en Conil, más bien será un acercamiento enfocado en los posibles factores limitantes y habilitantes para la participación ciudadana que modestamente pueda contribuir a mejorar el desarrollo del proceso en el municipio y que pueda a su vez generar ideas para poder conversar con otros contextos e iniciativas de políticas públicas participadas.

Agradecemos la invitación a participar en este proyecto a Antonia González Salcedo, a José Manuel Mayor Balsas y a Yves Cabannes, coordinador de los grupos internacionales, así como a las personas que

los integran, por la oportunidad que nos brindan para participar en espacios de trabajo que busquen profundizar en la calidad de nuestras democracias.

## 2. El contexto

Conil de la Frontera es un municipio costero de la Provincia de Cádiz, ubicado en la Comunidad Autónoma de Andalucía (España). Cuenta con una superficie de 88,61 Km<sup>2</sup> distribuidas en tres núcleos territoriales y con una población de 22.529 habitantes según los datos proporcionados por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía ([IECA](#)).

En cuanto a la distribución de la población por edad, un 21,9% es menor de 20 años y un 15,3% es mayor de 65, con un incremento del 7,9% en los últimos 10 años. La inmigración también es un factor que considerar en su estructura poblacional, pues los datos nos informan de que, en el año 2019, se cuenta con la presencia de 1118 extranjeros (casi un 5% de su población) procedentes en su mayoría de Marruecos (un 18,1% sobre el total de personas extranjeras censadas en la localidad).

En lo que se refiere a su actividad económica, la agricultura junto al turismo son los principales motores del municipio. Su ubicación en la costa atlántica, próxima al estrecho de Gibraltar, hacen de Conil un atractor principal en los meses de verano, contando con un importante número de plazas hoteleras y un modelo turístico que promueve la economía doméstica y local, y la preservación del medio ambiente, frente a otros modelos más depredadores ecológicamente hablando. Aun así, la tasa de desempleo registrado en 2019 ascendía a más de un 20% (concretamente se situó en el 22,9%), por lo que destaca el impacto de la crisis en la economía local, y la situación de vulnerabilidad social a la que se enfrentan muchas de las familias conileñas.

A nivel público municipal, cuenta con un Presupuesto anual de algo menos de 30 millones de Euros (27.514.223 € en 2017).

Las últimas elecciones locales han dado como resultado la continuidad del gobierno anterior, siendo Izquierda Unida el partido más votado,

seguido del Partido Socialista Obrero Español, Andalucía por Sí, Partido Popular y Ciudadanos. Dichos resultados permiten la continuidad de las políticas públicas puestas en marcha con anterioridad, como son los Presupuestos Participativos (de ahora en adelante, pps).

## 2.1. Participación institucionalizada a través del Reglamento de Participación Ciudadana

El municipio cuenta con un Reglamento Municipal de Información y Participación Ciudadana. En el mismo se incluye en su Título Primero el derecho a la información, que se vehicula principalmente a través del Boletín Informativo Municipal (BIM) y prevé la participación de los grupos políticos (a través de sus concejales de forma proporcional a la representación local) y vecinal (a través de tres representantes de las Asociaciones de Vecinos existentes en la localidad) en su Consejo de Redacción.

En el Segundo Título del Reglamento se establece la participación ciudadana en los Plenos a través de la realización de Ruegos y Preguntas dirigidas al Pleno sobre los temas de competencia municipal. También se recoge en su Título Tercero la organización de la Participación Ciudadana a través de los Consejos Locales de Participación, distribuidos por áreas de gestión, entre los que se incluyen los siguientes: Juventud, Deportes, Cultura, Bienestar Social, Zonas Rurales de Conil, Medio Ambiente, Mujer, Escolar, Solidaridad, Salud, Económico y Social. La composición de cada Consejo conlleva la participación de los representantes de los grupos políticos y de los representantes del tejido asociativo, vecinal y de las organizaciones sectoriales correspondientes y afines a cada uno de ellos. También se establecen las competencias de dichos Consejos, entre las que destacan la organización de actividades o la distribución de los recursos financieros, pudiendo proponer la distribución de las partidas presupuestarias destinadas a los Consejos Locales. El documento recoge las cuestiones relativas a los mecanismos de participación directa de la ciudadanía a través de las figuras del Referéndum y la Consulta Popular. Por último, un Título destinado a las Asociaciones locales, referente a la obtención de subvenciones públicas y acceso a los medios públicos municipales, especialmente al BIM, así como los procedimientos de registro para el reconocimiento de utilidad social de las mismas.

## 2.2. Caracterización del tejido formal

La existencia de este Reglamento anterior al año 2000, nos sugiere la existencia de un tejido social organizado mínimamente implantado en el municipio, si atendemos a los procesos locales que por lo general han dado lugar a este tipo de organización social y vecinal en el conjunto del estado español. La existencia de una ciudadanía organizada y reivindicativa, heterogénea, han podido canalizar sus demandas al ámbito decisorial público a través de los Consejos Locales temáticos recogidos en el Reglamento de Participación Ciudadana, y desde el año 2013, a través de los pps.

Según consta en su web municipal<sup>24</sup>, Conil cuenta con un tejido asociativo variado y heterogéneo, incluyendo en el listado de su Registro un total de 129 organizaciones con una variada tipología establecida según el ámbito de interés de los distintos grupos organizados: 4 Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos (AMPAS), 19 Asociaciones Vecinales (AAVV), 3 Asociaciones de Mujeres, 12 Asociaciones Culturales, 6 Asociaciones Deportivas, 2 Asociaciones de Consumidores, 4 Hermandades, lo cual sugiere la riqueza social y comunitaria del municipio, reflejando el interés por lo público y lo común y la capacidad organizativa de sus habitantes.

Atendiendo a algunos estudios que hacen mención a la presencia de un tejido social articulado a través de organizaciones sociales de distinto tipo, para un desarrollo exitoso de los PP (Montecinos, 2011), sería necesario, considerar ciertos aspectos que definen a los grupos internamente (intra) y las posibles relaciones existentes entre éstos (inter) para caracterizar el tejido social y organizativo del municipio: por ejemplo, analizar su capacidad organizativa, el número de personas que componen estas organizaciones, su poder de influencia hacia el tejido informal, su capacidad de convocatoria, su incidencia en la política local,... las razones, en suma que pudieran hacer de Conil un municipio fortalecido especialmente por la articulación de redes sociales y comunitarias presentes en su territorio.

---

<sup>24</sup> <https://www.conildelafrontera.es/asociaciones>.

### 3. Los Presupuestos participativos en Conil

#### 3.1. Un proceso Autorreglamentado siguiendo la Declaración de Antequera

En abril de 2013 se realizaron en Conil las I Jornadas de elaboración de la Ley Andaluza de Participación Ciudadana, tras este encuentro el equipo de gobierno y la ciudadanía participante realizaron un manifiesto en el que se recogían varios puntos para profundizar en la democracia participativa, con el objetivo de construir un modelo de ciudad donde la ciudadanía “pueda participar, donde tenga la posibilidad de ser protagonista de su propio futuro”. Es a partir de este año cuando Conil inicia su proceso de pps. Una característica importante del pps de Conil es su referencia hacia los principios básicos de la Declaración de Antequera, siendo un proceso universal (una persona un voto), vinculante (lo que se decide se realiza), aplica criterios de justicia social, es autoreglamentado<sup>25</sup>, tiene fases de rendición de cuentas periódicas, y además utiliza un lenguaje popular. El autorreglamento en su artículo segundo vincula el proceso a la defensa de lo público y a la rendición de cuentas.

Los órganos de participación serán las asambleas de zona, la asamblea de ciudad y la Comisión de Seguimiento. Es en la asamblea de ciudad, máximo órgano del proceso, donde se elabora el autorreglamento, en reuniones abiertas cada año, es el órgano donde se da la rendición de cuentas sobre el proceso y se proclaman los resultados. Las asambleas de zona son órganos descentralizados para acercar el proceso a la ciudadanía, en ellas se debaten, proponen, seleccionan y priorizan propuestas. La Comisión de Seguimiento es el órgano encargado de velar por la información, evaluación y seguimiento de la ejecución del proceso de pps, entre sus funciones supervisa la elaboración anual del autorreglamento, define y supervisa el calendario de actividades del proceso, aplica a las propuestas viables los criterios de justicia social, previamente a las votaciones (es una de los cambios que ha habido en el autorreglamento, antes se hacía posteriormente a las votaciones).

Además de estos órganos fundamentales existen los grupos motores del proceso que son grupos voluntarios de trabajo de cada zona que

---

<sup>25</sup> En este enlace se puede consultar en línea el documento de Autorreglamento de los Pps de Conil dela Frontera, ejercicio 2018-2019  
<https://gobiernoabierto.dipucadiz.es/uploads/indicadores/1553861090325.pdf>



dinamizan, informan y promueven la participación de las asociaciones y de la vecindad en general. Preparan las asambleas de zona, proponen las fechas y lugar de las asambleas y colaboran con la difusión. Están abiertos a la ciudadanía y cuentan con el apoyo del Ayuntamiento. A lo largo del proceso se ha incorporado un grupo motor específico infantojuvenil.

Además de las votaciones, en urna y por internet, el proceso cuenta con dos encuentros de trabajo para las propuestas: El Foro y Talleres Sectoriales de deliberación y priorización. En el Foro existe un encuentro ciudadano-técnico donde trabajan las propuestas y sus viabilidades técnicas, en los Talleres Sectoriales (uno por delegación con presupuesto a debate) se prioriza un número máximo de propuestas, establecido por la Comisión de Seguimiento, estos talleres son abiertos. Las propuestas priorizadas y viables pasan a votación, es un trabajo previo de deliberación y selección de propuestas antes de las votaciones.

El ciclo del pps de Conil sigue anualmente un orden en 5 fases, como ejemplo podemos ver el calendario de 2019:

**Tabla 1. Calendario de los Presupuestos Participativos de Conil. (2019)**

<b>Fase 1: evaluación, elaboración y aprobación autorreglamento (abril)</b>	
Taller de autorreglamento	3 abril
Asamblea de ciudad	17 abril
<b>Fase 2: información y recogida de propuestas (30 de abril al 30 de junio)</b>	
Campaña de información y dinamización, presentación de propuestas (inclusión de colegios e institutos)	27/30 de abril al 31 mayo
Plazo para presentación de propuestas	1- 31 de mayo
Campaña de información y dinamización para la participación talleres de deliberación	1-21 de junio
Agrupación de las propuestas por delegaciones y bloques temáticos	5 y 6 de junio
Talleres de deliberación y priorización de propuestas	18, 20 y 21 de junio
<b>Fase 3: estudio de la viabilidad técnica, económica y competencial (julio-septiembre)</b>	
Estudio de la viabilidad de las propuestas	Julio-primera semana de septiembre
Convocatoria y celebración de los foros	18-19 de septiembre
Difusión pública de las propuestas que se someterán a votación	24 de septiembre

**Fase 4: aplicación de criterios de justicia social y proclamación de resultados** (1-30 octubre)

Sesiones de visita a las propuestas y aplicación de criterios	1-15 octubre
Proclamación y difusión de los resultados	15-30 octubre

**Fase 5: votaciones**

Campaña de difusión y dinamización de las votaciones	15-30 octubre
Votación digital	31 de octubre al 13 de noviembre
Votación en IES	Del 5 al 8 noviembre
Votaciones	Finalizan el 25 noviembre
Renovación Comisión de Seguimiento	Diciembre
Evaluación	Por concretar

Fuente: <https://conilusion.org/c/8kLB4XzatyUbloxNHGyHY8pfXxyxfGU6>

Tres cuestiones parecen significativas en el proceso de elaboración del autorreglamento. Por un lado, la incorporación de los Foros y Talleres de Deliberación, y por otro, la incorporación de la participación infantojuvenil y la inclusión de la participación digital.



### 3.2. Del presupuesto, ¿de qué hablamos?

De los datos que podemos trabajar, abiertos en la [Web](#) del Presupuesto Participativo de Conil, observamos que el gasto para el pps para los años 2017 y 2018 ha ascendido a 518,176 y 486,202 respectivamente, no encontramos información de los años anteriores ni de la cantidad concreta de 2019, en notas de prensa se dice que es cercana a medio millón de euros. En el autorreglamento podemos leer: "El equipo de gobierno se compromete a aumentar como mínimo el 5% del presupuesto destinado a la Participación durante 2016, 2017, 2018". Con los datos a disposición podemos ver que este punto no se ha cumplido. Tampoco hemos podido comprobar que se cumpla el protocolo de seguimiento de las propuestas al que se refiere el autorreglamento, donde se hace referencia a la información que debería estar en la Web, en ella se debería especificar en qué momento se encuentra la ejecución de todas las propuestas ganadoras del proceso en cada año.

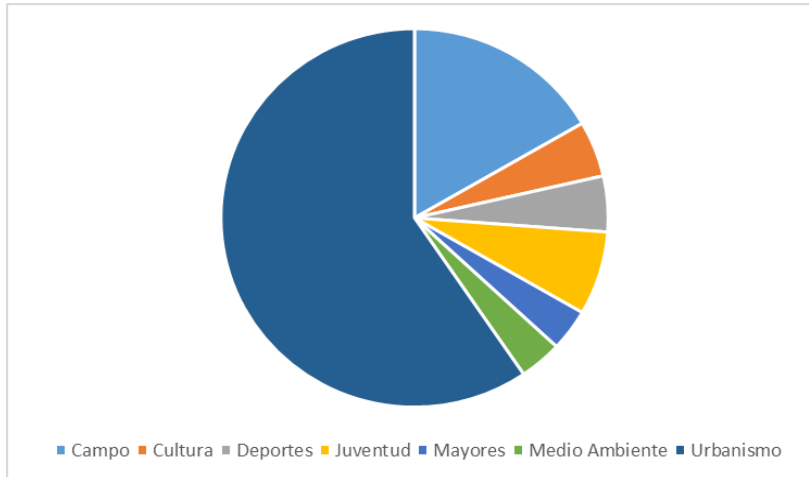
Existe información más detallada del gasto de 2018 por las 7 áreas que entran a debate, que ascienda en 2018 a 486.202,51€

**Tabla 2. Distribución por Delegaciones para el Presupuesto Participativo. (2018)**

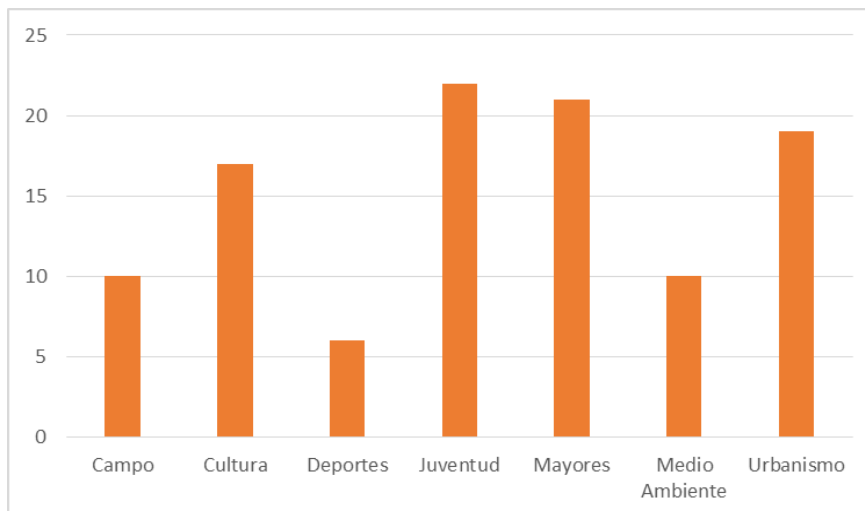
Campo	81.033,75€
Cultura	23.152,50€
Deportes	23.152,50€
Juventud	34.728,75€
Mayores	17.364,38€
Medio Ambiente	17.364,38€
Urbanismo	289.406,25€

Fuente: <https://conilusion.org/c/8klB4XzatyUbloxNHGyHY8pfXxyxfGU6>

**Ilustración 1. Presupuesto por áreas 2018**



**Ilustración 2. Propuestas votadas ganadoras por áreas**



Las áreas a debate están fijadas en el propio autorreglamento y son las 7 áreas que figuran en los gráficos las que participan, reservando parte de su presupuesto para el proceso de pps. Como mencionamos, y según la redacción del autorreglamento, las áreas que entran en pps tienen el compromiso de aumentar el presupuesto que cada año ponen a debate en un 5%, este hecho no se ha podido comprobar. Áreas

como hacienda, fiestas o servicios sociales no entran a debate, al menos hasta el momento.

El presupuesto general aprobado en 2018 en Conil es de 28.604.212,02. Corresponde pues a un **1,7 por ciento del presupuesto municipal**, sin descontar los gastos fijos.

Las propuestas tienen un límite presupuestario según el autorreglamento: "Su coste no podrá ser superior al presupuesto disponible en el área correspondiente. En el caso de las propuestas en materia de Urbanismo, estas no podrán tener un coste de ejecución que supere el 60% del presupuesto de la partida del área"<sup>26</sup>. En 2019 como novedad "hay que señalar que el coste máximo para propuestas de urbanismo será de 40 000 € por propuesta, para facilitar el proceso de ejecución de dicha propuesta"<sup>27</sup>.

**Tabla 3. Datos sobre proyectos presentados, sometidos a votación, elegidos, realizados y número de votos registrados (años 2017, 2018, 2019)**

	2017 <sup>28</sup>	2018 <sup>29</sup>	2019
Número de ideas presentadas	345	(400 <sup>30</sup> ) 385 <sup>31</sup>	372 (103) <sup>32</sup>
Número de proyectos a ser votados	105	(40) 69	73
Proyectos elegidos	Sin datos	Sin datos	49
Proyectos realizados	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Número de votos	906	(1000)	883

Fuente: <https://conilusion.org/> ; <https://www.diariodecadiz.es/janda/medioambiente-obra>

<sup>26</sup> Artículo 14 Autorreglamento, visto en línea 26/08/2020:

<https://gobiernoabierto.dipucadiz.es/uploads/indicadores/1553861090325.pdf>

<sup>27</sup> Información extraída de rueda de prensa, visto en línea 26/08/2020:

<https://andaluciainformacion.es/conil/846248/asamblea-de-ciudad-arranca-los-presupuestos-participativos-2019-2020/>

<sup>28</sup> Incorporación trabajo con infancia y juventud

<sup>29</sup> Incorporación voto telemático

<sup>30</sup> Datos diferentes en prensa que en la web Conilusión.

<https://www.diariodecadiz.es/janda/medioambiente-obra>

<sup>31</sup> Resultados en la Web

<sup>32</sup> Pasado el filtro de los talleres deliberativos, datos en la web, Conilusión

En 2016 hubo 610 votos y 300 propuestas presentadas, se aumenta en un 45% la participación en 2017 por el acercamiento del proceso a la comunidad educativa<sup>33</sup>.

## 4. La participación y la no participación

### 4.1. Herramientas de indagación

Con el diseño y planteamiento que presentamos pretendemos abarcar las tres dimensiones, simbólica o conceptual, sustantiva y operativa (Ajangiz y Mendoza, 2008; Ibarra, Gomà, González, et al., 2002) que se contemplan en el marco analítico del estudio, para poder obtener resultados que puedan ser comparables con las experiencias que se incluyen en esta investigación.

#### - Entrevistas semiestructuradas

Con esta herramienta nos hemos dirigido al sector institucional del territorio en el que desarrollamos esta investigación comparada (en nuestro caso, en Conil de la Frontera) y tal como habíamos planteado en la propuesta inicial, hemos entrevistado a dos concejales del Equipo de Gobierno (Concejala actual y Concejala anterior de Participación Ciudadana, responsables de los PPs de la Localidad en el ejercicio actual - 2019-2020- y en los cuatro anteriores - 2015-2019 -, respectivamente).

Con estas entrevistas hemos perseguido lo siguiente:

- **(Dimensión simbólica)** Captar el discurso institucional en torno a las situaciones identificadas con la participación – la participación puntual – y la no participación (en general y en el proceso de pps). En el siguiente cuadro presentamos de forma sintética las categorías de análisis tenidas en cuenta para desarrollar el guion de la entrevista a aplicar y poder incorporar los discursos existentes en torno a las mismas. El eje que ha estructurado el análisis de los discursos será la participación habitual, la participación puntual y la no participación, en los

---

<sup>33</sup> <https://www.conildelafrontera.es/noticias/261-comienza-el-recuento-de-votos-de-los-presupuestos-participativos-2017-2018-de-conil>

espacios institucionales, en los PPs, en otros espacios no institucionales y la participación no formal

**Tabla 4. Ejes de articulación discursiva: Dimensión simbólica**

Ámbito	Sí participan	Participan puntualmente	No participan
<b>Canales institucionales</b>	Discursos sobre quienes participan en todos los espacios habilitados por el Ayuntamiento	Discursos sobre quienes participan en puntualmente en los espacios habilitados por el Ayuntamiento	Discursos sobre quienes no participan en ningún espacio habilitado por el Ayuntamiento
<b>Pps</b>	Discursos sobre quienes participan en los PPs	Discursos sobre quienes participan puntualmente en los PPs	Discursos sobre quienes nunca participan en los PPs
<b>Otras formas de participación social</b>	Discursos sobre quienes desarrollan otras formas de participación social	Discursos sobre quienes participan de forma puntual en otros espacios de participación social	Discursos sobre quienes no participan en ningún espacio de participación social

Fuente: Elaboración Propia.

- **(Dimensión sustantiva).** También hemos indagado para obtener información complementaria referida a los datos de contexto y un pequeño histórico sobre las políticas de participación desarrolladas en el municipio.
- **(Dimensión operativa).** Por último, se han recogido los diferentes dispositivos existentes, tanto formales e informales y contrastar cómo éstos son percibidos por las personas entrevistadas.

**Tabla 5. Categorías de análisis para entender las dimensiones sustantiva y operativa**

DISCURSOS SOBRE PARTICIPACIÓN					
DATOS DE CONTEXTO	PARTICIPACIÓN ACTIVA "Las / los que siempre participan"	PARTICIPACIÓN PUNTUAL "Las / los que participan ocasionalmente"	PARTICIPACIÓN EN LOS PP "Las/los que participan ocasionalmente en los PP"	ESPACIOS INFORMALES "Las / los que participan en la vida pública de su pueblo o ciudad en otros espacios"	NO PARTICIPACIÓN "Las / los que nunca participan de la vida pública"
Situación Socioeconómica	Tipología de organizaciones ¿Cuáles son los perfiles de las personas más activas en la participación ciudadana? Podemos identificar colectivos-entidades	Perfil de quienes participan de manera puntual ¿Cuáles son los perfiles de las personas que participan ocasionalmente? Podemos identificar colectivos-entidades	Perfil de quienes participan de manera puntual (referido a PP) ¿Cuáles son los perfiles de las personas que participan ocasionalmente? Podemos identificar colectivos-entidades	Perfiles de personas que participan en otros espacios no institucionalizados ¿Cuáles son los perfiles de las personas que no participan de las políticas de participación ciudadana pero si de otras actividades autónomas? Podemos identificar colectivos-entidades	Perfiles de personas que no participan
Situaciones de vulnerabilidad social	Grado de Participación en las organizaciones sociales existentes Datos de participación y repetición por años	Demandas o peticiones en relación con situaciones de vulnerabilidad social Clasificación de las demandas- uso de indicadores de PARLOCAL	Demandas o peticiones en relación con situaciones de vulnerabilidad social (PP) Propuestas transformadoras por Indicadores PARLOCAL	Demandas o peticiones en relación con situaciones de vulnerabilidad social en espacios no institucionalizados Datos de movilizaciones sociales fuera de canales de participación ciudadana	Datos de situaciones de vulnerabilidad
Existencia de Tejido Social organizado	Participación en los canales institucionales (consejos, PPs, procesos existentes puestos en marcha por el ayuntamiento ¿Cuántas experiencias existen, qué participación ha habido?	Vías utilizadas para su canalización	Canales de comunicación / Información/ Participación ¿Qué canales se han utilizado, cuál es la valoración de cada uno?	Tipologías de actividades de participación social Canales de comunicación de movimientos sociales y participación social	Porcentaje de no participación
Políticas Locales de Participación (Histórico)	Motivación para la participación ¿Cuáles son las motivaciones para participar?	Continuidad /Discontinuidad ¿Cuáles son las limitaciones de la participación? Cuáles las causas de la no participación?	Grado de fidelidad con los PP Indicadores de continuidad, cuántas personas repiten en los presupuestos? Comparativa con otros procesos similares donde existen datos	Número de actividades de participación no institucionalizada Relación con campañas locales, regionales y estatales de participación usuales	Grado de participación
Articulación de mecanismos de participación	Ámbitos de interés (temáticas) ¿Cuáles son las temáticas que muestran mayor interés de participación? ¿Cuáles son de ámbito local?	Ámbitos / temáticas más usuales ¿Cuáles son los momentos de mayor participación? ¿Qué perfiles tienen las personas que participan?	Otros ámbitos o temáticas ¿Cuáles son los momentos de mayor participación? ¿Qué perfiles tienen las personas que participan?	¿Cuáles son los momentos de mayor participación? ¿Qué perfiles tienen las personas que participan?	Métodos de información y comunicación
Modelo de Participación Ciudadana Impulsado	Otras formas de participación informales	Relación con los canales de participación institucionales y sociales	Relación con los grupos sociales más activos en el PP o los mecanismos del PP	Posible organización de los espacios informales de participación	Herramientas para impulso, métodos de evaluación de la participación

Fuente: Elaboración Propia.



## 4.2. Histórico de Participación y Presupuestos Participativos en Conil

Por parte de las personas que han sido entrevistadas y entendiendo que es una visión muy parcial, puesto que lo que a continuación recogemos es la percepción de dos componentes del actual equipo de gobierno y de 10 entrevistas realizadas durante el transecto por Conil, podemos afirmar que en el municipio existe una tradición participativa importante.

Tal y como se ha expuesto anteriormente, a partir de los datos de asociaciones existentes en el municipio, o el contar con Reglamento de Participación Ciudadana que recoge en gran medida esta circunstancia, podríamos verificar esa tradición participativa, aún a falta de contrastar con otras percepciones o valoraciones de otros actores locales.

En este sentido, las personas entrevistadas relatan a través de algunos ejemplos ese carácter participativo que en parte viene promovido por la propia idiosincrasia de la población y en parte, favorecido por el equipo municipal, cuando afirman que

*"desde que entró iU la participación ha sido algo característico"*

Así destacan algunos procesos participativos promovidos por el consistorio, como los Planes Estratégicos 2010 – 2025, la elección de la bandera del municipio a través de un referéndum, el Plan Reactiva puesto en marcha a partir del COVID con la participación de diferentes organizaciones y asociaciones, señalando en particular, respecto al pps, que, desde que éste existe, *"Con el pp, a la gente, eso de participar le suena"*.

### 4.2.1. La puesta en marcha del Pps

El Pps de Conil se instauró en el año 2013, como ya hemos reflejado en el apartado anterior. Entre las principales características que se recogen en la entrevista se incluye la existencia de un autorreglamento que se revisa cada año, y la existencia de diferentes espacios de participación: la Comisión de Autorreglameto, el Grupo Motor y la Comisión de Seguimiento, *"el gran hermano del proceso"*.

En este sentido destacamos su adecuación, desde las palabras de las personas entrevistadas, a las características del modelo impulsado en

algunas localidades españolas, y en más en concreto andaluzas, que se desprende de la Declaración de Antequera (2005), de cumplir con los requisitos de autorreglamentación, universalidad y vinculación.

*El pps está desde 2013, pero sí que tiene un autorreglamento (...), también hay una CAR, el GM y una Comisión de seguimiento, el Gran Hermano, el que todo lo ve, tiene que existir, porque es el que fiscaliza el proceso.*

El Pps de Conil, es uno de los procesos que cuenta con más antigüedad en Andalucía. La inclusión de los pps en la Ley de Participación Ciudadana de Andalucía y el fomento de los Pps entre los años 2012 y 2015 por parte de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales de la Junta de Andalucía, dieron el impulso a la promoción de este modelo de Pps en diferentes municipios andaluces, siendo Conil uno de los pocos que aún continúan en funcionamiento.

En el contexto en el que se desarrollan los pps en el municipio de Conil es importante tener en cuenta el papel de la Ley de Participación Ciudadana de Andalucía (LPCA<sup>34</sup>) en el diseño institucional existente a nivel autonómico. Esta Ley, aprobada en el año 2017, fue elaborada entre los años 2013 y 2014 a través de diversos encuentros que tuvieron lugar en distintos municipios andaluces, a distintos niveles (autonómico, comarcal, local, distrital) y se contó con la participación de numerosos colectivos y organizaciones andaluzas. En el caso de la provincia de Cádiz, uno de estos encuentros se celebró en el municipio de Conil y dió lugar al impulso de los pps en el municipio. Por otro lado, hay que tener en cuenta que en el diseño de la Ley se tuvieron en cuenta algunos aspectos que ya estaban siendo ensayados en algunas localidades andaluzas a partir de la puesta en marcha de los pps. Sevilla, y una veintena de municipios de la provincia de Málaga, por ejemplo, habían sido localidades pioneras en la región en la puesta en marcha del modelo plasmado en la Declaración de Antequera, que incluye elementos que tratan de avanzar en la definición de una democracia participativa, y que incluye la universalidad, la vinculación, la autorreglamentación, la incorporación de criterios de justicia social, como aspectos definitorios de los pps. También destacan algunos aspectos metodológicos que deben incidir en la vertebración del tejido social y en la activación de la ciudadanía, a través de los Grupos Motores, o de la incorporación de espacios deliberativos para aumentar

---

<sup>34</sup> Se puede consultar el texto de la Ley en el siguiente enlace:

<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2018/4/1>

la calidad de los procesos. Aún sin llegarse a determinar en lo más concreto el desarrollo de los procesos de pps locales, la LPCA apunta en su Exposición de Motivos la referencia a la Declaración de Antequera y la previsión del desarrollo de los Pps a nivel autonómico y local en su articulado (Artículos 23 y 24 de Capítulo III Participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos).

#### 4.2.2. Descripción del proceso y su articulación con la participación

##### - **¿Por qué un Presupuesto Participativo?**

Los principales hitos de los pps de Conil están recogidos en el autorreglamento y ya han sido descritos anteriormente, sin embargo, nos parece interesante el análisis del discurso institucional sobre los mismos, pues en este encontramos algunas **cuestiones que subyacen a los objetivos políticos y a la finalidad** que se espera por parte del equipo de gobierno con el desarrollo de los pps.

##### - **Las normas del Proceso a través del proceso de Autorreglamentación**

En primer lugar, destaca la propia existencia de un autorreglamento revisable anualmente

*"sí que tiene un autorreglamento, que está consensuado con el Grupo Motor, que es el que y en teoría, ya, tenemos que hacer una modificación del AR para este año. El año pasado tuvimos elecciones y nos metimos en verano, en un proceso exprés y no se revisó. El proceso de AR requiere un proceso de estudio, de análisis. El AR es un documento vivo, cada año se revisa"*

La idea de revisar de forma periódica las normas del proceso indica la voluntad política de entender **el pps como un proceso vivo**, en construcción. Éste requiere de **un proceso reflexivo, de análisis y estudio** por parte de las personas que participan de forma habitual (a través de la figura del Grupo Motor) incorporando determinadas cuestiones que incidan en la mejora permanente del mismo

*"Por eso digo que es un proceso vivo, las cosillas que se van viendo que no, que puedan..., se intenta modificar y que haya la máxima la transparencia".*

*"Ten en cuenta que cuando decimos que revisamos todos los años el AR, no se modifica todo, ni mucho menos, se mete una cosa nueva, son cosas muy puntuales, la asamblea de autorreglamento, quizá dura varias horas, pero en un día se resuelve".*

Puede ser que esta parte del proceso requiera de un esfuerzo que no motive especialmente a la gente a participar "dura varias horas", restándole importancia a este momento concluye "pero en un día se resuelve".

### 4.2.3. Espacios de participación

#### - La Comisión de Seguimiento: "El Gran Hermano"

Con la existencia de ésta, podemos decir que el proceso de **Conil incluye el Principio de Vinculación**, como expresión de la voluntad política, lo que se decide por parte de la ciudadanía ha de ejecutarse por parte de los responsables municipales.

*"El Gran Hermano que todo lo ve"*, este es otro de los puntos fundamentales que entienden que debe incorporar el proceso en Conil. La Comisión de Seguimiento es el **órgano fiscalizador ciudadano** que tiene como misión principal hacer el seguimiento de la ejecución de las propuestas. Cada año hacen un informe sobre el estado de ejecución de las propuestas ganadoras y lo presentan ante las asambleas, acompañados de los concejales y los técnicos responsables de la ejecución, para rendir cuentas ante la ciudadanía del cumplimiento del compromiso municipal.

*"La Comisión de Seguimiento, ellos hacen un informe, (...) el año pasado se hizo el último informe con todas las propuestas que estaban realizadas y con las que no (el estado), las que no, por qué, se saca ese informe, y se explica también en las asambleas, se publica también en la página web, ... Normalmente hay un contacto directo del GM, con cada concejal y técnico y se explica lo que se ha hecho y lo que no, y por qué no"*

La **rendición de cuentas ante la asamblea nos da cuenta del principio de co – gestión / co –responsabilidad** que incorpora el modelo de Conil. Nos explica cómo la relación es más cercana entre éstos y los componentes del Grupo Motor.

No se percibe la misma cercanía con la pata “técnica” del proceso, que muchas veces lo interpreta como una tarea más entre sus múltiples funciones. Y más aún en el último ejercicio, en el que, como nos han indicado en distintas ocasiones, se ha realizado de forma exprés por los motivos que ya se han dicho. Estas circunstancias parecen ser la causa de que muchas veces, los trabajadores municipales no se impliquen, o lo hagan de forma puntual. Lo que también es indicativo de que no existe la idea de que el pps no está incorporado como una forma diferente de gestión en el ámbito público, sino que se ve como un añadido que viene a engrosar el conjunto de tareas que el funcionariado debe cumplir.

Otra cuestión aparte es que entre los equipos técnicos haya algunas personas que crean más o menos en los pps. Esto es también un aspecto a tener en cuenta en la marcha del proceso (tanto en la ejecución, quien más cree, mejor ejecuta, como en la rendición de cuentas)

*"La más complicada es la parte técnica, esa es la más complicada. Los Concejales con el GM, y de hecho cada vez que hacemos cualquier reunión y se trata un tema de una delegación en concreto, va el concejal y se trata, sin problema"*

*"... y hay quien se lo cree y hay quien no... "*

#### - **Los criterios de Justicia Social**

Los criterios de Justicia Social son otra de las características que incorporan los proceso que más se ajustan al modelo de la Declaración de Antequera. La finalidad, en este sentido, es **asegurar una redistribución de los recursos públicos más solidaria**, teniendo en cuenta las situaciones en las que se encuentran determinados colectivos más vulnerables, en palabras de las personas entrevistadas:

*"Sí, y sabe también los criterios de justicia social, los puntos que lleva, si afecta a colectivos discriminados, de mujeres, de parados, de inmigrantes"*

Esta parte del proceso a veces genera algunas dudas entre los participantes, pues se trata de promover determinadas propuestas dirigidas o que afectan a estos colectivos considerados más vulnerables o discriminados, añadiendo una puntuación complementaria a la obtenida exclusivamente por las votaciones, basándose en estos criterios de justicia social.

Esto en ocasiones genera dudas entre los participantes, si no se explica con claridad suficiente este objetivo solidario que incorpora el proceso de los pps en Conil, pues la aplicación de los criterios puede cambiar el sentido de las votaciones en algunos casos. En este sentido, la transparencia es un requisito fundamental, para que los participantes entiendan este objetivo, promoviendo en los mismos el sentido solidario que los pps incorporan.

*"si después de las propuestas que han salido votadas, se añaden puntos, quitamos o ponemos, eso huele a chamusquina,... (22:00) tarde o temprano la gente va a sospechar y va a decir ¿esto qué es? Tanto tiempo desde que yo voté y ahora tantos puntos más, decidimos que saliera de antemano y todo el mundo viera los puntos que tenía la propuesta desde el primer momento".*

La aplicación de los criterios de Justicia Social, por tanto, "requiere de un debate de fondo, pues contraponer la participación directa a través del voto, con un espacio donde un grupo de personas electas valoran las propuestas priorizadas en función de un conjunto de criterios de baremación que busquen una mayor equidad entre las propuestas, requiere de una revisión que ponga en una medida justa la combinación de ambos principios: el de la Democracia Directa, basado en la fórmula de una mujer/un hombre un voto y el de Justicia Social" (Gutierrez-Barbarrusa, 2018). Ello puede redundar en una falta de confianza en la capacidad de la participación directa, si este aspecto no es explicado con la suficiente claridad.

## - Talleres deliberativos

En primer lugar, uno de los objetivos perseguidos en los talleres deliberativos es **aligerar el procedimiento de viabilidad** que deben realizar los técnicos municipales, poniendo en común propuestas presentadas por diversos proponentes que tienen el mismo sentido, que son similares o incluso que se refieren a lo mismo, simplificando a través de la unificación de propuestas que han sido realizadas por diferentes personas

*"Son unos talleres donde se invita a los proponentes, y a todo el que quiera participar, pero sobre todo, Se les dice a los proponentes, se les llama expresamente, lo que se hace, digamos es un filtro, para que luego los técnicos no tengan 300 propuestas encima de la mesa, estamos hablando de 350 propuestas, y 50 son las mismas, son unos talleres donde se unen propuestas, se fusionan propuestas, se invita al proponente para que vea claramente lo que pasa con su propuesta, que si hay 10 propuestas de taller de fotografía, que no es que estamos quitando la suya, vamos a unirlas en una"*

En ocasiones, las personas proponentes no tienen conocimiento de esta circunstancia, porque no acuden a estos talleres, o porque no les llega esta información. Con ello, se corre el riesgo de que se genere una falta de confianza en este procedimiento por parte de las personas proponentes,

*"¿o qué es lo que pasa? Muchas veces los proponentes no vienen, a lo mejor, desaparece su propuesta, el nombre, a lo mejor, se fusiona en otro nombre, ellos no lo ven y dicen es que me los habéis quitado en los talleres y es verdad que eso crea mucha..."*

Este nuevo espacio ha generado dudas por parte incluso del mismo equipo de gobierno, a pesar de que por parte de las personas entrevistadas se expone la importancia de este espacio de deliberación y debate, ofreciendo la oportunidad de que se mejoren las propuestas, de que se aligere el procedimiento por la posibilidad de unir propuestas, de adaptarlas a ciertos requerimientos, como falta de competencia o por el coste económico de la misma

*"otros compañeros del EG no lo veían, vamos a tirar para adelante a ver cómo sale esa prueba, pero es verdad que mucha gente lo rechazó,"*

*"a pesar que hay más participación, porque le damos la oportunidad de que vayan, de que mejoren su propuesta, porque muchas veces salen por la fusión de dos propuestas, pues a lo mejor lo mismo te dice el propio concejal mira, esto... cámbialo, porque esto no es competencia municipal, o esto cuesta un pastón, y eso permite que la propuesta, o sea que yo creo que es enriquecedor, Pero ¿algo está pasando? o es falta de pedagogía por nuestra parte, o es, no sé, porque la gente no lo ve. Y yo lo veo como Paco, un espacio más donde compartir..."*

Destacan además **la capacidad de estos espacios deliberativos de generar el debate sobre el modelo de ciudad**, un espacio de negociación, de tal forma que la participación no quede reducida a votar las propuestas sin que haya existido un debate previo sobre las mismas, ahondando en este sentido en otra de las finalidades perseguidas por el pps de Conil, que es el de promover una mayor y más sostenida implicación ciudadana en los asuntos públicos y generales

*"Es un espacio fundamental, porque es donde se está discutiendo sobre la ciudad... y de negociación también, porque se negocian situaciones de distintos barrios, a lo mejor, y aparte es lo que tu dices, es una manera de yo presento mi propuesta y no quiero saber nada del proceso porque voy a votar y ya está, sino... yo voy a involucrarme en todo el proceso, esa es la idea del Pps"*

#### - **Información sobre las viabilidades**

Otra fase del proceso de pps de Conil **incluye otro filtro en orden a que de nuevo las personas que han presentado propuestas puedan reformularlas** para que sean admitidas al proceso de votación

*"Luego tenemos otra fase que es donde explicamos a la población cuáles son las propuestas viables y cuáles no, y en ese momento, en esas reuniones va el técnico le dice, mira esto no es viable así, pero si lo pones de esta otra forma... hay doble filtro, espacios de debate, y espacios donde, mira esto no es competencia nuestra porque..."*



*"primero talleres de deliberación para que se fusionen o se mejoran o lo que salga, de ahí todas las propuestas ya fusionadas, sale un listado mucho menor, las dividimos en delegaciones y las enviamos a cada técnico, ya los técnicos hacen las valoraciones y los informes y a las dos semanas hacemos los talleres de viabilidad y ahí explican los técnicos"*

Destaca así otro de los aspectos claves del proceso de pps de Conil al **involucrar a los y a las técnicas municipales en esta fase de viabilidad, pero interactuando en espacios presenciales con las y los vecinos**, lo cual debe ir conduciendo a una esa nueva forma de hacer y a generar esos espacios de **co – gestión** en los que personal técnico, representantes políticos y ciudadanía confluyen y debaten sobre los aspectos que preocupan de forma general y cómo hacerlos viables, de tal forma que se puedan incluir en las políticas públicas a través del presupuesto municipal.

#### - **Defensa y votación de las propuestas**

Existe otro espacio en el que las personas proponentes pueden defender las propuestas, en la misma convocatoria de la votación.

*"previamente a la votación el proponente puede defender su propuesta (...) cuando se hace la votación a lo mejor la asamblea empieza a las 6 y hasta las 7 no se abre la urna, y de 6 a 7 los que están allí, fulanito ¿está? venga, voy a defender mi propuesta, voy a explicarla".*

*"y luego está la jornada completa del domingo esa sí es solo de votación, ahí ya no se permite, aunque mucha gente se cuele, y empieza a querer defender... (...). Ese domingo, hay dos urnas se plantea en el diseminado, en salón multiusos y aquí, en el salón de plenos, se facilita que vayan allí, y ese día lo definimos como la fiesta de la participación, porque ese último ese día acude mucha gente, y está abierto desde las 10 de la mañana hasta las 7 de la tarde, todo el día".*

#### - **Síntesis: órganos, grupos de trabajo y espacios de participación contemplados**

Podemos destacar la incorporación de diferentes niveles de implicación. De menos a más implicación, destacamos las Asambleas,

tanto de Ciudad como de Zona, como espacios más identificados con la participación puntual / ocasional. Los Foros Deliberativos y los Talleres de Viabilidad Técnica, con una participación más identificada con las personas que hacen propuestas, que son más cuantitativamente, que quienes participan en la Comisión de Seguimiento y en el Grupo Motor, aunque la idea podría ser poder ir incorporando a proponentes y a personas que se acercan de manera puntual a estos espacios de participación más activa, como son el Grupo Motor o la Comisión de Seguimiento, e ir cambiando la percepción de "siempre participan son los mismos":

Las asambleas: son el espacio más abierto, según se desprende de la lectura del autorreglamento, dotan del sentido de "universalidad" del proceso, y respecto a la Asamblea de Ciudad, el documento lo define como el "máximo órgano", aunque no se especifica esta circunstancia. La asamblea de Ciudad cumple funciones informativas sobre el proceso en sus diferentes fases, y de aprobación de las modificaciones del autorreglamento, las de zona cumplen la función de decisión respecto a las propuestas y respecto a la elección de las personas que conforman la Comisión de Seguimiento. Hay que destacar la incorporación del límite de edad (10 años) para formar parte de pleno derecho en la misma (con voz y voto).

El Foro y los Talleres Deliberativos. Este es un espacio establecido para plantear los problemas de viabilidad de las propuestas, fusionar y poner en común necesidades, buscar estrategias de apoyo... Aunque la participación es abierta, en ocasiones, tal y como se desprende de las entrevistas, la información no llega, "la gente no se entera", o requiere de una implicación que no todo el mundo quiere, o puede mantener.

La Comisión de Seguimiento. También tiene facultades decisorias, al tener atribuidas la capacidad de proponer las enmiendas al autorreglamento, aplicar y decidir (puesto que éstos están incorporados en el documento) los criterios de justicia social, y supervisar con los concejales y los técnicos municipales las viabilidades técnicas, competenciales y económicas de las propuestas ciudadanas.

El Grupo Motor. Definido por el trabajo voluntario que éste conlleva, supone un compromiso de trabajo y dedicación importante, por lo que la implicación en el mismo suele estar más reservada a la gente más activa, con más tiempo, o que tenga algún interés más específico,

como la vinculación al propio equipo de gobierno, o querer sacar algún beneficio para su barrio, colectivo, asociación (esto se puede observar desde las percepciones de la gente que no participa de forma más activa en el proceso).

**Tabla 6. Síntesis espacios de participación ocasional / mantenida**

<b>Órganos, grupos de trabajo y espacios de participación</b>	<b>Funciones definidas en el autorreglamento</b>	<b>Relación con la participación mantenida y/o puntual</b>
<b>Asamblea De Ciudad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración del autorreglamento</li> <li>- Información sobre el proceso</li> <li>- Resultado de las votaciones</li> <li>- Rendición de cuentas(ejecución)</li> </ul>	Puntual - Se deciden los cambios en el autorreglamento, a propuesta de la Comisión de Seguimiento, que es el órgano que tiene esta función - Convocatoria abierta a toda la ciudadanía
<b>Asamblea De Zona</b> Podrán participar en las asambleas de zona aquellas personas que residan en la zona correspondiente y que hayan cumplido los 10 años.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Debatar, proponer, seleccionar y priorizar propuestas</li> <li>- Elegir cada dos años a dos representantes para la comisión de seguimiento y a sus suplentes</li> </ul>	Puntual - Votación de las propuestas - Votación de las personas que conforman la Comisión de Seguimiento
<b>Foro</b> Encuentro celebrado entre el equipo técnico municipal, las personas proponentes del presupuesto participativo y la ciudadanía en general.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exposición de los informes de viabilidad técnica y económica</li> <li>- Propiciar la búsqueda de acuerdos y consensos entre el equipo técnico y las personas proponentes para que se posibilite la viabilidad del mayor número de propuestas.</li> <li>- Presentación por parte del equipo de gobierno, de manera sistematizada y argumentada, de las propuestas que son asumidas por este y que, por tanto, no serán sometidas a votación.</li> </ul>	Mantenida / puntual - Tiene carácter abierto y dirigido a toda la ciudadanía, especialmente a las personas proponentes
<b>Talleres sectoriales de deliberación y priorización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocimiento, debate y priorización previo al estudio de viabilidad técnica</li> </ul>	Matenida / Puntual
<b>Comisión de seguimiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definir y supervisar el proceso para la elaboración anual del autorreglamento</li> <li>- Definir y supervisar el calendario de actividades del presupuesto participativo</li> <li>- Informar de su trabajo a los grupos motores y a la asamblea de ciudad</li> </ul>	Mantenida

	- Aplicar los criterios de justicia social cuando sea necesario, supervisar las propuestas votadas en el presupuesto participativo de manera presencial junto a los técnicos y técnicas municipales	
<b>Grupos Motores</b> Grupos ciudadanos de trabajo voluntarios en cada zona	- Dinamizan, informan y promueven la participación de las asociaciones y de la vecindad en general. - Preparan las asambleas de zona, proponen las fechas y lugar de las asambleas y colaboran con la difusión.	Mantenida - Dinamización y promoción de la participación por parte de vecinas y vecinos que de forma voluntaria se involucran en el proceso para cumplir esta función

Fuente: Elaboración Propia

Desde la lectura del documento y de los discursos obtenidos, se puede apreciar una cierta complejidad que no siempre es susceptible de trasladar con facilidad a la ciudadanía en su conjunto.

El hecho de haber ido incorporando nuevos elementos en el documento ha podido contribuir a esta complejidad. A veces no queda suficientemente claro qué función cumplen los órganos, los grupos de trabajo o qué contenidos se tratan en los distintos espacios definidos.

Esta circunstancia podría dar pie a la creación de un conjunto de "ciudadanía experta de los pps", más activa y protagonista frente al resto. A veces éstos pueden ser percibidos como gente más "politizada" o "partidizada", afines a los promotores del proceso. Esto puede ser interpretado como un espacio útil para los partidos, pero no para la "gente", o para la gente que no se quiere involucrar en la política local partidista (...). Con ello se corre el riesgo de que la participación más mantenida quede reducida a un pequeño grupo de gente más activa, o más afín al equipo de gobierno.

## 4.3. ¿De qué participación hablamos?

### 4.3.1. Cifras de participación

Cuando nos hablan de la participación en términos cuantitativos, nos exponen los mismos datos que hemos encontrado en otras fuentes consultadas, aunque no hemos logrado acceder a un registro público

o a las cifras oficiales del proceso además de los ya expuestos de la Web Conilusión.

*"Registro como tal no lo hay"*

El primer elemento que destaca es el **mantenimiento de la participación en términos cuantitativos**, es decir, existe una participación sostenida, en torno a las 900 ó 1000 personas en cada ejercicio.

*"Yo te podría decir el número de personas que votaron y los que proponen: en este último proceso, a ver, propuestas había 350, más o menos, más o menos las mismas que el año anterior y luego, votantes 900 ó 1000, sí ha ido subiendo poco a poco. Muy poquito a poco pero siempre ha ido subiendo"*

En diferentes momentos se ha explicado la particularidad del último ejercicio que, por coincidir con año electoral, nos hubiera hecho prever una posible caída de la participación en términos cuantitativos.

*"Es verdad que en este último proceso, pero no fue tanta la diferencia con el anterior, bajó unos 30 menos, es año electoral, hemos pasado un proceso de muchas votaciones, muchas elecciones en muy poco tiempo, yo no esperaba que hubiera tanta participación, se ha mantenido, hemos perdido unos 30 ó 40 votos"*

#### 4.3.2. "Quienes siempre participan"

En el Pps de Conil, existe la percepción por parte de la población de que **siempre participan los mismos**. En palabras de las personas entrevistadas

*"La mayoría se repiten, porque cuesta trabajo la renovación. En esa estamos- Una crítica que se ve desde fuera es la de que siempre son los mismos, cuesta trabajo ese acercamiento".*

*"pero sí que repiten, son gente que... que los conocemos, y algunos que se van incorporando".*

Aunque se plantea como un reto, a partir de la percepción de que cuesta **trabajo renovar a las personas que participan en el**

**proceso, sobre todo en los espacios más estables y continuos, como es el Grupo Motor o la Comisión de Seguimiento** que requiere de una presencia más continua, más reuniones y un mayor compromiso.

#### - **Los perfiles de las personas participantes**

Por lo general se corresponde con **gente activa**, que ya viene participando en otros espacios, como organizaciones vecinales, culturales o de diferente tipo existentes en el municipio.

*"Lo normal es que pertenezcan a alguna asociación, que son personas muy activas y les gusta. La mayoría sí pertenecen, presidente de la asociación del campo,..."*

En relación con la edad, quienes más participan son las personas entre **40 – 50 años en adelante, y jóvenes de instituto**, cuya participación se ha visto incrementada en los últimos ejercicios. Para promover esta incorporación se ha desarrollado una línea de dinamización propia, llegando incluso a habilitar urnas en los mismos centros educativos para acercar y facilitar la participación de los más jóvenes,

*"y también es verdad, le llevamos el pps allí, a su puertecita. Eso es algo que desde el equipo se ha visto y es que, si la gente no viene al pps, el pps tiene que ir a la gente"*

En este punto podemos adelantar una de las conclusiones de este informe donde se hará hincapié en lo fundamental del uso de las metodologías participativas para el desarrollo de las políticas públicas participadas. Observamos la importancia de generar metodologías de partida, no de llegada. Avanzar el proceso con el trabajo de la ciudadanía, el personal técnico y político desde el inicio. Para ello la generación de los grupos motores creemos que son un elemento destacado, deben ser lo que se denominan grupos GIAP (Grupos de Investigación Acción Participativa) que vayan co-dirigiendo el proceso desde las necesidades sentidas y desde los espacios y tiempos específicos de las personas implicadas, generando por tanto, si fuera preciso, grupos motores temáticos o de colectivos, y trabajando en red con otras instancias de interés en paralelo a los PPs, aplicando metodología participativas. Volvemos a la cita del inicio:

*"El que se limita a decidir - a elegir alternativas propuestas-está dominado por el que trazó estas alternativas". (J.Ibañez, 1985)*

Si el Pps llega a la puerta de la ciudadanía ya configurado y en el último momento, la ciudadanía posiblemente sienta que no se le tiene en cuenta y que "se le llama para votar cuando toca", como cuando tenemos elecciones representativas para el congreso o el ayuntamiento, siguiendo el dicho popular "nada más se acuerdan de nosotros cuando hay elecciones".

En cuanto al sexo, **las mujeres se corresponden más con una participación más puntual**, mientras que **los hombres se implican de forma más activa**, por esta razón, se valora la necesidad de hacer un trabajo de dinamización dirigido a la población femenina

*"más mujeres en las votaciones. Teníamos que llegar más a la población femenina en la participación más activa"*

Grupos poblacionales más específicos, como las **personas migrantes no participan** específicamente en los pps, ni apenas participan en otras actividades sociales.

*"Las personas inmigrantes, es muy difícil que se acerquen, hacen muy poquita vida social en el pueblo."*

El colectivo **LGTBI ha pedido incorporarse en algunos espacios de participación institucional, pero aún no lo han hecho en pps.**

*"pidieron incorporarse al Consejo de Solidaridad. Al pps no se han acercado mucho. Llevan poquito tiempo y poquito a poco (...) para que se vayan incorporando a los diferentes espacios de participación"*

### 4.3.3. "Quienes participan ocasionalmente en los PP"

#### - ¿De profesión proponente?

Hay personas que se acercan a los Pps buscando **desarrollar un proyecto concreto mediante la adjudicación del mismo para su ejecución**. Esto representa un problema para los gestores públicos, y es una casuística que se repite en otras localidades con Pps. Aunque por lo general se le explica al principio de cada ejercicio, es difícil en ocasiones lograr que se entienda el sentido de los Pps como algo comunitario que debe ser ejecutado por el Ayuntamiento y no por la persona que hace la propuesta, que entiende que este canal puede representar una forma de autoempleo,

*"Hay una particularidad y es quizá por desconocimiento de la gente y es que hacen propuestas, y creen que, si sale su propuesta sale, cree se le va a adjudicar a él, hacer un taller de pintura, no?, muchos proponentes van en esa línea, y se le explica, no, mire usted, hay mucha gente que se acercan y... esto es una porquería! los quieren dar a ellos, y piensan que, si la propuesta sale y no se le adjudica, que no es justo".*

*"Ven una salida de autoempleo, pero eso, en la asamblea informativa, en la primera reunión que hacemos, se deja super claro. Se les informa por activa y por pasiva, que esto no es de usted, esto es algo que se propone para la comunidad, es que también tiene que cumplir unos requisitos".*

De lo relatado, podemos extraer dos cuestiones. La primera es entender que los Pps se refieren a proyectos y actividades que reviertan en la calidad de vida de la población en general, y que, por tanto, deben tener ese carácter comunitario que se explicita, y no que beneficie a una persona particular u organización privada; y, en segundo lugar, que existen unos requisitos administrativos que se deben asegurar, y que no siempre la persona proponente está en condiciones de cumplir. De hecho, si esto fuera así, el pps correría el riesgo de convertirse en un espacio donde encontrar autoempleo, anteponiéndose los intereses particulares a los generales, una especie de oficina de empleo, y esto no es precisamente la finalidad del proceso. En este sentido, sí se considera relevante que los procesos, siguiendo sus lineamientos políticos, concretamente en su autorreglamentación en el caso de Conil, puedan beneficiar en su fase de contratación a empresas, cooperativas, entidades sin ánimo de



lucro pertenecientes a la economía social y solidaria por medio de la aplicación de cláusulas sociales para la contratación de las obras o actividades de los pps.

- **Participación = voto**

Existe otra casuística y es que esa falta de implicación en el día a día del proceso se traduce en una **participación puntual a través del voto**. Esto se ha visto en diversos momentos, por ejemplo, al asistir el día de las votaciones y pedir que se abra la urna sin esperar a la defensa de la propuesta.

Otra situación percibida es la **falta de credibilidad de los espacios deliberativos**. En palabras de las personas entrevistadas, estos espacios son importantes pues posibilitan la discusión sobre la ciudad, es un espacio de negociación, unos momentos de oportunidad para mejorar las propuestas presentadas, buscando que éstas sean viables y discutidas entre la población, destacando en este sentido la finalidad de los Pps, como un espacio de participación más continuado frente a esa participación puntual reducida a la votación de las propuestas

*"Es un espacio fundamental, porque es donde se está discutiendo sobre la ciudad... y de negociación también, porque se negocian situaciones de distintos barrios, a lo mejor, y aparte es lo que tu dices, es una manera de yo presento mi propuesta y no quiero saber nada del proceso porque voy a votar y ya está, sino... yo voy a involucrarme en todo el proceso, esa es la idea del Pps"*

#### **4.4. La no participación: "Las / los que nunca participan de la vida pública"**

- **Deriva a través de entrevistas a pie de calle**

Hemos acudido a la Plaza de Abastos del Municipio en dos momentos distintos, a la puerta del Ayuntamiento y al Mercado del Arte. Hemos contactado con 10 personas que son o que viven en Conil de forma estable.

El formulario que hemos utilizado para obtener la información ha sido sencillo, solamente queríamos conocer el grado de conocimiento del proceso, las vías por las que les ha llegado la información, de qué forma han participado, si es que lo hicieron y una valoración del proceso.

En primer lugar, queremos destacar las dificultades encontradas para poder realizar de forma satisfactoria la deriva. Por un lado, nos hemos encontrado con que algunas de las personas a las que nos hemos acercado eran veraneantes o turistas que se encontraban pasando sus vacaciones en Conil, o estaban de paso por el pueblo. Y, por otro lado, este acercamiento se ha visto dificultado con las normas de distanciamiento social en vigor con motivo del COVID 19.

Las 10 personas contactadas responden a las siguientes características:

Sexo: 6 hombres y 4 mujeres

Edad: 2 de más de 70 años; 8 entre los 40 y 50 años

Trabajadoras y/o jubiladas, residentes en Conil

**Conocen: 3 no; 7 sí**

**Participan: 5 no; 5 sí**

**Apreciamos que el grado de conocimiento del proceso es importante, de las personas contactadas al azar un 70% lo conoce y la mitad han participado.**

En qué participan: 4 han votado alguna vez; 1 ha presentado una propuesta

Cómo han conocido el proceso: Por medio de cartelería y folletos; por el boca a boca (a través de una amiga proponente que le animó a participar, nos indica uno de los entrevistados); por su relación con la asociación de vecinos; por las redes sociales y por el boca a boca; por la información institucional del Ayuntamiento; por la radio local.

#### - **A los que no participan, ¿cuáles son los motivos?**

Como hemos señalado la mitad de las personas contactadas en la deriva no han participado a pesar de que 3 de los 5 que no participan sí conocían el proceso. Es decir, sin poder extrapolar los datos que no son representativos, podemos apreciar que existe una cierta indiferencia al pps, que según las conversaciones tenidas revelan que a pesar de ser visto como algo interesante y bueno no se le concede relevancia para los intereses personales. Los motivos son diversos y

entre los que podemos destacar aparecen los siguientes que dividimos en grupos afines de respuestas:

- *Porque es mayor y tiene otras preocupaciones (familiares, ayudar a sus hijos y nietos);*
- *Por falta de tiempo (trabajador – tendero autónomo marroquí); ninguna motivación para participar en las cosas del ayuntamiento, el poco tiempo que le queda después del trabajo es para dedicar a la familia.*

Este punto se repite en varias de las personas contactadas que no participan. Entendemos, por un lado, si atendemos a un análisis del discurso, que existe una percepción de falta de tiempo y, por otro lado, el atender a otras prioridades. Una de las cuestiones relevantes a la hora de participar es responder a la pregunta “para qué”, todas las personas participamos en algo por algo, sea por cuestiones solidarias, personales, etc... siempre hay una recompensa. Si estas recompensas no compensan la participación, dejamos de participar. Si las necesidades más básicas no están cubiertas será más difícil que podamos implicarnos en procesos o actividades que no nos la resuelvan, y esto es lógico. Si las políticas públicas se desarrollan en estas direcciones de atender a resolver necesidades básicas de la población y teniendo en cuenta, como apuntamos a la contextualización de las personas a las que van dirigidas, podemos entender que tendrán más éxito en la implicación de la ciudadanía.

- *La cuantía de lo que se pone a debate: son cosas pequeñas y de poca importancia;*
- *Por la poca importancia de los proyectos*

Esta afirmación ahonda en la posible explicación de la anterior. Parte de la ciudadanía no considera que lo que se pone a debate es relevante, y no compensa su participación. Podemos poner el ejemplo de un arreglo puntual de un bache en el acerado. Para que se arregle por pps tiene que pasar un año para su votación, y todas las fases del proceso. Hasta pasado el tiempo no se verá compensado todo el esfuerzo por sacar adelante algo que es básico para la ciudadanía. Creemos que es importante que el pps tenga presente uno de sus objetivos fundamentales, generar cultura política transformadora (en los procesos que así lo planten, pues no todos tienen esta prioridad) y para ello debería centrarse en cuestiones que afecten a debates profundos y no tanto en propuestas básicas que el gobierno municipal

debe en todo caso llevar adelante por sí sin necesidad de pasar por un proceso participativo general. Si gran parte del presupuesto es encaminado a propuestas que por sí debería hacer el ayuntamiento puede haber la sensación que el dinero puesto a debate no es relevante o que las propuestas no son importantes, al menos para todo el trabajo que conllevan.

- *Por la forma de los grupos organizados de intervenir en el proceso: "se juntan unos cuantos y sacan sus propuestas para ellos";*
- *A quienes no tienen acceso a internet les resulta más lejano, no conocen la información o no tienen más detalle del funcionamiento del proceso.*
- *Por la complejidad del proceso, puede dificultar la participación de algunas personas (las personas mayores en concreto).*

Entendemos que este punto tiene que ver con la metodología del proceso que muchas de las veces por su complejidad no llegan a las personas menos activas, reduciendo la participación activa a las personas expertas en la metodología, generando un problema detectado como es la falta de regeneración de los grupos motores y las personas más implicadas en el pps. Este punto es importante porque puede conllevar un problema de apropiación del pps y su cierre en las personas y los órganos más activos, limitando la vida del proceso a sus expertos.

- *Para no verse señalado por los políticos.*

En relación con el punto anterior el pps que no regenera sus órganos y las personas que lo componen puede llegar a ser visto, como apreciamos en las afirmaciones anteriormente revisadas, como algo propio de una serie de personas que tienen sus intereses concretos, alejadas de los intereses generales. Además, se pueden identificar estos intereses con los de los propios partidos políticos que impulsan o no los procesos de pps. En poblaciones pequeñas y según las divisiones territoriales de acercamiento de los procesos estas situaciones pueden ser vista como limitantes a la participación, por cómo se comenta "no verse señalado" para lo bueno o para lo malo.

Podemos observar pues que hay una diferente visión entre la ciudadanía que no participa, de los políticos o de las personas que son más activas. Lo que para algunas personas es positivo para otras no lo

es, habría que tomar en consideración estas diferencias para intentar abrir los procesos a personas menos activas, que en los casos señalados perciben cuestiones que son muy coherentes con los objetivos de un proceso habilitante para la profundización en la calidad de las democracias. En general al preguntar por la valoración en general, la mayoría nos indica que la idea de los pps les parece buena, es una forma de involucrarse y de hacer cosas buenas para el pueblo, quedando señalados algunos aspectos a mejorar para el dinamismo del proceso.

## 4.5. Algunos aspectos que tener en cuenta para lograr una mayor participación

### *4.5.1. Conocimiento del proceso, primer paso.*

Como ya se ha dicho la participación más sostenida se da por parte de quienes son más activos socialmente, que pertenecen a asociaciones o colectivos de diferente tipo y que se implican de una forma más activa en el proceso. Es importante destacar la función que desempeña el **"boca a boca"**, o la importancia de los **medios de comunicación** como forma de difusión para llegar a más gente, aunque su participación se reduzca en un principio a la votación de las propuestas

*"Hay gente que se entera, y ¿esto cómo es?, y conocen el proceso, o bien por los demás, o por la propia propaganda institucional"*

Tal y como hemos contrastado con las entrevistas que hemos realizado a pie de calle, casi todas las personas con las que hemos hablado han oído y conocen el proceso, bien por el boca a boca, bien porque algún conocido le ha pedido que vote alguna propuesta concreta, o bien porque le ha llegado por algún medio, institucional, por la radio o tv local, o por las redes sociales.

#### *4.5.2. Comunicación / difusión / dinamización, claves para involucrar a más gente*

Por tanto, la difusión del proceso a través de los medios de comunicación, institucionales y de distinto tipo (prensa, radio, redes sociales, ...), es un elemento clave para hacer llegar la información a esa parte de la ciudadanía que por lo general se encuentra más alejada de los espacios más institucionales y / o sociales, que hacen menos vida social (por decirlo de otra forma)

*"Campaña de comunicación la hacemos nosotros, el EG participa, colabora, pero no hay un técnico"*

En relación con la **comunicación a través de las redes sociales**, se han promovido la realización de diferentes microespacios para su difusión a través de wasap, Instagram o Facebook, convocando a las diferentes fases y convocatorias. Desde la percepción de las personas entrevistadas, éstas **se mueven más entre los sectores más jóvenes de la población**. Hemos comprobado también a través de las entrevistas a pie de calle, que algunas de las personas con las que hemos contactado, también han obtenido la información relativa al proceso a través de esta vía.

*"La gente joven sí se acerca, llegamos más porque se maneja más por las redes, que se acerque más o no, no podemos comprobarlo, no hemos hecho ese estudio. Es verdad que este año pasado hubo una novedad que es el grupo motor juvenil que han hecho una página de Instagram"*

#### *4.5.3. Estructura propia de la Delegación de Participación Ciudadana que pueda realizar un trabajo mantenido*

En este sentido, la principal falla del proceso, tal y como nos indican las personas entrevistadas es **la falta de una estructura propia de la Delegación de Participación Ciudadana que pueda realizar un trabajo mantenido, de dinamización y de difusión**. Por este motivo se ven obligados a recurrir a la contratación de un equipo externo que pueda realizar las tareas de dinamización que se requiere en las distintas fases del proceso

*"No hay técnicos, no hay estructura, se contrata, el concejal no tiene capacidad, no hay un técnico"*

*"La dinamización vamos poniendo mesas de información por todo el pueblo, se recogen propuestas. No hemos sido capaces de dotarnos de tener un personal. Dependemos de ese contrato"*

A pesar de reconocer el trabajo realizado por esta contratación externa, se echa en falta por parte de los entrevistados un trabajo más mantenido,

*"Claro, no te prestan sus técnicos, bastante nos lo prestan para valorar las propuestas para decir si las propuestas son viables o no, unos con más ganas otros con menos, pero claro, si el proceso, lo ideal sería estar todo el año, que fuera algo continuo. En el momento que te llevas dos meses sin escuchar nada de Pps, pues ya se me olvida".*

#### *4.5.4. Papel que cumplen los Grupos Motores*

También es importante destacar **el papel que cumplen los Grupos Motores en relación con este aspecto de difusión / dinamización**. Esta es una de las funciones de estos grupos, creados en otros procesos y replicados en el pps de Conil (el GIAP en lenguaje de la Investigación Acción Participativa)

*"Ayuda muchísimo los propios componentes de los GM, personas muy destacadas, si hoy se vota aquí, la misma pancarta la lleva al día siguiente la pone allí y eso lo hacen ellos gracias a esa implicación, se puede decir que es un trabajo voluntario totalmente".*

*"Durante todo el proceso siempre hay una persona del GM invitando a otras a que forme parte del GM, de la Comisión, a que se acerque la gente"*

#### *4.5.5. De lo individual a lo colectivo: calidad vs cantidad*

También existe la percepción de que hay una motivación inicial por parte de las personas que se acercan por primera vez al proceso de pps. En este caso, las personas entrevistadas se refieren a que **la motivación es algo muy puntual y en cierta medida "egoísta",**

**para mejorar “mi” entorno, “mi” barrio.** En la medida en que esa necesidad es cubierta, es decir la propuesta en concreto se ejecuta, la motivación crece,

*"Yo creo, tengo una visión muy particular, egoísta, yo quiero que mi barrio esté limpio, que el sendero esté para pasear y desde que las cosas se hacen Yo creo que la motivación se concreta en eso, yo puedo hacer que algo del pueblo cambie, por ejemplo, se ha puesto y veo que se ha hecho, pues el año que viene, más motivado todavía y la visión es más amplia".*

Por otro lado, las propias organizaciones realizan sus campañas para animar a sus vecinos a participar votando las propuestas que han presentado. Sin embargo, cuando estas personas que de forma puntual conocen otras propuestas interesantes, las eligen porque **entienden que existen otras necesidades y proyectos que benefician al pueblo o a colectivos más concretos.** Independientemente se esta circunstancia, ya hemos visto cómo la incorporación de criterios de Justicia Social trata de reforzar la solidaridad vecinal, incluyendo una votación obligatoria de asignación de 25 puntos a las propuestas dirigidas a los colectivos más vulnerables.

*"Las propuestas de medio ambiente, pero también discapacidad, arrasa, eso, hacer que la gente, acuérdate de la propuesta de... la zona del Colorado, hubo una propuesta, que, va el carril bici, la parte de acerado, pero hay una chica ciega que no sabía distinguir y se planteó esa propuesta, pero la propuesta salió. Pero bueno, y como eso, los parques adaptados, los parques infantiles adaptados. Es una participación más solidaria, si hay propuestas más atractivas, pues la gente las va a votar. También el campo de fútbol del Colorado, esta gente se movilizó, y van a todas las asambleas, y pin y pin y la sacaron".*

En este sentido, destaca la capacidad que tiene el proceso de involucrar a la gente en necesidades de otro tipo, desvelando la solidaridad que puede aflorar frente a los intereses más particulares. Colectivos de discapacidad, o propuestas que benefician de manera general, como las medioambientales, **se ven beneficiadas por la solidaridad de la población, generándose ese cambio de lo más individual a lo colectivo.**



## 5. Conclusiones

### 5.1. Lecciones aprendidas y temas emergentes

#### - **Participación cuantitativa vs cualitativa**

La participación en términos cuantitativos ha sufrido un cambio importante a lo largo del proceso, este se ha producido al incorporar y trabajar específicamente con infancia y juventud. Se realizó en este sentido un cambio en el autorreglamento permitiendo la participación y votación de personas mayores de 10 años, en un principio estaba recogido a partir de los 12. Este cambio no buscaba un aumento de la participación cuantitativa sino más bien cualitativa. La incorporación de la mirada infantojuvenil en el proceso y en el futuro de la vida política del pueblo, sin embargo, podemos apreciar que han ocurrido las dos cosas, aumento en lo cuantitativo y en lo cualitativo.

#### - **Apego para participación cara a cara**

Dentro de los debates actuales sobre la participación, y en concreto en los pps, es la cuestión de la virtualización como método para hacer más accesible el proceso y permitir la participación de más personas, aunque esta participación no sea de las que podamos denominar activa (personas que participan no puntualmente en las votaciones si no que tienen una implicación más estable en el proceso). Conil incorporó la participación virtual, para realizar propuestas y para las votaciones, el resultado no fue el esperado y la participación cuantitativamente no aumentó a raíz de esta decisión y su incorporación al autorreglamento y al proceso en sí. En las entrevistas realizadas además se observa el apego de las personas a la participación cara a cara.

#### - **Percepción del poco dinero o poca importancia de las propuestas realizadas**

Una de las cuestiones que resaltan en las entrevistas, sobre todo en el transecto, es la percepción del poco dinero o poca importancia de las propuestas realizadas. Este punto se repite en varias de las personas entrevistadas al azar. Es interesante como la percepción de las personas choca con la visión política del proceso, recordemos que las propuestas no pueden alcanzar el 60% del dinero puesto a debate por el área (juventud, mayores, cultura...) ni 40.000 euros para urbanismo. La causa de este cambio y reducción de los importes, desde el ámbito político y de las personas más activas en el proceso que lo votaron

como reforma en el autorreglamento, tiene relación con el tiempo de ejecución de las propuestas con mayor carga presupuestaria, como vimos en la entrevista haciendo referencia a un espacio deportivo que tardó en ejecutarse 3 años. Parece que el cambio puede ser contraproducente, al menos para las personas menos activas del proceso. Hay que tener presente por tanto las dos visiones, que pueden estar enfrentadas pero que pueden tener alternativas dentro del formato de proceso vivo que se viene trabajando en Conil.

- **Cuestión de la vinculación del proceso al equipo de gobierno**

La vinculación del proceso al equipo de gobierno no la consideramos negativo en sí, no obstante, algunas de las personas entrevistadas resaltaban que no querían señalarse, la vinculación política del proceso al partido en el gobierno, o que las personas más activas en el pps lo tenían como suyo. Esto posiblemente tenga relación con la falta de regeneración de los grupos motores y su posible afinidad política. Sería interesante estudiar esta posible sinergia y ver como poder superar estas visiones para avanzar en el proceso, sin perder lo positivo que es para el equipo de gobierno que se le pueda reconocer las políticas públicas positivas impulsadas desde su mandato.

- **Fortalezas a mantener y debilidades a mejorar**

A modo de síntesis incluimos el siguiente cuadro de Fortalezas, destacando los aspectos más positivos que serían susceptibles de reforzar, y de Debilidades, o elementos más "problemáticos" sobre los que habría que plantear algunas propuestas, que recogemos más adelante.

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incorporación de los principios de Antequera por su carácter de profundidad en las democracias</li> <li>- Voluntad política / Implicación del Equipo de Gobierno.</li> <li>- Esfuerzo en campañas de difusión y dinamización.</li> <li>- Vitalidad del Autorreglamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Complejidad del proceso.</li> <li>- Articulación con otros planes y/o políticas públicas municipales.</li> <li>- Falta de transparencia e información sobre el desarrollo del proceso.</li> <li>- Falta de ejecución o de información sobre la misma.</li> <li>- Inexistencia de una estructura técnica propia.</li> <li>- Canales de comunicación.</li> <li>- Falta de regeneración de los grupos motores.</li> </ul>

## 5.2. Propuestas

El resultado del trabajo de este informe nos permite con la modestia de un acercamiento puntual realizar algunas propuestas que creemos pueden ser interesantes para profundizar en la calidad del proceso y con ello posibilitar la apertura del proceso a una mayor participación ciudadana. Entre ellas:

- **Revisión metodológica para promover la creación de grupos motores sectoriales**

Uno de los puntos fuertes del proceso ha sido la incorporación de la participación infantojuvenil con la generación de grupo motor y comunicación específica. Al realizar este trabajo se detectó un aumento en la participación en un 45%, no bajando las cifras en años posteriores.

La apropiación de los pps por parte de la ciudadanía creemos que tiene relación con la metodología que se implemente en su desarrollo. Si las personas no están implicadas desde el inicio difícilmente los procesos acabarán llegando a su cotidianidad. Normalmente lo que ocurre es que una vez puesto en marcha, y viendo las dificultades de participación porque la gente no acude, se tiende a llevar el proceso donde la gente está, por ejemplo, en el caso de Conil a los mercados o a los institutos, desembarcando y explicando. Esta solución aumenta la participación, pero quizás no se logre la apropiación del proceso por las personas sino más bien una participación puntual. Creemos que es importante que el proceso surja de las necesidades y en las

cotidianidades de la ciudadanía, de forma específica con los diferentes grupos, sean mujeres, migrantes, jóvenes, mayores... cada grupo tiene sus características propias y otras compartidas. El trabajo concreto con cada grupo se hace preciso para una participación activa y cotidiana y no en forma puntual y de "desembarco". Los procesos precisan por tanto de recursos humanos, presupuestarios y metodológicos.

- **Generación de equipo técnico propio o permanente de Presupuestos Participativos.**

La falta de información sobre la ejecución o de la propia página Web es un síntoma de este aspecto importante, no está claro que haya falta de ejecución, se observa que más bien existe una falta de actualización de los informes que muy posiblemente tenga que ver con la falta de equipo de pps. Este punto ha sido importante en las entrevistas realizadas.

- **Articulación con otros espacios de participación institucionales: mesas, consejos, comisiones de participación promovidas por el ayuntamiento.**

En el propio auto reglamento se hace mención de la articulación del pps con la planificación estratégica del pueblo pero no se desarrolla propuestas metodológicas para realizarlo.

- **Articulación con otros espacios de participación social**

Círculo de silencio, plataformas y redes organizativas existentes (necesidad de hacer un mapeo que les indiqué cuáles son y cómo llegar. Más pedagogía (cómo): Elaborar y ejecutar un plan de formación basado en metodología de IAP

- **Reforzar la web con incorporación de una información más detallada** sobre resultados (propuestas ganadoras, grado de ejecución de las propuestas aprobadas años anteriores)

## 6. Bibliografía

- Ajangiz, R., y Mendoza, A. B. (2008). *Mapa de experiencias de participación ciudadana en los municipios del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco = Eusko Jaurlaritza.
- Gutierrez-Barbarrusa, V. (2018). Los presupuestos participativos en el Puerto de Santa María (Cádiz). *Anduli, Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, 17, 153-180.
- Ibáñez, J. (1985). *Del algoritmo al sujeto: perspectivas de la investigación social*. Madrid: siglo XXI.
- Ibarra, P., Gomà, R., González, R., y Martí, S. (2002). Movimientos sociales, políticas públicas y democracia radical: algunas cuestiones introductorias. En P. Ibarra, S. Martí, y R. Gomà (Eds.), *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas* (pp. 9–22). Barcelona: Icaria Editorial.
- Montecinos, E. (2011). Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿complemento subordinación a las instituciones representativas locales. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 31(1), 63-89.

