

¹Evaluación de los Presupuestos Participativos en la Provincia de Málaga

*Patricia García-Leiva, *Juan Manuel Domínguez Fuentes, *María Isabel Hombrados Mendieta, **María Soledad Palacios Gálvez, **Elena Morales Marente y ***Virginia Gutiérrez Barbarrusa

*Dpto. de Psicología Social, Antropología Social, Trabajo Social y Servicios Sociales, Universidad de Málaga

**Dpto. de Psicología Clínica, Experimental y Social, Área de Psicología Social, Universidad de Huelva

***Instituto Universitario IEPALA, Universidad Complutense de Madrid

Correspondencia: Patricia García-Leiva, Facultad de Psicología, Campus de Teatinos s/n, Universidad de Málaga, CP: 29071, email: patricia@uma.es

Los presupuestos participativos (PsPs) son una forma de poder compartido entre el gobierno y los ciudadanos. Nacen en el año 1989 en la ciudad de Porto Alegre (Brasil) y se definen como *un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública* (Genro y De Souza, 1998, p. 123).

En un contexto de globalización neoliberal, en el que los intereses de unos pocos priman sobre los intereses fundamentales de otros muchos, surgen como herramienta para frenar el deterioro democrático e incrementar el diálogo entre la ciudadanía y las instituciones públicas. Los principios rectores de esta nueva forma de hacer política son: participación, transparencia, igualdad, tolerancia, eficacia - eficiencia, equidad, competitividad y respeto a los acuerdos (Ley Marco de Presupuestos Participativos de Perú, 2003). Mediante estos principios se quiere (Cabannes, 2004):

1. Incrementar la transparencia en la gestión y la efectividad del gasto público.
2. Impulsar la participación ciudadana con el objetivo de que la ciudadanía asuma el control del uso de los recursos públicos.
3. Exigir responsabilidad a los trabajadores públicos y los dirigentes políticos.
4. Incrementar la confianza entre los ciudadanos y el gobierno.
5. Aumentar el fortalecimiento comunitario mediante la activación del tejido social.

En la actualidad pueden existir más de 1200 experiencias de PsPs concentradas principalmente en Latinoamérica y Europa, aunque también hay municipios africanos, asiáticos y australianos que los están poniendo en práctica (Observatorio Internacional de PsPs, 2011). En España son muchas las experiencias y alguna de ellas de gran valor, como es el caso de Sevilla, por ser considerada la traslación del modelo de Porto Alegre a Europa (Sintomer, 2008). Igualmente en la provincia de Málaga se están potenciando gran cantidad de experiencias de PsPs desde el año 2005. Esta apuesta política viene de la mano de la Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación Provincial de Málaga. La función principal de esta Oficina es brindar recursos técnicos y financieros, así como asesoramiento de todo tipo para los municipios que deseen implementar esta nueva forma de hacer política. El rol protagonista de esta Oficina en el impulso de los PsPs en Andalucía, y en España, viene avalado por el hecho de ser la promotora de lo que se ha denominado la Declaración de Antequera. Esta declaración es un documento político que guía la forma de hacer los PsPs. Los tres objetivos que se pretenden alcanzar a través de los PsPs de acuerdo con la Declaración de Antequera son: fortalecer la ciudadanía, garantizar la inclusión social y defender la gestión pública. Dicha declaración se firma el día que se constituye la Red Estatal de Presupuestos Participativos en España y se convierte en el documento político base para definir qué son y cómo se hacen los PsPs en la provincia de Málaga. De acuerdo con lo planteado en este documento los

¹ Los datos que aquí se recogen son parte de una investigación más amplia realizada por este equipo y que ha sido financiada por la Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación Provincial de Málaga.

PsPs deben ser: autorreglamentados, vinculantes, universales y deliberativos; además de poseer un sistema de seguimiento, control y de rendición de cuentas.

Con la finalidad de conocer hasta qué punto los procesos iniciados en la provincia responden a estos principios y qué impactos tienen se ha realizado la presente investigación cuyo objetivo central es describir cómo han sido los PsPs de 7 municipios de la provincia de Málaga durante el ejercicio económico 2008 - 2009. Los municipios seleccionados son: Archidona, Benalauría, Casabermeja, Cuevas de San Marcos, El Burgo, Humilladero y Riogordo.

La localidad de Archidona tiene 8.858 habitantes (INE, 2010), su equipo de gobierno es de Izquierda Unida (IU). Se trata de un municipio de interior que se encuentra en su primera edición de PsPs en el momento de la evaluación. Archidona tuvo dificultades para empezar ya que cambió en tres ocasiones de técnico dinamizador. Esta limitación dio lugar a que no se pudiese elaborar el autorreglamento, pero sí se plantearon los principios básicos de funcionamiento. El proceso es vinculante y pueden participar todos los ciudadanos mayores de 15 años.

La localidad de Benalauría tiene únicamente 503 habitantes (INE, 2010), su actual equipo de gobierno es independiente (AEB - Agrupación de Electores de Benalauría) y también es un municipio de interior. La evaluación se realiza en su primera edición de presupuestos participativos. En este caso el autorreglamento no ha sido construido al inicio sino que se ha ido configurando a lo largo del proceso, la participación es universal y vinculante.

Casabermeja es un pueblo de 3.520 habitantes (INE, 2010), de interior y con un equipo de gobierno de IU. Al igual que en Benalauría, el autorreglamento se ha construido progresivamente. También es universal y vinculante.

Cuevas de San Marcos posee 4.131 habitantes (INE, 2010) está gobernada por el Partido Socialista (PSOE) y comparte con el resto de las localidades ser un municipio del interior de la provincia. A diferencia de los anteriores Cuevas de San Marcos comenzó con los PsPs en el año 2005, pero en el año evaluado se ha cambiado el autorreglamento por un reglamento y se ha modificado la estructura de participación. Los asistentes a las asambleas son colectivos organizados que comunican sus demandas al equipo de gobierno sin que éste tenga obligatoriedad de cumplimiento. Los ciudadanos han de ser mayores de 16 años y la priorización de las propuestas la hace la administración.

El Burgo es una localidad de 2.004 habitantes (INE, 2010) gobernada por IU, es de interior y se evalúa su primer proceso. El autorreglamento se elaboró al inicio. El proceso es vinculante y pueden participar los ciudadanos mayores de 16 años.

Humilladero es un pueblo de 3.291 habitantes (INE, 2010) gobernado por IU y también de interior. Humilladero es el referente en la provincia en presupuestos participativos ya que es el proceso activo más antiguo, se inició en año 2005. Es autorreglamentado, vinculante y pueden participar los ciudadanos mayores de 16 años.

Riogordo es una localidad de 3.102 habitantes (INE, 2010) con una coalición de gobierno PSOE - IU, al igual que los anteriores es un municipio de interior. Estaba realizando su primera experiencia de PsPs en el momento de la evaluación. El autorreglamento se construyó al inicio, es universal y vinculante.

Una vez contextualizados los municipios se proponen una serie de objetivos que nos permitan conocer en profundidad cómo han sido estos procesos. Los objetivos que se persiguen son:

1) Evaluar la coordinación del proceso. Para analizar la coordinación del proceso se estudian las siguientes variables: consenso, transversalidad, iniciativa y liderazgo, integración en el sistema, planificación y recursos, así como roles de los políticos y técnicos del proceso.

1.1) Consenso. Se entiende por consenso el grado de acuerdo entre las partes implicadas para poner en marcha e impulsar el proceso. Específicamente se mide la aceptación de políticos, ciudadanos y técnicos del

ayuntamiento. Igualmente se pregunta por el apoyo formal de los partidos político para la puesta en funcionamiento de esta forma de democracia.

1.2) Transversalidad. Un proceso es transversal si implica a las distintas áreas - concejalías involucradas. Para saber cuán transversales son los PsPs en la provincia de Málaga se ha medido la implicación de las distintas concejalías y la creación de espacios nuevos de comunicación.

1.3) Iniciativa y liderazgo. Saber quién ha puesto en marcha el proceso, el papel inicial de los colectivos ya organizados y quién lo lidera son los indicadores elegidos para esta variable.

1.4) Integración en el sistema. En este caso los criterios elegidos son la relación de los PsPs con otros procesos participativos previos y la optimización de estructuras participativas ya creadas.

1.5) Planificación y recursos. Esta variable se estudia mediante la identificación de las fases y el potencial humano puesto a disposición de los PsPs. La secuencia de fases inicialmente propuestas para los municipios de la provincia de Málaga son (Falck et al, 2008): a) Evaluación, rendimiento de cuentas por parte del ayuntamiento y diseño de la campaña de difusión, b) Diseño del autorreglamento y difusión entre los vecinos del estado de ejecución de las propuestas del año anterior, c) Asamblea de ida – propuestas, d) Viabilidad técnica de las propuestas, e) Asamblea de vuelta – votaciones, f) Aplicación de criterios y aprobación del presupuesto y g) Evaluación y propuestas de continuidad.

1.6) Por último se entiende que los roles de los técnicos y políticos tienen una especial incidencia en la coordinación del proceso, por ello se quiere saber hasta qué punto estos actores adoptan un papel influyen en las asambleas con los vecinos.

2) Analizar las vías de difusión del proceso. Para saber cómo se ha dado a conocer el proceso se identifican los canales utilizados, así como la calidad de la información facilitada.

3) Evaluar quién participa en el proceso y cómo se participa.

3.1) En la participación hay que distinguir entre el número de personas que asisten regularmente al proceso y las que participan únicamente el día de la votación. Conocer el porcentaje de participación es fácil si se llevan registros en las distintas asambleas, pero los municipios que se han estudiado carecen de registros, a excepción del número de personas que han participado en la votación.

3.2) Otra de las dimensiones importantes a recoger para saber quién participa es la inclusión. Se entiende por inclusión la capacidad que tiene este tipo de procesos para incorporar a personas y a colectivos de menor visibilidad social, ya sea por motivos de sexo, origen o territoriales. Al igual que en el número de participantes no hay registros sobre el sexo, la nacionalidad, la edad o la zona en la que viven las personas que han participado en el proceso.

3.3) La tercera variable de este objetivo es la presencia o ausencia de colectivos ya organizados, para lo que tampoco hay datos cuantitativos.

3.4) La deliberación. Un proceso es deliberativo cuando los diversos ciudadanos de un municipio debaten y analizan de forma colectiva las necesidades de su localidad, tras lo que buscan soluciones recurriendo a alianzas, al consenso y/o la votación.

3.5) Por último, se ha distinguido entre participación activa y participación pasiva, ya que no sólo es importante conocer el número de asistentes a las asambleas sino que también es necesario saber si esas personas aportan, debaten, etc. Es decir si participan activamente en la deliberación o asisten como meros espectadores.

4) Evaluar la calidad democrática y justicia social de los procesos.

4.1) Se entiende que un proceso tiene alta calidad democrática si los ciudadanos elaboran las reglas de funcionamiento (autorreglamento o reglamento elaborado con los ciudadanos) y pueden llevar a cabo su reformulación, si las propuestas de los ciudadanos son de obligado cumplimiento para el equipo de gobierno (proceso vinculante) y si cada hombre o mujer puede ejercer libremente su derecho a participar y a votar (universalidad).

Respecto a la justicia social se puede decir que se trata de una serie de criterios (que pueden ser elaborados por los ciudadanos o por la administración) que garantizan una redistribución de los recursos según necesidades, de tal forma que se proporciona más al barrio que más necesidades fundamentales presenta.

4.2) Por último, se analizan los posibles procesos de influencia de mayoría a minoría que se suelen dar en las tomas de decisiones colectivas y que pondrían poner en cuestión la redistribución democrática del poder que se persigue con los PsPs. Estos procesos son la conformidad y obediencia. La conformidad es el proceso de influencia social por el que una persona modifica sus sentimientos, opiniones y conductas en dirección a la posición mantenida por el grupo mayoritario, como resultado de la presión física o simbólica ejercida por un líder del grupo o por el propio grupo (Canto, 1995). La obediencia es la modificación de la conducta para someterse a las órdenes directas de la autoridad.

5) Estimar la relevancia de los PsPs en la provincia de Málaga. La relevancia es el impacto económico que tiene el PsPs dentro del presupuesto del Ayuntamiento en cuestión. Para estimar la relevancia se analizarán las partidas presupuestarias puestas a debate así como las áreas económicas a las que corresponden.

6) Analizar a qué modelo responden los procesos estudiados en la provincia de Málaga. Para poder tipificar los procesos de PsPs estudiados se recurre a la clasificación realizada por Sintomer, Herzberg y Röcke (2008) y más concretamente a la aplicación y adaptación que ha realizado Ganuza (2007) para los procesos españoles. La siguiente tabla muestra los criterios de clasificación seleccionados.

Tabla nº1
Clasificación de los modelos de Presupuestos Participativos (Adaptación de la clasificación de Sintomer, Herzberg y Röcke, 2008 realizada por Ganuza, 2007)

Participación	Quién	Cómo	Estructuras de participación	
Relación de los PsPs con la administración	Relación de arriba abajo o de abajo a arriba	Margen de maniobra de los participantes		
Reglas del proceso	Cómo se elaboran	Quién participa en su elaboración	Grado de autonomía que conceden a la ciudadanía	Posibilidad de modificar el funcionamiento de los PsPs
Deliberación	Nivel de deliberación: discusión de propuestas, técnicas deliberativas, información previa.	Quién puede participar en las deliberaciones	En qué momento se puede deliberar	
Toma de decisiones	Carácter público o privado del proceso	Reglas	Criterios de justicia distributiva	

De acuerdo con Ganuza (2007) estos criterios pueden dar lugar a tres modelos de PsPs: al modelo administrativo, al representativo y al participativo.

Modelo administrativo. En este caso participan la ciudadanía y las asociaciones. La relación entre ciudadanos y administración es de arriba abajo, con poca posibilidad de iniciativa por parte de los ciudadanos. Las reglas son elaboradas por la administración, no hay deliberación (el ciudadano se limita a proponer) y los criterios de justicia social son aplicados por la administración en privado.

Modelo representativo. Pueden participar únicamente colectivos ya organizados, siendo la relación de arriba abajo y viceversa. La capacidad de iniciativa de los participantes es alta y el gobierno tiene que aceptar las propuestas. Las reglas las elaboran las asociaciones, es deliberativo y hay criterios de justicia distributiva, aunque su aplicación no hay que justificarla.

Modelo participativo. Participan ciudadanos organizados y no organizados. El formato de encuentro elegido es la asamblea. La relación es de arriba abajo y de abajo a arriba, ya que la iniciativa suele partir de los políticos pero los ciudadanos pueden modificar parcialmente el funcionamiento. Las reglas son elaboradas por los

participantes y la administración. El marco normativo se suele establecer desde la administración pero la autonomía del ciudadano es muy alta. La deliberación acontece durante la recogida de propuestas y en la priorización. Sobre la aplicación de criterios de justicia social se puede decir que los han elaborado colectivamente los ciudadanos y que son ellos mismos los que lo aplican de forma pública y justificada.

Gracias a la información recogida a lo largo de los anteriores objetivos y tomando como referencia estos 3 modelos se clasifican los 7 procesos estudiados en la provincia de Málaga.

7) Analizar los impactos de los procesos en cuanto a: Capacitación, Relación entre los agentes implicados en el proceso, Fortalecimiento, Modelo de ciudad, Confianza y Satisfacción.

7.1) Capacitación. Todo proceso de PsPs conlleva un amplio aprendizaje para sus participantes, pudiendo ser este aprendizaje formal (por sesiones llevadas a cabo por profesionales contratados para tal fin) o informal (consecuencia del día a día del proceso).

7.2) Relación entre los agentes implicados del proceso. Uno de los objetivos con los PsPs es acercar la administración al ciudadano mediante el incremento de la interacción con los técnicos y con los políticos. Igualmente se quiere saber si la relación entre los ciudadanos se incrementa ya que la interacción es la base para la construcción del tejido social.

7.3) Fortalecimiento o potenciación. Los presupuestos participativos son una herramienta que ilustra claramente el proceso de fortalecimiento de una comunidad y sus ciudadanos. El fortalecimiento o la potenciación de la comunidad se define como el proceso mediante el cual los miembros de una comunidad desarrollan conjuntamente capacidades y recursos para controlar su situación de vida, actuando de manera comprometida, consciente y crítica, para lograr la transformación de su entorno según sus necesidades y aspiraciones, transformándose al mismo tiempo a sí mismos (Montero, 2003, p. 72). Se trata de un proceso que implica respeto mutuo, reflexión crítica, participación de grupo y cuidados personales, a través del cual la gente que carece de una igual distribución de los recursos gana mayor acceso y control de los mismos (Citado en Perkins y Zimmerman, 1995, p. 570).

La potenciación es un proceso dinámico en el que las personas, las organizaciones y las comunidades toman decisiones, lideran e influyen para llegar al fortalecimiento como resultado. En el siguiente cuadro Zimmerman (2000) realiza una descripción de los distintos niveles de análisis en función del momento en el que esté el fortalecimiento: proceso o el resultado.

Tabla nº 2

Niveles de fortalecimiento de acuerdo con Zimmerman (2000)

Nivel de análisis	Proceso	Resultado
Individual	Gestionar recursos Trabajar con otros Aprender habilidades de toma de decisiones	Conciencia crítica Comportamiento de participación Sentido de control
Organizacional	Oportunidades para participar en la toma de decisiones Liderazgo compartido Responsabilidades compartidas	Competir de modo efectivo por los recursos Influencia política Establecer nexos con otras organizaciones
Comunitario	Acceso a los recursos Estructura de gobierno abierto Tolerancia a la diversidad	Coaliciones organizacionales Liderazgo pluralista Habilidades de participación de los residentes

Medir el incremento del fortalecimiento en un proceso vivo y activo como es el caso de los PsPs es muy complejo y esta división teórica entre proceso y resultado se fusiona. Por ello en esta investigación se ha establecido un sistema de *Checklist* que permita identificar los indicadores más importantes de este complejo constructo.

7.4) Modelo de ciudad

Con esta variable se quiere saber qué modelo de ciudad construyen los ciudadanos mediante sus propuestas. Cuáles son las prioridades de la ciudadanía depende del contexto del que se parte, por ello para saber cuándo una propuestas es entendida como transformadora se realiza una adaptación del sistema de categorías

elaborado por ciudadanos andaluces de forma participativa (Herrera, Barragán, Bajo, Cubells, y Fernández, 2007).

El segundo criterio a tener en cuenta es la presencia o ausencia de las medidas de justicia social recogidas en los autorreglamentos/reglamentos de los municipios.

7.5) Confianza. Por confianza se entiende la seguridad que tiene la ciudadanía en la continuidad del proceso, en la ejecución de las propuestas y en la transparencia de mismo.

7.6) Satisfacción con el proceso. Cuán complacidos se sienten los ciudadanos con el proceso.

Para alcanzar estos objetivos se ha llevado a cabo un análisis de datos primarios y secundarios por municipios tal que como se desarrollo seguidamente en el método.

Método

Puesto que para cada uno de los objetivos se analizan diversas variables y se utilizan múltiples técnicas de recogida de datos se ha elaborado una tabla que exponga de forma esquemática la metodología seguida en la investigación.

Tabla nº 3
Objetivos, variables y técnica de recogida de datos

Objetivos	Variables	Técnica de recogida de datos
1) Coordinación del proceso	Consenso Transversalidad Iniciativa y liderazgo Integración sistema Planificación y recursos Roles de los políticos y técnicos del proceso	Observación en las asambleas Entrevistas a informantes clave
2) Difusión del proceso	Canales de Información Calidad y utilidad de la información	Entrevistas a informantes clave
3) Quién participa y cómo participa	Cantidad Inclusión Colectivos organizados y no organizados Deliberación Tipo de participación: activa vs pasiva	Entrevistas a informantes clave
4) Calidad democrática	Principios de la Declaración de Antequera y Justicia Social Procesos de influencia	Análisis de los documentos Observación en las asambleas
5) Relevancia del proceso	Áreas presupuestarias a debate Cuantía económica a debate	Entrevistas a informantes clave
6) Modelo de PsPs	Participación Relación de los PsPs con la administración Reglas del proceso Deliberación Toma de decisiones	Análisis de los documentos Entrevistas a informantes clave
7) Impactos del proceso	Capacitación Relación entre los actores participantes en el proceso Fortalecimiento Modelo de ciudad y justicia social Confianza Satisfacción	Entrevistas a informantes clave Codificación de las propuestas votadas

--	--	--

Como muestra esta tabla se ha realizado análisis documental para identificar las características que definen el proceso en su planteamiento inicial, se ha realizado observación para identificar las dinámicas dentro de las asambleas, se han codificado las propuestas para analizar qué modelo ciudad construyen los ciudadanos y se han realizando entrevistas para contrastar lo planteado y lo realmente ejecutado, así como para identificar la percepción de los actores de los procesos.

Las variables y las técnicas elegidas para evaluar los procesos y su modelo son el resultado de la adaptación de las propuestas realizadas por: Herrera, Barragán, Bajo, Cubells y Fernández (2007); Sintomer, Herzberg y Röcke (2008) y la adaptación a España realizada por Ganuza (2007); el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (2006) junto con propuestas realizadas por el grupo de investigación que ha llevado a cabo el estudio.

Puesto que para cada objetivo se recurre a distintas técnicas, en lugar de plasmar el método de forma conjunta, se ha optado por exponer los participantes y los instrumentos por separado para cada uno de los objetivos. Sin embargo el procedimiento, al ser el mismo para toda la investigación, se explica de forma única al final de este epígrafe.

1) Coordinación del proceso

Participantes

En el caso de **las observaciones** el número de participantes varía en cada asamblea. En la siguiente tabla se recoge el número de personas observadas y su perfil sociodemográfico.

Tabla nº 4
Personas observadas en las distintas asambleas

	Mujeres	Hombres	Niños	Total
Archidona	28	29	0	57
Benalauría	4	13	0	17
Casabermeja	5	4	0	9
El Burgo	17	4	0	21
Riogordo	40	13	10	63
Total	94	63	10	167

Los municipios en los que se han llevado a cabo sesiones de observación son: Archidona, Benalauría, Casabermeja, El Burgo y Riogordo. En el resto de las localidades no se ha podido observar por la negativa de los vecinos (Cuevas de San Marcos) o porque ya habían terminado las asambleas cuando el equipo técnico contactó con el municipio (Humilladero).

En segundo lugar, para **las entrevistas**, se han seleccionado cuatro perfiles de informantes clave: ciudadano que ha participado activamente en los PsPs, político, técnico de PsPs (todos los técnicos de los procesos son mujeres) y técnico del ayuntamiento. El número total de informantes clave es de 28 personas, quedando distribuidos de la siguiente forma:

Tabla nº 5
Perfil de informante clave por municipio

	Ciudadanos	Políticos	Técnicos PsPs	Técnicos Ayuntamientos	Total
Archidona	1	1	1	1	4
Benalauría	3	1	1	0	5

Casabermeja	1	1	1	1	4
Cuevas de San Marcos	0	1	1	1	3
El Burgo	1	1	1	1	4
Humilladero	1	1	1	1	4
Riogordo	1	1	1	1	4
Total	8	7	7	6	28

Como se puede observar el criterio general de un informante clave para cada perfil ha sido alterado en Benalauría y Cuevas de San Marcos. En el primer caso se han entrevistado 3 ciudadanos por la singularidad geográfica del municipio que posee varias pedanías con necesidades muy distintas. Por ello, se ha seleccionado un ciudadano de cada pedanía y no se ha entrevistado al técnico del ayuntamiento puesto que no ha existido tal figura a lo largo del proceso. En el caso de Cuevas de San Marcos, los responsables del proceso se han negado a proporcionar el nombre de un ciudadano con el que contactar, por lo que no ha sido posible realizar esta entrevista.

Instrumentos

Respecto a las **observaciones** se han analizado los roles de las técnicas de PsPs, los políticos y los técnicos del ayuntamiento. Tal y como se indica en la siguiente tabla se ha querido observar la posible influencia sobre los ciudadanos de algunos de estos actores.

Tabla nº 6
Sistema de categorías para la codificación de roles de técnicas PsPs, políticos y técnicos ayuntamiento en la coordinación del proceso

Roles técnicas	Roles políticos	Roles técnicos ayuntamientos
Dinamiza e informa sin influir	Un ciudadano más	Un ciudadano más
Dinamiza e influye algo	Político e informa	Técnico e informa
Dirige y condiciona	Político e influye	Técnico e influye
	Ciudadano más pero en ocasiones informa desde su cargo	Ciudadano más pero en ocasiones informa desde su cargo

El segundo instrumento utilizado es **la entrevista**. Seguidamente se recogen las preguntas para este objetivo, así como el sistema de codificación utilizado para el análisis de contenido de las respuestas.

Tabla nº 7
Sistema de categorías para analizar la coordinación del proceso de acuerdo con la información facilitada por los informantes clave en las entrevistas

1) Coordinación del proceso				
1.1 Consenso	1.2 Transversalidad	1.3. Iniciativa y liderazgo	1.4 Integración sistema	1.5 Planificación y recursos
1.1. ¿Cuál ha sido el grado de aceptación política del proceso? 1.1.1. Alta 1.1.2. Media 1.1.3. Baja 1.1.4. Desconocida 1.1.5. Otros	2.1. ¿En qué medida se han implicado las distintas concejalías y áreas técnicas en el proceso? 2.1.1. Alta 2.1.2. Media 2.1.3. Baja 2.1.4. Desconocida 2.1.5. Otros	3.1. ¿Quién pone en marcha el proceso? 3.1.1. Políticos 3.1.2. Ciudadanos (organizados o no) 3.1.3. Compartido políticos-ciudadanos 3.1.4. No lo sabe 3.1.5. Otros 3.2. ¿Han impulsado el proceso los colectivos organizados? 3.2.1. Sí 3.2.2. No	4.1. ¿El proceso se ha relacionado con otros procesos participativos ya existentes en el municipio? 4.1.1. Sí, 4.1.2. No 4.2. ¿Se han utilizado estructuras participativas ya creadas por otros procesos? 4.2.1. Sí, ¿cuáles? 4.2.2. No	5.1. Identifica las fases del proceso 5.2. Los recursos humanos dedicados al proceso han sido suficientes 5.2.1. Sí 5.2.2. No ¿Por qué?

1.3. ¿Cuál ha sido el grado de aceptación de la ciudadanía del proceso? 1.3.1. Alta 1.3.2. Media 1.3.3. Baja 1.3.4. Desconocida 1.3.5. Otros	2.2.1. No se han creado pero se ha informado a las distintas áreas 2.2.2. Sí se han creado espacios y han participado las distintas áreas 2.2.3. Se han creado espacios pero no han participado las distintas áreas 2.2.4. Otros	3.2.3. No lo sabe 3.2.4. Desconocida 3.2.5. Otros 3.3. ¿Quién asume el liderazgo del proceso? 3.3.1. Técnico de PsPs 3.3.2. Ciudadano concreto 3.3.3. Políticos 3.3.4. Liderazgo horizontal de ciudadanos 3.3.5. Técnica PsPs y ciudadanos 3.3.6. Políticos, Ciudadano y Técnicos PsPs 3.3.7. Otros		
---	---	---	--	--

2) Difusión del proceso

Participantes

El número y perfil de participantes en **las entrevistas** se ha expuesto en el objetivo previo.

Instrumentos

Las preguntas de **las entrevistas** y su codificación se muestran en la siguiente tabla.

Tabla nº 8
Sistema de categorías para analizar la difusión y la calidad de a información facilitada

2) Difusión del Proceso	
2.2 Canales de información	2.3 Calidad de la información
2.2 ¿Podría decirnos a través de qué medio conoció los PsPs? 2.2.1. Informante político 2.2.2. Cartelería, altavoces y demás medios de difusión 2.2.3. El boca a boca de los vecinos 2.2.4. Por ser miembro de colectivo organizado 2.2.5. Otros	2.3.1. Podría indicarnos la calidad de la información recibida en una escala del 0 al 7 2.3.2. ¿Fue clara, plural y útil la información dada? 1.Sí 2.No 3.Otros

3) Quién participa y cómo participa

Participantes

El número y perfil de participantes en **las entrevistas** se ha expuesto en el objetivo inicial

Instrumentos

Las preguntas y la codificación de las respuestas de **las entrevistas** se recogen en la siguiente tabla.

Tabla nº 9
Sistema de categorías para analizar quién participa y cómo lo hace de acuerdo con la información facilitada por los informantes clave en las entrevistas

3) ¿Quién participa?				
3.1 Cantidad	3.2 Inclusión	3.3 Colectivos organizados	3.4 Deliberación	3.5 Tipo de participación
3.1.1. ¿Cuántas personas en total crees que han pasado por el proceso de forma activa? 3.1.2. ¿Cuántas personas asistieron a la asamblea	3.2.1. ¿Ha habido diversidad de participación: mujeres, hombres, jóvenes, niños? 3.2.1.1. Sí, ¿cuáles? 3.2.1.2 No	3.3. ¿Podrías decir cuántos colectivos organizados han participado?	3.4.1 Pluralidad 3.4.1.1.Plural y argumentado 3.4.1.2.Cerrados y dirigidos 3.4.1.3.Otros	3.5 ¿Las personas que asistían a las asambleas se comportaban como meros espectadores o hacían propuestas y opinaban?

de votación?	<p>3.2.1.3 Otros</p> <p>3.2.2. Esta diversidad ha sido inclusiva: inmigrantes, personas con discapacidad, personas con exclusión socioeconomía, personas que viven en pedanías, etc?</p>		<p>3.4.2. Alianzas colectivos</p> <p>3.4.2.1. Alianzas entre colectivos</p> <p>3.4.2.2. No alianzas entre colectivos</p> <p>3.4.2.3. Otros</p> <p>3.4.3. Alianzas individuos</p> <p>3.4.3.1. Alianzas entre individuos</p> <p>3.4.3.2. No alianzas entre individuos</p> <p>3.4.3.3. Otros</p> <p>3.4.4. Toma de decisiones</p> <p>3.4.4.1. Consenso</p> <p>3.4.4.2. Votación</p> <p>3.4.4.3. Mixto</p> <p>3.4.5. ¿Se han utilizado técnicas deliberativas?</p> <p>3.4.5.1. Sí</p> <p>3.4.5.2. No</p> <p>3.4.5.3. Otras</p>	<p>3.5.1. Activa</p> <p>3.5.2. Pasiva</p> <p>3.5.3. Otros</p>
--------------	--	--	--	---

4) Calidad democrática

Participantes – Muestra documental

En este caso se realiza un **análisis de todos los documentos** que informan sobre el modelo de PsPs en cada municipio, concretamente los autorreglamentos/reglamentos y las memorias. Para la selección de la documentación se ha seguido un criterio temporal, el del último año de presupuestos ejecutados, ya que la mayoría de los municipios acaban de iniciarse en este tipo de procesos. Con este criterio se obtiene una muestra total de 7 memorias, 5 autorreglamentos y un reglamento. El municipio de Archidona no posee ningún sistema de reglamentación. En el caso de **la observación** el número de personas observadas y su perfil se puede consultar en la tabla nº4.

Instrumentos

En primer lugar los dos indicadores elegidos para evaluar la calidad democrática del proceso mediante los **autorreglamentos** son: la presencia o no de los principios de la Declaración de Antequera (2008), así como la presencia o no de los criterios de justicia social. La forma de codificación ha sido la siguiente:

Tabla nº 10
Sistema de categorías para los principios de la declaración de Antequera del autorreglamento

4.1) Principios				
	Autorreglamentados	Deliberativos	Vinculantes	Universales
Sí				
No				

Tabla nº11
Sistema de categorías para los criterios de justicia social del autorreglameto

4.2) Criterios de justicia social	
Sí	
No	

En el caso de la variable calidad democrática y distribución del poder político estudiada mediante la **observación**, el indicador ha sido la presencia o ausencia de los diversos procesos de influencia presentes en las tomas de decisiones grupales.

Tabla nº 12
Sistema de categorías para la codificación
de los procesos de influencia

Conformidad	Obediencia
Sí	Sí
No	No

5) Relevancia del proceso

Participantes

El número y perfil de participantes en **las entrevistas** se ha expuesto en el objetivo primero.

Instrumentos

La codificación de **las entrevistas** para evaluar la relevancia de los procesos se muestra en la tabla número 13.

Tabla nº 13
Sistema de categorías para analizar la relevancia de los procesos de acuerdo
con la información facilitada por los políticos en las entrevistas

5) Relevancia del proceso
5.1. ¿Cuáles son las áreas presupuestarias a debate?
5.2. Porcentaje del presupuesto municipal que sale a presupuestos participativos (incluyendo ayudas y quitando gastos fijos de funcionamiento y mantenimiento del ayuntamiento)

6) Modelo de PsPs

Participantes – Muestra documental

En este caso se realiza un **análisis de todos los documentos** que informan sobre el modelo de PsPs en cada municipio (7 memorias, 5 autorreglamentos y un reglamento). Las personas **entrevistas** y sus perfiles se han expuesto en el objetivo primero.

Instrumentos

Siguiendo la **tipificación** de Ganuza (2007) se clasifica los 7 municipios de acuerdo con la información recogida mediante el análisis documental y las entrevistas.

Tabla nº14
Clasificación de los modelos de Presupuestos Participativos (Adaptación de la clasificación de Sintomer, Herzberg y Röcke, 2008 realizada por Ganuza, 2007)

	Modelo administrativo	Modelo representativo	Modelo participativo
Quién participa	Ciudadanía general y asociaciones en estructura tradicional	Asociaciones y colectivos organizados	Ciudadanía organizada o no en asambleas abiertas
Relación del PsPs con la administración	Relación top- down	Relación down-top-down	Relación top-down-top
Reglas del proceso	Reglas elaboradas por la administración	Reglas elaboradas por las asociaciones	Reglas elaboradas por los participantes y administración. Gran autonomía de la ciudadanía
Deliberación	No deliberación. La ciudadanía únicamente propone	Deliberación entre representantes de asociaciones	Deliberación entre la ciudadanía a lo largo de todo el proceso

Toma de decisiones	Justicia social aplicada por la administración	Justicia social, uso difuso y sin explicación	Justicia social acordado colectivamente y de aplicación pública
---------------------------	--	---	---

7) Impactos

Participantes - Población de propuestas

El número y perfil de participantes en **las entrevistas** se ha recogido en el primer objetivo. Por otro lado las personas entrevistadas y sus perfiles se puede consultar en la tabla nº 5.

En último lugar, la totalidad de las **propuestas votadas** es de 111.

Instrumentos

En la tabla 15 se recogen las preguntas y el sistema de categorías diseñado para analizar las respuestas de **las entrevistas** referente al objetivo 7.

Tabla nº 15
Sistema de categorías para analizar los impactos de los procesos de acuerdo con la información facilitada por los informantes clave en las entrevistas

7) Impactos del proceso			
7.1 Capacitación	7.2 Relación entre los agentes participantes en el proceso	7.3. Fortalecimiento	7.4 Confianza y 7.5 Satisfacción
7.1.1 ¿Has participado en sesiones de formación? 7.1.1.1. Sí 7.1.1.2. No 7.1.1.3. Otros 7.1.2. Valoración de la capacitación (escala 0-7) 7.1.3. Capacitación percibida. ¿Has aprendido a identificar necesidades del municipio?	7.2 ¿Cómo ha cambiado la relación ciudadano-administración? 7.2.1 Sí 7.2.2 No, está igual 7.2.3 No, empeora 7.2.4 NS/NC 7.2.5. Otras 7.3. ¿Cómo ha cambiado la relación ciudadano-político? 7.3.1 Sí 7.3.2 No, está igual 7.3.3 No, empeora 7.3.4. NS/NC 7.3.5 Otras 7.4 ¿Cómo ha cambiado la relación entre los ciudadanos? 7.4.1 Sí 7.4.2 No, está igual 7.4.3 No, empeora 7.4.4 NS/NC 7.4.5, Otras 7.5 ¿Cómo ha cambiado la relación administración-político? 7.5.1 Sí 7.5.2 No, está igual 7.5.3 No, empeora 7.5.4 NS/NC 7.5.5 Otras	Check list Fortalecimiento individual y organizacional a nivel comportamental 7.3.1 Aprender a gestionar los recursos del municipio 7.3.2. Trabajar con otras personas 7.3.3. Desarrollar habilidades para la toma de decisiones 7.3.4. Habilidades de participación 7.3.5. Compartir responsabilidad Fortalecimiento individual como resultado 7.3.6. Desarrollo de conciencia crítica 7.3.7. Asunción del control. Lo que ocurre en el municipio depende de ti. 7.3.8. Incremento de influencia sobre la política del municipio Fortalecimiento Comunitario 7.3.9. Modificación en la estructura de gobierno: abierta, todos somos parte de ella 7.3.10. Coaliciones organizacionales. Incremento relaciones intercolectivos 7.3.11. Creación de asociaciones y organizaciones a raíz de los PsPs 7.3.12. Fortalecimiento de colectivos a través de las propuestas	7.4.1 ¿Cuál es tu confianza en el proceso y en la ejecución de las propuestas? 7.4.1.1. Alta 7.4.1.2. Media 7.4.1.3. Baja 7.4.1.4. Otras 7.4.2. ¿Crees que los PsPs son viables? 7.4.3. ¿Crees que los PsPs son útiles? 7.5 ¿Y cuál es tu satisfacción con el proceso? 7.5.1 Alta 7.5.2 Media 7.5.3 Baja 7.5.4 Otras

En el caso del análisis de las propuestas se ha realizado la aplicación del **sistema de codificación** utilizado por Herrera et al. (2007), que recoge qué modelo de ciudad quieren construir los ciudadanos andaluces mediante los PsPs. Además de seguir el sistema de estos autores se han incluido los criterios de justicia social de los autorreglamentos de los municipios. Cada propuesta puede cumplir más de un criterio de tal forma que las

propuestas que más tengan son las más cercanas al modelo de ciudad definido por los ciudadanos, según Herrera et al (2007), y que poseen mayor justicia redistributiva.

Tabla nº 16
Criterios para clasificar las propuestas de acuerdo con un modelo de ciudad definido por la ciudadanía y con principios de justicia social

1. Movilidad

- 1.1 Acceso a la ciudad desde mi barrio. Comunicación entre barrios (referentes a comunicación entre barrios, acceso a los barrios, caminos, etc.).
- 1.2 Eliminación de barreras arquitectónicas (reducción de Acerados, acondicionamiento de calles, adoquines, pasos de cebra, rampas).
- 1.3 Transporte no contaminante y/o colectivo (carril bici, aparcamientos bicis, campañas de concienciación y fomento del uso de alternativas a vehículos contaminantes).
- 1.4 Peatonalización (tendientes a la reducción de la velocidad, badenes y pivotes, limitaciones de calles al tráfico rodado).
- 1.5 Arreglo de Acerados y acondicionamientos (arreglos y acondicionamiento de calles).
- 1.6 Acceso a las zonas comunes para garantizar los espacios de encuentro y ocio.

2. Integración social

- 2.1 Programas de escuelas taller para grupos excluidos (género, jóvenes, inmigrantes).
- 2.2 Fomento de encuentros - actividades interculturales (jornadas de convivencia, propuestas que mejoren el conocimiento de otras culturas por medio de actividades relacionadas con la gastronomía, la historia, el arte, etc.).
- 2.3 Comunicación entre barrios (actividades que aglutinen distintos barrios, propuestas que sean fruto de alianzas).
- 2.4 Educación en valores: convivencia, tolerancia, respeto, etc. (escuela de ciudadanía).
- 2.5 Vinculación de deporte e inclusión social (campeonatos deportivos que mejoren la convivencia).

3. Espacios de Socialización

- 3.1 Parques infantiles (propuestas de creación de nuevos parques, rehabilitación).
- 3.2 Recuperación de bancos para sentarse. Mobiliario público (fuentes, farolas, etc.).
- 3.3 Arreglo de plazas.
- 3.4 Apertura y ampliación de horarios de espacios deportivos.
- 3.5 Apertura y ampliación de espacios culturales, de ocio y de reunión.
- 3.6 Ferias de artesanía, libros, alternativas, títeres.
- 3.7 Festejos populares.
- 3.8 Actividades nocturnas para jóvenes.
- 3.9 Actividades conjuntas entre barrios.
- 3.10 Fomento de la identidad del colectivo para que fortalezca la capacidad de demandar y actuar ante la exclusión, desigualdad y/o la injusticia social.

4. Espacios Verdes

- 4.1 Creación de huertos.
- 4.2 Acondicionamiento y mejora de zonas verdes.
- 4.3 Sensibilización y conocimiento del medio ambiente.
- 4.4 Excursiones a espacios naturales del entorno.

5. Limpieza

- 5.1 Sensibilización sobre higiene, limpieza para la ciudad.
- 5.2 Fomento del reciclaje.
- 5.3 Más puntos de recogida de residuos por separado.

6. Educación

- 6.1 Educación vial y cívica.
- 6.2 Apoyo y prevención del absentismo y fracaso escolar.
- 6.3 Mejora y acondicionamiento de centros escolares.
- 6.4 Educación para y en el ocio.

7. Cultura

- 7.1 Cines de verano en los barrios.
- 7.2 Actividades festivas no relacionadas con las fiestas mayores.
- 7.3 Acceso a la cultura de zonas tradicionalmente excluidas.
- 7.4 Actividades culturales intergeneracionales, solidarias.
- 7.5 Recuperación de la memoria histórica.
- 7.6 Conocer la ciudad y la Comunidad Autónoma.

8. Empleo

8.1 Talleres de empleos.

8.2 Escuelas taller.

8.3 Orientación laboral.

9. Justicia Social

9.1 Propuestas dirigidas a un gran número de población.

9.2 Propuestas dirigidas a colectivos excluidos por razones económicas.

9.3 Propuestas dirigidas a colectivos excluidos por razón de sexo.

9.4 Propuestas dirigidas a colectivos excluidos por territorio (rural vs. urbano).

9.5 Propuestas dirigidas a colectivos excluidos por procedencia (inmigrantes), orientación sexual o por discapacidad.

9.6 Propuestas dirigidas a garantizar un desarrollo sostenible y ecológico.

9.10 Propuestas que cubran necesidades básicas como agua, electricidad o saneamiento.

Procedimiento

En primer lugar se ha contactado con las técnicas de los municipios objeto de estudio y se ha solicitado la documentación referente a: fases, cronograma, áreas a debate, autorreglamentos y memorias. Recogida la documentación se ha analizado de acuerdo con los sistemas de categorías previamente recogidos. El procedimiento seguido ha sido el habitual, dos jueces codifican por separado y luego se analiza la fiabilidad interjueces, en caso de no acuerdo se alcanza mediante discusión.

Una vez recogida esta información se optó por observar las asambleas deliberativas, siendo éstas, habitualmente, las previas a la votación. Sin embargo, como se muestra en la siguiente tabla, la idiosincrasia de cada proceso ha dado lugar a que se observen momentos distintos en casa uno de ellos.

Tabla nº17
Observaciones realizadas. Localidad y momento de implantación de los PsPs

	Archidona	Benalauría	Casabermeja	El Burgo	Riogordo
Desarrollo principios de funcionamiento	X X				
Asamblea de ida		X		X	
Búsqueda de alternativas tras la viabilidad técnica			X	X	
Presentación viabilidad técnica y debate de las propuestas previa votación					
Votación de las propuestas					X

Las observaciones se han realizado en la mayoría de los casos mediante grabación y posterior análisis a través de código arbitrario. La excepción es Benalauría ya que en este pueblo se realizó observación natural puesto que los vecinos no querían que se grabase en la asamblea. Posteriormente dos jueces entrenados realizaron la codificación de las observaciones. Nuevamente en los casos de desacuerdo se buscó el consenso mediante discusión hasta alcanzar un Kappa 1.0.

Una vez realizada la votación se solicitó a las técnicas el resultado de las mismas para su análisis. Se accedió a todas las propuestas y a la aplicación de los criterios de justicia social. Estas propuestas se codificaron de acuerdo con el sistema de clasificación anteriormente expuesto.

Por último, se concertaron las entrevistas con los informantes clave. Las entrevistas se realizaron individualmente, las personas participaron voluntariamente y fueron llevadas a cabo por dos entrevistadoras entrena-

das. Una vez recogida la información se analizó el contenido siguiendo el sistema de categorías que ya se ha indicado. Nuevamente se recurre a la discusión para alcanzar el consenso interjueces.

Resultados

Para facilitar la lectura y comprensión de los resultados se van a exponer los datos totales del conjunto de los municipios para cada una de las variables estudiadas, detallándose los resultados de un municipio únicamente en el caso de que no coincida con el patrón general. Con el mismo fin no se trasladan todas las respuestas de todos los perfiles de informantes, sino que únicamente se exponen los que poseen relevancia informativa para los objetivos.

1) Coordinación del proceso

1.1 Consenso

Aceptación política

De los 7 políticos entrevistados la mayoría afirma que la aceptación política ha sido alta, a excepción de El Burgo, Humilladero (donde se plantea un nivel medio) y Cuevas (nivel bajo). Las concejales de El Burgo y Humilladero informan de *la existencia de dudas sobre el proceso desde los partidos de la oposición*, mientras que la concejala de Cuevas se lamenta de que *los políticos todavía no han asumido qué significan los PsPs y no son capaces de trasladarlo a los ciudadanos*. Por último destacar que desde Riogordo se informa de la diferencia entre el apoyo formal, que sí ha sido unánime, y el apoyo real de los partidos de la oposición. De acuerdo con el concejal de participación de Riogordo *en el papel todos estaban de acuerdo, pero luego en el día a día no lo demuestra*.

Apoyo de todos los partidos políticos

La mayoría de los políticos entrevistados informan de unanimidad en el acto formal de apoyo a los PsPs, a excepción de Cuevas de San Marcos que no responden a esa pregunta. Aunque los informantes insisten en la *diferencia entre el apoyo formal y el apoyo en el día a día del proceso*.

Grado de aceptación ciudadana

Tabla nº 18
Aceptación ciudadana del proceso según ciudadanos, técnicos PsPs y políticos

%	Alta	Media	Baja	Desconocida	Otras
Ciudadano	75.0	25.0	0.0	0.0	0.0
Técnica PsPs	42.8	28.6	14.3	0.0	14.3
Políticos	71.4	14.3	0.0	0.0	14.3
Total	63.6	22.7	4.5	0.0	9.0

Como se puede observar en la tabla la mayoría de los informantes clave considera que la aceptación de los ciudadanos ha sido alta. Únicamente la técnica de Cuevas manifiesta que *la aceptación ha sido baja debido a la decepción de los ciudadanos con el proceso, ya que no se han ejecutado las propuestas del ejercicio anterior*. En este caso habría sido especialmente importante tener la información de un ciudadano, lo que ha sido imposible puesto que no se nos ha facilitado ningún informante clave de este perfil.

Grado de aceptación de los técnicos del ayuntamiento

Tabla nº 19
Aceptación del técnico del ayuntamiento según técnicos ayuntamiento y políticos

%	Alta	Media	Baja	Desconocida	Otras
Técnicos Ayuntamiento	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Políticos	50.0	33.3	16,6	0.0	0.0
Total	75.0	16.6	8.3	0.0	0.0

Nuevamente el grueso de los informantes opina que los técnicos del ayuntamiento han aceptado el proceso. En el caso de los propios técnicos la respuesta es unánime, muchos de ellos *afirman que es su trabajo, por lo que tienen que aceptarlo*. Sin embargo, entre los políticos la respuesta es algo más dispersa. Desde El Burgo se comunica que la implicación ha sido baja, mientras que Cuevas y Archidona informan que ha sido media. Hay que recordar que en Benalauría no existe la figura de técnico del ayuntamiento como tal, por ello no hay respuesta computada del político en este caso.

1.2) Transversalidad

Implicación de las distintas concejalías en el proceso

De acuerdo con la información dada por los políticos existe una buena implicación por parte de las concejalías. Los municipios que responden que la implicación ha sido alta son: Archidona, Benalauría y Humilladero.

Creación de espacios en los que se pueda dar la implicación de las distintas áreas políticas y técnicas

En este caso los políticos comunican mayoritariamente que no se han desarrollado espacios donde sea posible la implicación de las diversas áreas. A pesar de este importante déficit sí se ha informado a las distintas concejalías del proceso. Los municipios que indican que sí se han creado espacios para garantizar la transversalidad son: Benalauría y Casabermeja.

1.3) Iniciativa y liderazgo

¿Quién pone en marcha el proceso?

Tabla nº 20
Iniciativa de PsPs según ciudadanos y políticos

%	Políticos	Ciudadanos	Compartido político-ciudadano	No lo sabe	Otros
Ciudadanos	75.0	0.0	0.0	37.5	0.0
Políticos	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	80.0	0.0	0.0	20.0	0.0

Mientras los políticos tienen claro quién inicia los procesos, los ciudadanos presentan ciertas dudas. Aunque la mayoría identifica al sector político como el promotor, una de las informantes de Benalauría, la ciudadana de Casabermeja y la de Humilladero no saben quién ha puesto en funcionamiento los PsPs. Por otro lado los ciudadanos de El Burgo y Riogordo asocian la iniciativa de los PsPs con determinados partidos políticos, concretamente con Izquierda Unida.

Impulso del proceso por parte de los colectivos organizados

Tabla nº 21
Impulso de PsPs según técnicos PsPsy políticos

%	Sí	No	NS/NC	Otras
Técnicos PsPs	42.8	28.7	28.7	0.0
Políticos	57.1	28.6	14.3	0.0
Total	50.0	28.6	21.4	0.0

Como muestra la tabla, la mitad de los técnicos y políticos entrevistados consideran que los colectivos organizados ayudan a impulsar dicho proceso. No obstante, hay que señalar que dos de los políticos que apoyaban esta posición (una procedente de Benalauría y otro de Casabermeja) insistían en que los *miembros de los colectivos en las asambleas participan de forma individual*, minimizando la identidad del colectivo al que pertenecen. Los técnicos y políticos reconocen que se contacta con los colectivos organizados para que asistan e impulsen el proceso, pero eso no implica, necesariamente, que actúen en nombre de su colectivo en los PsPs. En este punto es necesario recoger que las técnicas de Casabermeja y Riogordo, informan de *la resistencia de los presidentes de asociaciones de vecinos ante la percepción de que los PsPs les resta poder*.

¿Quién asume el liderazgo del proceso?

Tabla nº 22
Liderazgo una vez iniciado los PsPs según ciudadanos y políticos

%	Técnico de PsPs	Ciudadano concreto	Políticos	Liderazgo horizontal de ciudadanos	Técnica PsPs y ciudadanos	Políticos, técnicos PsPs y ciudadanos
Ciudadanos	37.5	0.0	37.5	12.5	12.5	12.5
Políticos	42.9	0.0	42.9	14.3	0.0	0.0
Total	40.0	0.0	40.0	13.3	6.6	6.6

En este caso los ciudadanos y los políticos se dividen por igual y coinciden en señalar que el liderazgo del proceso es asumido tanto por los técnicos de presupuestos como por políticos. Este hecho resulta muy significativo, ya que se supone que el liderazgo ha de ser asumido por los ciudadanos. De esta forma, podemos observar que el proceso sigue estando muy tutelado y los ciudadanos aún no han asumido el control del mismo. El ciudadano que informa que el proceso es liderado por los ciudadanos es de Riogordo, mientras que la política es de Humilladero.

1.3) Integración en el sistema

¿El proceso se ha relacionado con otros procesos participativos ya existentes en el municipio?

De acuerdo con la información facilitada por las técnicas de PsPs la tendencia general es la no relación con otros procesos participativos anteriores. A este respecto, entre las técnicas que sí señalan la existencia de relación se encuentran las de: Archidona, Benalauría y Cuevas.

¿Se han utilizado estructuras participativas ya creadas por otros procesos?

Tanto técnicas como políticos afirman que no se han utilizado estructuras de otros procesos anteriores. El único municipio que informa que sí se ha hecho es Benalauría. De acuerdo con su técnica *es debido al reducido tamaño del municipio por lo que se ha tratado de optimizar todo el tejido y estructura previa*.

1.5) Planificación y recursos humanos

Fases del proceso

Las fases seguidas por cada municipio se recogen en la siguiente tabla.

Tabla nº 23
Fases seguidas en cada municipio según información Técnicas de PsPs

	Archidona	Benalauría	Casabermeja	Cuevas San Marcos	El Burgo	Humilladero	Riogordo
Campaña difusión	X	X	X	X	X	X	X
Autorreglamento	No tiene	X	X	X	X	X	X
Asamblea de ida	X	X	X	X	X	X	X
Viabilidad técnica	X	X	X	No	X	X	X
Asamblea de vuelta. Votaciones	X	X	X	No	X	X	X
Aplicación de criterios y aprobación del presupuesto	No se aplican	No se aplican	X	No	No se aplican	X	No se aplican
Autoevaluación	X	X	X	No	No	No	No
Seguimiento	X	X	X	NO	X	No	X
Informe resultados	X	X	X	No	X	x	X

Hay que destacar que tanto Benalauría como Casabermeja han elaborado el autorreglamento a lo largo del proceso y no al inicio. Igualmente Archidona por motivos de tiempo no ha elaborado su autorreglamento. Especialmente importante es observar como únicamente Casabermeja y Humilladero realizan la aplicación de criterios de justicia social. Por último, es necesario indicar que sólo Archidona, Benalauría y Casabermeja han realizado autoevaluación.

¿Los recursos humanos dedicados al proceso han sido suficientes?

En este caso las respuestas de las técnicas está dividida por igual, aunque alguna de las que ha respondido afirmativamente (Archidona) manifiesta que *más que un problema de número de personas es un problema de horas de dedicación, por lo que habría que ampliar las horas de los contratos.*

1.6) Roles de los coordinadores del proceso

Tal y como se ha explicado a lo largo del método, los roles se han estudiado mediante observación. Los resultados se muestran en la siguiente tabla.

Tabla nº 24
Roles técnicas PsPs, políticos y técnicos ayuntamiento por municipios

	Roles Técnicos	Roles Políticos	Roles técnicos ayuntamientos
Archidona	Dinamiza e informa sin influir	Ciudadano más pero en ocasiones informa desde su cargo	Un ciudadano más
Benalauría	Dinamiza e informa sin influir	Político e informa	-
Casabermeja	Dinamiza e influye algo	Político e informa	Técnico e informa
El Burgo	Dinamiza e informa sin influir	Político e informa	-
Riogordo	Dinamiza e influye algo	Político e informa	-

Los resultados muestran que los políticos suelen asistir a las asambleas en rol de político, lo técnicos de la administración se dividen entre ciudadanos y profesionales, mientras que las técnicas de PsPs suelen dinamizar el proceso sin condicionarlo. Lo más importante de lo recogido en las sesiones de observación es que en ocasiones las técnicas de PsPs tienen un rol influyente que condiciona el devenir de la asamblea.

Es necesario recordar que las sesiones de observación han sido insuficientes e irregulares por lo que no se pueden extraer resultados fiables, aunque sí información que puede resultar orientativa.

2) Difusión del proceso

2.1) Canales de información

La mayoría de los vecinos ha recibido la información mediante diversos canales de difusión escritos como son: cartelera, boletines, etc. Este es el caso de los ciudadanos de Archidona, Benalauría, Casabermeja y El Burgo. El segundo canal de información más habitual ha sido el oral, específicamente por medio de cargos políticos, tal y como se recoge en las entrevistas de dos de los ciudadanos de Benalauría y de la ciudadana de Humilladero. Únicamente uno de los informantes claves, el de Riogordo, pertenece a un colectivo organizado y por ello desde el equipo coordinador se contactó con él.

2.2) Calidad de la información

La mayoría de los ciudadanos afirma que ha recibido una información clara, plural y útil. Sólo uno de los ciudadanos entrevistados en Benalauría manifiesta que *al principio no entendía el proceso, pero que poco a poco comprendí en qué consistía*.

Para valorar la calidad de la información se les planteó una escala de respuestas de 0 a 7, en la que 0 indica muy mala calidad y 7 muy buena.

Tabla nº 25
Valoración de los ciudadanos de la calidad de la información recibida

	0	1	2	3	4	5	6	7
Archidona								x
Benalauría 1						x		
Benalauría 2								x
Benalauría 3						x		
Casabermeja								x
El Burgo								x
Humilladero						x		
Riogordo							x	

Como se puede observar en la tabla, las valoraciones de los ciudadanos en cuanto a la calidad de la información dada es buena o muy buena.

3) Quién participa

3.1) Cantidad

Número de participantes activos en el proceso

Tabla nº 26
Porcentaje de participantes activos por municipio según técnica PsPs

	Archidona (Población ≥ 15 años = 7559)	Benalauría (Población = 503)	Casabermeja (Población = 3520)	Cuevas (Población ≥ 16 años = 3545)	El Burgo (Población ≥ 16 años = 1760)	Humilladero (Población ≥ 16 años = 2708)	Riogordo (Población = 3102)	Total 22.697
Técnicas PsPs	30	300	300	30	25	150	30	865
% participación	0.4	60.0	8.5	0.8	1.4	5.5	1.0	3.8

(Datos de población extraídos del INE, 2010)

Estos datos deben tomarse con cautela puesto que no ha habido un registro debido a la dificultad que supone medir cuántas personas participan activamente en el proceso, pero se parte de que las técnicas tienen

una visión global que les permite estimar aproximadamente ese porcentaje. En estudios futuros este indicador requiere una forma de medición más precisa.

Asistencia a la asamblea a de votación

Tabla nº 27
Porcentaje de participantes en la asamblea de votación por municipio según registros facilitados por las técnicas PsPs

	Archidona (Población ≥ 15 años = 7559)	Benalauría (Población = 503)	Casabermeja (Población = 3520)	Cuevas (Población ≥ 16 años = 3545)	El Burgo (Población ≥ 16 años = 1760)	Humilladero (Población ≥ 16 años = 2708)	Riogordo (Población = 3102)	Total 22.697
Nº de participantes	455	120	416	-	150	60	70	1271
% Participación	6.0	23.9	11.8	-	8.5	2.2	2.3	5.6

(Datos de población extraídos del INE, 2010)

3.2) Inclusión

Respecto al carácter inclusivo las técnicas de PsPs informan que en cuatro de los municipios evaluados han participado colectivos excluidos por razones de origen territorial (personas que viven en pedanías), edad o discapacidad. Estos municipios son: Archidona, Benalauría, Casabermeja y Riogordo.

3.3) Participación de colectivos organizados de acuerdo con la información facilitada por las técnicas de PsPs

En el grueso de los municipios han participado colectivos organizados, siendo especialmente significativa su presencia en Archidona en la que se recogen hasta 17 entidades. Riogordo es el único municipio en el no ha habido presencia de colectivos organizados.

3.4) Deliberación

Pluralidad

Todos los ciudadanos coinciden en destacar la pluralidad y libertad de deliberación, siendo las discusiones plurales y argumentadas y en ningún caso dirigidas o condicionadas.

Alianzas entre colectivos

Las técnicas de PsPs documentan que en la mayoría de los municipios no ha habido alianzas entre colectivos, a excepción de tres localidades (Archidona, Benalauría y Casabermeja).

Alianzas entre individuos

Las técnicas de PsPs afirman que las alianzas entre individuos son una dinámica habitual en la mayoría de los municipios, exceptuando el caso de El Burgo.

Toma de Decisiones

En la mayoría de los pueblos las tomas de decisiones se han realizado mediante votación, en esta ocasión la excepción es Riogordo, cuya técnica manifiesta que se *ha utilizado votación y consenso*. Tanto Casabermeja como Humilladero remarcan que tuvo lugar *un debate antes de cada votación*.

Técnicas deliberativas

La mayoría de las técnicas de presupuestos han recurrido al uso de técnicas deliberativas para garantizar la participación y el debate. En este caso Cuevas es el municipio que no cumple la norma. De acuerdo con su la técnica de PsPs *el número de ciudadanos en las asambleas era tan reducido que no lo consideré necesario*.

3.5) Tipo de participación: activa vs pasiva

Todas las técnicas informan que los ciudadanos que han asistido han participado, en general, de forma activa, opinando y dialogando con sus vecinos las decisiones.

4) Calidad democrática y justicia social

4.1) Principios de la Declaración de Antequera y criterios de justicia social

Tras el análisis de contenidos de los autorreglamentos y normas se encuentra que todos, de una forma u otra recogen los principios de la Declaración de Antequera, a excepción de Cuevas de San Marcos. En este caso no se cumplen los principios de universalidad, de vinculación, ni de autorreglamentación, siendo la estructura de participación totalmente diferente. Seguidamente se muestran las formas de participación que presenta el reglamento de Cuevas:

Formas de participación

- Derecho a la iniciativa ciudadana por la que una persona puede hacer una propuesta siempre y cuando lleve el apoyo del 20% de los vecinos del municipio. Esa propuesta será debatida y aprobada, o no, por el pleno del ayuntamiento.
- Derecho a la petición. De forma individual o colectiva los ciudadanos pueden transmitir peticiones al ayuntamiento. Se entiende por petición una iniciativa, una sugerencia, información, quejas y súplicas.
- Consultas populares. El ayuntamiento podrá someter a consulta popular aquellos asuntos que sean competencia del municipio.
- Consejo sectorial. Son consultivos, deliberantes y no vinculantes. Su composición es:
 - o Por el Presidente, que será un miembro de la Corporación, nombrado libremente por el Alcalde, que actuará como enlace entre el Ayuntamiento y el Consejo.
 - o Por Vocales.
 - a) Representantes de la Corporación Municipal.
 - b) Representantes de Asociaciones inscritas en el Registro Municipal de Entidades relacionadas con el sector.
 - c) Representantes de las Instituciones, peñas, vinculadas con el área del Consejo.
 - d) Un Secretario (puede ser un funcionario, sin voto pero con voz).

Criterios de justicia social

En este caso todos los municipios a excepción de Cuevas y Archidona, indican la aplicación de criterios de justicia social de cara a la priorización de las propuestas. Los criterios no son exactamente los mismos en todos los municipios pero abarcan los siguientes principios básicos:

- Propuestas dirigidas a un gran número de población.
- Propuestas dirigidas a colectivos excluidos por razones económicas.
- Propuestas dirigidas a colectivos excluidos por razón de sexo.
- Propuestas dirigidas a colectivos excluidos por territorio (rural vs urbano).
- Propuestas dirigidas a colectivos excluidos por procedencia (inmigrantes), orientación sexual o por diversidad funcionalidad (discapacidad física o psíquica).
- Propuestas dirigidas a garantizar un desarrollo sostenible y ecológico.
- Propuestas que cubran necesidades básicas como agua, electricidad o saneamiento.

4.2) Procesos de influencia

En ninguna de las sesiones de observación se han recogido procesos de conformidad u obediencia.

5) Relevancia de los PsPs en la provincia de Málaga

Tal y como se ha indicado en el sistema de categorías para evaluar la relevancia de los PsPs se ha preguntado por las áreas presupuestarias que se abren al debate de los ciudadanos y el porcentaje de los recursos del ayuntamiento que se destinan a los PsPs. Estos datos se les ha pedido al político y se ha solicitado que lo calcule incluyendo las ayudas externas.

Tabla nº 28
Relevancia de los PsPs en la provincia de Málaga

	Archidona	Benalauría	Casabermeja	Cuevas de San Marcos	El Burgo	Humilladero	Riogordo
Áreas a debate	Obras AEPSA (antigua PER). Sugerencias: no vinculantes	Cultura Festejos Gobernación PFEA (PER)	Actividades de animación y formación juvenil Cultura Deportes Festejos y fiestas populares Fondo para la promoción educativa Mantenimiento infraestructura zona rural Material mantenimiento vía pública Medioambiente Inversiones (PER) Plan de infancia Promoción turística Otras: no vinculantes	Cultura Festejos PFEA (PER)	Cooperación Cultura Festejos PER (Obras) Turismo	Acerado Actuaciones Asfaltado Cultura Deportes Festejos Grandes obras Juventud Mantenimiento Mobiliario urbano Parques Tráfico	Deportes Medioambiente PER
Porcentaje económico de los recursos del ayuntamiento	5.0	20.0	8.6	-	15.8	12.0	5.2

Se puede observar que el grueso de los municipios facilita el debate entre los ciudadanos sobre cultura y festejos. Igualmente todos sacan a PsPs alguna partida presupuestaria referente a infraestructuras y obras. Respecto al porcentaje del presupuesto se documenta que el municipio que más invierte es Benalauría. También hay que señalar que pueblos como Riogordo y El Burgo han destinado más recursos a PsPs de lo que en un principio se ofertó para poder ejecutar las propuestas aprobadas. La cuantía presupuestaria abierta a debate está todavía lejos de tener una incidencia alta en el presupuesto, pero es lo esperable en un proceso joven. En evaluaciones futuras sería necesario hacer un seguimiento del incremento paulatino del presupuesto a PsPs.

6) Modelo de PsPs

De la información recogida de los documentos, de donde se extrae cómo debería haber sido el proceso, y de las entrevistas, que muestra cómo ha sido realmente, se ha elaborado la siguiente clasificación.

Tabla nº 29
Tipificación de 7 municipios de la provincia de Málaga

	Modelo Administrativo	Modelo Representativo	Modelo Participativo
Participación		Cuevas de San Marcos	Archidona Benalauría Casabermeja Humilladero El Burgo Riogordo
Relación del PP con la administración	Cuevas de San Marcos		Archidona Benalauría Casabermeja Humilladero El Burgo Riogordo
Reglas	Cuevas de San Marcos		Archidona Benalauría Casabermeja Humilladero El Burgo Riogordo
Deliberación		Cuevas de San Marcos	Archidona Benalauría Casabermeja Humilladero El Burgo Riogordo
Toma de decisiones	Cuevas de San Marcos		Casabermeja Humilladero ----- NO APLICAN CRITERIOS DE JUSTICIA SOCIAL Archidona Benalauría El Burgo Riogordo

Por lo tanto únicamente Casabermeja y Humilladero muestran un modelo de PsPs puro, mientras que Archidona, Benalauría, El Burgo y Riogordo se aproximan mucho con la excepción de que no aplican un sistema para garantizar la justicia social en las propuestas. Cuevas responde a un modelo híbrido entre el modelo administrativo y el representativo.

7) Impactos de los PsPs

7.1) Capacitación y valoración

Siete de los ocho ciudadanos entrevistados han asistido a las sesiones de formación organizadas en los municipios, siendo la valoración de las mismas bastante buena.

Tabla nº 30
Valoración de formación organizada recibida del 0 (mala) al 7 (muy buena)

	0	1	2	3	4	5	6	7
Archidona						x		
Benalauría 1							-	
Benalauría 2					x			
Benalauría 3								x
Casabermeja								X
El Burgo							x	
Humilladero							x	

Riogordo					x			
----------	--	--	--	--	---	--	--	--

Capacitación percibida

Tabla nº 31
Aprender a identificar las necesidades del municipio

%	Identificar necesidades del municipio
Archidona	Sí
Benalauría 1	Sí
Benalauría 2	Sí
Benalauría 3	Sí
Casabermeja	NC
El Burgo	Sí
Humilladero	Sí
Riogordo	Sí
Total	87.5

La gran mayoría ha aprendido a identificar las necesidades de su municipio. En palabras de los vecinos *ahora conocen lugares del pueblo que no sabían que existían.*

7. 2) Relación entre los agentes implicados en el proceso

Según nos comunican los 28 informantes clave elegidos los PsPs han mejorado la relación entre los ciudadanos y los técnicos del ayuntamiento, así como entre los ciudadanos y lo políticos. Por otro lado las relaciones entre ciudadanos y entre políticos y técnicos no se han visto afectadas en ninguna dirección.

7. 3) Fortalecimiento a nivel individual y comunitario

Fortalecimiento individual - comportamental

Tabla nº 32
Checklist referente a la dimensión comportamental del fortalecimiento individual

%	Gestión recursos municipio	Trabajar con otras personas	Habilidades toma de decisiones	Habilidades y comportamientos de participación	Compartir responsabilidad
Archidona	Sí	Sí	Sí	No, incremento, ya tenía	Sí
Benalauría 1	Sí	Sí	Sí	No, incremento, ya tenía	Sí
Benalauría 2	No	Sí	No	Sí	Sí, ya tenía
Benalauría 3	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Casabermeja	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
El Burgo	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Humilladero	Sí	Sí, incremento, y tenía	Sí, ya tenía	Sí	Sí
Riogordo	Sí	Sí, ya sabía	Sí	Sí	Sí
Total	87.5	100	87.5	75.0	100.0

Como puede observarse el grueso de los ciudadanos han desarrollo a lo largo del proceso el fortalecimiento comportamental. Es interesante observar como en algunos de los casos que responden de forma nega-

tiva, en parte, es porque ya poseían dichas habilidades, lo que aporta información sobre el perfil del ciudadano que asiste a las asambleas.

Fortalecimiento individual como resultado

Tabla nº 33
Checklist para el fortalecimiento del ciudadano

%	Desarrollo de conciencia crítica	Asunción del control	Incremento de influencia sobre la política del municipio
Archidona	Sí	Sí	No
Benalauría 1	Sí,	No, pero hay que llegar ahí	Sí
Benalauría 2	Ya la tenía	No	No
Benalauría 3	NS	Sí	Sí
Casabermeja	Sí	No	No
El Burgo	No	Sí	Sí
Humilladero	Sí	Sí	No
Riogordo	Sí	Sí	NS
Total	62.5	62.5	37.5

Aunque el fortalecimiento a nivel comportamental es bueno, el fortalecimiento como resultado presenta indicadores mejorables. Los ciudadanos desarrollan conciencia crítica y asumen que lo que ocurre en su municipio depende de ellos, pero no creen que estén influyendo en la política del municipio. La frase de una de las ciudadanas entrevistas recoge el discurso que subyace en este dato: *¿política? No, yo participo porque esto no es político y así nos lo han explicado desde el principio.*

Fortalecimiento comunitario

Tabla nº 34
Checklist para el fortalecimiento comunitario según ciudadanos

%	Modificación en la estructura de gobierno: abierta, todos somos parte de ella
Archidona	NS
Benalauría 1	Algo, pero no es abierta
Benalauría 2	Algo, pero no es abierta
Benalauría 3	Sí
Casabermeja	No
El Burgo	No
Humilladero	No
Riogordo	No
Total	12.5

Como se indica en la tabla 32 los ciudadanos no perciben la estructura de gobierno más abierta que antes.

Fortalecimiento comunitario informado por las técnicas de PsPs

Tabla nº 35
Checklist para el fortalecimiento comunitario según técnicas PsPs

	Coaliciones	Creación de asociaciones y	Fortalecimiento de
--	-------------	----------------------------	--------------------

%	organizacionales	organizaciones a raíz de los PsPs	colectivos a través de las propuestas
Archidona	No	No	No
Benalauría	Sí	Sí: dos	Sí: jóvenes y AMPA
Casabermeja	No	No, pero se han fortalecido las existentes	Sí: banda música
Cuevas	Sí	No	Sí: jóvenes y AMPA
El Burgo	No	No	No
Humilladero	No	No	No
Riogordo	No	No	No
Total	28.6	14.3	43.0

Los indicadores objetivos de fortalecimiento comunitarios no son, en general, buenos. No se ha incrementado las coaliciones entre los colectivos existentes, no se han generado colectivos nuevos y sólo algunos colectivos de menor visibilidad se han favorecido con las propuestas.

7.4) Modelo de ciudad

Las propuestas elegidas por los ciudadanos se han clasificado para analizar el modelo de ciudad que proponen, según el sistema de codificación expuesto en el apartado instrumentos del objetivo 7. La valoración global muestra que de 111 propuestas 79 cumplen algún criterio, lo que supone un 71.2% de propuestas. En el análisis por municipios se obtiene: el 60% en Archidona, el 71% en Benalauría, el 96% en El Burgo, el 100% en Riogordo, el 54% en Casabermeja, el 57% en Humilladero y el 100% en Cuevas de San Marcos.

En cuanto a los **criterios de justicia social** la valoración global es bastante más baja. Sólo el 32.4% cumplen criterios de justicia social. En el desglose por municipios se halla: el 40% Archidona, el 43% Benalauría, el 4% El Burgo, el 0% en Riogordo, el 54% en Casabermeja, el 46% en Humilladero y el 17% en Cuevas de San Marcos.

7.5) Confianza vs desconfianza

Confianza en el proceso

Tabla nº 36
Nivel de confianza de los ciudadanos en los PsPs

%	Alta	Media	Baja	Desconocida	Otras
Ciudadanos	5	3	0	0	0
Total	62.5	37.5	0.0	0.0	0.0

Como muestran los datos existe una alta confianza en el desarrollo del proceso. Los municipios que han señalado una confianza media son Casabermeja, El Burgo y Riogordo. Una de las ciudadanas de Benalauría apunta que *la confianza existe porque ya se han empezado a hacer las obras*.

Creer que los PsPs son viables y útiles

La totalidad de los ciudadanos entrevistados consideran que los PsPs son viables y la mayoría que son útiles. Sin embargo, a pesar de estas respuestas algunos ciudadanos matizan que su *utilidad depende de las partidas presupuestarias* (respecto a cuantía y área). La ciudadana de Casabermeja se lamenta *de que se han derivado a los PsPs temas que se tienen que hacer en cualquier caso*.

7. 6) Satisfacción

Todos los ciudadanos coinciden en destacar su satisfacción con el proceso y con lo que supone para sus pueblos. Alguno de ellos *reseña la necesidad de seguir en la misma línea y la necesidad de garantizar la continuidad del proceso*. Igualmente satisfechos se muestran con las propuestas elegidas. A pesar de la alta

valoración general, algunos ciudadanos manifiestan su descontento con *el gran número de propuestas de obras, así como por el hecho de que algunos ámbitos de lo que se lleva a debate son de mantenimiento del ayuntamiento y por tanto se van a realizar con o sin presupuestos participativos.*

Conclusiones

Como se ha expuesto a lo largo de los resultados la coordinación de los procesos, en su conjunto, ha sido buena en cuanto a consenso, iniciativa, roles de los políticos y roles de los técnicos de la administración; siendo necesario mejorarla en liderazgo, transversalidad, integración, planificación, así como en reducir la influencia de las técnicas de PsPs en algunos procesos.

El grado de consenso ha sido avalado por el acuerdo formal de todos los partidos políticos, el apoyo de la ciudadanía, así como por la aceptación de los técnicos de la administración. En esta variable la limitación se ha encontrado, en algunos municipios, en la falta de apoyo de los partidos políticos no afines, ya que aunque formalmente sí han manifestado su acuerdo luego no han participado e incluso, en ocasiones, han obstaculizado los procesos.

Para la transversalidad e integración los resultados son necesariamente mejorables. Hay que crear espacios que garanticen la implicación de las distintas concejalías, así como aprovechar los recursos y dinámicas generadas por otros procesos participativos. De lo contrario los PsPs serán una actuación aislada dentro de la política del municipio, impidiendo la modernización global de la administración y el acercamiento integral al ciudadano.

La iniciativa ha sido claramente política, es por tanto el equipo de gobierno, y no la ciudadanía, quien hace la apuesta inicial por una democracia participativa. Este origen, evidentemente, condiciona el devenir del proceso, ya que no es una exigencia ni demanda ciudadana, sino que es la apuesta de un conjunto de equipos políticos para construir colectivamente otra forma de hacer política. Posiblemente este origen sea una de los factores que hace que los procesos estén siendo liderados por los políticos y las técnicas PsPs. Aunque este liderazgo es esperable en procesos jóvenes, es un aspecto a modificar. En caso de que no se diese el cambio de liderazgo estaríamos, posiblemente, ante un proceso de mayor calidad democrática que si fuese representativo puro, pero en el que nunca se alcanzaría el fortalecimiento de la comunidad.

La citada iniciativa política se ha visto impulsada por el tejido asociativo existente, ya que su presencia, en general, es alta.

En cuanto a los roles de los actores participantes mientras los políticos y los técnicos del ayuntamiento se limitan a informar (en ocasiones el técnico del ayuntamiento asiste a la asamblea como un ciudadano más), las técnicas de PsPs dinamizan pero, a veces, también influyen. La técnica de PsPs debe ser la facilitadora de la potenciación de la comunidad pero no la puede condicionar. Por tanto este hallazgo podría amenazar la calidad democrática de procesos jóvenes que siguen estando tutelados por técnicos y políticos. Al igual que es necesario trabajar con los técnicos su peso específico en los procesos, se identifica la falta de horas laborales con las que cuentan estos profesionales para desempeñar su tarea. Limitación que se solucionaría incrementando el número de horas de los contratos o incorporando a más personas.

Por último, para mejorar la coordinación se proponen varios cambios en la planificación. El primero de ellos es garantizar la realización de una evaluación interna en todos los pueblos. El segundo (posiblemente uno de los puntos débiles más importante de la coordinación), es la necesidad de aplicar los criterios de justicia social. Estos criterios, tal y como se expone en los resultados del cuarto objetivo, aparecen en los autorreglamentos, sin embargo no siempre se han aplicado en la priorización.

De la información obtenida en el segundo objetivo se extrae que tanto los canales de información como la calidad de la misma es buena, por lo que se puede concluir que la fase de información - difusión ha sido

adecuada. También se constata que el medio impreso es el que más ha llegado a los ciudadanos, seguido del canal oral, datos que pueden ayudar a diseñar futuras compañías informativas.

Sobre quién participa, todos los indicadores recogidos son aceptables pero mejorables, especialmente en el caso de la cantidad. Como se ha expuesto en el epígrafe previo la participación global activa es de 3.8%, siendo la más alta la de Benalauría 60.0% y la más baja la de Archidona 0.4%. Respecto a la cuantificación en el momento de la votación el valor global es de 5.6% (presentado Benalauría el porcentaje más alto, 23.9%, y Humilladero el más bajo, 2.2%). Estos datos muestran cómo ha habido procesos que han arrancado con gran fuerza, como es el caso de Benalauría, y otros que a pesar de su trayectoria tienen un índice de participación algo bajo, como es Humilladero. Es necesario resaltar que estas mediciones son estimativas y que únicamente se pueden considerar orientativas ya que no hay datos cuantitativos de la participación real a lo largo del proceso. Estas mismas limitaciones se tienen para valorar el carácter inclusivo de la participación.

La presencia de colectivos organizados en general ha sido percibida como alta, sin que ello haya implicado la priorización de la identidad de estos colectivos en los procesos. Más bien los resultados parecen indicar que los ciudadanos que ya están organizados son los primeros en acercarse a los PsPs, pero con la identidad de ciudadano individual y no en representación del grupo al que pertenecen. Esta nueva categoría grupal (ciudadano de un municipio) es posiblemente la que ha permitido las frecuentes alianzas entre individuos, ya que los acuerdos entre grupos organizados han sido escasos.

En cuanto a la deliberación su presencia es generalizada, sin embargo parece limitada en cuanto al tiempo, puesto que se suele dar en la asamblea previa a la votación. Sería necesario realizar más sesiones de observación para profundizar en el análisis de esta variable, no sólo en sus dimensiones cuantitativas sino también en las cualitativas. Sobre el mecanismo elegido para la toma de decisiones se encuentra que la votación se ha impuesto como procedimiento.

La última variable de este tercer objetivo recoge el predominio de la participación activa, frente al rol de mero espectador.

En el cuarto objetivo se ha hallado que todos los municipios (a excepción de Cuevas) llevan a cabo procesos vinculantes, autorreglamentados y universales. Sin embargo, en la dimensión de justicia social, a pesar de que la mayoría la recoge (a excepción de Cuevas y Archidona) en sus autorreglamentos, únicamente dos los aplican (Casabermeja y Humilladero). Esta disonancia entre lo planteado y lo ejecutado puede ser explicada por la complejidad que conlleva, e incluso por el rechazo de los ciudadanos a que se ponderen las propuestas ya votadas. Por ello es necesario trabajar más los criterios de justicia social, comenzando por una reelaboración de los mismos. Su construcción al inicio de procesos jóvenes ha dado lugar, en algunos casos, a una ausencia de reflexión sobre lo que significan y lo que implican. El ciudadano que se acerca por primera vez a los PsPs se encuentra un proceso largo y complejo que todavía no entiende, por lo que la mayoría de los criterios de justicia social planteados responden a una traslación de los de otras experiencias y no a una construcción propia de ese municipio. Igualmente es necesario establecer sistemas de priorización que se apliquen fácilmente y que no generen desconfianza.

Otro indicador de la calidad democrática es la ausencia de procesos de normalización, conformidad y de obediencia a la autoridad en las asambleas. Posiblemente uno de los mecanismos que ha evitado la normalización y/o la conformidad haya sido el uso de la votación ante el desacuerdo, no forzando obligatoriamente el consenso. Igualmente el liderazgo horizontal entre los ciudadanos ha podido regular la obediencia a la autoridad. En cualquier caso este tipo de procesos propios de las tomas de decisiones colectivas deben seguir observándose y controlándose para garantizar la calidad democrática del mismo.

La relevancia oscila entre el 5.0% de Archidona y el 20.0% de Benalauría. Si se compara con los datos que hay a nivel estatal, 7.0% para municipios de menos de 10.000 habitantes (Ganuza, 2009), se puede decir que el poder de decisión de los ciudadanos que participan en los PsPs estudiados en la provincia de Málaga es bastante alto. Evidentemente es necesario incrementar poco a poco las cuantías, pero la apertura de

estos equipos de gobierno tiende a superar las de otras iniciativas del Estado. El segundo criterio estudiado para la relevancia de los PsPs son las áreas sacadas a debate. Los resultados muestran que la mayoría ofrecen grandes obras, infraestructuras, cultura y festejos. Únicamente Casabermeja y Humilladero amplían la posibilidad de decidir sobre las distintas áreas económicas, incrementado de esta forma la influencia del ciudadano sobre la política del municipio.

Sobre los modelos, se ha encontrado que únicamente dos municipios: Casabermeja y Humilladero cumplen todos los criterios para un modelo participativo. Por su parte Cuevas de San Marco representa un formato híbrido entre el modelo representativo y el administrativo. En cuanto al resto de los municipios se ha hallado que tienden a seguir un patrón participativo, pero no llegan a cumplirlo por la ausencia de la aplicación de criterios de justicia distributiva, a pesar, como se ha explicado con anterioridad, de que la mayoría de ellos los recogen en sus autoreglamentos.

Hasta ahora los objetivos abordados trataban de estudiar cómo ha sido el proceso y todos ellos conducen necesariamente a los impactos que los PsPs generan. El primero de los impactos analizados es la capacitación. La formación formal recibida es valorada positivamente por los ciudadanos, al igual que el aprendizaje diario que emana de la participación de los procesos. La gran mayoría declara que ha aprendido a identificar las necesidades de municipios y que ahora conocen mejor su pueblo. En cuanto a la relación entre los actores participantes se ha mejorado globalmente (ciudadanía - políticos, ciudadanía - técnicos ayuntamientos), cumpliendo de esta forma el objetivo de acercar la administración a la ciudadanía.

En cuanto a la variable fortalecimiento los datos muestran un incremento en la dimensión comportamental, consecuencia lógica de la acción de participar. Sin embargo, no son tan favorables el resto de los datos de potenciación. Aunque se mejora la conciencia crítica y se percibe que lo ocurre en el municipio depende, en parte, de la acción del ciudadano, no se cree que se esté influyendo, más que antes, en la política del municipio. Esta percepción de la ciudadanía, que puede estar justificada por la limitación en la cuantía presupuestaria y en las áreas económicas, identifica un elemento clave para la reflexión: algunos ciudadanos consideran que no están haciendo política. Este hallazgo muestra un punto débil a analizar. En primer lugar parece evidente la confusión entre política y partido político, conceptos que sin duda deben trabajarse en las asambleas al igual que se trabajan las habilidades de participación o el concepto de justicia social. En segundo lugar, desligar un proceso puramente político, como son los PsPs, de la asunción de que se está haciendo política debilita el fortalecimiento y pone en riesgo la longevidad del proceso. La politización de la ciudadanía es un componente central en el fortalecimiento comunitario (Montero, 2003; Zimmerman y Rappaport, 1988), siendo clave para la ocupación de la vida pública y para asumir el control de lo que ocurre en el municipio. Puesto que no estamos ante procesos que han sido promovidos por los ciudadanos (una de las condiciones para que se dé el fortalecimiento comunitario Montero, 2003) la politización de la ciudadanía adquiere, si cabe, mayor peso. El análisis del yo en relación con el mundo en que vive, el asumir que es un ser humano que puede decidir, actuar e influir, en definitiva, del desarrollo de la dimensión personal política (Rodríguez Villasante, 1998) se tiene que construir a lo largo del proceso. Si no se alcanza esta dimensión es muy posible que los PsPs no sobrevivan sin la tutela del agente dinamizador, por lo que nunca llegarían a ser herramientas para alcanzar el fortalecimiento comunitario.

En cuanto al resto de los indicadores de fortalecimiento hay que distinguir entre los percibidos y los objetivos. En el primer caso (apertura de la estructura de gobierno) la ciudadanía no considera que se haya modificado la estructura de gobierno, percepción que posiblemente puede estar causada por la ausencia de espacios que garanticen la transversalidad y la integración de los PsPs. Esta información recoge cómo, aunque se ha incrementado la comunicación entre el cuerpo político-técnico y los ciudadanos, la institución no ha modificado su organigrama, frenando el salto hacia la humanización-modernización de la institución.

Respecto a los indicadores objetivos (coaliciones entre colectivos ya organizados, generación de nuevos colectivos y fortalecimiento de determinados colectivos a través de las propuestas) todos los datos son mejorables aunque son los propios de procesos tan jóvenes.

Los datos obtenidos mediante la clasificación de las propuestas son singularmente buenos, ya que el 71.2% presenta algún criterio del Modelo de Ciudad que la ciudadanía andaluza quiere alcanzar gracias a los PsPs. No tan favorables son los porcentajes de propuestas con criterios de justicia social, el 32.4%. Sin embargo, este dato no se puede interpretar como negativo si se considera que únicamente dos localidades han priorizado sus propuestas siguiendo estos criterios. Incluso es positivo observar que dos municipios que no han aplicado índices correctores para garantizar una redistribución más justa presentan un alto porcentaje de propuestas que los cumplen (40% en Archidona y el 43% Benalauría).

Para finalizar las conclusiones sobre los impactos es necesario recoger que los ciudadanos se muestran satisfechos y confiados con los procesos, plantean la necesidad de seguir con ellos y los consideran viables y útiles.

A lo largo de esta evaluación se han mostrado como elementos globales a mejorar: el liderazgo, la transversalidad e integración, la planificación y los recursos humanos, los roles de las técnicas de PsPs, la elaboración y aplicación de los criterios de justicia social, la implantación de registros de participación, el número de áreas económicas a debate y la politización de la ciudadanía.

Igualmente se identifican como aspectos bien trabajados: el consenso, la difusión del proceso y la información facilitada, la presencia de colectivos organizados, la deliberación, la calidad de la participación, la calidad democrática, la relevancia, la capacitación formal y la percibida, la relación entre los actores, el fortalecimiento comportamental, el modelo de ciudad, la confianza y la satisfacción de la ciudadanía.

Estos datos son los primeros arrojados por un estudio descriptivo – exploratorio, solicitado a una entidad externa al proceso. Datos que suponen un *feedback* necesario en todo proceso sociopolítico activo y que deben ser considerados con la cautela que requiere siempre una primera aproximación. De cara a futuras evaluaciones, para realizar el seguimiento de las variables investigadas, es necesario incrementar el número de entrevistas ya que en el caso de la ciudadanía no se ha podido entrevistar a personas de diferentes zonas de los municipios y de distinto perfil sociodemográfico. Igualmente para todos los tipos de informantes hay que incrementar el número de entrevistas recogiendo todas las posiciones hacia los procesos (personas afines, ajenas, opuestas y diferentes). Del mismo modo es necesario realizar más sesiones de observación. Para futuros procesos sería muy importante incorporar registros cuantitativos, especialmente a nivel de participación, que permitan analizar, fácilmente, la evolución y perfil de los ciudadanos que se involucran en los PsPs. Por último, esta evaluación presenta las mismas limitaciones que la mayoría de las que se suelen hacer y es que no se estudia el impacto de los PsPs en la calidad de vida del municipio. ¿Son los PsPs la chispa que enciende la mecha de la transformación del municipio?, ¿tienen incidencia más allá de aquellos ciudadanos que asisten motivadamente a las asambleas?, ¿hacen los PsPs que los ciudadanos (en su conjunto, los que asisten a las reuniones y los que no) de esa localidad vivan mejor? Estas preguntas, y algunas otras, deberán ser respondidas en futuras investigaciones.

Bibliografía

- Cabannes, Y. (2004). *¿Qué es cómo se ha hecho el presupuesto participativo? 72 Respuestas a Preguntas Frecuentes sobre los Presupuestos Participativos Municipales*. Nairobi: UN-HABITAT
- Canto, J. M. (1995). Influencia social. En L. Gómez y J. M. Canto (Coord.) *Psicología Social* (pp. 185-199). Madrid: Biblioteca Eudema

- Falck, A, Habegger, S. Morillas, A, Díaz, J, Muñoz, I. Cortés. J. y Lama. M. (2008). Primeras experiencias en presupuestos participativos y Escuela de Ciudadanía Solidaria de la Provincia de Málaga. En J. Recio y A, Falck. (coord.) *Presupuestos participativos nuevos territorios*. Sevilla: Atrapasueños
- Ganuza, E. (2007). *Tipología y modelos de presupuestos participativos en España*. Córdoba: IESA Workingpaper series. Nº 1307. IESA-CSIC.
- Ganuza, E. (2009) *Los presupuestos participativos en España*. Ponencia presentada en las Jornadas de Presupuestos Participativos, celebradas en Córdoba (España), los días 25 y 26 de abril.
- Genro, T. y De Souza, U. (1998). *Presupuestos Participativo. La Experiencia de Porto Alegre*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Herrera, J., Barragán, V., Bajo, J. Cubells, L. y Fernandez, M, (2007). *Calidad democrática de los presupuestos participativos de Sevilla*. Sevilla: Aula de Derechos Humanos José Carlos Mariátegui, Universidad Pablo de Olavides.
- Instituto Nacional de Estadística (2010, Agosto). *Población por sexo, municipios y edad*. Disponible en <http://www.ine.es/>.
- Ley Marco del Presupuesto Participativo de Perú (2003). *Ley Marco del Presupuesto Participativo de Perú*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas, Gobierno de la República de Perú.
- Montero, M. (2003). *Teoría y práctica de la Psicología Comunitaria. La tensión entre sociedad y comunidad*. Buenos Aires: Paidós, Tramas sociales.
- Observatorio Internacional de Presupuestos Participativos (2011, Enero). *Experiencias de Presupuestos participativos*. Disponible en <http://www.infoop.org/observ/index.php>.
- Observatorio Internacional de Democracia Participativa - OIDP (2006). *Guía práctica para la evaluación de los procesos participativos*. Barcelona: OIDP
- Perkins, D. D. y Zimmerman, M. (1995). Empowerment theory, research and application. *American Journal of Community Psychology*, 16, 569 – 580.
- Rodríguez Villasante, T. (1998). *Cuatro redes para el mejor vivir 1. Del desarrollo Local a las redes para mejor-vivir*. Buenos Aires: Lumen/Humanitas.
- Sintomer, Y. (2008). *¿Los presupuestos participativos como instrumentos de transformación social?*. Ponencia presenta en el Congreso Internacional de Innovación Democrática, celebrado en octubre en Santa Cristina d'Aro (España).
- Sintomer, Y., Herzberg, C. y Röcke, A. (2008). *Les Budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*. Paris: La Découverte.
- Zimmerman, M. A. (2000). Empowerment theory: psychological, organizational, and community level of analysis. En J. Rappaport y E. Seidman (Eds.) *Handbook of Community Psychology* (pp. 43 – 63). Nueva York: Kluwer Academic.
- Zimmerman, M. A. y Rappaport, J. (1988). Citizen participation, perceived control and psychological empowerment. *American Journal of Community Psychology*, 16, pp 725 – 750.