Artículo originale

Avanzando las experiencias democráticas participativas de niños y jóvenes: el caso de los presupuestos participativos

Advancing the democratic participatory experiences of young people: the participatory budgets

María Ángeles ABELLÁN-LÓPEZ [I]
Gonzalo PARDO-BENEYTO [II]

Resumen

Este estudio examina la implementación de presupuestos participativos para niños y adolescentes en municipios de la Comunidad Valenciana, España. Estas iniciativas tratan de sumar a los jóvenes en decisiones sobre la asignación de recursos públicos, promoviendo la educación cívica y la socialización democrática. El artículo utiliza una metodología cualitativa basada encuestas y el análisis de contenido para explorar estas dinámicas participativas. El método de recogida de datos ha utilizado preguntas abiertas y cerradas. Estos hallazgos preliminares destacan obstáculos significativos, como el adultocentrismo y el tokenismo, que socavan la influencia de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones. El estudio concluye la necesidad de un enfoque inclusivo y educativo para aprovechar al máximo el potencial de estas experiencias participativas

Palabras clave: participación política; infancia; educación ciudadana; administración local; socialización.

Abstract

This study examines the implementation of participatory budgets for children and adolescents (Childhood) in municipalities within the Valencian Community, Spain. These initiatives engage young people in public resource allocation decisions, promoting civic education, and democratic socialization. This study employs qualitative methods, including surveys and content analysis, to explore these participatory dynamics. This surveys include open questions. This research reveals a prevailing adult-centric bias and a tendency to prioritize the technical aspects of democratic education. These preliminary findings highlight significant obstacles, such as adult centrism and tokenism, which undermine the genuine influence of youth on decision-making processes. The study concludes that a more inclusive and educational approach is necessary to fully realize the potential of these participatory experiences.

Keywords: *political participation; childhood; citizen education; local administration; socialization.*

Artigo publicado em Open Acess
Creative Commons Atribution

Introducción

Este artículo presenta los resultados preliminares de un estudio sobre presupuestos participativos dirigidos a niños y adolescentes en municipios españoles de la Comunidad Valenciana. Se trata de una experiencia democrática participativa destinada a la infancia, lo cual es importante en el contexto global en el que las democracias están en tela de juicio (Mény, 2020).

El año 1989 marcó un hito para la participación infantil y juvenil, tras ser reconocida como un derecho en la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante, CDN). Aunque cuenta con respaldo legal y apoyo social, este derecho enfrenta numerosos obstáculos que dificultan su implementación. La CDN insta a los países a diseñar estrategias nacionales para niños y adolescentes, recomendando incentivos para su participación. Asimismo, la Comisión Europea (2021) también incorporó una referencia a la participación infantil en la vida política y democrática en su Estrategia sobre los Derechos del Niño. En este contexto, la participación se define como una tarea democrática que se desarrolla a nivel individual y colectivo, tanto en espacios privados como públicos, donde se articulan dinámicas relacionales lúdicas y educativas, lo que es esencial la visibilidad de las acciones infantiles. En consecuencia, este lugar relacional participativo incluye no solo el hogar o la escuela, sino también el entorno local y de proximidad.

La investigación sobre el papel de los niños en el ámbito político-administrativo no es nueva en las ciencias sociales, como la Sociología y la Ciencia Política. De hecho, los estudios sobre socialización política y participación adulta (e.g., Hyman, 1959), desarrollo de competencias (e.g., Campbell et al., 1960; Hess y Torney, 1968; Easton y Dennis, 1969) y la inclusión del individuo en el grupo (Percheron, 1985) están bien documentados. La literatura ofrece diferentes visiones que apoyan la noción de que los niños son sujetos políticos con agencia (Lundy, 2007; Hart, 1997; Lansdown, 2005).

La mayoría de los estudios destacan la importancia de la participación desde edades tempranas porque mejora las competencias en el ámbito público y, consecuentemente, el acceso a la información, la defensa de sus derechos y los resultados de las políticas públicas, entre otros (Hart, 1992, 1997).

En el contexto de la erosión democrática global, donde se identifican descensos en los indicadores de desempeño democrático en todas las regiones del mundo (Informe IDEA, 2023), parece discernirse un patrón de estancamiento y regresión democrática. El Informe IDEA 2023 destaca el papel de las instituciones contrapeso en frenar el declive de las democracias y el avance del autoritarismo. Estas instituciones incluyen plataformas, organizaciones, movimientos sociales, y el periodismo de investigación que equilibran la distribución del poder, exigen mecanismos de rendición de cuentas y examinan la toma de decisiones gubernamentales y el gasto público. Una de las tendencias clave para detener la erosión democrática es la participación pública, considerada la mayor esperanza para el futuro de la democracia (OCDE, 2024; Rosanvallon, 2006).

Por esta razón, las experiencias participativas para niños y jóvenes son cruciales, ya que la educación y el aprendizaje para la democracia tienen lugar en una variedad de contextos y socializan a los niños para convertirse en ciudadanos responsables. El aprendizaje cívico es esencial porque,

en nuestro mundo globalizado, estamos constantemente expuestos a tendencias antidemocráticas o diversos fundamentalismos que también afectan a niños y adolescentes. Por lo que es esencial explorar los límites de la democracia representativa para enriquecerla con prácticas de democracia directa, lo que, sin duda, favorece la generación de oportunidades de aprendizaje democrático para niños y adolescentes. Este es un modo de profundizar el concepto de aprendizaje para la democracia y aplicarlo tanto en la educación formal como en contextos no formales para fomentar el aprendizaje experiencial y social.

Cabe señalar que los niños y adolescentes exigen cada vez más una mayor participación política en la definición de medidas sobre asuntos que les afectan. Su contribución puede ir más allá, si consideramos que han surgido nuevas formas de participación que se extienden a otras fases del ciclo de las políticas públicas (Falanga, 2024; Falanga y Silva, 2024).

Con estas ideas iniciales, el esquema de este artículo es el siguiente: tras esta introducción, se especificará la metodología utilizada, seguida por el marco teórico y el análisis de datos. Finalmente, se presentan una discusión y conclusiones.

Participación juvenil y educación democrática

La desafección política ha llevado a que los individuos no se involucren en los asuntos públicos (Botella, 2020) y a la aparición de opciones políticas que desafían los fundamentos de la democracia liberal (Levitsky y Ziblatt, 2019; Inglehart y Norris, 2019).

La implementación de experiencias participativas infantiles, especialmente en los municipios, representa no solo una oportunidad para ampliar la democracia, sino también una forma de innovar en el ámbito político. Estudios como los de Thomas (2009) afirman que los niños son notables en la teoría política principalmente por su ausencia, de modo que, más allá de ser objetos políticos, no son relevantes para el discurso. Es precisamente esta ausencia de expresión pública lo que se convierte en una forma de privación de derechos. Por esta razón, en las últimas dos décadas, la infancia como sector social ha comenzado a ocupar un lugar destacado en las agendas públicas y a atraer el interés de profesionales e investigadores de todo el mundo (Qvortrup, 2008; Alderson, 2008; Moran-Ellis y Sünker, 2018; Tisdall et al., 2014). Si bien se ha avanzado en la creación de espacios para la participación de niños y jóvenes, ellos continúan ocupando una posición controvertida como ciudadanos (Abellán-López et al., 2022).

La investigación ha demostrado que el conocimiento cívico y la participación aumentan la probabilidad de que los niños y jóvenes participen de los asuntos públicos como adultos. Los altos niveles de abstención sugieren la necesidad de incrementar el compromiso y la participación política, porque, como práctica social, se aprende y debe practicarse a lo largo de la vida. Aunque la participación es esencial para la democracia, cuando se trata de la participación infantil, existe una relación polémica percibida entre la autonomía y la dependencia, destacando las asimetrías de poder entre adultos y niños (Moran-Ellis y Sünker, 2018; Percy-Smith y Thomas, 2010).

La participación activa también contribuye a una mejor comprensión del funcionamiento interno de las instituciones y

de las formas de distribución del poder. Desde una perspectiva macro, facilita una mejor comprensión del contexto institucional. En estos se incluyen tanto los valores normativos dominantes, creencias y prácticas, como el funcionamiento multinivel de las instituciones. Por otro lado, el poder también puede interpretarse a nivel micro, centrándose en las prácticas de cooperación, deliberación y/o gestión de conflictos (Blanchet-Cohen y Torres, 2015). En resumen, la participación infantil facilita su protagonismo en el cambio institucional en ámbitos como las escuelas, los gobiernos locales y las asociaciones.

Entre las líneas de investigación más destacables se han de mencionar los estudios sobre las condiciones que mejoran los marcos para la participación infantil en la formulación de políticas públicas, así como el análisis y la sistematización de las experiencias participativas infantiles. Entre estas últimas se encuentran los presupuestos participativos como una de las formas de participación más reconocidas (Tomás, 2008; Gadotti, 2005). Las experiencias participativas dan protagonismo a los niños, ya que los cambios demográficos en el mundo occidental están caracterizados por un envejecimiento de la población, lo que puede representar una amenaza para la visibilidad efectiva de los niños.

Sin duda, valorar el potencial de la participación infantil y adolescente en la formulación de políticas públicas y su impacto en la movilización del cambio y la generación de debates en el ámbito político es un desafío sugerente. De este modo, la colaboración entre niños y expertos adultos puede traducir ideas innovadoras en prácticas efectivas. Para que esto suceda, el ejercicio de la ciudadanía debe experimentarse como algo real más allá de discursos bien intencionados, lo que requiere la provisión de espacios y recursos adecuados para desarrollar el proyecto de participación, siendo la escuela un lugar ideal (Schugurensky y Wolhuter, 2020).

Pese a su potencial, el camino hacia una participación infantil plena enfrenta dos grandes obstáculos: el adultocentrismo y el tokenismo. El adultocentrismo se refiere al hecho de que los adultos no valoran seriamente las opiniones de los niños (Freeman, 2007) y son reacios a compartir el poder con ellos, ya que a menudo actúan como facilitadores-guías en los procesos participativos. Algunos autores argumentan que los adultos deben ser capaces de identificar cuándo necesitan tomar un papel secundario para permitir que los niños tomen el control (Mitra, 2005; Bessell, 2009). Los adultos, ya sean padres, profesionales o responsables de decisiones públicas, retienen un control considerable sobre los instrumentos de participación infantil. Esta situación se ve también influenciada por las normas culturales en diferentes contextos y una visión negativa sobre las capacidades de los niños y adolescentes, a menudo enmascarados bajo comentarios semánticos (Blanchet-Cohen et al., 2015; Shier, 2010).

Vinculado al adultocentrismo y la autonomía participativa, surge un segundo concepto llamado tokenismo. Su evolución puede rastrearse en la literatura sobre participación infantil (Hart, 1997; Shier, 2001; Lundy, 2007) en las últimas décadas. Tanto Arnstein (1969) como Hart (1992) identificaron el tokenismo como uno de los peldaños de la escalera de la participación, representando un instrumento para evaluar diferentes niveles de intensidad participativa, desde los más básicos hasta los más altos niveles de autonomía infantil. El tokenismo identifica una participación

simbólica sin el despliegue correcto de los derechos políticos de los niños, generando situaciones vacías en las que la participación real no tiene impacto. Este fenómeno suele ocurrir en experiencias participativas iniciales o tempranas y puede superarse a medida que se adquieren habilidades para su correcta implementación. El problema surge cuando se vuelve crónico con el tiempo, acompañado de situaciones de adultocentrismo que pueden llevar al desacoplamiento de la experiencia participativa (Meyer y Rowan, 1977).

Los presupuestos participativos para jóvenes

Uno de los instrumentos más populares e innovadores de la gobernanza participativa de la democracia local es el presupuesto participativo. Uno de sus indicadores de éxito es la gran cantidad de experiencias registradas (más de 11,000) en 71 países, según el Participatory Budgeting World Atlas (2019). Aunque esta publicación fue elaborada de manera voluntaria por profesionales participantes y no es exhaustiva, proporciona una visión general del impacto del presupuesto participativo a nivel mundial.

El presupuesto participativo es una forma de toma de decisiones que involucra activamente a los ciudadanos en la priorización del gasto de recursos públicos. Sin embargo, detrás de esta definición general, se alude a una variedad de prácticas con diferentes niveles de intensidad participativa y configuraciones diversas (Douglass y Friedmann, 1998; Abers, 2000; Souza, 2001; Avritzer y Navarro, 2003; Cabannes, 2004; Sintomer, 2005).

Dada su heterogeneidad y diversidad en términos de propósitos, metodologías y lógica, el presupuesto participativo presenta una enorme capacidad adaptativa a diferentes contextos y situaciones sociales, favoreciendo su difusión. Se originó en Brasil con la elección del alcalde de Porto Alegre en 1989, Olívio Dutra, líder del Partido de los Trabajadores, quien introdujo una serie de reformas para definir la gestión presupuestaria del gasto municipal en busca de justicia social y regeneración del ámbito político. El impacto de su éxito tuvo una espectacular expansión internacional y fue reconocido por la ONU en 1994 como una de las mejores prácticas en gestión urbana. Por esta razón, el modelo de Porto Alegre es pionero y el más conocido (Genro y Souza, 1997; Allegretti, 2003; Baiocchi, 2005; Marquetti et al., 2008) y siempre ha desempeñado un papel importante en la difusión de la idea de que la participación ciudadana es un signo de innovación política.

Por lo tanto, los intentos de definir el concepto de presupuesto participativo han sido numerosos y heterogéneos. Según Genro y Souza (1997), el presupuesto participativo es un instrumento de democracia directa, voluntaria y universal, en el cual la población discute y decide sobre el gasto y las políticas públicas. Desde una perspectiva técnica, el presupuesto participativo es una metodología innovadora de gestión presupuestaria pública que transforma la democracia y la eficiencia del gasto público (Abers, 2000). Otras definiciones destacan la creación de espacios para el diálogo y la educación informal para promover experiencias de aprendizaje democrático (Lerner y Schugurensky, 2007).

Dadas las dificultades para lograr una definición unánime, los esfuerzos se han centrado en el desarrollo de taxonomías clasificatorias que, basadas en numerosos casos empíricos,

ordenan y caracterizan diferentes experiencias. Así, la abundante literatura ofrece una diversidad tipológica según distintas variables: la metodología empleada (Gret y Sintomer, 2003), el alcance territorial geográfico (Cabannes, 2004; Avritzer y Navarro, 2003; Sintomer y Allegretti, 2009) o sus distintos propósitos: fortalecer los valores democráticos (Fung, 2006; Sintomer et al., 2008), promover la gobernanza y las políticas públicas (Fung y Wright, 2003), reforzar la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno (Ackerman, 2004), subvertir el clientelismo económico y político y la corrupción (Baiocchi, 2001) y redistribuir recursos económicos para apoyar a los sectores más necesitados de la población (Avritzer y Navarro, 2003).

España implementó los presupuestos participativos a principios de la década de 2000, y entre los primeros municipios que lideraron estas experiencias están Las Cabezas de San Juan, Rubí, Sant Feliu de Llobregat, Córdoba y Sevilla (Sintomer, 2005; Ganuza, 2007; Pineda y Pires, 2012; Ganuza y Francés, 2012). Actualmente, tomando como referencia el Participatory Budgeting World Atlas (2019), se registran unas 400 experiencias al año, y su número sigue aumentando en toda España año a año.

En términos generales, puede afirmarse que la búsqueda de espacios, metodologías y oportunidades para la participación de niños y jóvenes en sociedades democráticas avanzadas representa un desafío. Por esta razón, la versatilidad de los presupuestos participativos ha favorecido su adaptación a las características de los jóvenes ciudadanos, otorgando así visibilidad a niños y adolescentes.

Al igual que en la versión para adultos, el presupuesto participativo para niños y adolescentes se refiere a una metodología para priorizar y definir el gasto público, que incorpora experiencias de participación democrática directa de diversa intensidad e incluye elementos educativos democráticos. El formato del procedimiento puede o no incluir varias fases, como la generación de ideas, la deliberación y la priorización de propuestas. También varía según si los niños y jóvenes son incluidos desde el principio del procedimiento, lo cual es una observación clave, dado que, la mayoría de las veces, no se les considera en la planificación y diseño. El impacto real de esta experiencia democrática radica en la participación de los jóvenes en la construcción de un proceso participativo adaptado a su contexto y características (Tomás, 2008; Ruiz-Morales, 2009; Abellán-López et al., 2022; Pardo-Beneyto y Abellán-López, 2023). Lo que es seguro es que la naturaleza participativa de estas experiencias en España ha relegado al trasfondo los aspectos educativos y de socialización política (Abellán-López y Pardo Beneyto, 2023).

Teniendo en cuenta lo anterior, las proposiciones que orientan esta investigación son las siguientes:

Proposición 1: La mayoría de los presupuestos participativos tienen como objetivo principal mejorar la acción pública mediante un diagnóstico más adecuado. En consecuencia, pueden mejorar la acción pública por encima de otros objetivos, como la educación. Esto genera situaciones en las que el adultocentrismo y el tokenismo son comunes, ya que no existe una continuidad evidente entre el diseño y la implementación de medidas para la participación infantil.

Proposición 2: Existe una tendencia hacia el tokenismo y el adultocentrismo debido a la participación activa de diferentes grupos de adultos en los presupuestos participativos. La participación de grupos adultos políticamente interesados, como políticos y técnicos, puede

indicar una tendencia hacia el dirigismo de los presupuestos participativos por parte de los adultos.

Metodología

Este trabajo se enmarca en el paradigma interpretativo, ya que el uso del discurso es parte de la metodología cualitativa al definir situaciones significativas para los actores, sus intenciones y objetivos. En este sentido, el análisis de contenido facilita la extracción de inferencias de las respuestas obtenidas y la comprensión de las comunicaciones simbólicas y semánticas de los informantes en la encuesta (Krippendorf, 1990).

Para su desarrollo, el trabajo de campo se llevó a cabo mediante una encuesta que se distribuyó en dos oleadas utilizando un formulario electrónico que solicitaba respuestas del 1 de junio al 31 de diciembre de 2022. Los destinatarios fueron municipios de la Comunitat Valenciana que habían implementado presupuestos participativos infantiles. Específicamente, la encuesta fue diseñada con 20 preguntas abiertas y una sección final en la que los participantes podían expresar sus opiniones.

Los informantes que participaron en esta recolección de datos correspondieron, según el municipio, a los que se muestran en el Cuadro 1.

Cuadro 1 – Municipios participantes

Nombre	Provincia
Bellreguard	Valencia
Beniarjó	Valencia
Almoradí	Alicante
Alcoy	Alicante
Torrebaja	Valencia
Picassent	Valencia
Villena	Alicante
Aldaia	Valencia
Silla	Valencia
Morella	Castellón
Fanzara	Castellón
Alfara de la Baronia	Valencia
Palmera	Valencia
Algar del Palancia	Valencia
El Real de Gandia	Valencia
La Torre d'En Besora	Castellón
Castellnovo	Castellón
Peníscola	Castellón
Castelló de la Plana	Castellón
Dénia	Alicante
Elche	Alicante
Quart de Poblet	Valencia
Silla	Valencia
Gata de Gorgos	Alicante
La Pobla Llarga	Valencia

Fuente: elaboración propia.

De las 28 respuestas obtenidas, tres fueron combinadas porque fueron respondidas por diferentes actores en los municipios encuestados. Ocho respuestas fueron descartadas porque indicaban que no disponían de presupuestos participativos infantiles. Finalmente, se obtuvieron 17 respuestas válidas tras verificar las respuestas y compararlas con la literatura científica utilizada para generar el marco teórico.

Los datos presentados en la encuesta de los municipios valencianos muestran que el tamaño del municipio no constituye un obstáculo para articular estas iniciativas participativas.

El software utilizado para procesar los datos fue CAQDAS MAXQDA 2022, que permitió generar evidencia cuantificable. Específicamente, se desarrolló el siguiente proceso de codificación: en primer lugar, se construyó un marco teórico a través de documentos consultados en bases de datos como Web of Science, Scopus y Dialnet. En segundo lugar, se realizó un análisis preliminar de las respuestas para determinar los elementos que permitirían generar un sistema de codificación. Finalmente, se diseñó un sistema de codificación viable basado en el artículo de Pardo-Beneyto y Abellán-López

Cuadro 2 – Sistema de codificación por grupo de códigos

Sistema de códigos		
Desarrollo de Presupuestos Participativos	No determinado Experiencia planificada Experiencia institucionalizada Regulada o en proceso experimental	Para más información, consulte la subsección Desarrollo de presupuestos participativos y grado de institucionalización
Objetivos de los Presupuestos Participativos	Generar vínculos comunitarios Abrir espacios de participación Mejorar la asignación de recursos Educar sobre gobernanza pública Empoderar a niños y adolescentes	Para más información consulte la subsección objetivos de los presupuestos participativos
Actores	Otros organismos Grupo de expertos Centros educativos Consejo de participación infantil Consultores/Empresas Representantes no institucionalizados Políticos Ciudadanía Participación de los distintos grupos de edad • Niños (0-12) • Adolescentes (13-18) • Jóvenes (16-30) Asociaciones sectoriales Asociaciones juveniles Educadores Técnicos	Para más información consulte la subsección actores

Source: Pardo-Beneyto y Abellán-López (2023).

(2023), utilizando un proceso de codificación en dos fases para obtener toda la evidencia posible. Este se basa en tres variables clave: objetivos de desarrollo, actores involucrados y objetivos de los presupuestos participativos.

En cuanto a las consideraciones éticas, se preservaron la confidencialidad y el anonimato de los participantes, quienes autorizaron el uso de los datos para fines de investigación mediante un consentimiento informado.

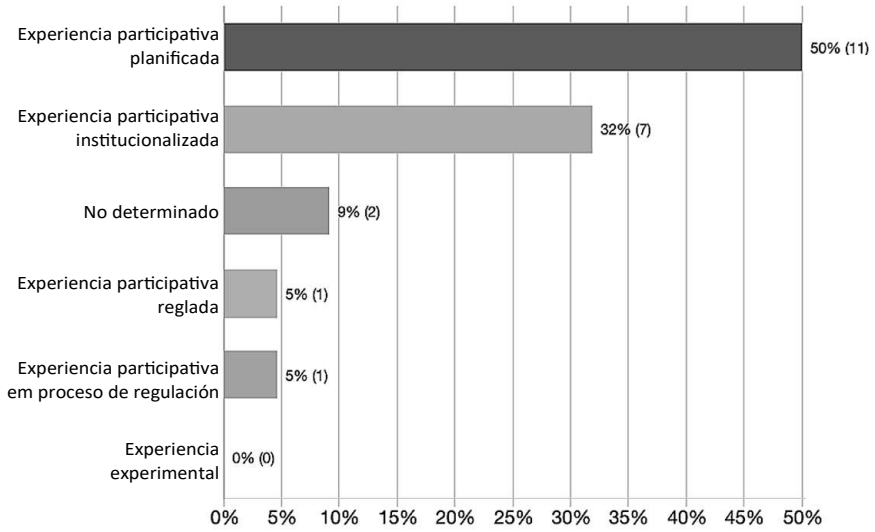
Análisis de datos

Desarrollo de presupuestos participativos y grado de institucionalización

El desarrollo y el grado de institucionalización se midieron mediante la articulación del instrumento legal utilizado y su nivel de desarrollo, como se muestra en la Figura 1. La categoría más desarrollada incluye las estructuras y procesos dentro de un plan general o sectorial. La experiencia institucionalizada tiene estructuras organizativas dedicadas y un proceso regulado, mientras que la experiencia participativa regulada solo dispone de un proceso. Además, se incluyeron dos categorías de transición: regulación en curso y la implementación de un modelo experimental. Este último se implementa para que las instituciones puedan aprender del proceso antes de su institucionalización.

Un análisis apreciativo revela que la mitad de los participantes han incluido la participación infantil en una planificación a largo plazo (50%) o la han institucionalizado en sus respectivos municipios (32%). A partir de la evidencia recopilada, un informante destaca una planificación articulada a través de misiones o, en otras palabras, un plan estructurado basado en proyectos que ayudan a resolver

Figura 1 – Desarrollo de presupuestos participativos y grado de institucionalización



Fuente: elaboración propia.

un problema complejo. Este enfoque es típico del programa europeo Horizonte Europa y busca conectar la investigación y un enfoque transdisciplinar para la resolución de problemas complejos mediante políticas públicas (Cerezo, 2021). Su inclusión es relevante en tanto que la participación infantil es una pieza más en el abordaje de grandes problemas. Así lo describe el siguiente testimonio:

> [EG5] Un plan estratégico basado en misiones.

Además, la mayoría tiende a incluir las experiencias participativas dentro de un documento orientador para la infancia y la adolescencia o un instrumento similar. Algunos de los municipios estudiados estructuraron esta agenda político-administrativa a través de programas ya consolidados como Ciudades Amigas de la Infancia de UNICEF o Ciudad de los Niños. Un informante menciona:

> [EP11] Proyecto de Ciudad de los Niños, consejo sectorial para reuniones infantiles.

Otra forma en la que se articuló el proceso de toma de decisiones fue mediante consejos sectoriales, como se observa en evidencias anteriores.

Por otro lado, algunos participantes informaron que las experiencias participativas para niños estaban reguladas o en proceso de regulación.

La mayoría de los presupuestos participativos están integrados dentro de una estrategia contextual que les proporciona profundidad. Ya sea para mejorar los insumos producidos o para fomentar la educación y el empoderamiento de niños y adolescentes, estos presupuestos están enfocados en ser transformadores. Al no tratarse de una acción aislada y estar articulados en un programa político-administrativo, se logra profundizar en los objetivos propuestos, ayudando a superar el adultocentrismo (Pardo-Beneyto y Abellán-López, 2023).

Objetivos de los presupuestos participativos

Los objetivos de los presupuestos participativos representan las metas a alcanzar y permiten comprender su lógica procedimental y empírica. La Figura 2 sistematiza los objetivos de los presupuestos participativos de la muestra.

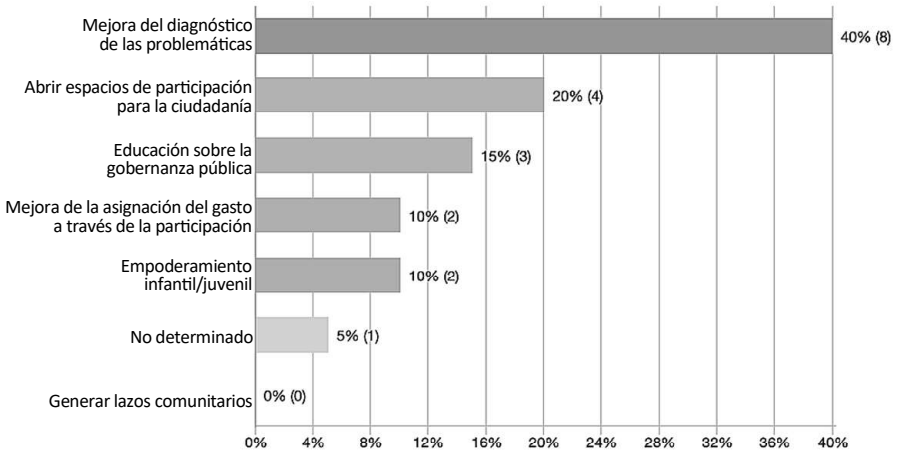
Se ha detectado que los objetivos de los presupuestos participativos consideran elementos relacionados con la eficiencia de las políticas públicas, como la mejora del diagnóstico de los problemas públicos y la optimización en la asignación de recursos. Otros objetivos buscan incrementar el número de competencias ciudadanas mediante la generación de espacios de participación, la educación en gobernanza pública, la creación de vínculos comunitarios o el empoderamiento de niños y adolescentes.

La mayoría de los informantes especifican que la principal razón para realizar presupuestos participativos es mejorar el diagnóstico en el grupo estudiado. Esto permite una mejor identificación de necesidades para mejorar la calidad de los servicios públicos. Algunos testimonios destacan:

> [EP8] Conocer las inquietudes y necesidades de los adolescentes. Obtendremos una lista de propuestas para mejorar la población que el gobierno local se comprometerá a llevar a cabo en la medida de lo posible.

> [EP14] Abordar las principales demandas de jóvenes y adolescentes.

Figura 2 – Tipos de objetivos de los presupuestos participativos



Fuente: elaboración propia.

La mejora de los resultados públicos impacta en una asignación más eficiente de recursos, lo que se traduce en una mayor eficacia institucional y una mayor conciencia de los costos.

> [EG8] Conocer las preocupaciones ciudadanas y mejorar actividades e infraestructuras.

Volviendo a la Figura 2, se observa que el 21% de los municipios adopta un enfoque finalista en los presupuestos participativos y los conciben como una política pública participativa cuyo principal objetivo es la participación misma. En este punto, es fundamental señalar que los elementos de socialización política pasan a un segundo plano, ya que lo importante es la participación per se.

> [EP11] Integrar a los niños y jóvenes en el proyecto de ciudad.
>
> [EG5] Promover la participación infantil y adolescente.

Algunos testimonios destacan el papel de la educación en la gobernanza pública, así como el protagonismo de los niños, aunque se enfatizan los objetivos relacionados con la mejora de diagnósticos.

> [EP12] Comprender las necesidades de los niños y ayudar a construir personas más democráticas.
>
> [EG7] Promover la cultura de participación ciudadana para desarrollar el pensamiento crítico y el aprendizaje basado en la escucha activa [...] aprendiendo a incorporar opiniones distintas a las nuestras.

En las líneas precedentes, se han presentado variables relacionadas con el desarrollo de los presupuestos participativos, como el grado de institucionalización (Figura 1) y los objetivos (Figura 2).

En línea con la evaluación anterior, se observa que la mayoría de los discursos tienen una visión orientada a la eficiencia de los presupuestos participativos. En este sentido, consideran que las acciones realizadas sirven para conceptualizar el problema y comprender las necesidades de los beneficiarios de las políticas públicas. Esto impacta en la mejora de la eficiencia de las políticas públicas al perfeccionar su diseño. Aunque esta estrategia es totalmente legítima, la falta de análisis profundo en las fases posteriores de las políticas públicas muestra una tendencia hacia el adultocentrismo. Esto se debe a que solo buscan caracterizar el problema y no permiten que niños y adolescentes sean los protagonistas de las soluciones. La participación se entiende en términos técnicos como una forma de mejorar los resultados públicos. Los enfoques que buscan educar y empoderar a los niños son minoritarios o complementarios (Freeman, 2007; Mitra, 2005).

Actores

Los actores identificados tienen una naturaleza pública o privada y pueden analizarse de manera colectiva o individual. En este sentido, se ha detectado la presencia de técnicos municipales, políticos, ciudadanos (tanto menores como adultos), educadores, quienes dinamizan el proceso participativo, y centros educativos (escuelas). En menor medida, también han participado grupos externos de expertos, asociaciones sectoriales o juveniles, representantes individuales de niños, consultores y empresas. Cabe destacar los órganos dedicados, como los Consejos Infantiles y otros órganos similares, aunque diferenciados, como el Consejo Educativo.

El estudio de los actores involucrados es importante porque indica la relevancia de la participación de otros grupos con un papel activo en la generación de la toma de decisiones. En primer lugar, se observa que tanto los técnicos como los políticos participan de manera destacada. Los técnicos son los encargados de articular los procesos de participación ciudadana y organizar los procesos de decisión en los Consejos de Participación Infantil. Estos provienen de diferentes áreas, como el gobierno abierto o la infancia, y son responsables de definir si las propuestas son viables.

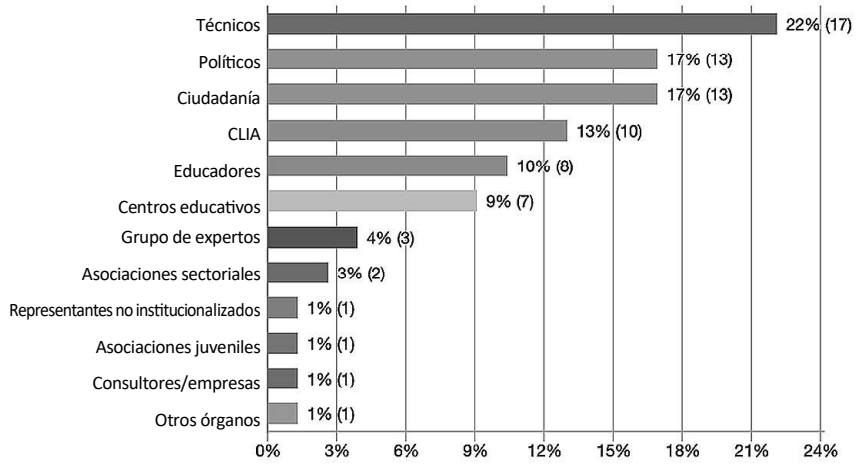
> [EG7] El personal técnico municipal juega un papel importante hacia el final del proceso de participación, ya que proporciona asesoramiento técnico y elabora informes de viabilidad sobre las propuestas antes de la votación final.

En cuanto a los políticos, participan alcaldes o concejales de diferentes áreas como educación, infancia y adolescencia, en diversos grados. Su rol es variable y depende del nivel de empoderamiento de la experiencia participativa.

> [EP13] Al final del proceso, las propuestas que surgieron se presentaron a los cargos electos en la sesión plenaria.

> [EP1a] El Consejo de Infancia y Adolescencia, de donde provienen las propuestas, está compuesto por el alcalde, el concejal de Infancia y Adolescencia, el Consejo de Educación, el director de la escuela primaria, el director de la guardería municipal y representantes de niños de entre 6 y 14 años. De este consejo se extraen las propuestas en el ámbito de la Infancia y Adolescencia, acordadas por todos los actores.

Figura 3 – Actores



Fuente: elaboración propia.

Los niños participan activamente en el desarrollo de la infancia, la adolescencia y la juventud. Resulta curioso cómo muchos de estos municipios incluyen la participación juvenil, que ocurre entre los 16 y los 35 años.

Los consejos locales de niños y adolescentes también son importantes y representan una parte significativa del panorama valenciano. Estos son órganos colegiados en los que los niños (y otros actores) pueden tomar decisiones que les afectan de manera regular. El nivel de autonomía varía; sin embargo, las decisiones, como se ha visto, suelen estar supervisadas por adultos o grupos de adultos.

> [EG6a] Es como un Consejo Infantil, pero cada año participan todos los alumnos de sexto de primaria. Todos forman parte del proceso educativo y pasan por sesiones plenarias para elegir sus propuestas.

Los educadores suelen desempeñar el rol de dinamizadores y facilitadores en el proceso participativo y, en algunos casos, pueden incluso ser un actor activo en la toma de decisiones.

> [EP6] Dinamización de talleres deliberativos.

Estos educadores pueden estar vinculados a las escuelas o ser parte del departamento de educación del ayuntamiento. La colaboración con las escuelas es importante, aunque no mayoritaria. Sin embargo, la relación entre la escuela y las instituciones locales puede entrelazarse:

> [EP13] Trabajamos junto con el Departamento de Educación y las escuelas del municipio.

> [EG2a] Colaboración con centros educativos.

La participación de actores como representantes no institucionalizados, asociaciones juveniles, asociaciones sectoriales, grupos de reflexión, consultores y otros órganos es poco frecuente. Excepto en las dos primeras categorías, el resto denota la participación activa de adultos en la toma de decisiones.

> Representantes no institucionalizados: [EP12] Se realizó un pleno infantil presidido por la alcaldesa [...], pero la elección de las propuestas al proceso fue realizada por el pleno compuesto por alumnos de las dos escuelas locales.
>
> Asociaciones juveniles: [EP12] Las asociaciones pueden presentar las propuestas que consideren oportunas.
>
> Grupo de expertos: [EG7] Hay un equipo de expertos que dirigen los talleres y es el grupo de niños el que participa en todo el proceso.
>
> Asociaciones sectoriales: [EG5] [...] Federación de asociaciones vecinales.
>
> Consultores/empresas: [EP13] La empresa impulsora del proceso produce un cuaderno de trabajo.
>
> Otros órganos: [EP2] Consejo de Participación y Consejo Escolar.

La importancia atribuida por los informantes a actores como técnicos y políticos denota una tendencia hacia el adultocentrismo y el tokenismo, lo que, en cierto sentido, socava un rol más profundo para niños y adolescentes en los procesos de participación. Toda participación debe ser realista, y esto requiere la acción de técnicos, pero la frecuencia con que estos actores aparecen en los discursos de los informantes sugiere que tienen un rol más destacado que los niños y adolescentes. La aparición de Consejos Locales de Infancia y Adolescencia en el proceso de toma de decisiones es un elemento importante, ya que denota un interés por la participación continuada en el tiempo. Sin embargo, su presencia no necesariamente indica una participación efectiva (Abellán et al., 2022).

Conclusiones

Este trabajo ha presentado los resultados de encuestas abiertas distribuidas entre los ayuntamientos de la Comunitat Valenciana utilizando una metodología cualitativa que permitió identificar variables de interés para el estudio de los presupuestos participativos dirigidos a niños y adolescentes.

En este sentido, se ha examinado si los presupuestos participativos para niños y adolescentes incorporan un enfoque político y finalista o, por el contrario, se incardinan como parte de un proceso más amplio de educación y socialización democrática.

La mayoría de los informantes, responsables de responder la encuesta para sus respectivas entidades locales, informaron de una visión políticamente significativa orientada a mejorar las acciones públicas, aunque dejando en un segundo plano los aspectos pedagógicos y de formación democrática. La inclusión de múltiples actores adultos en los presupuestos participativos, así como el diseño exclusivamente desarrollado por mayores de edad y no por niños, sugiere la clara presencia de un sesgo adultocéntrico (Proposición 1).

Las experiencias participativas ofrecen oportunidades de aprendizaje no solo para niños y adolescentes, sino también para todas las partes involucradas en el proceso. Si las

experiencias de presupuestos participativos no parten de un proyecto educativo, las tendencias tecnocráticas terminan silenciando las dinámicas de socialización democrática. Lo observado en este estudio indica que los elementos educativos y de socialización democrática son relegados al trasfondo, ya que la toma de decisiones puede estar influida por la participación de un político o un técnico en los consejos juveniles o en la definición del problema. La inclusión de la mayoría en un esquema mayor o el uso de sus propias instituciones es un indicador de la necesidad de mejorar los instrumentos públicos.

Los adultos pueden actuar como facilitadores de estos procesos; sin embargo, dado que son convocados por entidades locales con la intervención obligatoria de sus empleados públicos, el resultado de las decisiones de los niños puede verse afectado por diversas correcciones técnicas. En otras palabras, tanto la voluntad como el significado de las opiniones de los niños y adolescentes pueden ser modificados en la fase de implementación (Proposición 2).

Así, la amplia injerencia de actores ajenos a los niños es un indicador de la tendencia hacia el adultocentrismo. Perfiles como técnicos, políticos o grupos de expertos no buscan dinamizar y ayudar a los niños a decidir, sino que adoptan un enfoque político-administrativo clásico, en el que buscan generar diagnósticos para mejorar sus políticas. Solo una pequeña parte de los argumentos enfatizan la educación democrática y el empoderamiento.

Podría pensarse que el desarrollo de instrumentos incluidos en un programa político-administrativo podría mejorar la participación de niños y adolescentes. Sin embargo, su desarrollo efectivo no garantiza que los niños sean auténticos protagonistas en la toma de decisiones públicas.

Una limitación de este estudio es que las respuestas corresponden exclusivamente a ayuntamientos, por lo que sería recomendable entrevistar a educadores, por un lado, y a niños y adolescentes, por otro, para obtener una visión más holística del fenómeno estudiado. En investigaciones futuras, se ampliará la muestra con el objetivo de generar más evidencia y observaciones, lo que permitirá un mayor alcance interpretativo y discursivo de los datos resultantes para identificar situaciones de adultocentrismo y simbolismo.

Este estudio aporta valor al conocimiento del subsistema político de la Comunidad Valenciana y a la literatura sobre la participación infantil y adolescente. Desde una perspectiva metodológica, refuerza el uso de programas CAQDAS para comprender los objetivos del estudio. Además, profundiza en la literatura sobre participación política y sus efectos en la socialización. A pesar de su interés, este trabajo sigue siendo exploratorio y debe fortalecerse mediante el aumento de observaciones y la realización de entrevistas en profundidad que ayuden a los investigadores a profundizar en la participación infantil y su comprensión.

[I] http://orcid.org/0000-0002-6553-0227
Universidad de Valencia, Instituto Universitario de Creatividad e Innovaciones Educativas, Departamento de Sociología y Antropología Social. València, Espanha.
maria.a.abellan@uv.es

[II] https://orcid.org/0000-0001-7142-1740
Universitat de València, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración. València, Espanha
gonzalo.pardo@uv.es

Referencias

ABELLÁN-LÓPEZ, M. Á.; PARDO-BENEYTO, G. (2023). Los niños ¿ciudadanos de hoy o del futuro? Análisis de la legislación española sobre la participación infantil. *Sortuz. Oñati Journal of Emergent Socio-Legal Studies*, v. 13, n. 2, pp. 204–225.

ABELLÁN-LÓPEZ, M. Á.; PARDO-BENEYTO, G.; BELTRÁN, J. (2022). *Cuaderno de capacidades para presupuestos participativos con niños, niñas y adolescentes.* Madrid, Unicef. Available at: https://ciudadesamigas.org/wp-content/uploads/2022/0/UNICEF_Espana_presupuestos_participativos.pdf. Acceso en: 15 agosto 2024.

ABERS, R. (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers.

ACKERMAN, J. (2004). Co-governance for accountability: Beyond 'exit' and 'voice'. *World Development*, v. 32, n. 3, pp. 447-463. DOI: https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2003.06.015.

ALDERSON, P. (2008). *Young Children's Rights: Exploring Beliefs. Principles and Practice.* London, Jessica Kingsley Publishers.

ALLEGRETTI, G. (2003). *L'insegnamento di Porto Alegre: Autoprogettualità come paradigmo urbano.* Boston, MA, Alinea.

ARNSTEIN, S. (1969). A ladder of citizen participation. *American Institute of Planners Journal*, v. 35, n. 4, pp. 216-224. DOI: https://doi.org/10.1080/01944366908977225.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (ed.). (2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo, Cortez.

BAIOCCHI, G. (2001). Participation, activism, and politics: The Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. *Politics and Society*, v. 29, n. 1, pp. 43-72.

_____ (2005). *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Redwood City, CA, Stanford University Press.

BESSELL, S. (2009). Children's participation in decision-making in the Philippines: understanding the attitudes of policy-makers and service providers. *Childhood*, v. 16, n. 3, pp. 299-316. DOI: http://dx.doi.org/10.1177/0907568209335305.

BLANCHET-COHEN, N.; TORRES, J. (2015). Accreditation of child-friendly municipalities in Quebec: Opportunities for child participation. *Children, Youth and Environments,* v. 25, n. 2, pp. 16-32. DOI: https://doi.org/10.7721/chilyoutenvi.25.2.0016.

BOTELLA, J. (2020). "Desafección política". In: BENIGNO PENDÁS, G. (ed.). *Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el Siglo XXI.* Madrid, Boletín Oficial del Estado.

CABANNES, Y. (2004). Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment y Urbanization,* v. 16, n. 1, pp. 26-46.

CAMPBELL, A.; CONVERSE, P. E.; MILLER, W. E.; STOKES, D. E. (1960). *The american voter*. Chicago, University of Chicago Press.

DOUGLASS, M.; FRIEDMANN, J. R. (1998). *Cities for citizens: planning and the rise of civil society in a global age*. London, J. Wiley.

EASTON, D.; DENNIS, J. (1969). *Children in the political system: origins of political legitimacy*. New York, McGraw-Hill.

EUROPEAN COMMISSION (2021). The European Union's Plan for Children's Rights. Available at: https://commission.europa.eu/document/download/ed8a5fc7-b85a-457b-ae71-fbe332af662d_es?filename=long_version.pdf. Acceso en: 26 ago 2024.

FALANGA, R. (2024). Youth participation in environmental sustainability: Insights from the Lisbon participatory budget. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, v. 36, n. 1, pp. 20-39.

FALANGA, R.; SILVA, D. (2024). "Participatory monitoring and evaluation: A pioneering experience with the national strategy to combat poverty in Portugal". In: ABELLÁN-LÓPEZ, M. Á.; PARDO-BENEYTO, G.; QUINTO-ABELLÁN, A. (ed.). G*obernanza democrática y ciudadanía global. Retos y nuevas competencias en las sociedades contemporáneas.* Madrid, La Catarata.

FREEMAN, M. (2007). Why it remains important to take children's rights seriously. *International Journal of Children's Rights*, v. 15, n. 1, pp. 5-23. DOI: https://doi.org/10.1163/092755607X181711.

FUNG, A. (2006). *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton, NJ, Princeton University Press.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (ed.). (2003). *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance.* Brooklyn, NY, Verso.

GADOTTI, M. (2005). Orçamento participativo criança. Exercitando a cidadania a partir da infância. In: É Vietato Uccidere la Mente dei Bambini. III CONVEGNO INTERNAZIONALE. Pádova, Centro Studi Giovanni Calendoli.

GANUZA, E. (2007). Tipología y Modelos de los Presupuestos Participativos en España. Documentos de Trabajo 1307. Córdoba, Instituto de Estudios Sociales Avanzados.

GANUZA, E.; FRANCÉS, F. J. (2012). The deliberative turn in participation: the problem of inclusion and deliberative opportunities in participatory budgeting. *European Political Science Review*, v. 4, n. 2, pp. 283-302. DOI: https://doi.org/10.1017/S1755773911000270.

GENRO, T.; SOUZA, U. (1997). *Orçamento Participativo. A Experiencia de Porto Alegre*. São Paulo, Fundaçao Perseu Abramo.

GRET, M.; SINTOMER, Y. (2003). *Porto Alegre: la esperanza de otra democracia*. Madrid, Debate.

HART, R. (1992). Children's Participation from Tokenism to Citizenship. Innocents Essays, 4. Florence, Unicef. https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/childrens_participation.pdf. Acceso en: 15 ago 2024.

_____ (1997). *Children's participation: the theory and practice of involving young citizens in community development and environmental care*. London, Routledge.

HESS, R.; TORNEY, J. (1968). *The development of political attitudes in children*. Garden City, NY, Doubleday and Company.

HYMAN, H. (1959). *Political socialization*. Glencoe, Free Press.

INGLEHART, R.; PIPPA, N. (2019). *Cultural backlash: Trump, Brexit and authoritarian populism*. Cambridge, Cambridge University Press.

INTERNATIONAL IDEA (2023). *The global state of democracy 2023: the new checks and balances*. Stockholm, Report IDEA.

KRIPPENDORF, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido*. Barcelona, Paidós.

LANSDOWN, G. (2005). *The evolving capacities of the child*. Giuntina, Unicef Innocenti Research Centre.

LERNER, J.; SCHUGURENSKY, D. (2007). La dimensión educativa de la democracia local: El caso del presupuesto participativo. *Temas y Debates*, 18. DOI: https://doi.org/10.35305/tyd.v0i13.140.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. (2019). *How democracies die*. New York, Penguin Books.

LUNDY, L. (2007). 'Voice' is not enough: conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child. *British Educational Research Journal*, n. 33, pp. 927-942. DOI: https://doi.org/10.1080/01411920701657033.

MARQUETTI, A.; DE CAMPOS, G. A.; PIRES, R. (2008). *Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de Orçamento Participativo*. São Paulo, Xamá.

MENY, Y. (2020). *Democracias imperfeitas. Frustrações populares e vagas populistas*. Lisboa, ICS-Universidade de Lisboa.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. (1977). Instituzionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, pp. 340-363.

MITRA, D. L. (2005). Adults advising youth: Leading while getting out of the way. *Educational Administration Quarterly*, v. 41, n. 3, pp. 520-553. DOI: https://doi.org/10.1177/0013161X04269620.

MORAN-ELLIS, J.; SÜNKER, H. (2018). Childhood studies, children's politics, and participation: Perspectives for processes of democratisation. *International Review of Sociology*, v. 28, n. 2, pp. 277-297. DOI: http://doi.org/10.1080/03906701.2018.1477106.

OECD (2024). *Exploring new frontiers of citizen participation in the policy cycle: global forum on building trust and reinforcing trust / Discussion Paper.* OECD Publishing.

PARDO-BENEYTO, G.; ABELLÁN-LÓPEZ, M. Á. (2023). Participatory budgeting for young people as democratic socialisation: an approach to the case of Spain. *Children and Society*, v. 37, n. 5, pp. 1555-1575. DOI: https://doi.org/10.1111/chso.12690.

PARTICIPATORY BUDGETING WORLD ATLAS. (2019). Portugal, Epopeia and Oficina.

PERCHERON, A. (1985). "La socialización politique, défense et illustration". In: GRAWITZ, M.; LECA, J. (ed.), *Traite de Science Politique, L'action Politique*. Paris, PUF.

PERCY-SMITH, B.; THOMAS, N. (ed.). (2010). *A handbook of children and young people's participation: perspectives from theory and practice*. London, Routledge.

PINEDA, C.; PIRES, V. (2012). Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: Intento de encuadramiento en una tipología. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 7, pp. 51-90. DOI: https://doi.org/10.24965/gapp.v0i7.9880.

QVORTRUP, J. (2008). "Childhood and politics". In: EDUCARE - 3 CLaD – CiCe: Childhood, Learning and Didactics (CLaD) and Children's Identity and Citizenship Education (CiCe), 7-19. Malmö, Malmö University.

ROSANVALLON, P. (2006). *Le Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris, Seuil.

RUIZ-MORALES, J. (2009). Espacios de participación ciudadana: Los presupuestos participativos de Sevilla y derivas educativas. *Investigación en la Escuela*, n. 68, pp. 85-100.

SCHUGURENSKY, D.; WOLHUTER, C. (2020). *Global Citizenship Education and Teacher Education: Theoretical and Practical Issues.* London, Routledge.

SHIER, H. (2001). Pathways to participation: openings, opportunities and obligations. *Children y Society*, n. 15, pp. 107-117. DOI: https://doi.org/10.1002/chi.617.

_____ (2010). Children as public actors: navigating the tensions. *Children y Society*, n. 24, pp. 24-37. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1099-0860.2008.00208.x.

SINTOMER, Y. (2005). Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 31, pp. 1-17.

SINTOMER, Y.; ALLEGRETTI, G. (2009). *I Bilanci partecipativi in Europa: nuove esperienze democratiche nel Vecchio Continente*. Roma, Ediesse.

SOUZA, C. (2001). Participatory budgeting in Brazilian cities: Limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment and Urbanization*, v. 13, n. 1, pp. 159-184.

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; FREDERIC, V. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas.* Barcelona, Ariel.

THOMAS, N. (ed.). (2009). *Children, politics and communication: participation at the margins*. Bristol, Policy Press. DOI: https://doi.org/10.2307/j.ctt9qgw89.

TISDALL, E. K.; GADDA, A.; BUTLER, U. (ed.). (2014). *Children and young people's participation and its transformative potential: learning from across countries*. Houndmills, Palgrave Macmillan.

TOMÁS, C. (2008). Contra os silencios, a invisibilidade e a afonia: A participação das crianças nos orçamentos participativos. In: Mundos Sociais: Saberes e Práticas, VI CONGRESSO PORTUGUÉS DE SOCIOLOGIA. Lisboa, Universidade Nova de Lisboa.

Received: 27 Agosto 2024
Approved: 7 Enero 2025