

BORDÓN

Revista de Pedagogía

NÚMERO MONOGRÁFICO / *SPECIAL ISSUE*

Educación, esferas de participación y ciudadanía
Education, spheres of participation and citizenship

Miquel Martínez, Marta B. Esteban y Mercedes Oraisón
(editores invitados / *guest editors*)



Volumen 75
Número, 2
2023

SOCIEDAD ESPAÑOLA DE PEDAGOGÍA

METODOLOGÍAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CON NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. UN ESTUDIO EXPLORATORIO SOBRE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ESPAÑA¹

Methodologies of citizen participation with children and teenagers: an exploratory study on participatory budgeting in Spain

GONZALO PARDO-BENEYTO Y MARÍA ÁNGELES ABELLÁN-LÓPEZ
Universitat de València (España)

DOI: 10.13042/Bordon.2023.95146

Fecha de recepción: 22/06/22 • Fecha de aceptación: 23/12/22

Autor de contacto / Corresponding author: Gonzalo Pardo-Beneyto. E-mail: gonzalo.pardo@uv.es

Cómo citar este artículo: Pardo-Beneyto, G. y Abellán-López, M. Á. (2023). Metodologías de participación ciudadana con niños, niñas y adolescentes. Un estudio exploratorio sobre presupuestos participativos en España. *Bordón, Revista de Pedagogía*, 75(2), 29-47. <https://doi.org/10.13042/Bordon.2023.95146>

INTRODUCCIÓN. Con el surgimiento de los presupuestos participativos como los de Porto Alegre, las instituciones públicas han implementado dinámicas similares a distintas temáticas y públicos. Entre estos colectivos, se encuentran los niños, niñas y adolescentes. **OBJETIVO.** Analizar una serie de experiencias participativas implementadas en municipios españoles en un arco temporal diverso (2015-2021). **MÉTODO.** Para la obtención de datos se diseñó un cuestionario con preguntas abiertas que UNICEF España distribuyó entre los participantes e interesados en la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia durante julio-septiembre de 2021. Al final se obtuvieron un total de 35 respuestas válidas que fueron tratadas a través del programa CAQDAS MAXQDA 2022 y así utilizar una metodología mixta de investigación. En concreto, este estudio se ha centrado en las siguientes variables: ediciones, objetivos, estrategia, fases y participantes para su caracterización. **RESULTADOS.** Entre los hallazgos destacan la proliferación de experiencias con múltiples participaciones y el desarrollo medio de las experiencias participativas. Además, hay que mencionar que existe un sesgo hacia los instrumentos que fomentan exclusivamente la participación por encima de otros valores como la educación, la formación o el empoderamiento. **DISCUSIÓN.** Este hecho también se manifiesta en la importancia que le otorgan los informantes al papel de los técnicos y de los políticos en el proceso. Los resultados de este trabajo de investigación pueden ser útiles para aportar otro tipo de evidencias, más allá de las que ya están disponibles en este campo de estudio y pueden generar comprensión en el fenómeno de los presupuestos participativos de los niños, niñas y adolescentes.

Palabras clave: *Participación pública, Ciudadanía, Política pública, Presupuestos, Derechos del niño.*

Introducción

El presente artículo tiene como objetivo principal ofrecer los resultados de un estudio exploratorio sobre presupuestos participativos infantiles y adolescentes realizados mediante una encuesta y su posterior análisis discursivo a diferentes municipios españoles. El propósito es analizar una serie de experiencias participativas implementadas en el intervalo temporal 2015-2021. En concreto, se busca comprender las dinámicas de presupuestos participativos en función de dos fenómenos recurrentes que aparecen en las prácticas participativas y que han sido identificados en la literatura como tokenismo y adultocentrismo. Mientras que el tokenismo alude a una participación simbólica, no significativa y sin contenido sustantivo, el adultocentrismo describe la falta de voluntad de los adultos por compartir el poder con los niños y adolescentes.

El presupuesto participativo infantil y juvenil es una forma democrática de involucrar activamente a los niños, niñas y adolescentes en la toma de decisiones sobre asuntos que son de interés o para priorizar determinados proyectos con cargo a los fondos públicos. El fundamento epistemológico que subyace es que los niños, niñas y adolescentes son actores sociales competentes dotados de agencia (Gaitán, 2006; Hart, 1997; Lansdown, 2005; Lundy, 2007).

La Convención de los Derechos del Niño (CDN), adoptada por la Asamblea de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, marcó un punto de inflexión en los derechos de la infancia en todo el mundo. La participación infantil y juvenil se ha convertido en un punto esencial de las agendas públicas al considerar que los niños, niñas y adolescentes son ciudadanos activos de pleno derecho y que les asiste el derecho a expresar libremente sus opiniones sobre los asuntos que les afectan.

El compromiso por facilitar la participación de los niños y jóvenes significa otorgar importancia a sus puntos de vista y contribuir a su empoderamiento para que se hagan oír en los diferentes contextos y escenarios que les afecten.

Por ejemplo, la Estrategia de la UE sobre los derechos de los niños (Comisión Europea, 2021) promueve la participación infantil en la vida política y democrática de la UE para empoderar a los niños como miembros activos de las sociedades democráticas. Asimismo, la UNESCO (2022) pone de manifiesto la importancia de la educación en el desarrollo de los derechos del niño; y, por otra parte, desempeña un papel en el fomento y la garantía de una ciudadanía democrática sólida, espacios deliberativos, procesos participativos, prácticas colaborativas, relaciones de cuidado y futuros compartidos.

Sin embargo, la paradoja se presenta cuando los demócratas comprometidos con la inclusión y la justicia eluden, niegan o soslayan la participación regular de la infancia y juventud en la toma de decisiones democrática. Los aprendizajes cívicos son fundamentales porque en nuestro mundo globalizado estamos expuestos constantemente a tendencias antidemocráticas o a diversos fundamentalismos, lo que se hace extensivo a la infancia y adolescencia. Por ello, resulta 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 en los niños, niñas y adolescentes.

La mayoría de los estudios internacionales sobre la materia revelan la importancia de la participación de la infancia y adolescencia al: 1) fortalecer las competencias y habilidades comunicativas y de negociación; 2) incrementar el empoderamiento y el acceso de información de sus derechos; 3) defender

mejor sus derechos y protegerse contra los abusos; 4) generar un intercambio intergeneracional; 5) mejorar los resultados de las políticas públicas; 6) innovar en la arena política y 7) mejorar en la rendición de cuentas.

Señaladas las ventajas de la participación infantil y juvenil, entendida como la implementación de instrumentos mediante los que niños, niñas y adolescentes pueden incidir en algún aspecto considerado de su interés o de carácter público, uno de sus grandes desafíos es cómo materializar ese mandato participativo. La plasticidad que envuelve a los presupuestos participativos ha permitido su adaptación como experiencias participativas infantiles y adolescentes.

Sin embargo, los estudios sobre presupuestos participativos infantiles en España son escasos y fragmentarios. La mayoría se han centrado en un único caso (Francés, 2006; Ramírez Nárdiz, 2009; Ruiz-Morales, 2014) o en una perspectiva descriptiva y exploratoria (Pineda *et al.*, 2021). Las recientes investigaciones sobre presupuestos participativos infantiles y adolescentes constatan un interés en el tema, como ponen de manifiesto estudios como los de Cano-Hila *et al.* (2021), Martínez Valle (2021), López *et al.* (2021) y Abellán-López *et al.* (2022).

Planteadas estas ideas iniciales, la disposición de este artículo es la siguiente. Tras esta introducción, se plantean las bases teóricas y, a continuación, se formulan la metodología utilizada y el análisis de los datos. Finalmente, se ofrece una discusión y las conclusiones.

Cabe advertir tres observaciones aplicables a este trabajo. La primera, que se ha procurado en todo momento utilizar un lenguaje respetuoso desde la perspectiva de género, por lo que el uso en algunos pasajes del masculino universal debe considerarse inclusivo. La segunda, que cuando hablamos de participación infantil debe entenderse que también nos referimos a la participación adolescente. La tercera y última observación entiende que hablar de ciudadanía infantil y adolescente es aludir a personas con edades comprendidas entre los 0 y 17 años, en línea con la CDN.

Aprendizaje democrático y participación

La promulgación de la CDN (1989) constituye uno de los hitos fundamentales en los derechos de la infancia en todo el mundo.

Uno de los mayores desafíos ha sido instar a los Estados parte a trabajar en la articulación de medidas tanto legales como no legales. No se trata solamente de incorporar el tratado ratificado a los ordenamientos jurídicos nacionales, sino también diseñar estrategias y políticas multinivel, mejorar los servicios de coordinación y defensa, recopilar datos, formular metodologías, capacitar a las personas que trabajan con los niños y niñas, desarrollar sistemas de presupuestos infantiles y establecer evaluaciones de impacto. No existe, pues, una única forma de implementar la Convención y cada Estado parte ha adaptado una variedad de enfoques en su territorio para perfeccionar las disposiciones. De resultados de este empeño, se han creado diferentes agrupaciones de derechos que ha tratado la literatura científica, como las denominadas 3 Ps (Alderson, 2008; Gaitán, 2018; Mayall, 1994) o las 6 Ps aplicadas a las políticas públicas (Byrne *et al.*, 2019). De manera sintética, las 3 Ps se refieren a los derechos de provisión, de protección y de participación de la infancia. En este punto, hay que precisar que la literatura recoge el debate existente entre los derechos de protección de la infancia y la participación, ya que se percibe cierta tensión entre la necesaria autonomía para

la participación y la dependencia de los niños en los cuidados, lo que muestra el dominio del pensamiento adultocéntrico (Moran Ellis y Sünker, 2018).

Asimismo, las 6 Ps despliegan un conjunto de principios para ser incorporados tanto en el diseño como en la implementación de las políticas y que son: la inclusión de las disposiciones de la CDN, la medición de la evaluación de impacto, la participación significativa de los niños, la gobernanza efectiva, un presupuesto que asegure la viabilidad del proyecto y una publicidad adecuada para difundir las políticas centradas en los niños y adolescentes.

En todo caso, el compromiso por facilitar la participación de los niños significa otorgar importancia a sus puntos de vista y contribuir para que se hagan oír en los diferentes contextos. Por ello, resulta esencial explorar los límites de la democracia representativa para enriquecerla con prácticas de democracia directa. Esta es la manera de profundizar en el concepto de *aprendizaje para la democracia* y aplicarlo tanto a la educación formal como a contextos no formales (Eurydice, 2018).

Presupuestos participativos

Esta expresión hace referencia a una metodología para priorizar y definir el gasto público que incorpora experiencias de participación de democracia directa y que entrañan elementos educativos democráticos (Abellán *et al.*, 2022). Detrás de esta definición general, se alude a una amplitud de prácticas con niveles variables de intensidad participativa y diferentes caracterizaciones (Allegretti *et al.*, 2012; Cabannes *et al.*, 2018; Dias *et al.*, 2019; Sintomer *et al.*, 2008). Los presupuestos participativos son considerados como instrumentos que vehiculan la democracia participativa, ya que pretenden una intervención más intensa de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

Así, la educación se convierte en el motor del presupuesto participativo junto con otros objetivos conexos como la sensibilización en los roles de género o la sostenibilidad democrática. Suelen ser instrumentos que afectan a distintas partes interesadas como al profesorado, a los empleados públicos, a los políticos, a los padres y al personal voluntario.

Uno de los problemas con los que se puede encontrar la implementación de esta experiencia es si las partes interesadas son un activo que apoya y mejora las aportaciones o, por el contrario, buscan un control directo o indirecto de la toma de decisiones. Un indicador de este hecho es el contar o no con una estrategia que parta de un proyecto educativo y unos objetivos claros y visibles. Desde esta perspectiva, se pueden identificar dos obstáculos de gran calado para una plena y significativa participación infantil y adolescente, que son el adultocentrismo y el tokenismo.

El primero de estos conceptos se refiere al hecho de que los adultos no se toman en serio las opiniones de los niños y niñas (Freeman, 2007). La cuestión de fondo es si se comparte o no el poder con los niños y jóvenes, puesto que son los adultos los que actúan como facilitadores para guiarlos en los procesos participativos. Ello implicaría que los adultos fuesen capaces de identificar el momento en que han de pasar a un segundo plano para dejar que los menores tomen el control (Bessell, 2009; Mitra, 2005).

Los adultos, ya sean padres, madres, profesionales o tomadores de decisiones públicas, conservan un control considerable sobre la participación de los niños (Percy-Smith *et al.*, 2010), a lo que se suma otras variables como las normas culturales de los diferentes contextos y la subestimación de las capacidades de los niños, muchas veces enmascarados bajo el disfraz de comentarios aduladores (Blanchet Cohen *et al.*, 2015; Shier, 2010).

Unido al anterior concepto, pero desde una perspectiva más relacionada con la autonomía participativa, se encuentra el tokenismo. La evolución de este concepto puede rastrearse en la literatura sobre la participación infantil (Arnstein, 1969; Hart, 1997; Lundy, 2007, 2018; Shier, 2001). Tanto Arnstein (1969) como Hart (1992), identificaron el tokenismo como uno de los peldaños de la escalera de participación. Esta escalera representa un instrumento que permite evaluar los diferentes estadios de intensidad participativa, desde los niveles más básicos a los que introducen altas cuotas de autonomía *para los niños*. El tokenismo describe una participación simbólica sin un correcto despliegue de los derechos políticos del niño, generando situaciones vacías en las que la participación real no tiene impacto. Esta circunstancia suele producirse en experiencias tempranas y se supera conforme se adquieren destrezas en la correcta implementación. El mayor hándicap de este fenómeno es que se cronifique en el tiempo y se acompañe de situaciones de adultocentrismo que puedan generar un desacoplamiento de la experiencia participativa (Meyer *et al.*, 1977).

En todo caso, como afirma Hart (1992), el principio importante es el de la elección: se deben diseñar proyectos que maximicen la oportunidad de que los niños y adolescentes seleccionen su propia participación a su máximo nivel de habilidad.

En definitiva, las posibilidades de introducir mejoras y experiencias participativas más auténticas siguen aumentando en las iniciativas en la gobernanza local. Por ejemplo, el número de ciudades que institucionalizan los Consejos de Infancia y Adolescencia (*youth advisory councils/committees*) continúa aumentando, si bien la creación de estas estructuras ha recibido críticas por su tendencia a reclutar a niños y jóvenes que ya son líderes en sus escuelas, ampliando la brecha de participación (Schugurensky *et al.*, 2020).

Llegado a este punto, las proposiciones que guiarán esta investigación serán las siguientes:

- *Proposición 1:* los presupuestos participativos infantiles ofrecen un enfoque finalista, adultocéntrico y priman la participación *per se* por encima de otros objetivos.
- *Proposición 2:* el diseño de los presupuestos participativos infantiles y adolescentes privilegian los aspectos organizativos técnicos sobre los pedagógicos educativos.

Metodología

Este trabajo se enmarca en el paradigma interpretativo, ya que la utilización de discursos forma parte de la metodología cualitativa al definir las situaciones en términos significativos para los actores, sus intenciones y objetivos. Se ha implementado una estrategia basada en métodos mixtos que combinan la cuantificación y el uso de metodologías cualitativas (Cardoso *et al.*, 2019; Corbetta, 2010; Medina *et al.*, 2017). El análisis de contenido facilita la realización de inferencias en las respuestas obtenidas y la comprensión de las comunicaciones simbólicas y semánticas de los informantes en la encuesta (Krippendorff, 1990).

La recogida de datos se realizó a través de una encuesta con 15 preguntas abiertas canalizada a través de una colaboración con UNICEF-Comité Español, mediante la red *Ciudades Amigas de la Infancia*. Se enviaron correos electrónicos a municipios y entes locales españoles, abriéndose un espacio web con el cuestionario para incrementar el número de respuestas. El periodo de recogida de respuesta abarcó del 15 de julio al 14 de septiembre de 2021 y fue gestionada por UNICEF-Comité Español. A los participantes se les garantizó que los datos recogidos iban a ser utilizados de forma anónima, agrupada y solo para fines científicos de los investigadores del proyecto.

De las 44 respuestas que se obtuvieron inicialmente, se eliminaron 3 por duplicidad y se descartaron 6 por no cumplir los requisitos mínimos de los presupuestos participativos. Los informantes radicaban en las siguientes comunidades autónomas: Catalunya (8), Comunitat Valenciana (6), Euskadi (5), Madrid (4), Andalucía (3), Asturias (3), Extremadura (3), Región de Murcia (3), Aragón (2), Castilla-La Mancha (2) e Islas Canarias (2).

En cuanto al volumen demográfico, en la tabla 1 se muestra el tamaño de hábitat de los entes locales participantes y la mayoría se sitúa en intervalos poblacionales de entre los 5.000 y los 50.000 habitantes.

TABLA 1. Municipios participantes según tamaño de hábitat

Intervalo poblacional	Frecuencia	Porcentaje
De 100.001 a 500.000	2	4.88
De 10.001 a 20.000	6	14.63
De 20.001 a 30.000	5	12.20
De 30.001 a 50.000	8	19.51
De 3.001 a 5.000	3	7.32
De 50.001 a 100.000	4	9.76
De 5.001 a 10.000	9	21.95
Más de 500.000	2	4.88
Supramunicipalidad	2	4.88

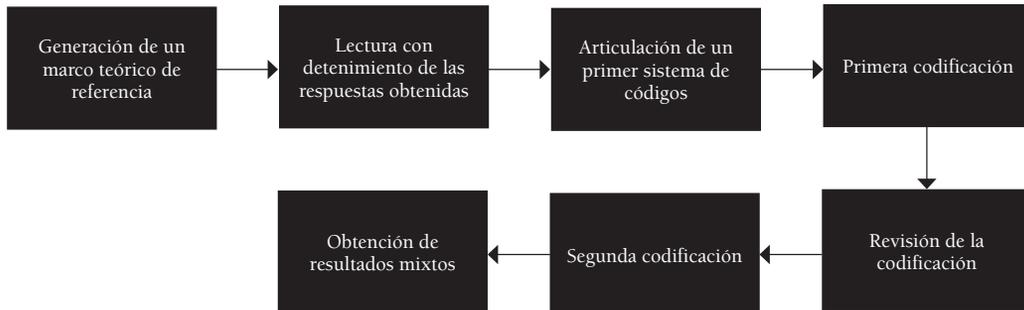
Fuente: elaboración propia.

Los datos fueron codificados a través del software CAQDAS, MAXQDA 2022, lo que permitió generar evidencias cuantificables. En concreto, se ha llevado a cabo el siguiente proceso de codificación (véase figura 1).

En cada una de las fases se llevaron a cabo las siguientes actividades:

1. Generación de un marco teórico a partir del estudio de bibliografía obtenida de bases de datos nacionales e internacionales: Web of Science, Scopus y Dialnet.
2. Análisis preliminar de las respuestas a las preguntas de respuesta abierta para generar elementos de juicio de cara a la codificación.
3. Articulación de un primer sistema de códigos en función al referencial teórico y a las primeras impresiones relacionadas con las evidencias obtenidas.

FIGURA 1. Procedimiento para la realización de la codificación de datos



Fuente: elaboración propia.

4. Desarrollo del proceso de codificación que, en una fase posterior, fue revisada para su compactación y comprobación de su validez.
5. Segunda codificación que sirvió para la detección de nuevas evidencias.

La codificación se realizó a partir de las siguientes variables de interés:

TABLA 2. Grupos de códigos

Grupo de códigos
Difusión de la experiencia participativa
Evaluación y seguimiento
Participantes del presupuesto participativo
Ciclo de políticas públicas
Escala de institucionalización del presupuesto participativo
Fase del presupuesto participativo
Desarrollo del presupuesto participativo
Temáticas
Objetivos del presupuesto participativo
Otros códigos de interés

Fuente: elaboración propia.

Análisis de los datos

En este apartado, se ofrecen varios análisis centrados en las siguientes dimensiones: a) nube de código; b) ediciones de los presupuestos participativos; c) desarrollo del presupuesto participativo y grado de institucionalización; d) dinámicas de participación y e) objetivos de los presupuestos participativos.

Nubes de código

Las nubes de código son de ayuda a los investigadores para determinar los hilos discursivos de los casos analizados. Tal como se puede comprobar, y en función de las evidencias obtenidas, la mayoría de los casos informados se centran en el diseño de la política pública, seguido a distancia de aspectos evaluativos o de generación de medidas de transparencia. La mayoría de los informantes hicieron referencia a la búsqueda de políticas globales y destacaron fases importantes como la evaluación técnica de las propuestas, la deliberación y la priorización de alternativas (figura 2).

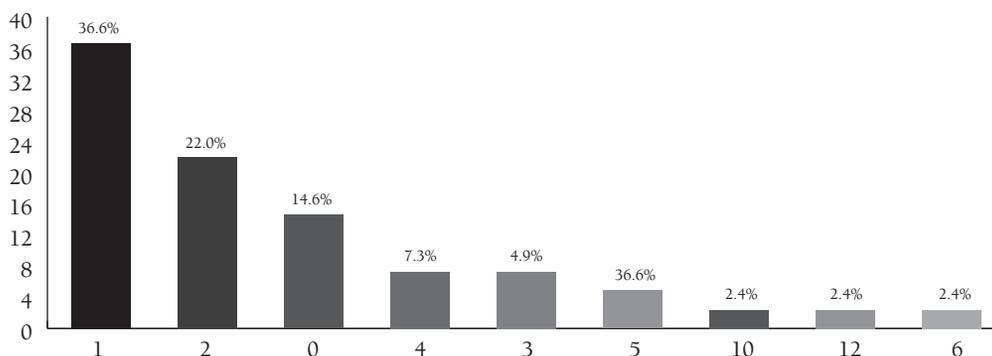
FIGURA 2. Nube de códigos



Ediciones

Otra de las variables de interés es el número de ediciones, tal como se puede observar en la figura 3. Una de las ideas que subyace de estos datos es que existe un alto grado de mortalidad. Así, un 36.6% destaca que solo ha realizado una edición; y un 22%, dos. Además, un 14.6% de la muestra (no ha sido tenido en cuenta para el resto de los datos), todavía no la ha puesto en marcha. Por último, un 36.7% ha llevado a cabo más de 3 ediciones, algo que deja entrever que cuando se pasa el umbral de viabilidad de la experiencia su consolidación es factible.

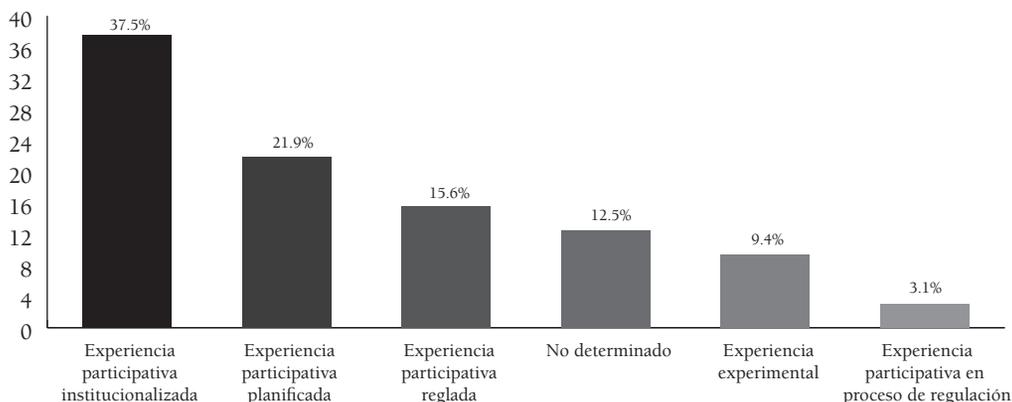
FIGURA 3. Número de ediciones de presupuestos participativos infantiles celebradas



Desarrollo del presupuesto participativo y grado de institucionalización

Tanto el desarrollo como el grado de institucionalización se midieron a través del instrumento legal utilizado y su grado de exclusividad. El grado de exclusividad se refiere a si el procedimiento es exclusivo para los niños, con una dinámica diferenciada dentro de un presupuesto participativo o, por el contrario, solo los incorpora en una fase concreta.

FIGURA 4. Desarrollo del presupuesto participativo y grado de institucionalización



Se puede comprobar en la figura 4 que la mayoría de los informantes declaran el uso de experiencias participativas institucionalizadas. Estas se definen como aquellas que cuentan estructuras *ad-hoc* o algún tipo de institución representativa. En este sentido, destaca el Consejo de Infancia, que toma diferentes formas de organización y nomenclaturas distintas.

Seguidamente, se testimonian algunas evidencias de los discursos obtenidos en las respuestas.

[E5]: *Se han desarrollado a través del Consejo municipal de Infancia, con sesiones específicas en el seno de este órgano, dentro del programa de participación de los Presupuestos participativos.*

Estos órganos están formados por niños y niñas en la mayoría de los casos, si bien en muchos de ellos, la participación está asistida por adultos y, en otros, la autonomía se limita al incluir a mayores de edad. En el primero de los casos, destacan los comentarios del informante E24 que afirma que “el procedimiento se ha realizado a través del Consejo de Infancia y Adolescencia, órgano consultivo y representativo, formado por 28 niños y niñas de entre 11 y 16 años”. Mientras que en el segundo se encuentra la participación de educadores y personal dinamizador. En este sentido, E19 destaca que “los miembros del Consell de Xiquetes i Xiquets [Consejo de Niños y Niñas] tuvieron un papel relevante durante el proceso, actuando como figuras ‘expertas’ que actuaron dando apoyo a los tutores y dinamizadores”.

Otras modalidades estuvieron centradas en combinar la participación de distintos colectivos de interés, algo que sirve para mejorar la legitimidad de la toma de decisiones como sostiene E38: “En la primera edición celebrada en el año 2019, participaron en representación de la infancia y la adolescencia el Consejo de la Infancia y Adolescencia Municipal y, representando a los y las jóvenes, la Asamblea Joven”.

Un grupo de municipios informaron de una modalidad de presupuestos participativos cuyo diseño se incardina en una estrategia de mayor alcance, ya que cuentan con un Plan de Infancia y un proyecto político más ambicioso que la simple participación.

[E14]: *La definición de la metodología de los presupuestos participativos se trabajó entre 2015 y 2016 con los niveles político y técnico del Ajuntament y también con los centros educativos, el Consejo Escolar Municipal y el Consell d'Infants.*

[E2]: *El Plan Estratégico ha tenido como misión definir las acciones a emprender en todas las áreas de actividad municipal.*

Dado que el número de ediciones en los casos reportados no era muy elevado, es lógico encontrar experiencias ocasionales en las que no hay continuidad ni tampoco una regulación expresa. En este sentido, destacan los cambios en el proceso participativo o, incluso, el abandono o la transformación de las decisiones que en su momento adoptaron los niños y niñas. Por último, se encuentra una experiencia en proceso de regulación que se apoyó en la generación de grupos informales y colegios:

[E4]: *Para crear grupos de participación se contó con los colegios y grupos no formales de niños, niñas y adolescentes.*

En definitiva, puede afirmarse que la mayoría de estas experiencias (75%) cuenta con algún tipo de nivel formal de organización que apuntala un correcto desarrollo de las políticas públicas participativas destinadas a la infancia y a la adolescencia.

La planificación de las experiencias sugiere el interés de las instituciones por incorporar el punto de vista de los niños en las políticas públicas. Por otro lado, incluir la toma de decisiones de los consejos infantiles u otros órganos sectoriales asegura la finalidad inicial de los objetivos. De esta forma, permite conocer de antemano las fases del presupuesto participativo, *stakeholders*, las condiciones de participación, así como definir los ámbitos de intervención de los participantes para garantizar la autonomía de los niños.

Dinámicas de participación

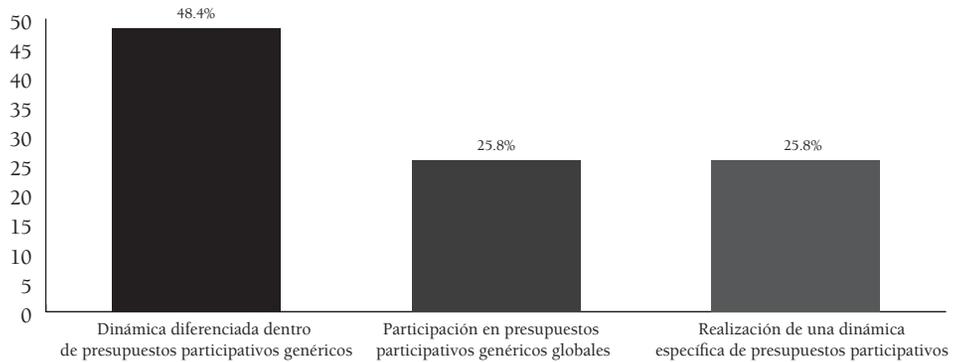
Respecto a las dinámicas de los presupuestos infantiles y adolescentes, cabe destacar que la mayoría (74.2%) tiene dinámicas singularizadas y diferenciadas para los niños y para los adultos (figura 5).

[E5]: *Se han desarrollado a través del Consejo Municipal de Infancia, con sesiones específicas en el seno de este órgano, dentro del programa de participación de los presupuestos participativos.*

[E9]: *Sí. Hay una segunda fase convocada para el mes de septiembre abierta a la población adulta, más de 18 años.*

Este enfoque híbrido, que combina versiones infantiles y de adultos, se plasma mediante la toma de decisiones en temas concretos:

FIGURA 5. Tipo dinámicas respecto a otros procesos participativos



[E16]: *Procedimiento a través de la plataforma Decidim y colaboración con centros educativos a partir de los 14 años [...] Por primera vez, se promueven unos presupuestos participativos para el conjunto de la ciudad para decidir una parte de las inversiones municipales en los distritos.*

[E18]: *Es un programa general, dirigido a la población general, salvo que, entre sus aspectos procedimentales, hemos concretado una sección dirigida al ámbito de la infancia.*

Asimismo, también se identificó otra modalidad que ofrecía a los niños (siempre en un tramo de edad concreto) la posibilidad de participar en los presupuestos participativos y en las mismas condiciones que los adultos.

[E20]: *Las propuestas solo las podían hacer los y las jóvenes, pero luego las podía votar cualquier vecino o vecina. Al final de todo el proceso, se anunciaban las propuestas más votadas, que el Ayuntamiento dentro de la disponibilidad económica iría desarrollando.*

[E5]: *Se ha buscado la colaboración de los centros educativos. Debido a la situación sanitaria no se podía entrar en las aulas por lo que se envió una carta explicativa dirigida a los tutores y un formulario de propuestas para el alumnado. [...] Para formular propuestas no se puso límite inferior de edad y para el voto se pasó de los 16 años a los 12.*

Algunos casos reportados declaraban que eran los adultos los que decidían sobre políticas de infancia:

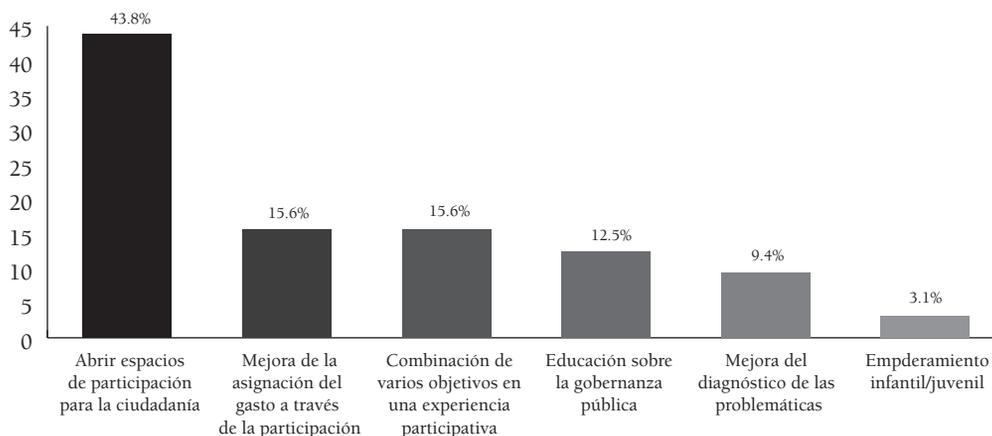
[E2]: *Presupuestos anuales destinados a programas, proyectos y acciones concretas dirigidas al colectivo de infancia y adolescencia. [...] Presupuestos anuales destinados a programas, proyectos y acciones concretas dirigidas al colectivo de infancia y adolescencia.*

En síntesis, los presupuestos participativos infantiles otorgan protagonismo a los niños, especialmente cuando se articulan experiencias diferenciadas. En los casos que se unifican en un mismo proceso las versiones de adultos y de niños, hay un riesgo claro de diluir las decisiones de los niños al ser los adultos más numerosos y poderosos, lo que puede interpretarse como una tendencia al tokenismo (Hart, 1997).

Objetivos de los presupuestos participativos

Los objetivos de los presupuestos participativos representan los fines que desean alcanzarse y permiten comprender su lógica procedimental y empírica. La figura 6 sistematiza los objetivos de los presupuestos participativos de la muestra estudiada.

FIGURA 6. Tipos de objetivos de los presupuestos participativos



La mayoría de los municipios han apostado por un enfoque finalista, en el sentido de fomentar la participación como una meta singular y casi exclusiva. Entre las evidencias relevantes de la encuesta relacionadas con este aspecto:

[E14]: *En el caso de Infancia y Adolescencia, el objetivo es fomentar la participación social de niñ@s y adolescentes como ciudadan@s del presente y no solo de futuro.*

[E24]: *Incluir en el proceso a un colectivo representativo de la población infantil. Aumentar la participación infantil.*

[E32]: *Que la ciudadanía puede proponer y decidir sobre el destino de parte de los recursos municipales, y en este caso dando un espacio específico para las propuestas de los niños y niñas.*

Sobre el resto de las observaciones, unas destacan la mejora en la asignación de recursos públicos en base a la participación mientras que otras combinan varios objetivos.

Ejemplos del primer caso son los siguientes:

[E8]: *De acuerdo con el presupuesto municipal, se disponía de 15.000€ para invertir en alguna actuación dirigida a jóvenes que ellos mismos escogieran.*

[E19]: *Que la infancia decida directamente en qué invertir 4.500€ del Presupuesto Municipal.*

Respecto a los entes locales que combinaron varios objetivos, se destacan evidencias como:

[E27]: *Además de que la población infantojuvenil y la ciudadanía en general conociesen de mano de los jóvenes qué suponen los presupuestos participativos, la gestión de recursos públicos y la concienciación sobre los ODS de la Agenda 2030.*

[E40]: *Cuidado y respeto a lo público, ya que es de todos.*

Un 12.5% de los municipios enfatizaron el carácter educativo del procedimiento para capacitar a los niños, niñas y adolescentes en contenidos democráticos y asuntos públicos. En este sentido, algunos de ellos afirmaban que:

[E31]: *Al principio los niños y las niñas desconocían que era una partida presupuestaria, de dónde provenían, y por ello vimos la necesidad de inculcar los valores de responsabilidad, equidad, igualdad y a favor de la infancia y adolescencia en estos presupuestos.*

También, un 9.4% de participantes consideraba como objetivo de los presupuestos participativos infantiles, su aplicación para mejorar el diagnóstico sobre los problemas y necesidades sociales como:

[E41]: *Conocer la opinión y la priorización por parte de la ciudadanía sobre los temas que más les interesan, siempre y cuando estén dentro de las competencias propias....*

[E34]: *Desarrollar la inteligencia emocional y el desarrollo de competencias personales de los niños y niñas.*

Tal enfoque de la participación como un fin *per se* aleja de la finalidad educativa y de socialización democrática. La debilidad educativa en los objetivos transmite la idea de falta de madurez en las experiencias participativas destinadas a los niños. Por ello, es fácil que se potencie el adultocentrismo, ya que lo importante es el procedimiento y no sus resultados (Arnstein, 1969; Hart, 1997).

Discusión y conclusiones

Este trabajo ha ofrecido de manera parcial los resultados obtenidos de unas encuestas de pregunta abierta a diferentes entes locales españoles. Los datos fueron procesados por un programa CAQDAS que permitió desarrollar un análisis mixto de los principales resultados. El objetivo del estudio ha consistido en analizar los presupuestos participativos infantiles de las instituciones participantes para comprender y establecer vínculos con el adultocentrismo y el tokenismo, fenómenos que suelen estar presentes en estas experiencias.

En este sentido, se ha tratado de comprobar si los presupuestos participativos infantiles y adolescentes estudiados tienen un enfoque político y finalista o, por el contrario, se encuadran dentro de un proceso educativo más amplio. Las evidencias obtenidas informan de la tendencia a considerar los presupuestos participativos como un instrumento político y no como un proceso de generación de competencias ciudadanas. Esto indica que la política de participación ciudadana es un fin en sí mismo, dejando de lado otro tipo de efectos beneficiosos como la educación democrática.

Si se interpretan los datos como narrativas dominantes, puede argumentarse que, si bien las buenas intenciones en la participación infantil son constatables, la calidad de la participación de los niños es baja. Así, se puede afirmar que se cumple la proposición 1.

El adultocentrismo aparece en la proliferación de códigos relacionados con ciertos agentes en el proceso participativo, como son los políticos y los empleados públicos.

Los adultos pueden actuar como facilitadores de estos procesos, pero, dado que son convocados por entes locales con una preceptiva intervención de sus empleados públicos, el resultado de la toma de decisiones de los niños puede verse afectado por diversas correcciones técnicas. Es decir, tanto la voluntad como el sentido de las opiniones infantiles pueden sufrir modificaciones en la fase de implementación. En este sentido, existe un riesgo de tokenización, aunque habría que seguir investigando para determinar si se da o no mayoritariamente, en las experiencias españolas en el sentido de Hart (1997).

Las evidencias reportadas confirman que los intereses de los informantes se orientan a los aspectos organizativos, de implementación y a la participación del personal de los entes locales, sin apenas mención al papel de los centros educativos, del profesorado, de las AMPA y del voluntariado, en su caso. Esta constatación resulta paradójica, ya que todas las experiencias se desarrollaron en los centros escolares. Las principales narrativas de los encuestados van en la línea de reforzar los aspectos técnicos y el control del proceso por parte de las instituciones promotoras. En consecuencia, se puede afirmar que se cumple la proposición 2.

Desde el punto de vista de los autores, si las experiencias de presupuesto participativo no parten desde sus inicios de un proyecto educativo, como una escuela de ciudadanía, las tendencias tecnocráticas silenciarán las tendencias de socialización democrática.

Una limitación de esta investigación es que las respuestas proceden de los entes locales, por lo que convendría entrevistar al profesorado y a las AMPA, por un lado, y a los niños, niñas y adolescentes, por otro. De esta forma, se obtendría una triangulación de resultados que coadyuvaría a una mejor visión de conjunto de los procesos y resultados.

Para futuros trabajos de investigación, se está ampliando la muestra para generar más evidencias y observaciones, que permitan generalizar los datos resultantes e identificar situaciones adultocéntricas y de tokenismo.

Una consideración de gran interés apunta al estudio por comunidades autónomas para su comparabilidad, lo que aportaría valor a una temática poco tratada de materia sistemática y que entronca con los grandes paradigmas teórico-conceptuales en materia de participación infantil y adolescente.

Agradecimientos

Agradecemos a UNICEF el esfuerzo realizado y a todas las entidades locales que han colaborado compartiendo sus presupuestos infantiles y adolescentes.

Notas

1. Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación emergente (GV/2021/001), financiado por la Generalitat Valenciana “La participación infantil en el espacio público. Enfoques, propuestas y metodologías de los presupuestos participativos para la infancia en la Comunidad Valenciana (2015-2022)”.

Referencias bibliográficas

- Abellán-López, M. A., Pardo, G. y Beltrán, J. (2022). *Cuaderno de capacidades para presupuestos participativos con niños, niñas y adolescentes*. UNICEF https://ciudadesamigas.org/wp-content/uploads/2022/07/UNICEF_Espana_presupuestos_participativos.pdf
- Alderson, Pr. (2008). *Young Children's Rights: Exploring Beliefs*. Principles and Practice. Jessica Kingsley Publishers. <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10004934/>
- Allegretti, G. y Dias, N. (2012). *Orçamento Participativo como instrumento inovador para reinventar as autarquias em Portugal e Cabo Verde. Uma análise crítica da performance e dos transfers*. Projecto Optar. <https://ces.uc.pt/pt/investigacao/projetos-de-investigacao/projetos-financiados/optar>
- Anduiza, E. y Bosch, A. (2012). *Comportamiento político y electoral*. Ariel.
- Arnstein, Sherry (1969). A ladder of citizen participation. *American Institute of Planners Journal*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Beltrán, J., Martínez Morales, I. y Gabaldón-Estevan, D. (2021). *Marc d'Innovació Educativa*. Conselleria d'Educació, Cultura i Esports. https://ceice.gva.es/documents/162783553/173597346/Marc_Innovacio_Educativa.pdf
- Bessell, S. (2009). Children's participation in decision-making in the Philippines: Understanding the attitudes of policy-makers and service providers. *Childhood*, 16(3), 299-316. <http://dx.doi.org/10.1177/0907568209335305>
- Blanchet-Cohen, N. y Bedeaux, C. (2014). Towards a rights-based approach to youth programs: Duty-bearers' perspectives. *Children and Youth Services Review*, 38, 75-81. <https://doi.org/10.1016/J.CHILDYOUTH.2014.01.009>
- Byrne, B. y Lundy, L. (2019). Children's rights-based childhood policy: a six-P framework. *The International Journal of Human Rights*, 23(3), 357-373. <https://doi.org/10.1080/13642987.2018.1558977>
- Cabannes, Y. y Lipietz, B. (2015). The democratic contribution of participatory budgeting, *Working Paper Series*, 15-168, London School of Economics and Political Science (LSE). <http://hdl.handle.net/10419/224794>
- Cabannes, Y. y Lipietz, B. (2018). Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics. *Environment and Urbanization*, 30(1), 67-84. <https://doi.org/10.1177/0956247817746279>
- Cano-Hila, A. B., Pose Porto, H. y Gil-Jaurena, I. (2021). Impactos de las experiencias municipales de participación infantil y adolescente según los técnicos y técnicas locales. *Pedagogía Social-Revista Interuniversitaria*, 38, 77-88.
- Cardoso Braga, C. S., De Queiroz Machado, D., Zabdiele Moreira, M., Fernandes de Mesquita, R. y Ney Matos, F. R. (2019). Contributions and Limits to the Use of Softwares to Support Content Analysis. En A. P. Costa, L. P. Reis y A. Moreirda (eds.), *Computer Supported Qualitative Research New Trends on Qualitative Research* (pp. 12-21). Springer.

- Cebolla-Boado, H., Radl, J. y Salazar, L. (2014). *Aprendizaje y ciclo vital. La desigualdad de oportunidades desde la educación preescolar hasta la edad adulta*. Obra Social “la Caixa”. https://fundacionlacaixa.org/documents/10280/240906/vol39_es.pdf/2039819c-12d0-43a0-b201-1dae84a51e5e
- Comisión Europea (2013). *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas*. Recomendación de 20 de febrero de 2012 (/2013/112/UE).
- Comisión Europea (2021). *Estrategia de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño* (COM(2021) 142 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0142&from=en>
- Convención de Derechos del Niño (2006). UNICEF. Comité Español. <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Corbetta, P. (2010). *Metodología y técnicas de investigación social*. McGrawHill.
- Czarniawska, B. y Joerges, B. (1996) Travel of Ideas. En B. Czarniawska, B. Joerges (eds.), *Translating Organizational Change* (pp. 13-48). DeGruyter.
- Dias, N., Henríquez, S. y Simone, J. (eds.) (2019). *Participatory Budgeting World Atlas*. Epopeia.
- European Commission/EACEA/Eurydice, 2018. *Structural Indicators for Monitoring Education and Training Systems in Europe – 2018. Eurydice Report*. Publications Office of the European Union. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/default/files/structural_indicators_2018.pdf
- Francés, F. J. (2006). *La participación ciudadana desde una perspectiva no asociativa y los nuevos mecanismos de innovación democrática local*. Universidad de Alicante.
- Freeman, M. (2007). Why it remains important to take children’s rights seriously. *International Journal of Children’s Rights*, 15(1), 5-23. <https://doi.org/10.1163/092755607X181711>
- Gaitán, L. (2006). *Sociología de la Infancia: nuevas perspectivas*. Síntesis.
- Gaitán, Lourdes (2018). Los derechos humanos de los niños: ciudadanía más allá de las “3Ps: Sociedad e Infancias”, 2, 17-37. <https://doi.org/10.5209/SOCI.59491>
- Gal, T. y Faedi Duramy, B. (2015). *International Perspectives and Empirical Findings on Child Participation*. Oxford. <http://10.1093/acprof:oso/9780199366989.001.0001>
- Hart, R. (1992). Children’s Participation from tokenism to citizenship. *Innocents Essays*, 4. UNICEF https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/childrens_participation.pdf
- Hart, R. (1997). *Children’s Participation: The Theory and Practice of Involving Young Citizens in Community Development and Environmental Care*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315070728>
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government – Society Interactions*. SAGE.
- Krippendorff, K (1990). *Metodología de Análisis de Contenido*. Paidós.
- Lansdown, G. (2005). *The evolving capacities of the child*. UNICEF Innocenti Research Centre. <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/evolving-eng.pdf>
- López, S. y Gil-Jáurena, I. (2021). Transformaciones del Presupuesto Participativo en España de la aplicación del modelo de Porto Alegre a la instrumentalización de las nuevas experiencias. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 16(1), 151-174. <https://doi.org/10.14198/OBETS2021.16.1.10>
- 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*, 33, 927-942. <https://doi.org/10.1080/01411920701657033>
- Lundy, L. (2018). In defence of tokenism? Implementing children’s right to participate in collective decision-making. *Childhood*, 25(3), 340-354, <https://doi.org/10.1177/0907568218777292>
- Martínez-Valle, C. (2021). Presupuestos participativos: ¿neoliberalizadores?, ¿educativos? Una evaluación de la teoría de las políticas aceleradas. *Encuentros en Teoría e Historia de la Educación*, 22, 73-94. <https://doi.org/10.24908/encounters.v22i0.15241>

- Mayall, B. (ed.). (1994). *Children's Childhoods: Observed And Experienced* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203486184>
- Medina, I., Castillo, P. J., Álamos-Concha, P. y Rihoux, B. (2017). *Análisis Cualitativo Comparado (QCA)*. CIS.
- Meyer, J. W. y Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Mitra, D. L. (2005). Adults advising youth: Leading while getting out of the way. *Educational Administration Quarterly*, 41(3), 520-553. <https://doi.org/10.1177/0013161X04269620>
- Oliver, C. (1988). The Collective Strategy Framework : An Application to Competing Predictions of Isomorphism The Collective Strategy Framework : An Application to Competing Predictions of Isomorphism. *Administrative Science Quarterly*, 33(4), 543-561. <https://doi.org/10.2307/2392643>
- Pineda Nebot, C., Abellán-López, M. A. y Pardo Beneyto, G. (2021). Los presupuestos participativos infantiles como metodología de aprendizaje cívico. Un estudio exploratorio sobre la experiencia española. *Sociedad e Infancias*, 5 (número especial), 159-170. <https://doi.org/10.5209/soci.71325>
- Ramírez Nardiz, A. (2009). Los presupuestos participativos como instrumento de democracia participativa (la experiencia de San Juan de Alicante). *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 66, 127-144. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3903133.pdf>
- Ruiz-Morales, J. (2014). *Experiencias sociales y educativas en los procesos de participación con niñas, niños y jóvenes en la ciudad de Sevilla entre los años 2005-2008*. Universidad de Sevilla. <http://hdl.handle.net/11441/26570>
- Rogers, E. M. (1995). *Diffusion of innovations*. Macmillan Publishing Co.
- Schugurensky, D. y Wolhuter, C. (eds.). (2020). *Global Citizenship Education and Teacher Education. Theoretical and Practical Issues*. Routledge.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations*. SAGE.
- Shier, Harry (2001). Pathways to participation: openings, opportunities and obligations. *Children and Society*, 15, 107-117, <https://doi.org/10.1002/chi.617>
- Sintomer, Y., Herzberg, C. y Rôke, A. (2008). *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*. La Découverte.
- Thomas, Nigel (ed.) (2009). *Children, Politics and Communication: Participation at the Margins*. Policy Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt9qgw89>
- UNESCO (2022). *Reimagining our futures together: a new social contract for education*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379707.locale=en>

Abstract

Methodologies of citizen participation with children and teenagers: an exploratory study on participatory budgeting in Spain

INTRODUCTION. With the emergence of participatory budgets as in Porto Alegre, public institutions have implemented similar dynamics to different topics and audiences. Among these groups boys, girls and teenagers can be found. **OBJECTIVE.** This paper analyzes a series of participatory experiences implemented in Spanish municipalities during a diverse time-span 2015-2021. **METHOD.** To collect the data an open-ended questionnaire was designed that UNICEF Spain distributed among the participants and those interested in the initiative of Friendly Towns for Childhood from July-September 2021. Finally, the researchers obtained

35 valid responses and treated them with the CAQDAS MAXQDA 2022 software, thus use a mixed research methodology. Specifically, this study focused on the following variables for its characterization: Editions, Objectives, Strategy, Phases, and Participants. **RESULTS.** Among the findings the proliferation of experiences with multiple participations and the average development of the participative experiences are remarkable. In addition, there is a bias towards instruments that exclusively promote participation over other values, such as education, training, or empowerment. **DISCUSSION.** Furthermore, this fact also highlights the importance given to the role of technicians and politicians in this process. The results of this research study may be useful for providing other types of evidence in this field of study beyond those available in this field of study and may generate an understanding of participatory budgets for children and adolescents.

Keywords: *Public participation, Citizenship, Public policy, Budgets, Children's rights.*

Résumé

Méthodologies de participation citoyenne avec des enfants et des adolescents. Une étude exploratoire sur les budgets participatifs en Espagne

INTRODUCTION. Avec l'émergence des budgets participatifs, comme celui de Porto Alegre, les institutions publiques ont mis en place des dynamiques très similaires pour des thématiques et des publics différents. Ce public comprend des enfants et des adolescents. **OBJECTIF.** Analyser les expériences participatives mises en œuvre dans les municipalités espagnoles au cours de la période 2015-2021. **MÉTHODE.** Pour obtenir les données, un questionnaire comportant des questions ouvertes a été élaboré et diffusé en ligne par l'UNICEF Espagne auprès des participants et des parties prenantes dans le cadre de l'initiative "Villes amies des enfants" au cours des mois qui vont de juillet à septembre 2021. Trente-cinq réponses valides ont été obtenues et traitées par une méthode mixte avec le logiciel CAQDAS MAXQDA 2022. Le présent travail a ainsi caractérisé les variables suivantes : enjeux, objectifs, stratégie, phases et participants. **RÉSULTATS.** Parmi les trouvailles il faut souligner l'importance de la prolifération et le développement d'expériences participatives. En outre, il existe également une forte tendance en faveur des instruments participatifs et une moindre tendance vers d'autres instruments axés sur l'éducation, la formation ou le renforcement des capacités. **DISCUSSION.** La recherche a démontré l'importance du rôle des élus et des employés municipaux dans les processus participatifs. Les résultats de ce travail peuvent être utilisés pour générer d'autres preuves, en élargissant le champ des données disponibles. Ils permettront de mieux comprendre le phénomène du budget participatif destiné aux enfants et aux jeunes.

Mots-clés : *Participation publique, Citoyenneté, Politique publique, Budgets, Droits de l'enfant.*

Perfil profesional de los autores

Gonzalo Pardo-Beneyto (autor de contacto)

Doctor en Derecho por la Universidad de Alicante, Máster Universitario en Política y Democracia por la UNED y licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Miguel Hernández de Elche. Sus investigaciones han abordado la innovación y la modernización en las instituciones públicas. Actualmente, es profesor ayudante doctor del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat de València.

Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7142-1740>

Correo electrónico de contacto: gonzalo.pardo@uv.es

Dirección para la correspondencia: Facultad de Derecho, Avenida dels Tarongers, s/n. 46022 València, España.

María Ángeles Abellán-López

Doctora en Derecho, premio extraordinario de doctorado por la Universidad de Alicante y licenciada en Ciencias Políticas y Sociología. Profesora en el Departamento de Sociología y Antropología Social e investigadora del Instituto Universitario de Creatividad e Innovaciones Educativas de la Universidad de Valencia. Su trayectoria investigadora ha sido reconocida por la ANECA. Entre sus líneas de investigación actuales destacan la gobernanza participativa, la gestión pública, la inclusión social y la educación democrática.

Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6553-0227>

Correo electrónico de contacto: maria.a.abellan@uv.es