

X I CONGRESO DE AECPA

La política en tiempos de incertidumbre

Sevilla, del 18 al 20 de Septiembre de 2013

Área V. Gestión pública y políticas públicas

GT 5.2 Los límites de la participación: por qué se hace, cómo se desarrolla y qué impacto tiene sobre el sistema político

Titulo de la ponencia:

Participación ciudadana: de la participación en la gestión a la gestión de la participación.

Autor: Andrés Cernadas Ramos

Institución: Universidad de Santiago de Compostela

E-mail: andres.cernadas@usc.es

Biografía: Economista (UB), Máster en Gestión Pública (UAB) y Doctor en Ciencia Política (UAB). Áreas de trabajo e investigación: políticas públicas, participación ciudadana, equidad y desigualdades en salud. Ganador del primer Premio de Investigación Social, de Caja Madrid, en su última edición. Publicación más reciente: *La salud y el acceso a los sistemas sanitarios públicos*. Síntesis. Madrid, 2010.

Autor: Luca Chao Pérez

Institución: Universidad de A Coruña

E-mail: luca.chao@udc.es

Biografía: Licenciada en Ciencias Políticas (USC), Máster en Migraciones Internacionales (UDC) y becaria predoctoral en el Departamento de Sociología (UDC). Áreas de trabajo e investigación: participación ciudadana, *e-government*, migraciones internacionales.

Autor: Carmen Pineda Nebot

Institución: consultora independiente de Administraciones Públicas e Investigadora en la Universidad de UNESP- FCL Araraquara SP (Brasil).

E-mail: carmenpinedanebot@hotmail.com

Biografía: Ha asesorado a diversas Administraciones Públicas en proyectos de participación ciudadana y presupuesto participativo. Ha publicado una quincena de artículos en revistas nacionales y extranjeras, como *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, *Berceo*, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, *Temas para el Debate*, *Revista de Estudios Locales*, *Temas de Administração Pública (Brasil)* y *Estudos de Sociologia* (Brasil).

Abstract

En un momento de creciente desafección política y distanciamiento entre los políticos y los ciudadanos cobra especial relevancia la posibilidad de canalizar nuevas formas de participación ciudadana que puedan ayudar a cerrar la brecha abierta entre ciudadanos y administraciones públicas.

Esta ponencia ofrece los resultados de un estudio sobre la evolución de la participación ciudadana en el ámbito local gallego en los últimos diez años. Un estudio longitudinal que nos ha permitido observar como la participación ciudadana entró de lleno en las agendas políticas dando lugar a normativas y nuevas experiencias participativas de la ciudadanía a nivel local. Examinadas las crecientes posibilidades de participación es hora de dar un paso más hacia la evaluación de todos estos mecanismos para poder analizar si el discurso de la participación esconde tras de sí un verdadero compromiso con nuevas formas de gestión pública.

El presente trabajo se basa en dos amplias encuestas realizadas en los municipios gallegos con un intervalo de una década, a través de la cual se pretende observar tanto los cambios producidos como los elementos y variables que propiciaron dichos cambios.

Palabras clave: participación ciudadana, calidad de la democracia, modernización de la Administración Local, gestión pública local, democracia local.

1. INTRODUCCIÓN

Nuestro país está viviendo durante los últimos años una crisis que comenzó siendo económica para terminar convirtiéndose en una crisis integral que trasciende lo meramente económico para influir en lo político, y hasta en lo social. Esta nueva situación ha hecho que la sociedad empiece a cuestionarse y replantearse con un espíritu crítico todos los ámbitos del sistema, produciéndose un resquebrajamiento de muchos parámetros considerados hasta ahora sólidos. Como consecuencia de todo ello los niveles de desafección¹ y descontento ciudadano² son cada vez más altos, siendo una de las vías de demostración de esta insatisfacción el aumento significativo de la movilización ciudadana en distintos ámbitos.

Para contrarrestar esta difícil situación, muchas organizaciones de la sociedad civil y la sociedad en su conjunto plantean la necesidad tanto de una mejora de la calidad de la representación³ como de un cambio en el papel de los propios ciudadanos⁴. Estos consideran que “decir algo” sólo en el momento del voto, es poco; quieren tener mayor protagonismo. Los ciudadanos quieren subir un “escalón más” y ser parte de la solución de los problemas, y no sólo sujetos pasivos del sistema democrático. Pretenden tener una mayor participación⁵ en la vida pública⁶.

En España, sin embargo, la participación de los ciudadanos no es un tema que caiga sobre tierra baldía, pues ya existe una estructura de participación ciudadana desde hace más de tres décadas. La transición democrática fue jalonada abiertamente por el

¹ La participación es considerada por algunos autores como un instrumento de combate a la desafección democrática (Dalton, 2004).

² En los últimos años, la idea de la participación ciudadana se ha promovido básicamente como una respuesta hacia el desgaste del Estado, de los partidos políticos, del incumplimiento de las propuestas y promesas electorales de los candidatos y la consecuente desconfianza de la población con respecto a sus representantes (Díaz, 1999).

³ También se entiende como respuesta a la crisis de legitimidad de la democracia representativa (Norris, 1999; Phar y Putnam, 2000; Mouffe, 2003; Mansbridge, 2003).

⁴ Con ello lo que se demuestra, como dice Stoker (2006), es que “la gente no es simplemente ni mayoritariamente apática”, sino que estamos asistiendo a una pérdida progresiva de la confianza en la forma de ejercer la política por parte de los cargos electivos.

⁵ Es necesario explicar que entendemos en nuestro trabajo por “participación” al ser este un término ambiguo e impreciso. Participación es un proceso mediante el cual se incorpora al ciudadano de forma individual o colectiva en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

⁶ Numerosos autores se han dedicado a analizar cómo se da la participación ciudadana en la gestión pública, qué características tiene y qué formas asume: Bresser y Cunill, 1998; Cunill, 2000; Font y Gomá, 2001; Gomá y Rebollo, 2001; Fung y Wright, 2003; Font, 2003.

movimiento vecinal con el objetivo de democratizar el sistema político, convergiendo, sobre todo a nivel local, en un modelo de participación muy institucionalizado ya al final de los años noventa en casi toda la geografía española (Font, 2001).

Desde el inicio de la democracia española la participación ciudadana en la gestión pública ha sido un tema recurrente que ha estimulado a nivel local, sobre todo, una preocupación por la organización de la participación, por dibujar los límites de la influencia ciudadana sobre la gestión pública, creándose para ello estructuras y reglamentos.

La historia de la participación dibuja, así, un escenario en continuo movimiento, que no responde a una estrategia planificada desde el Estado, sino que parte de la preocupación de los propios Entes Locales por ampliar la democracia y ofrecer a la ciudadanía un marco reglado de participación política en el periodo entre elecciones. Esta evolución es desigual para el conjunto de los municipios españoles, pero en términos generales ha habido un desarrollo escalonado de procesos participativos en las dos últimas décadas (Ganuza y Francés, 2012):

- 1) Entre 1980 y 1990 se crean los Reglamentos de Participación Ciudadana (RPC) y los Consejos Consultivos de base asociativa. Esta será la base de la participación local en España y sobre ella se edificará la participación ciudadana del futuro. Sus dos características principales, que aún hoy persisten, son: la consolidación de las asociaciones, sobre todo, vecinales como sujeto privilegiado de la participación local y el establecimiento de los Consejos locales consultivos como procedimiento vertebral de la participación local;
- 2) Entre 1990 y 1995 la base participativa se amplía con la creación de experiencias de co-gestión asociativa en ámbitos de políticas sociales y culturales, lo que traslada a las asociaciones un poder de gestión sobre algunos servicios sociales y algunos centros cívicos; también en este periodo se empiezan a implementar los planes integrales de barrio que, aun siendo minoritarios, introducen una acción participativa integral, en lugar de sectorial, dirigida al conjunto de la población y no sólo a las asociaciones, además de permitir a los participantes tomar decisiones directamente sobre la inversión de recursos públicos.
- 3) Entre 1995 y el año 2000 se inicia un proceso por el cual se empieza a incorporar la participación de ciudadanos no-organizados, mediante la elaboración de las Agendas 21 y los nuevos Planes Estratégicos de las ciudades. Esto supone la apertura de la

participación a políticas globales de ciudad, así como la instauración de mecanismos deliberativos.

4) A partir del año 2001 se consolida la tendencia iniciada en el periodo anterior de abrir la participación a ciudadanos no-organizados, al tiempo que se consolida la implementación de procesos deliberativos, que, en muchos casos, conllevará tomar decisiones políticas, como son los presupuestos participativos.

En todo este tiempo la participación evoluciona progresivamente a través de tres ejes: 1) el sujeto de la participación, que va desde una acción pública que privilegia exclusivamente a las asociaciones a una en la que se acepta a todo ciudadano; 2) el campo de actuación de la participación, que va desde problemas sectorializados tratados corporativamente a problemas generales tratados desde el interés general, incorporando procesos deliberativos; y 3) la evolución de la participación de acuerdo a su vínculo con las decisiones públicas, desde la consulta a la toma de decisiones.

La participación ciudadana a nivel local ha conseguido, en estos años, no sólo convertirse en una realidad práctica sino también incorporarse al debate académico, basándose la mayoría de los análisis en las implicaciones que para la gobernanza local tienen estas políticas⁷. Sin embargo, como muy bien señalan Salvador y Ramió (2012), se ha dicho muy poco del diseño institucional de las experiencias locales de participación ciudadana, siendo pocas las aportaciones que revisan de forma sistemática los distintos modelos de diseño institucional⁸.

El presente trabajo se enmarca dentro de la línea de investigación abierta por este trabajo. Con el fin de aportar algo más de conocimiento al tema revisaremos los diseños institucionales de la participación ciudadana a nivel local en Galicia durante el periodo 2003-2011. Lo haremos a partir de los datos empíricos obtenidos a través de dos encuestas realizadas durante los años 2002-2003 y 2010-2011 a los municipios de más de 10.000 habitantes de la Comunidad Autónoma.

En lo que respecta al marco conceptual creemos que el neo-institucionalismo es el más adecuado para abordar la cuestión del diseño institucional, al entender esta corriente a las instituciones no solo como estructuras formales, sino como un conjunto de normas,

⁷ Un ejemplo de ello son los trabajos de: Stoker (1997), Goss (2001), John (2001), Bovaird (2005), Cheyne y Comrie (2002), Contandriopoulos *et al* (2004) o Colino y Del Pino (2007).

⁸ En opinión de Salvador y Ramió (2012): “*Esta línea de investigación aún poco explorada representa un puente entre disciplinas, ya que permite vincular aportes que provienen de la filosofía y la ciencia política con un análisis propio de la administración pública y de la teoría de la organización*”.

reglas, conocimientos y rutinas que establecen los parámetros de aquello que los agentes consideran aceptable.

2. BREVES APUNTES METODOLÓGICOS

La principal estrategia metodológica que hemos usado ha sido la encuesta autogestionada enviada a los secretarios de los municipios en dos fases, una en 2003 y otra ocho años después, 2011, a fin de poder comprobar como el paso del tiempo había modificado, o no, el panorama participativo en Galicia. Estrategia tradicional en los estudios sobre participación ciudadana, véase trabajos precedentes como DETR, 1998; Birch, 2002; FEMP, 2002; Cernadas y Fentanes, 2007; Ajángiz y Blas, 2008; Pineda, 2011; y que autores como Font *et al.* 2012; proponen completar con la búsqueda de información a través de Internet para intentar salvar los sesgos de la no respuesta y la deseabilidad social.

El principal objetivo de la encuesta era obtener información acerca de los mecanismos que desde los municipios se habían establecido para promover la participación ciudadana y su incorporación en la toma de decisiones.

Decidida la estrategia metodológica, el siguiente paso consistió en decidir qué municipios deberíamos encuestar. Siguiendo la literatura precedente, el tamaño del municipio fue la variable clave a la hora de seleccionar nuestra muestra. Trabajos de Navarro (2002) o la FEMP (2002) correlacionaron el tamaño del municipio con las oportunidades de desarrollar democracias participativas, de modo que los municipios más grandes resultaban ser los que cuentan con mayores oportunidades e incentivos para impulsar procesos participativos. De este modo, decidimos enviar nuestro cuestionario a todos los municipios gallegos de más de 10.000 habitantes, municipios que suponen algo más de dos tercios de la población de Galicia. Como toda decisión metodológica, el coste de nuestra estrategia ha sido desconocer qué está ocurriendo con la participación ciudadana en los municipios gallegos más pequeños.

Como contrapartida, entre los municipios encuestados hemos registrado una elevada tasa de respuesta y muy superior a la registrada por estudios semejantes (véase Ajángiz y Blas, 2008; Galais *et al.* 2012)

Cuadro 1. Tasa de respuesta

| 2003 | 2011 |
|-------------|-------------|
| 66,1% | 71,9% |

Fuente: elaboración propia.

Además del cuestionario se realizaron una serie de entrevistas en profundidad a los responsables de participación ciudadana de cada uno de los partidos con representación parlamentaria en Galicia, con la intención de completar y profundizar con información de carácter cualitativo los resultados obtenidos con la encuesta. Para ello fueron preguntados por las experiencias que consideraban más relevantes en aquellos municipios en los que su partido tenía responsabilidades de gobierno, así como por las valoraciones que hacían de las mismas.

3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN GALICIA

a) Reglamentos de participación ciudadana:

Uno de los indicadores que la literatura ha utilizado para informar acerca del compromiso de las corporaciones locales con la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos ha sido la existencia o no de un Reglamentos de Participación Ciudadana (RPC) como norma básica para regular el espacio de participación reservado a los individuos en las decisiones públicas.

Aunque a nivel general, la mayoría de los Reglamentos de Participación fueron creados en la década de los 80-90 (Font, 2001), el caso de Galicia fue ligeramente más tardío.

En el 2003 se contaban en apenas un tercio los municipios encuestados que declaraban contar con RPC, ocho años después, esta cifra ha ascendido hasta superar el 50%.

Estas normas, aunque pueden ser consideradas como indicadores del compromiso institucional con la participación, requerirían un estudio más minucioso que su mera cuantificación para poder valorar si verdaderamente se adaptan a los requerimientos de la ciudadanía y los municipios en que se aplican.

Además dichos reglamentos, para ser verdaderamente efectivos dependen, en buena medida, de la voluntad política de aplicación de los mismos (Cernadas, *et al.* 2013). De este modo, reglamentos semejantes en municipios diferentes dan pie a políticas de participación totalmente dispares.

b) Concejalía de participación ciudadana:

Analizar la estructura organizativa reservada a la participación ciudadana nos ayuda a comprender qué grado de importancia le conceden las corporaciones locales, siendo la existencia de concejalía de participación el indicador de mayor relevancia. Y, a la par, analizar hasta qué punto la participación ciudadana se ha consolidado en los organigramas institucionales. De este modo, en la siguiente tabla podemos ver como la participación ha ido colocándose en rangos organizativos cada vez más elevados.

Cuadro 2. Posición de la participación ciudadana en el organigrama municipal

| ¿A quién está adscrita la Participación Ciudadana? | 2003 | 2011 |
|---|-------------|-------------|
| Concejalía de Participación | 12 | 24 |
| A un concejal delegado | 9 | 5 |
| A una jefatura administrativa | 2 | 0 |
| A la Alcaldía | 3 | 1 |
| Otros / NS / NC | 15 | 11 |
| Total de municipios | 41 | 41 |

Fuente: elaboración propia.

En las últimas dos legislaturas se han duplicado el número de ayuntamientos que cuentan con concejalía de participación, reduciéndose, a la par, los casos en los que la participación ciudadana era atendida por concejales delegados, jefaturas administrativas, etc. Así, los municipios que disponen de concejalía de participación han pasado del 29% a algo más del 58%, alcanzando el 100% en el caso de los municipios de más de 100.000 habitantes.

La correlación positiva entre el tamaño del municipio, entendido como volumen de la población⁹, y la existencia de concejalía de participación se ha evidenciado con el paso del tiempo. Y es que si en 2003 el volumen poblacional no parecía una variable explicativa de la existencia de dicha concejalía en el caso gallego (Cernadas y Fentanes, 2003), los datos recabados en 2011 sí muestran, una vez más, que el tamaño del municipio actúa como una variable explicativa relevante (Navarro, 2002).

Cuadro 3. Concejalía de participación ciudadana según tamaño del municipio.

| Población | % de municipios con Concejalía | |
|---------------------------|---------------------------------------|-------------|
| | 2003 | 2011 |
| ≤ 25.000h. | 20% | 50% |
| De 25000 a 50000h | 60% | 83,33% |
| De 50000 a 100000h | 50% | 75% |
| ≥ 100.000h. | 50% | 100% |

Fuente: elaboración propia.

La aparición de concejalías de participación constituye el reflejo de un nuevo ámbito de competencia de gobierno que el municipio adquiere voluntariamente (Salvador y Ramió, 2012) y supone la asunción de un nuevo modelo de gestión de los asuntos públicos por parte de los gobiernos municipales. Sin embargo, todavía son muy pocos los casos en que los municipios cuentan con una Concejalía dedicada exclusivamente a

⁹ Los datos de población se han extraído del Padrón de 2003 y 2011, optando por trabajar con la *población de derecho* en vez de hacerlo con la *población de hecho* o *residente*, dadas las dificultades de disponer de datos sobre esta última variable.

la participación, sino que suelen formar parte de Concejalías con otras atribuciones como cultura, deportes, juventud, etc.

Por lo que respecta a la posible relación entre la existencia de concejalía de participación en función del “color” político del gobierno municipal, el cuadro N° 4 muestra como existen todavía diferencias importantes en relación al partido político que ocupa la alcaldía.

Cuadro 4. Concejalía de participación y entidad política en la Alcaldía

| Entidad política a la que pertenece el Alcalde | 2003 | | | | 2011 | | | |
|---|-------|-------|-----|-------|--------|--------|-----|-------|
| | PP | PSOE | BNG | OTROS | PP | PSOE | BNG | OTROS |
| Total de municipios encuestados gobernados por cada E.P. | 14 | 16 | 6 | 5 | 14 | 15 | 8 | 4 |
| Proporción de municipios encuestados con Concejalía de Participación | 7,14% | 37,5% | 50% | 40% | 42,86% | 66,66% | 75% | 50% |

Fuente: elaboración propia.

Así, en la Comunidad gallega, vemos que en los municipios gobernados por el BNG es más frecuente encontrar ayuntamientos con concejalía de participación ciudadana, hasta un 75% de los municipios en los que gobierna este partido cuentan con dicha concejalía. En el extremo opuesto se encuentra el Partido Popular, donde sólo tienen concejalía de participación en el 42% de sus municipios, todo ello a pesar del enorme crecimiento registrado en los últimos ocho años, pues en 2003 estos municipios suponían sólo un 7,14% de aquellos en que gobernaban y en los municipios gobernados por el PSOE también se experimenta un importante incremento aunque menor que el observado en el caso del Partido Popular.

Entendemos que este paulatino incremento supone la asunción por parte de todos los partidos de nuevos modelos de gestión pública, más cercanos a la gobernanza que a otros modelos de gobierno tradicional, en los que subyace la promesa de acercar a los

ciudadanos a la esfera pública, y, en especial, de conseguir que participen ciudadanos o grupos de ciudadanos que tradicionalmente no lo hacían (Rodríguez, *et al.*, 2011).

c) Registro de asociaciones:

El tercer indicador que queremos considerar en esta dimensión de la participación es la existencia, o no, de registro de asociaciones. La existencia de estos registros supone, en cierta manera, un primer paso para reconocer el tejido asociativo de la ciudadanía y puede servir para habilitar espacios o canales de comunicación entre los gobiernos municipales y las asociaciones (Ajangiz y Blas, 2008).

Dimensión sustantiva:

a) Consejos sectoriales

En lo que respecta a la dimensión sustantiva de la participación, esto es la creación de espacios de participación ciudadana, analizaremos los mecanismos participativos más relevantes en la comunidad gallega.

En ese sentido, los consejos sectoriales suponen uno de los mecanismos participativos de base asociativa más generalizados en los municipios gallegos. Se trata de instrumentos “cuya finalidad es establecer un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles” siendo el mecanismo más común “el de un consejo o comisión que cuenta generalmente con algún tipo de representación municipal y con los representantes de colectivos definidos, sea por intereses sectoriales o por criterio territorial”. Además, para hablar de consejos sectoriales –aunque también pueden denominarse foros, mesas, etc.–, estos espacios de interlocución deben tener “un carácter de mecanismo estable, con una determinada composición y periodicidad de las reuniones y atribuciones [que pueden ser] muy cambiantes según los casos” (Font y Gomà, 2001: 62).

Entre los municipios encuestados, alrededor de un 40% de ellos afirman contar con consejos sectoriales, porcentaje que se mantiene casi invariable en el período analizado, siendo los municipios más grandes los que registran un mayor porcentaje

Cuadro 5. Consejos sectoriales según tamaño del municipio

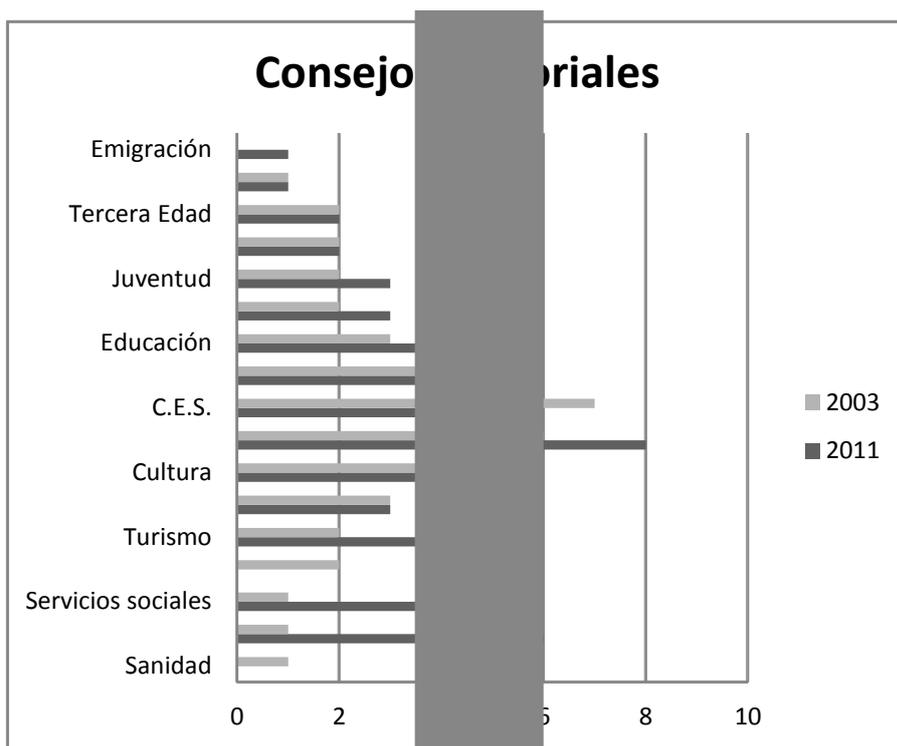
| Población | Número de municipios con Consejos sectoriales | | Número total de consejos | | % de municipios con consejos sectoriales | |
|--------------------|---|------|--------------------------|------|--|--------|
| | 2003 | 2011 | 2003 | 2011 | 2003 | 2011 |
| ≤ 25.000h. | 9 | 8 | 22 | 18 | 30% | 26,66% |
| De 25000 a 50000h | 3 | 3 | 6 | 15 | 60% | 50% |
| De 50000 a 100000h | 4 | 4 | 14 | 27 | 100% | 100% |
| ≥ 100.000h. | 1 | 1 | 13 | 1 | 50% | 100% |
| Totales | 17 | 16 | 55 | 61 | 41,46% | 39,02% |

Fuente: elaboración propia.

Como muestra la tabla precedente, parece que una vez más el tamaño del municipio condiciona la existencia de consejos sectoriales, de modo que son los ayuntamientos más grandes los que en mayor medida manifiestan contar con éste mecanismo.

No menos importante que su número es analizar en qué sectores se han creado los mencionados consejos. Como podemos ver en el siguiente cuadro hay una gran cantidad de sectores en los que se han creado consejos sectoriales:

Cuadro 6. Sectores en los que se han creado Consejos Sectoriales



Fuente: elaboración propia.

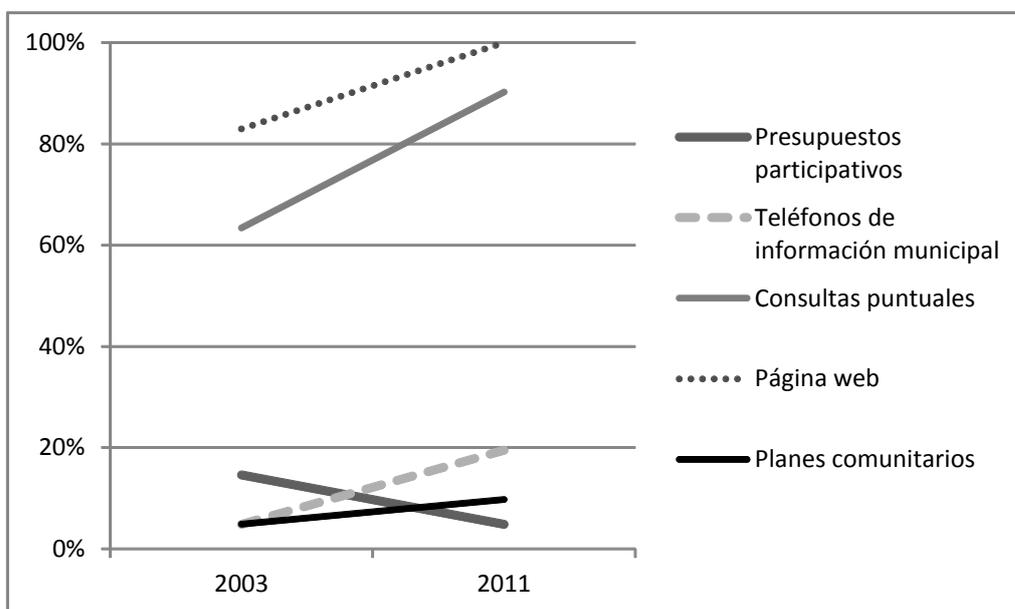
Cuantitativamente destacan los consejos de mujer, participación ciudadana, consejos económico-sociales y de comercio. En los ocho años que median entre las dos encuestas vemos como aumentan los consejos en casi todos los ámbitos, además de dar lugar a consejos sectoriales nuevos como son los dedicados a la emigración y desaparecen otros como los de consumo y sanidad.

b) Participación ciudadana de base individual

Hasta ahora hemos hablado de los canales de participación de base asociativa, ¿qué pasa entonces respecto a la participación individual? Los mecanismos de participación individual son aquellos que posibilitan la participación directa de los ciudadanos sin necesidad de vinculación asociativa de ningún tipo. Bajo este rótulo se encuadran fórmulas diversas como los Jurados Ciudadanos, los Núcleos de Intervención Participativa, consultas populares, asambleas, etc.

Como era de esperar, las dos últimas legislaturas han aumentado sensiblemente el número de experiencias participativas de este tipo. Como refleja el cuadro siguiente, tanto los municipios que cuentan con página web, teléfonos de información municipal, consultas puntuales a los ciudadanos o planes comunitarios; han aumentado.

Cuadro 7. Otros mecanismos participativos



Fuente: elaboración propia.

Sin embargo llama la atención el caso de los presupuestos participativos, que lejos de aumentar se han reducido a sólo dos municipios, Arteixo y Ferrol, experiencias ambas poco consolidadas y sin previsible continuidad. Entendemos que esta reducción puede explicarse por dos factores: en primer lugar, el cambio de color político del partido en el gobierno municipal, y, en segundo lugar el elevado coste que el desarrollo de presupuestos participativos tiene para los municipios, tanto en lo que se refiere a coste material y en personal, como de desgaste del partido gobernante que al no ser capaz de liderar procesos que satisfagan a todos los participantes pueden ver como el esfuerzo ha sido en vano, o incluso, contraproducente.

4. PARTICIPACIÓN Y PARTIDOS POLÍTICOS

La cuestión acerca de si existe alguna relación entre el color político del partido en el gobierno y el desarrollo de los mecanismos de participación ha sido prolíficamente tratada por la literatura especializada. A pesar de que los trabajos pioneros concluyeron

que eran los partidos de la izquierda los más comprometidos con la participación ciudadana, investigaciones más recientes (Sesma, Alarcón y Font, 2011; Font y Galais, 2009; Chandler, 2008) concuerdan que la ideología política más que decantar la existencia o no de mecanismos de participación, influye en el estilo y orientación de dichos mecanismos.

Como avanzamos en la primera parte de este artículo, la tasa de respuesta obtenida fue muy elevada, alcanzando el 66% y 72% en los estudios de 2003 y 2011 respectivamente.

Uno de los sesgos ya apuntados hace referencia a que es fácilmente imaginable que aquellos que tengan experiencias positivas que comentar responderán en mayor medida que aquellos otros que apenas hayan tenido experiencias con la participación ciudadana. Sin embargo, con el paso de los años hemos podido comprobar que los municipios gobernados por el Partido Popular en Galicia, a pesar de ser todavía los que cuentan con menos mecanismos de participación, han aumentado mucho en cuanto al número de respuestas.

De este modo, si en 2003 apenas superaban el 50% los municipios encuestados gobernados por el PP que habían respondido a nuestra encuesta, ocho años más tarde su porcentaje aumentó hasta el 77,8%, superando tanto al PSOE como al BNG.

Cuadro 8. Tasa de respuesta y entidad política en la Alcaldía.

| Partido político en la alcaldía | Tasa de respuesta | |
|--|--------------------------|-------------|
| | 2003 | 2011 |
| PP | 51,8 | 77,8 |
| PSOE | 82,3 | 65,2 |
| BNG | 66,6 | 72,2 |
| Otros | 83,3 | 80 |
| Total | 66,1 | 71,9 |

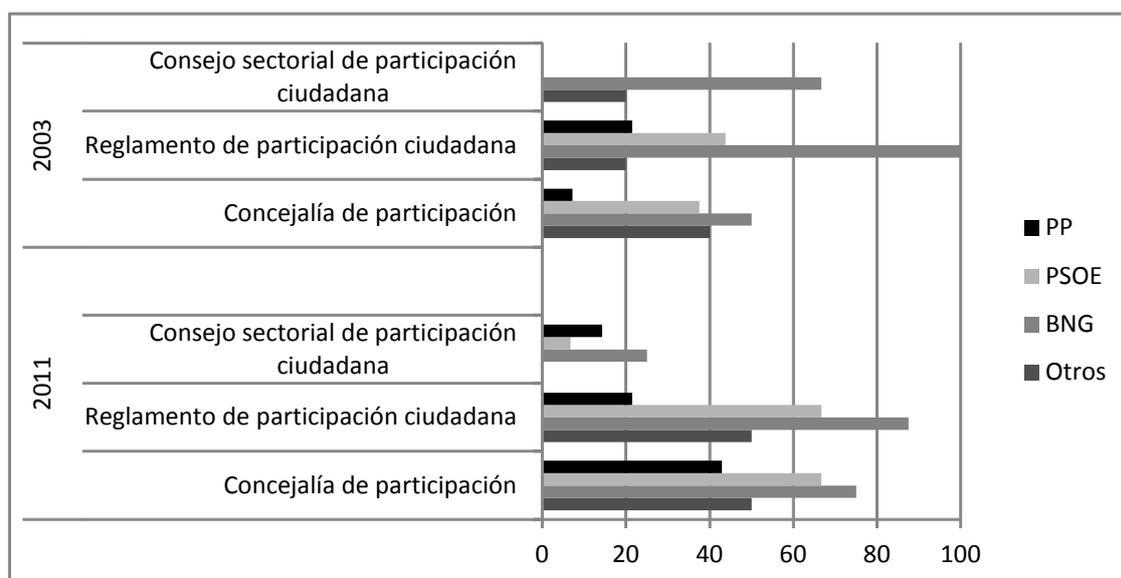
Fuente: elaboración propia.

Es posible que la reducción de casi 18 puntos en la tasa de respuesta en los municipios gobernados por el PSOE tenga que ver con la escasa evolución que ha tenido la participación en ocho años. De este modo, la alegría y optimismo inicial con que algunos partidos (especialmente PSOE y BNG para el caso gallego) acogieron los

primeros pasos de los que dieron cuenta en nuestra encuesta de 2003, se ha transformado en falta de interés y apatía ante las pocas novedades que reportar; mientras que en los municipios gobernados por el BNG se experimenta un ligero ascenso en la tasa de respuesta a pesar de no apreciarse avances en la participación. Por contra, el importante aumento de políticas participativas en los municipios gobernados por el PP, que se aproximan cada vez más a las de los ayuntamientos restantes, va parejo a un aumento de la tasa de respuesta.

De esta progresiva aproximación entre los tres principales partidos en el ámbito local gallego da cuenta el siguiente gráfico donde podemos apreciar que a pesar de que todavía es el BNG el partido que cuenta con más mecanismos participativos, las distancias con los restantes partidos se acortan. Por una parte, observamos que tanto los consejos sectoriales como las concejalías de participación han aumentado en los municipios gobernados por el PP y por el PSOE, mientras que en los municipios gobernados por el BNG han descendido los reglamentos y consejos sectoriales de participación.

Cuadro 9. Participación ciudadana y partidos políticos



Fuente: elaboración propia.

Estas tendencias diferenciadas pueden ser reflejo de un progresivo desencanto con la participación por parte de aquellos que más la han experimentado. A la par que pueden ponernos sobre aviso de la debilidad en que todavía se encuentran los mecanismos de participación ciudadana. Tal como sostiene Clemente Navarro (1999), los gobiernos locales, en tanto que actores supuestamente interesados en mantenerse en el poder, sólo utilizan la participación ciudadana en la medida en que ésta contribuye a ese objetivo. De este modo, los partidos que la han promovido y no han podido o no han sabido sacarle el rendimiento político esperado, pierden el interés en promover e incentivar dicha participación.

Pero todo este incremento del número de consejos, reglamentos, concejalías, etc.; es sólo una cuestión cuantitativa, y muy poco nos dice acerca de la diferente concepción que cada administración tiene de la participación ciudadana. En este sentido han resultado especialmente ilustrativas las entrevistas realizadas a los responsables políticos en las que fueron preguntados acerca de la concepción y valoración que hacían de las diferentes experiencias de las que tenían constancia en aquellos territorios en los venían asumiendo responsabilidades de gobierno.

Trabajos precedentes (véase Tània Vergé, 2007) han podido comprobar que en cada familia ideológica reside una concepción particular del papel que debe jugar la participación de los ciudadanos en nuestras democracias. Del mismo modo los discursos de nuestros informantes han confirmado la hipótesis de que la concepción que se tiene de la participación, así como su forma de entenderla y su utilidad, tienen bastante relación con el color político del partido.

Mientras que los responsables políticos del BNG defendían la necesidad de mecanismos de participación como una forma de acercar la administración a los ciudadanos, en el PP se ofreció una visión sesgada de la participación ciudadana al reiterar la identificación de políticas participativas con mecanismos exclusivamente de base asociativa, a los cuales se les reduce a un papel subsidiario en el ámbito social (Vergé, 2007). A la par que se cuestionaba la pertinencia de dar por válidas según qué asociaciones como interlocutoras.

Sin embargo, no debemos sobredimensionar la importancia del color político del partido gobernante para explicar la participación. El presente estudio pone de evidencia que en muchos casos, la puesta en marcha de experiencias de participación ciudadana depende

más de las actitudes y del carácter innovador de determinados dirigentes políticos y técnicos o de las relaciones que estos establecen con la sociedad civil, que de la posición ideológica de sus respectivos partidos.

5. CONCLUSIONES PRELIMINARES

Si en 2003 nos permitimos ser optimistas al vislumbrar un futuro con más y mejor participación, casi una década después podemos afirmar que como dice Miguel Martínez (2011: 22) “la retórica acerca de la participación ciudadana en relación a las políticas públicas es todavía más un formalismo discursivo que una realidad rica en prácticas y experiencias participativas”.

Aunque Font (2001) nos dice que entre 1980-1990 se ha extendido la creación de los reglamentos de participación ciudadana, llegando al 2000 con la irrupción de procesos participativos mixtos; en el caso gallego estos mecanismos no se han implementado con la misma intensidad. El presente estudio muestra que la evolución de la participación ciudadana en Galicia no ha sido equiparable a la registrada en otros territorios del Estado, de forma que los diferentes procesos de participación no se han implementado con la misma intensidad o, a veces, no se hizo con la misma celeridad.

Al mismo tiempo, el aumento de los mecanismos de participación, experimentado en la mayoría de los municipios encuestados, aún representa más la excepción que la regla. Y lo más importante, no hemos podido comprobar que su uso se transforme en una toma de decisiones diferente y más participativa. Antes bien al contrario, la gran mayoría de decisiones políticas, hoy, continúan tomándose en el marco de las instituciones representativas y, frecuentemente, en espacios decisionales más oscuros (Blanco, 2008).

Referencias bibliográficas:

Ajángiz, Rafael y Blas, Asier. 2008. *Mapa de mecanismos y experiencias de participación ciudadana en el País Vasco*. Vitoria: Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Birch, Demelza. 2002. *Public participation in local government. A survey of local authorities*. London: Office of the Deputy Prime Minister.

Blanco, Ismael. 2008. “Revisando el debate acerca de la participación ciudadana: ¿cuál era la pregunta?”, *Inguruak*, 45: 43-52.

Bovaird, Tony. 2005. “Public Governance: Balancing Stakeholder Power in a Network Society”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 71 N° 2: 217-228.

Bresser Pereira, Luis C. y Cunill, Nuria 1998. “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en Luis C. Bresser y Nuria Cunill (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD, Paidós.

Cernadas Ramos, Andrés y Fentanes, Rocío. 2007. “Gestión pública local, cultura política y participación ciudadana en Galicia, *Revista de Estudios Locales*, 97: 64-83.

Cernadas Ramos, Andrés; Pineda Nebot, Carmen y Chao Pérez, Luca. 2012. “Democracia local y participación ciudadana. Estudio comparativo de Galicia y La Rioja”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas (RIPS)*, 12, 1: 175-210.

Cheyne, Christine y Comrie, Margie. 2002. “Enhanced Legitimacy for Local Authority Decision Making: Challenges, Setbacks and Innovations”, en *Policy and Politics*, Vol. 30 N° 4: 469-482.

Colino, César y Del Pino, Eloísa. 2007. “Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)”, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Unidad de Políticas Comparadas (Documento de Trabajo; N° 07-06), <http://hdl.handle.net/10261/1681>, 11-08-2013.

Contandriopoulos, Damie; Denis, Jean-Louis; Langley, Ann y Valette, Annick. 2004. "Governance Structures and Political Processes in a Public System: Lessons from Quebec", *Public Administration*, Vol. 82 N° 3: 627-655.

Cunill, Nuria. 2000. "Responsabilización por el control social", en Consejo Científico del CLAD (coord.), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Caracas, CLAD, BID, EUDEBA.

Dalton, Russell J. 2004. *Democratic challenges, democratic choices: the erosion of political support in advanced industrial democracies*, Oxford, Oxford University Press.

DETR. 1998. *Enhancing public participation in local government –a research report*. London: DETR.

Díaz, Gustavo. 1999. *Metodología Participativa: ¿Cómo Elaborar una Agenda de Desarrollo Participativa?* Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales. Santo Domingo.

Downs, Anthony. 1973. *Teoría económica de la democracia*, Madrid: Aguilar.

Font, Joan. (coord.) 2001. *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona: Ariel.

Font, Joan. 2003. "Nuevos mecanismos participativos y democracia participativa", documento presentado en las *Jornadas sobre Democracia Participativa*, Universidad del País Vasco, junio.

Font, Joan (coord.). 2011. *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces*, Fundación Pública Andaluza, Centro de Estudios Andaluces.

Font, Joan y Gomà, Ricard. 2001. "La democracia local: mapa de experiencias participativas", en J. Font (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel: 61-73.

Fung, Archon y Wright, Erik O. 2003. "Thinking about Empowered Participatory Governance", en A. Fung y E. Wright (eds.), *Deepening Democracy*, New York, Verso.

Galais, Carolina; Font, Joan; Alarcón, Pau y Sesma, Dolores. 2012. "Methodological challenges for the large N study of local participatory experiences. Combining methods and databases", *Revista Internacional de Sociología*, 70, 2: 65-87.

Ganuzas, Ernesto y Francés, Francisco. 2012. *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Gomá, Ricard y Rebollo, Óscar 2001. "Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos", en *Ciudadanos y decisiones públicas*, Joan Font (coord.), Ariel

Goss, Sue. 2001. *Making Local Governance Work*, London, Palgrave.

John, Peter. 2001. *Local Governance in Western Europe*, London, Sage.

Lowndes, Vivien; Pratchett, Lawrence y Stoker, Gerry. 2006. "Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: the CLEAR framework", *Social Policy and Society*, 5, 2: 281-291.

Mansbridge, Jane. 2003. "Rethinking Representation", *American Political Science Review*, 97: 515-528.

Martínez López, Miguel. 2011. "Dimensiones múltiples de la participación ciudadana en la planificación espacial", *Reis*, 133: 21-42.

Mouffe, Chantal. 2003. *La paradoja democrática*, Barcelona, Gedisa.

Norris, Pippa (ed.). 1999. *Critical citizens*, Oxford, Oxford University Press.

Pineda, Carmen. 2011. "Mapa de Participación Ciudadana de los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de La Rioja", *Revista Berceo*, 160: 21-45.

Salvador, Miquel y Ramió, Carles. 2012. "El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: reflexiones a partir de un estudio de caso", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 53: 34-47.

Sesma, Lola; Alarcón, Pau y Font, Joan. 2011. "¿Por qué los ayuntamientos ponen en marcha políticas de participación? Experiencias recientes en Andalucía y la comunidad de Madrid", en *Actas X Congreso de AECPA*. Murcia, 7-9 de septiembre de 2011.

Stoker, Gerry. 2006. *Why politics matters. Making democracy work*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Vergé, Tània .2007. “Modelos alternativos de participación ciudadana en los partidos políticos españoles: un estudio del PSOE, el PP e IU”, *Revista Española de Ciencia Política*, 17: 155-177.