



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

Andrés Cernadas Ramos¹, Luca Chao Pérez² y Carmen Pineda Nebot³

Recibido: 09-09-2015 / Aceptado: 11-01-2016

Resumen. En este artículo, que toma como referencia dos encuestas llevadas a cabo en los años 2003 y 2014, y en él se exponen los resultados de un estudio comparativo de dos periodos temporales en el que se analiza la evolución de la participación ciudadana en el ámbito local en Galicia a lo largo de la última década. El estudio tiene como objetivo principal analizar la evolución de la participación ciudadana en base a los siguientes cuatro ejes: 1) ver si la formación de un gobierno progresista durante cuatro años, después de gobiernos del Partido Popular durante más de dos décadas, había supuesto cambios sustanciales en el ámbito de la participación ciudadana y si el color político o la ideología del gobierno municipal es un elemento explicativo de los niveles de participación ciudadana, 2) analizar qué mecanismos se están utilizando en la administración local en Galicia para incorporar la opinión de los ciudadanos en la toma de decisiones y en qué áreas se está produciendo, 3) estudiar si los políticos abordan la participación con el objetivo de facilitar la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones o por el contrario ven en la participación ciudadana un instrumento clientelar susceptible de uso y control; 4) por último, se pretende dar cuenta de los cambios más significativos producidos en la participación ciudadana en Galicia a lo largo del periodo estudiado e intentar explicar las causas de los mismos.

Palabras clave: democracia local; gestión pública local; gobernanza local; mecanismos de participación; participación ciudadana.

[en] Citizen participation: from participation in Management to the Management of Participation

Abstract. The study's main objective is to analyze the evolution of citizen participation based on the following four areas: 1) whether the formation of a progressive government for four years, after the Popular Party government for over two decades, had assumed changes substantial in the area of citizen participation and if the political color or ideology of the municipal government is an explanatory element of citizen participation levels, 2) share analyze what mechanisms are being used in local administration in Galicia to incorporate the views of the citizens in decision-making and in what areas is occurring, 3) studying political participation addressed in order to facilitate the inclusion of citizens in decision-making or otherwise see public participation as a tool of patronage to use and

¹ Universidad de Santiago de Compostela (España).
E-mail: andres.cernadas@usc.es

² Universidad de A Coruña (España).
luca.chao@udc.es

³ Universidad de UNESP-FCL Araraquara SP (Brasil).
E-mail: camenpinedanebot@hotmail.com

control; 4) finally, to account for the most significant changes in citizen participation in Galicia throughout the study and try to explain the reasons for the same period.

Keywords: citizen participation; local democracy; local governance; participatory instruments; public local management.

Cómo citar: Cernadas Ramos, A., L. Chao Pérez y C. Pineda Nebot. (2017): “Participación ciudadana: de la participación en la gestión a la gestión en la participación”, *Política y Sociedad*, 54(1), pp. 163-189.

Sumario. 1. Introducción . 2. Enfoque metodológico. 3. Características de la participación ciudadana en Galicia. 4. Participación y partidos políticos. 5. Diez años de participación en Galicia: un balance. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

1. Introducción

A lo largo de las tres últimas décadas la participación ciudadana se ha convertido en un referente fundamental para los organismos internacionales (Banco Mundial, FMI, OCDE, UE,...) que la consideran un instrumento clave para la mejora de la gobernanza, y un medio para reducir el elevado grado de desafección política que se viene produciendo en muchos países europeos, los cuales, cada vez más, promueven la participación como una vía para la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos, especialmente en el ámbito local y reducir así la distancia entre los políticos y la ciudadanía.

En una sociedad globalizada e interconectada como la actual, la complejidad de los asuntos sociales no para de crecer y la gobernanza de los asuntos públicos se vuelve cada vez más difícil. A esto se ha de añadir que la desafección política –entendida ésta como el distanciamiento entre los ciudadanos y los políticos y las instituciones tradicionales– va en aumento, y los ciudadanos observan que en una situación de crisis económica que se prolonga desde el 2008 y que está siendo mucho más grave de lo que inicialmente se preveía, los políticos no sólo no aportan soluciones eficaces, sino que más bien parecen formar parte del problema. Ante ese panorama, la ciudadanía exige nuevas formas de hacer política y así vemos como surgen diversos movimientos sociales que se organizan para resolver situaciones que la política tradicional no supo o no quiso resolver. Y es aquí donde la participación ciudadana parece que puede jugar un rol muy importante, pues se observa como esos movimientos sociales están impulsados por grupos que se generan a partir de la participación de la ciudadanía, que, junto con la transparencia y la eficacia en la gestión, constituyen la base de la legitimación de los mismos.

Al concepto “participación” ciudadana se le han otorgado tantos significados y se ha usado en proyectos tan diversos que ha acabado por referirse a cualquier cosa o por no significar nada en concreto (Pindado, 2008). Por eso, se hace necesario explicitar claramente a que nos referimos con el término participación a los efectos de este estudio. Para ello se cree necesario destacar cuatro ideas clave: a) la participación es una manera de gestionar los problemas; b) la participación se concreta en la generación de espacios para el diálogo; c) la participación no sustituye, sino que complementa la democracia representativa y; d) la participación es, sobre todo, una mentalidad, una cultura, una manera de hacer (Brugué, 2008).

En cambio, creemos que la participación, no es: a) una forma de legitimar decisiones o actuaciones gubernamentales previas; b) una herramienta para gestionar la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos; c) no es, ni una reunión o encuentro de un elevado número de ciudadanos ni mucho menos una encuesta para medir determinados fenómenos sociopolíticos.

La participación ciudadana es, siguiendo a Parés (2009): “*todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía puede –o pretende– incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público*” Es, por tanto, un proceso mediante el cual se incorpora al ciudadano de forma individual o colectiva a la toma de decisiones en los asuntos públicos, y en ese sentido será utilizada en el presente estudio.

En esa línea, en los últimos años han sido varios los textos internacionales que han resaltado la necesidad de impulsar espacios de participación ciudadana, entre ellos cabría citar el *Libro Blanco sobre gobernanza*, aprobado en noviembre de 2001 y la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 6 de diciembre de 2001, sobre la participación de los ciudadanos en el ámbito local, siendo esta última Recomendación la que ha obtenido un mayor protagonismo y la que han asumido la mayoría de los reglamentos locales de participación ciudadana en España como referente de su contenido. La legislación española de régimen local también ha sido protagonista de un proceso de renovación con el objeto de adaptarse al nuevo contexto jurídico-político y asumir esa Recomendación. En concreto, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, constituye una reforma que trata de desarrollar y actualizar el tratamiento que realiza la Ley de Bases de Régimen Local en torno a la participación ciudadana en el ámbito local. La legislación autonómica, sin embargo, no ha seguido el mismo proceso de renovación, ya que las leyes autonómicas de régimen local no han previsto la inclusión de nuevos instrumentos de participación ciudadana, limitándose a desarrollar las técnicas previstas por la normativa estatal básica (Castel, 2010: 190), aunque algo se va cambiando poco a poco en los últimos años, con la aprobación por parte de algunas comunidades autónomas de Leyes de Participación.

Con instrumentos y resultados diversos, a lo largo de las dos últimas décadas, han sido muchos los gobiernos locales que han intentado involucrar a los ciudadanos en el diseño y la ejecución de sus políticas públicas. En dichas prácticas no suelen ser innovadores, sino que se suelen limitar a usar metodologías más o menos contrastadas o a seguir ciertas *modas* participativas. Sin embargo, detrás de estas prácticas parece subyacer una intuición más o menos consciente, como es la necesidad de abordar los asuntos públicos desde múltiples ópticas y, de este modo, incorporar toda su complejidad y el conocimiento colectivo a la toma de decisiones. (Brugué, 2009a: 55).

El crecimiento de estos espacios participativos no ha pasado inadvertido para los científicos sociales dando lugar a un ya considerable volumen de publicaciones y estudios monográficos sobre el tema. Aunque en una literatura tan amplia y diversa siempre hay visiones más positivas y otras más críticas, han predominado las visiones optimistas. Estas visiones optimistas han defendido la participación como un instrumento de combate a la desafección democrática (Dalton, 2004), en tanto que diversos autores entienden que los bajos niveles de participación política

constituyen un síntoma de desconexión entre el sistema político y el electorado; como una oportunidad para contrarrestar la crisis del capital social (Putnam, 2002); como vía de mejora de la eficiencia y la equidad de las políticas públicas (Stoker, 2000; Goss, 2001; Kooiman, 2003; Fung, 2004; Wainwright, 2005); como respuesta a la complejidad de los entornos y a la incapacidad de procesar nuevas demandas y conflictos emergentes (Prats, 2005; Pineda, 2005; Alguacil, 2006; Wagenaar, 2007; Brugué, 2009a y 2009b; Parés, 2009); como respuesta a la crisis de legitimidad de la democracia representativa (Norris, 1999; Pharry Putnam, 2000; Mouffe, 2003); como instrumento para movilizar a nuevos sectores sociales (Font *et al.* 2011) e, incluso como estrategia de empoderamiento político de los sectores sociales más desfavorecidos (Abers, 2001; Nylen, 2002; Smith *et al.* 2007).

Sin embargo, otros autores (Navarro, 1999; Ruano, 2010; Prieto, 2010) al analizar las formas actuales de participación en los gobiernos locales españoles, señalan como principales problemas la ambigüedad de los objetivos declarados y la falta de capacidad de la administración local para dar respuesta a las demandas ciudadanas. Según Subirats (2003), nos encontramos en una nueva sociedad en la que todo ha cambiado excepto la administración, que supuestamente debería ser el instrumento necesario para gestionar este cambio. También la escasa participación de los ciudadanos, motivada por su incompatibilidad con el resto de sus compromisos laborales, familiares y personales, hace que el ciudadano no participe a menos que perciba que el tema tratado es relevante y que su esfuerzo podrá realmente verse reflejado en las decisiones gubernamentales, algo que todavía apenas ocurre (Prieto, 2010). Problemas a los que habría que sumar también la instrumentalización que de ella hacen los representantes políticos para legitimar sus acciones⁴, la carencia de formación, experiencia y confianza en la cultura de diálogo de los políticos y técnicos, la falta de legitimidad de la representación⁵, el ritualismo excesivo, los problemas para personalizar las opciones de decisión y la dificultad de los ciudadanos para comprender la dinámica del proceso de toma de decisiones en un contexto político caracterizado por la opacidad y la complejidad de la gobernanza multinivel.

Más allá de ese intenso debate teórico, la mayoría de la literatura existente acerca de la participación ciudadana se ha basado en estudios que relatan y resaltan las experiencias más exitosas, pero han faltado estudios más completos que aporten información sobre un contexto más general acerca de cuál es la realidad participativa en el conjunto del Estado. Nos encontramos, pues, en una encrucijada y necesitamos dar un salto cualitativo que nos permita superar la retórica participativa para mostrar los resultados concretos de su práctica (Brugué, 2009a).

En aras a dar ese salto cualitativo, creemos necesario dar un paso más y no sólo recoger, analizar y datar las experiencias participativas concretas –que también–, o la comparación entre un limitado número de experiencias, sino llevar a cabo

⁴ La instrumentalización que hacen de ella los representantes políticos para legitimar sus acciones, ya que los instrumentos de participación ofrecen una buena oportunidad de re-legitimación para los responsables políticos, favorecida ésta por el efecto aparentemente democratizador de estas iniciativas.

⁵ La implantación de algunos de estos mecanismos participativos, creados para superar el déficit de legitimación de las instituciones representativas, generan en algunos casos una línea paralela de representación de los ciudadanos, portavoces de intereses particulares (territoriales, sociales o sectoriales) y, por lo tanto, de legitimación cuando menos dudosa para representar a la ciudadanía como totalidad, lo cual no deja de ser una paradoja (Ruano, 2010).

estudios que nos permitan conocer de forma sistemática la diversidad de procesos participativos que se realizan en los municipios de un determinado ámbito territorial, sean estos municipios grandes o medianos y tengan éxito o no dichos procesos. En ese sentido, los mapas de participación han demostrado ser una potente herramienta de sistematización de la información relativa a las experiencias participativas existentes en un territorio⁶, en tanto cuantifican la información y establecen indicadores para su comparación y análisis. Así, por ejemplo, Font y Galais (2011) han intentado superar esa carencia ofreciendo un mapeo acerca de los mecanismos participativos existentes en Cataluña, algo que posteriormente también se hizo para Andalucía, Aragón y el País Vasco.

El hecho de disponer de estos mapas en dos momentos temporales distintos, nos permite tener una visión global y sistemática de las experiencias existentes y su evolución durante el periodo estudiado, combinando el análisis en el ámbito local con el análisis en las autonomías y permitiéndonos hacer un diagnóstico territorial del estado de la participación ciudadana en base a un conjunto de indicadores y a diversos parámetros de calidad democrática.

Así, los ya citados cambios de gobierno autonómico producidos en Galicia, y especialmente la interrupción de más de 20 años de gobierno popular con un gobierno bipartito entre el Partido Socialista y los nacionalistas gallegos (BNG), nos permitirán comprobar si se tradujeron en algún cambio en la política participativa autonómica y municipal.

Para ello, este artículo se divide en tres partes principales. En la primera, hacemos una presentación del enfoque metodológico que guió nuestra investigación. En la segunda, haremos una aproximación a la participación ciudadana desarrollada en Galicia en los últimos años, destacando sus mecanismos más utilizados y sus características fundamentales, es decir, analizamos la oferta participativa y su evolución en el período analizado, para, en la tercera parte, abordar el debate acerca de la relación existente entre partidos políticos y participación ciudadana y el uso que los diferentes partidos vienen haciendo de este instrumento.

2. Enfoque metodológico

El presente artículo se basa en un estudio comparativo de dos periodos temporales acerca de los cambios habidos en la participación ciudadana durante la última década en la Comunidad Autónoma de Galicia.

Dicho estudio se llevó a cabo mediante dos encuestas⁷, una celebrada en 2003 y otra en 2011 y actualizada en 2014, para construir una base de datos cuantitativa y sólida sobre una variada gama de mecanismos participativos. La investigación se

⁶ Algunos trabajos sobre este tema a destacar son: Calles y Pineda (2001); Subirats *et al.* (2001); Femp (2002); Cernadas y Fentanes (2003); Igop (2005); Iesa (2006); Francés y García (2007); Ajangiz y Blas (2008); Font y Galais (2009); Font *et al.* (2011); Gobierno De Aragón (2011); Pineda (2011); Cernadas, Pineda y Chao (2013).

⁷ El uso de las encuestas dirigidas a los municipios para estudiar la participación ciudadana es una de las estrategias metodológicas más frecuentes, utilizada ya en los pioneros estudios acerca de la participación local (véase, por ejemplo, Lowndes, Pratchett y Stoker, 2001). A pesar de los debates metodológicos actuales que proponen completar su uso con el de otras fuentes (véase Galais *et al.*, 2012, lo cierto es que esta herramienta parece no haber encontrado todavía un sustituto suficientemente potente y adecuado.

desarrolló en la Comunidad Gallega, en un período de tiempo en el que se produjeron dos cambios de color político en el gobierno autonómico, pasando de un largo período de gobierno del Partido Popular, a un gobierno de bipartito entre el PSdG-PSOE y el BNG que duró una legislatura completa, dando paso luego a la formación de un nuevo gobierno conservador.

Así, por una parte, en dos momentos temporales distintos y con dos legislaturas de por medio, año 2003 y 2014, se ha llevado a cabo una encuesta dirigida por correo ordinario a los secretarios⁸ de los municipios integrantes de la muestra, con objetivo de comprobar cómo el paso del tiempo había modificado o no, el panorama participativo en Galicia⁹, cuál era el sentido de dichos cambios y si estos estaban en consonancia con lo ocurrido en otros territorios. La encuesta constaba de siete bloques temáticos que abordaban los aspectos más relevantes de la participación para los objetivos del estudio¹⁰. Esta estrategia nos permitió –como muestra el cuadro siguiente– obtener un número de respuestas muy elevado y muy superior a otros estudios similares llevados a cabo en España recientemente (véase Ajangiz y Blas, 2008; Galais *et al.*, 2012). El enfoque seguido tiene una amplia tradición en los estudios sobre participación ciudadana, véanse trabajos precedentes como DETR, 1998; Birch, 2002; FEMP, 2002; Cernadas y Fentanes, 2004; Ajangiz y Blas, 2008; Cernadas, Pineda y Chao, 2013; y que, algunos autores (véase Pineda, 2011 o Galais *et al.*, 2012), proponen completar con la búsqueda de información a través de otras fuentes, principalmente las páginas web municipales, para intentar salvar los sesgos de la no-respuesta y la deseabilidad social.

Tabla 1. Tasa de respuesta

2003	2014
66,1%	71,9%

Fuente: elaboración propia.

Esta estrategia metodológica se completó con una fase de carácter cualitativo en la que se llevaron a cabo una serie de entrevistas en profundidad a responsables políticos de participación ciudadana con el objetivo de que nos ayudaran a interpretar, matizar y ampliar la información proporcionada por la encuesta.

Decidida la estrategia metodológica, el siguiente paso era conformar y delimitar la muestra, es decir, decidir qué municipios deberíamos encuestar. La revisión de la literatura precedente nos informaba de que el tamaño del municipio es una variable clave en los estudios de participación, en tanto que diversos trabajos (Navarro, 2002; FEMP, 2002; Font *et al.*, 2001) muestran la correlación entre el tamaño del municipio y la mayor o menor existencia de procesos de participación ciudadana,

⁸ Se han elegido las Secretarías de los Ayuntamientos en vez de cargos políticos como podría ser la Alcaldía, por considerar que los primeros son más estables en el cargo que los segundos y pueden tener más información sobre la evolución de la participación ciudadana en el municipio.

⁹ La encuesta ha sido gestionada hasta superar el número de respuestas mínimas del 65% previsto en el diseño inicial del estudio.

¹⁰ Las principales áreas temáticas que se abordaban en la encuesta eran: la organización de la participación, los mecanismos y vías de participación, el uso de las TIC en la participación, los elementos que actúan como inhibidores y facilitadores de la participación, el movimiento asociativo, los principales temas de participación y las experiencias o procesos de participación implementados.

de modo que los municipios más grandes son los que cuentan con mayores oportunidades y capacidades para impulsar procesos participativos. Por lo que decidimos que la muestra estuviera integrada por todos los municipios de la comunidad autónoma de más de 10.000 habitantes, que para el caso de Galicia eran 41 municipios en ambas encuestas y que suponen algo más de dos tercios de la población gallega¹¹. Como toda decisión metodológica, el fijar el punto de corte en 10.000 habitantes implica asumir el coste de desconocer con suficiente detalle lo que está ocurriendo con la participación ciudadana en los municipios más pequeños. Y para paliar en parte esa pérdida de información, en las citadas entrevistas en profundidad, se incluyeron a los responsables de participación ciudadana de cada uno de los partidos políticos con representación parlamentaria en el Parlamento Gallego, a técnicos de la FEGAMP (Federación Gallega de Municipios y Provincias) y a los alcaldes de aquellos municipios pequeños no incluidos en la muestra, de los que se tuvo constancia que habían puesto en marcha procesos participativos dignos de mención¹².

3. Características de la participación ciudadana en Galicia

En este apartado abordaremos las principales características que definen el panorama participativo en Galicia, centrándonos en lo que la literatura ha definido como las dimensiones simbólica y sustantiva de la participación.

Por dimensión simbólica entendemos aquí el conjunto de elementos discursivos e intelectuales que orientan las estrategias y las funciones planificadoras de las instituciones con respecto a la participación ciudadana. Analizar esta dimensión sirve para diagnosticar si los ayuntamientos han interiorizado las ideas de la democracia deliberativa y participativa, y cuál ha sido su grado de compromiso formal al respecto (Ajangiz y Blas, 2008: 31). Para ello hemos utilizado como indicadores la existencia de: reglamentos y concejalías de participación, y los registros de asociaciones.

3.1. 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 de Reglamentos de Participación Ciudadana o Vecinal (RPC/RPV), al constituir éstos una norma básica para regular el espacio de participación reservado a los ciudadanos en las decisiones públicas

¹¹ Los municipios encuestados en 2003 y 2014 son básicamente los mismos, de forma que en el 2014 entran en la muestra Xinzo de Limia y A Guarda y salen Muros y Caldas de Reis, respecto a la muestra de 2003, lo que, en este caso, da mayor estabilidad al análisis longitudinal.

¹² Dichas entrevistas se llevaron a cabo en base a un guión flexible en el que se interrogaba sobre: 1) las propuestas programáticas del partido en temas de participación ciudadana, 2) qué mecanismos se habían puesto en marcha desde el partido para impulsar la participación, 3) si el partido había modificado sus propuestas en este tema a lo largo de la última década y a que se debía, 4) cuál era la situación real de la participación en los municipios gobernados, 5) cuáles eran los procesos participativos dignos de mención en los municipios gobernados, 6) a qué razonamientos o estrategias obedecían los cambios observados en la práctica participativa de los municipios donde ese partido gobernaba, y 7) cuáles son las previsiones de futuro para la participación ciudadana.

constituyendo en muchos casos una condición *sine qua non* para dicha participación.

En España, la mayoría de los Reglamentos de Participación fueron creados en la década de los 80-90 (Font, 2001), mientras que en Galicia, como vemos en el cuadro siguiente, su creación fue un poco más tardía. Así, en el 2003 eran apenas un tercio los municipios encuestados que declaraban disponer de un RPC, mientras que dos legislaturas después, esta cifra se ha incrementado y supera ligeramente el 50%, porcentaje todavía inferior al de la totalidad de los municipios españoles de más de 10.000 habitantes (52%) según el estudio realizado por la FEMP en el año 2001.

Tabla 2. Existencia de RPC o RPV

	2003			2014		
	SÍ	NO	NS/NC	SÍ	NO	NS/NC
¿Dispone el municipio de RPC/RPV?	30,35%	69,64%	0	53,62%	43,93%	2,44%

Fuente: elaboración propia.

Estos RPC, aunque pueden ser considerados 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 a las características de los municipios en los que se aplican, pues con cierta frecuencia nos encontramos con RPC obsoletos, que no se aplican, que no se conocen o que no recogen las inquietudes de la ciudadanía (Pineda, 2011).

Además, dichos reglamentos, para ser verdaderamente efectivos, dependen, en buena medida, de la voluntad política de aplicación de los mismos (Cernadas, Pineda y Chao, 2013). De modo que, reglamentos semejantes en municipios diferentes pueden dar pie a políticas de participación muy diversas, pero que en cualquier caso, no dejan de ser una vía que posibilita la participación.

3.2. Concejalía de participación ciudadana

Analizar la estructura organizativa reservada a la participación ciudadana dentro del organigrama municipal, nos ayuda a comprender qué grado de importancia le conceden a la misma las corporaciones locales, y la existencia de una concejalía de participación que agrupe y dinamice la participación se ha mostrado como un indicador muy relevante. A la vez, es también importante ver el grado de consolidación de la participación en los organigramas institucionales de los municipios así como el rango que estas unidades vienen ocupando en el organigrama.

Tabla 3. Posición de la participación ciudadana en el organigrama municipal

¿A quién está adscrita la Participación Ciudadana?	2003	2014
A una Concejalía de Participación	29%	59%
A un concejal delegado	22%	12%
A una jefatura administrativa	5%	0%
A la Alcaldía	7%	2%
Otros / NS / NC	37%	27%

Fuente: elaboración propia.

En la tabla precedente podemos ver como la participación ha ido colocándose en rangos organizativos cada vez más elevados, duplicándose el número de ayuntamientos que, en las dos últimas legislaturas, 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%, porcentaje que aumenta al 100% en el caso de los municipios de más de 100.000 habitantes. Algo que puede ser valorado positivamente, ya que según Font *et al.* (2011), el que exista una concejalía de participación es un elemento importante tanto para la implementación de procesos participativos como para la intensidad con que estos se realizan.

La correlación positiva entre el tamaño del municipio –establecido éste en función del volumen de población– y la existencia de concejalía de participación se ha evidenciado con el paso del tiempo. Pues si bien con los datos del 2003 el volumen poblacional no se mostraba como una variable explicativa de la existencia de dicha concejalía (Cernadas y Fentanes, 2003), posteriormente podemos ver que los datos recabados en 2014 sí muestran que el tamaño del municipio se revela como una variable explicativa importante para el análisis (Navarro, 2002).

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 le conceden este rango a la participación y siguen siendo mayoría los que suelen integrarla en concejalías con otras atribuciones, como: cultura, deportes, juventud, etc.

Por lo que respecta al color político del gobierno municipal en relación con la participación, en el Tabla 5 se muestra que existen diferencias importantes en función del partido político que ocupa la alcaldía, siendo los partidos situados en el eje ideológico más a la izquierda, los que presentan mejores ratios, pero se observa también que esas diferencias permanecen más o menos invariables a lo largo del tiempo y son compatibles con el importante incremento que en este aspecto experimentan todos los partidos.

Tabla 4. Concejalía de participación ciudadana según tamaño del municipio

Población	% de municipios con Concejalía de Participación Ciudadana	
	2003	2014
< 25.000h.	20%	50%
De 25000 a 50000h	60%	83,33%
De 50000 a 100000h	50%	75%
> 100.000h.	50%	100%

Fuente: elaboración propia.

Tabla 5. Existencia de concejalía de participación y entidad política al frente de la Alcaldía

Entidad política a la que pertenece el Alcalde	2003				2014			
	PP	PSOE	BNG	OTROS	PP	PSOE	BNG	OTROS
Total de municipios gobernados por cada Entidad Política	14	16	6	5	14	15	8	4
Dispone de Concejalía de participación ciudadana	1	6	3	2	6	10	6	2
Proporción de municipios encuestados con Concejalía de Participación	7,14%	37,5%	50%	40%	42,86%	66,66%	75%	50%

Fuente: elaboración propia.

Este paulatino incremento se puede entender como la asunción por parte de los partidos de nuevos modelos de gestión pública más cercanos a la gobernanza que a otros modelos de gobierno más tradicional, en los que podría subyacer la voluntad de acercar los ciudadanos a la esfera pública, y, en especial, de conseguir que participen ciudadanos o grupos de ciudadanos que tradicionalmente no lo venían haciendo (Rodríguez *et al.*, 2011); pero también puede verse como una forma de dar respuesta a las exigencias de la ciudadanía y a las nuevas formas de gestión, pues como es sabido, de forma habitual los cambios político-administrativos suelen ir por detrás de las demandas ciudadanas.

Así, en la Comunidad gallega vemos que en los municipios gobernados por el BNG el 75% de los mismos cuenta con dicha concejalía, mientras que este porcentaje desciende al 66% en el caso del PSOE y es del 42% en el caso del PP. Y en esta línea, es importante resaltar que a lo largo de estas dos legislaturas, todos los partidos han mejorado sus cifras, pero destaca de forma especial el importante crecimiento registrado por el PP, pasando de un 7% en el 2003 a un 42% en el

2014, incremento que, teniendo en cuenta la filosofía del PP en lo que a la participación se refiere, creemos que puede deberse más a un intento de *gestionar* la participación –aspecto sobre el que incidiremos a posteriori– que no a una voluntad de apertura y de mayor profundización democrática en el ámbito local¹³.

3.3. Registro de asociaciones

El tercer indicador que queremos considerar en esta *dimensión simbólica* de la participación es la existencia de un registro de asociaciones. Se entiende que 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 con dicho tejido (Ajangiz y Blas, 2008; Pineda, 2011).

En este caso, vemos que la evolución no ha sido significativa a lo largo de esta última década, aunque se puede valorar positivamente el hecho de que en 2014 el 73,17% de los municipios gallegos encuestados cuentan con un registro de este tipo. Y de nuevo podemos observar que el tamaño del municipio es determinante para la existencia de dicho registro, de forma que, en su mayoría son los municipios de más población los más propensos a disponer de dichos registros.

Las asociaciones de carácter cultural y deportivo son las más frecuentes en todos los municipios encuestados y les siguen las asociaciones de vecinos; mientras que las de carácter social u otras más específicas son mucho menos frecuentes.

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

3.4. Consejos sectoriales

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*”. Estos consejos sectoriales –que también pueden llamarse: foros, mesas, etc.– deben tener “*carácter de mecanismo estable, con una determinada composición y periodicidad de las reuniones y atribuciones*”, aunque estas últimas puedan 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 a lo largo del período analizado, siendo los municipios de más población los que registran los mayores porcentajes, tal como muestra el cuadro siguiente¹⁴.

¹³ En los gobiernos de coalición, aunque la participación pueda estar encomendada a una concejalía de un grupo político distinto al que pertenece el Alcalde, entendemos que es éste, como jefe del equipo de gobierno municipal, el que hace la asignación de las materias a las concejalías, y por tanto, el responsable último de los procesos participativos y el que demuestra una mayor o menor sensibilidad con la participación ciudadana.

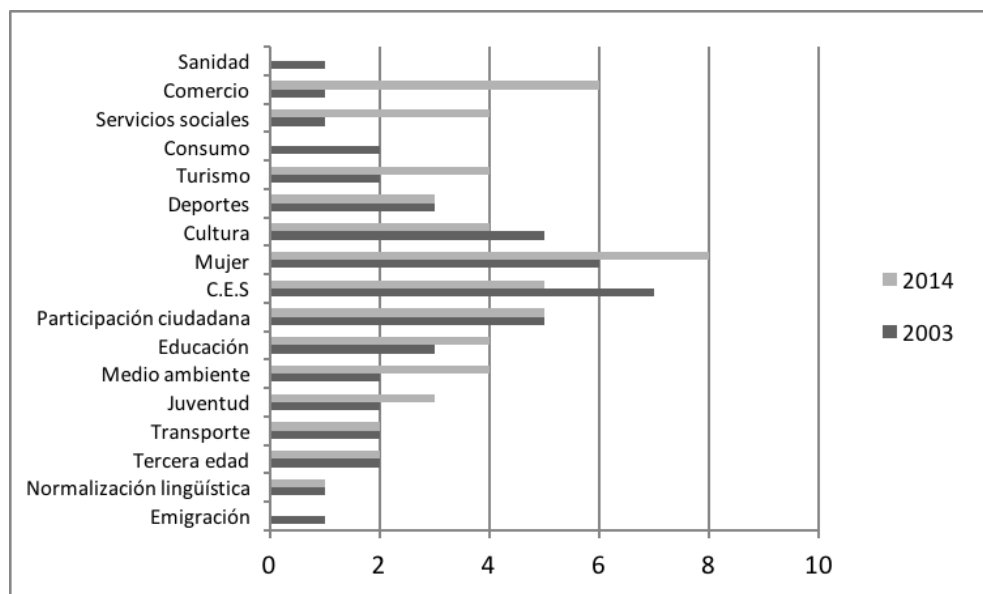
¹⁴ Porcentaje similar al del País Vasco, según el estudio de Ajangiz y Blas (2008).

Tabla 6. Consejos sectoriales según tamaño del municipio

Población	Nº. de municipios con Consejos Sectoriales		Número total de consejos		% de municipios con consejos sectoriales	
	2003	2014	2003	2014	2003	2014
< 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.

Gráfico 1. Consejos Sectoriales más frecuentes



Fuente: elaboración propia. El eje horizontal refleja el número de municipios que cuentan con consejo sectorial en cada uno de los sectores reseñados.

No menos importante que su número, es analizar en qué sectores se han creado los mencionados consejos y cuál ha sido y está siendo su evolución. Como podemos ver en el siguiente gráfico, son varios los sectores en los que se han creado

consejos sectoriales, destacando cuantitativamente los consejos de: mujer, participación ciudadana, consejos económico-sociales y de comercio.

En cuanto a su evolución en el periodo que media entre las dos encuestas, podemos observar que han aumentado los consejos sectoriales en casi todos los ámbitos –con la excepción de sanidad y consumo que desaparecen y cultura y los Consejos Económicos y Sociales (CES) que se reducen ligeramente– y surgen en algunos ámbitos nuevos como en inmigración. Además, se ha de destacar que en algunos sectores los avances son muy significativos, como sería el caso de los consejos sectoriales de mujer, que son claramente predominantes, los de servicios sociales –tal vez ligados en parte a la crisis económica–, los de turismo y los de comercio; estos últimos experimentaron un fuerte incremento en el periodo analizado.

Una vez más, como hacíamos al referirnos a los RPC/RPV, hemos de advertir las limitaciones explicativas de la información numérica referida a los consejos sectoriales, pues no siempre se reúnen con la frecuencia establecida o deseada ni son necesariamente espacios de deliberación y generación de consensos, sino que en muchos casos son meramente aprobatorios de las propuestas de la administración local que, de una forma general, está presente en todos ellos.

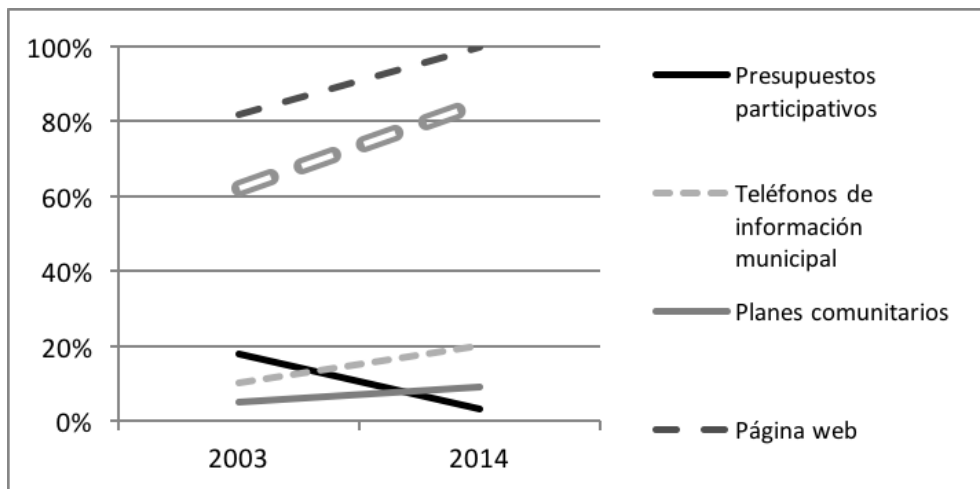
3.5. Participación ciudadana de base individual

Hasta ahora nos hemos referido a los canales de participación de base asociativa, pero, ¿qué ocurre entonces respecto a la participación individual? Para responder a esta pregunta diremos que entendemos los mecanismos de participación individual como aquellos que posibilitan la participación directa de los ciudadanos sin necesidad de vinculación asociativa de ningún tipo. Bajo este rótulo se encuadrarían fórmulas diversas como: los jurados ciudadanos, los núcleos de intervención participativa, los presupuestos participativos, las audiencias, las consultas populares, las asambleas y otros mecanismos similares.

Como era de esperar, en las dos últimas legislaturas han aumentado sensiblemente tanto el número de mecanismos como de experiencias participativas de carácter individual. Como refleja la gráfica siguiente, han aumentado los municipios que cuentan con planes comunitarios o han realizado consultas puntuales a los ciudadanos sobre la ubicación de ciertos equipamientos, el uso de un espacio público, determinados actos culturales, etc. Y también se han incrementado los municipios que disponen de página web institucional con potencialidades interactivas y teléfonos de información municipal que a la vez pueden recoger quejas y propuestas de los ciudadanos, ambos instrumentos en la práctica acaban utilizándose como canales de comunicación unidireccionales dado que las webs suelen ser estáticas y los teléfonos sólo se utilizan para recabar información y cada vez menos.

Sin embargo, llama la atención el poco uso que se ha hecho de un mecanismo muy en boga en las dos últimas décadas en España, como son los presupuestos participativos, que lejos de aumentar se han reducido a sólo dos municipios, Arteixo y Ferrol, experiencias ambas interrumpidas en la anterior legislatura y que podrían reanudarse después de los cambios políticos que suponen los resultados de la última consulta electoral.

Gráfico 2. Otros mecanismos participativos



Fuente: elaboración propia.

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 estudios pioneros apuntaban a que eran los partidos de izquierda los más comprometidos con la participación ciudadana, investigaciones más recientes (Chandler, 2008; Font y Galais, 2009; Sesma, Alarcón y Font, 2011) concuerdan que si bien la ideología política participativa aún puede asociarse más a los partidos de izquierda que a los conservadores y de una forma general ocupa un lugar destacado en sus programas electorales, esa ideología, más que decantar la existencia o no de mecanismos de participación, parece que influye principalmente en el estilo y uso que de dichos mecanismos hacen los diferentes partidos.

Así, por ejemplo, autores como Colino y del Pino (2007) han identificado diferentes “estilos” de participación según el color político del gobierno, y según estos autores, los gobiernos más conservadores tienden a promover mecanismos participativos de lógica más consumista, según la cual, la administración provee información y servicios al ciudadano-cliente, quien de forma aislada toma sus decisiones y hace llegar su *feed-back* a la administración dentro de una lógica de ciudadano-cliente, pero en la que el ciudadano no interactúa ni delibera con el resto de la ciudadanía para maximizar sus preferencias individuales o sociales (Ramos, 2005; Sintomer y Ganuza, 2011); mientras que los gobiernos de izquierda parecen apoyar mecanismos de participación de carácter más deliberativo.

Si tomamos como indicador el índice de respuesta a la encuesta dentro de los municipios muestreados¹⁵, vemos en la tabla 7, que si bien en 2003 las diferencias eran importantes y el PP aparecía claramente como el partido que menos respondía a la encuesta en el año 2014 la dinámica se ha invertido y es precisamente el PP el que responde más, a pesar de ser los municipios gobernados por este partido los que suelen contar con menos mecanismos de participación, mientras que el BNG sube ligeramente y el PSOE baja de forma importante.

Tabla 7. Tasa de respuesta y entidad política a la que pertenece la Alcaldía

Partido político en la Alcaldía	Tasa de respuesta	
	2003	2014
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.

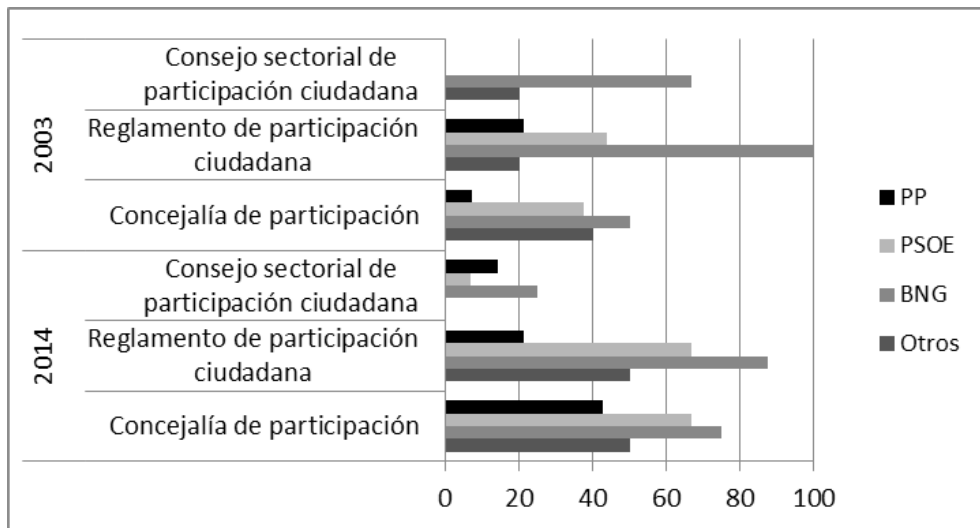
Es posible que la reducción de casi 18 puntos en la tasa de respuesta en los municipios gobernados por el PSOE tenga que ver con la escasa evolución que ha tenido la participación en Galicia en el periodo analizado. Esto podría indicarnos que el optimismo inicial con que algunos partidos (especialmente PSOE y BNG) acogieron los primeros procesos participativos de los que dieron cuenta en la encuesta de 2003, se ha transformado en falta de interés y apatía ante las pocas novedades que reseñar o ante el desencanto y el poco rendimiento político que dichas experiencias les reportaron. Del mismo modo, el importante aumento de políticas participativas en los municipios gobernados por el PP, que se aproximan cada vez más a los ayuntamientos gobernados por otras formaciones políticas, va parejo a un aumento de la tasa de respuesta al cuestionario.

Esta progresiva aproximación entre los tres principales partidos en el ámbito local gallego puede observarse en el gráfico 3, donde podemos apreciar que, a pesar de que todavía es el BNG el partido que cuenta con más mecanismos participativos, las distancias se acortan. Así, 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

¹⁵ Con todo y siendo conscientes de que el tamaño de las submuestras de los municipios gobernados por cada formación política puede distorsionar un poco los resultados, creemos que es un indicador relevante, ya que uno de los sesgos ya apuntados en otros trabajos, hace referencia a que es fácilmente imaginable que aquellos municipios que tengan experiencias positivas que reseñar responderán en mayor medida que aquellos otros que apenas hayan tenido experiencias con la participación ciudadana –algo que en Galicia no ocurre con el PP–; y a la vez, el responder o no una encuesta sobre un determinado *item* ya nos puede estar mostrando un determinado grado de sensibilidad con el mismo.

governados por el BNG han descendido los reglamentos y consejos sectoriales de participación.

Gráfico 3. 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 en la Comunidad Autónoma Gallega. Tal como sostiene Clemente Navarro (1999), los gobiernos locales, en tanto que actores supuestamente interesados en mantenerse en el poder, tienden a utilizar 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 incentivar dicha participación de nuevo.

Sin embargo, creemos que no se debe sobredimensionar la importancia del color político del partido gobernante para explicar la participación, pues durante la elaboración de nuestro estudio hemos podido comprobar 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 de la administración local o de las relaciones que estos establecen con la sociedad civil que de la posición ideológica de sus respectivos partidos. Y en la misma línea, si el partido político y su ideología fuera importante, aún deberíamos dilucidar a quién se debe imputar la participación en los gobiernos de coalición, pues puede haber casos en los que el Alcalde acabe siendo determinante o bien que, en determinados gobiernos, la persona clave sea el concejal que asume las competencias en participación.

Pero, ¿qué opinan los políticos gallegos sobre la participación ciudadana?

De las entrevistas realizadas a técnicos de la FEGAMP y a los responsables de política municipal de los partidos políticos con representación en el Parlamento Gallego¹⁶ se deduce el poco entusiasmo que despierta en ellos la participación ciudadana y la idea que tienen sobre su posible utilización y/o manipulación y que va desde las posiciones más críticas que la ven como un obstáculo de gobierno: *“La participación se ve como un obstáculo y no como una oportunidad”*, que no proporciona réditos políticos (*“la participación no da votos”*) que sólo se utiliza cuando hay problemas *“los Reglamentos de Participación en general no funcionan, sólo se utilizan cuando hay problemas políticos”* que puede ser aprovechada por la oposición *“movimiento vecinal más participación es un coctel tremendamente fácil de manipular, especialmente por parte de la oposición, y se ha de ir con cuidado”* o que pueden tener un comportamiento partidista *“las AAVV sólo se reúnen para protestar y si no, si son del grupo de gobierno, no hacen nada para no molestar”*; a aquellos otros que le reconocen ciertos aspectos positivos pero juzgan difícil o imposible su puesta en práctica: *“la participación institucional obstaculiza la participación real”*, no se facilita adecuadamente (*“la participación a veces se pierde en la burocracia”*), hay otros temas más importantes para el gestor (*“el día a día lo absorbe todo y no hay tiempo de reflexionar sobre temas programáticos como la participación para mejorarla, promoverla y hacerla avanzar”*), se requiere voluntad política (*“la participación se ha de promover y fomentar y no solo regular sus cauces y eso no se está haciendo”*), los cauces establecidos no son los adecuados *“la participación mejora la calidad democrática de las decisiones, legítima, pero los cauces de la participación son perfectibles”*), no hay un órgano coordinador que la promueva y facilite *“cada órgano marca las reglas de la participación en sus competencias”*, no se dan condiciones adecuadas (*“para vehicular la participación se requiere legitimidad y transparencia por parte de las instituciones y eso no siempre se da”*), o aquellos que la juzgan como algo inútil: *“estamos en un impasse, la participación no “contamina” a la vertiente representativa”*, o incluso un engaño (*“los presupuestos participativos son una cortina de humo. La ley dice bien claro quien tiene las responsabilidades”*).

Y, “cómo se usa la participación ciudadana cuando ésta se produce”

Se observa que se han potenciado los mecanismos de participación de base asociativa frente a los de base individual, como ocurre con los Consejos Sectoriales ampliamente desarrollados en la mayor parte de los municipios, pero estos Consejos, como dijimos más arriba, no siempre se reúnen con la frecuencia establecida o deseada ni son necesariamente espacios de deliberación y generación de consensos, sino que en muchos casos son meramente *aprobatorios* de las propuestas de los equipos de gobierno de la administración local que, de una forma general, está presente en todos ellos, tal como reconocen los entrevistados: *“los Consejos Sectoriales son una antigualla, sólo sirven para institucionalizar las*

¹⁶ También se ha entrevistado a Alcaldes de municipios en los que el equipo investigador tenía conocimiento que se hubiera llevado a cabo algún proceso participativo.

asociaciones”, “*se crean muchos Consejos Sectoriales que no se reúnen nunca o que las reuniones son inútiles porque no tienen competencias, el Concejal propone y los asistentes asienten, lo que acaba siendo un mecanismo de control de la participación por parte del político*”; mientras que los mecanismos de participación de base individual como las Audiencias, los Jurados Ciudadanos o los presupuestos participativos, que son mucho más autónomos y sobre los cuales la administración tiene mucho menos control, no sólo no se incrementan, sino que se observa un cierto retroceso de los mismos a lo largo del periodo analizado.

¿Cómo se gestiona la participación por parte de los políticos?

Tal como recoge una buena parte de la literatura sobre el tema, la ciudadanía tiene la impresión de que los políticos usan la participación de forma instrumental cuando la situación política o la gobernabilidad municipal así lo requieren, pero dejan de utilizarla una vez superados los problemas de gobierno, lo cual demuestra que no se está haciendo un uso de la misma por convicción, sino por necesidad. Así, se observa que el mismo equipo de gobierno abandona procesos participativos de ciclo anual o pone en marcha otros que parecen no estar debidamente justificados: “*los decisores políticos eligen los temas en los que a ellos les interesa que la gente participe*”, “*participar sí, cuándo, cómo, dónde y a la hora que yo diga, pues yo soy el que asumo las responsabilidades de la gestión y de sus resultados*”, de lo que se deduce que los equipos de gobierno municipal tienden a explotar las potencialidades de la participación de un modo más propagandístico e instrumental que vocacional, intentando involucrar principalmente a sus votantes y simpatizantes y despreocupándose en parte del resto de la ciudadanía, de forma que, por ejemplo, el PP prima la relación con las asociaciones del ámbito rural, que tradicionalmente vienen votando a esta formación política, frente a otras asociaciones urbanas de carácter social, vecinal o cultural que suelen ser mucho más críticas con las políticas de este partido y que según este partido “*suelen estar muy politizadas*” y es previsible que lo mismo ocurra a la inversa.

La clave para el político parece estar en que la participación se pueda gestionar, se pueda controlar siempre, que el gobierno fije los temas en los que participar y la forma de hacerlo; por eso a veces prefieren la proximidad: “*la participación; vecinal se hace en los despachos, el ciudadano viene, te pide algo y te dice -“Eu sempre lle votei e a miña familia e moi longa”¹⁷- y tú actúas según creas oportuno*” y otras veces se opta por un cierto control a distancia, como los que entienden la participación como el hecho de “*lanzar una noticia en prensa para ver cuál es la respuesta de los ciudadanos y así tú saber por dónde tirar*”; y aunque algunos reconocen que el “*gobierno abierto y la participación es: blanco o negro, no es gris, o se hace o no se hace, o se cree o no se cree*”; al final parecen tener un cierto miedo a los procesos participativos cuyos resultados no se puedan prever, gestionar u orientar.

Así vemos que los políticos tienen un cierto miedo o recelo de poner en marcha procesos participativos que no puedan controlar, y prefieren gestionar la

¹⁷ “Yo siempre le voté y mi familia es muy larga”.

participación para solventar determinados problemas o para legitimar determinadas decisiones de forma que ésta sea consultiva o aprobatoria pero no crítica ni vinculante. Hemos pasado así de una cierta participación en la gestión, a la gestión de la participación.

5. Diez años de participación en Galicia: un balance

A lo largo de la última década la participación ciudadana en Galicia no ha evolucionado de forma significativa, pues vemos que no se han creado mecanismos nuevos, no se están utilizando todos los instrumentos disponibles y no se observan nuevas experiencias dignas de reseñar. A pesar de que la participación ocupa un lugar destacado en el programa electoral de los principales partidos políticos con representación parlamentaria en Galicia, la praxis se queda muy por detrás de las declaraciones programáticas y podemos afirmar que comparativamente, Galicia va muy por detrás de CC.AA. como Cataluña, Andalucía o País Vasco, en donde los procesos participativos son más frecuentes y más sostenidos en el tiempo, tal como se desprende y en la revisión de la literatura más reciente sobre el tema, como: Subirats *et al.* (2001), IGOP (2005) y Font y Galais, (2009) para Cataluña; Gobierno de Aragón (2011) para Aragón; Francés y García (2007) para la Comunidad Valenciana; IESA (2006) y Font (2011) para Andalucía; Sesma, Alarcón y Font (2011) para Madrid; Ajángiz y Blas (2008) para el País Vasco; Cernadas, Pineda y Chao (2013) para La Rioja y Galicia, o bien los trabajos de Pineda (2005) y Colino y Del Pino (2007), que hacen referencia a España y Europa respectivamente.

Y una de las razones de este retraso creemos que puede tener carácter normativo, pues los primeros Estatutos de Autonomía elaborados en la democracia se limitaban a reconocer el objetivo de los poderes públicos autonómicos de promover la participación ciudadana en la vida política, económica, social y cultural a imagen y semejanza de la *cláusula social* del artículo 9.2 de la Constitución. Sin embargo, en la reforma de muchos de esos Estatutos, se han incorporado Cartas de Derechos en las que se reconocen una amalgama de situaciones jurídicas subjetivas, lo que ha aumentado considerablemente la regulación de las formas de participación. Algo que no ha ocurrido en Galicia al no haber reformado su Estatuto en el periodo estudiado.

Además, varias CC.AA. han dictado leyes, planes o programas de participación ciudadana, lo que tampoco ocurrió en Galicia. Las dos Comunidades que primero elaboraron leyes de participación ciudadana fueron la Comunidad Valenciana (Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, que fue seguida del Plan Director de Ciudadanía 2008-2011) y Canarias (Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana), a la que se sumarían de inmediato la Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, de Guipúzcoa, sobre participación ciudadana; y su Plan de Gestión 2007-2011), y en Navarra la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del Gobierno abierto.

Junto a estos modelos legislativos, otras Comunidades desarrollan la democracia participativa a través del *soft law destacando a tal efecto el caso de Cataluña (Pla Interdepartamental de Participació Ciutadana 2008-2010), o el más*

reciente Llibre Verd de la qualitat democrática i el debat surgido en 2009 y 2010 para reforzar la participación ciudadana, con propuestas como la posible elaboración de una ley de participación o la simple puesta en práctica de prácticas participativas no articuladas en planes o programas, como acontece en el caso aragonés, a través de una «política de experimentación», abriendo la posibilidad de una posterior institucionalización de esta práctica con la definitiva articulación de una norma con rango de ley.

La ventaja de una regulación legal de la participación radica en que evita que sobre ese tema se lleve a cabo una “política de legislatura” y permite que la participación sea considerada un derecho subjetivo. Aunque vemos que lo más importante en la práctica participativa es, con ley o sin ella, que se sienten las bases reales que permitan construir un efectivo modelo de participación ciudadana; es decir, una fase en que se elabore una estrategia nacional o regional para vertebrar la participación, y a la que se destinen los recursos e instrumentos necesarios (del Pino y Colino, 2007).

Los datos numéricos extraídos de las encuestas no permiten ver cómo están funcionando los RPC/RPV, no sabemos si estos reglamentos son dinámicos o cerrados, si se adecuan a las características de la población del municipio o si constriñen la participación al intentar encauzarla dentro de un conjunto de normas en vez de facilitarla y promoverla. No sabemos con exactitud cómo están funcionando los consejos sectoriales –pese a que se hicieron preguntas sobre ello en las encuestas–, no sabemos la relevancia de los temas que tienen asignados, la frecuencia de sus reuniones o cuántas propuestas no provenientes del equipo de gobierno han sido aceptadas e implementadas. Y tampoco tenemos información detallada sobre el funcionamiento del tejido asociativo, no sabemos cuándo y bajo qué gobierno municipal se crearon determinado tipo de asociaciones, desconocemos el número de socios y la representatividad de las mismas. Todos ellos son aspectos relevantes para conocer la calidad de la participación y creemos que sería importante desarrollarlos en una próxima investigación, pues diversos estudios previos han puesto de manifiesto que la calidad de la participación influye, tanto en la calidad de las decisiones finales, como en la percepción que la ciudadanía tiene sobre la propia participación.

Se podría decir que los partidos políticos no utilizan la participación ciudadana como filosofía, como una forma de apertura y de mayor acercamiento de la administración a la ciudadanía. No se observa una voluntad explícita por parte de los equipos de gobierno municipales de implicar al ciudadano en la gestión de los asuntos públicos, en la toma de decisiones; antes al contrario, haciendo referencia al título de este artículo, y tal como expusimos más arriba, creemos que los equipos de gobierno municipales tienen mucho más interés en *gestionar la participación*, que en controlarla y orientarla, en intentar obtener de ella un cierto rendimiento político, bien sea utilizándola como un instrumento de publicidad y propaganda que les sirva para difundir sus programas y su ideología, o bien acudiendo a la participación para evitar ciertos impases políticos debidos a la ausencia de mayorías estables en los equipos de gobierno, pero abandonando los procesos participativos cuando dicha estabilidad se recompone, utilizando así la participación de forma oportunista. Esto hace que tengan mucho interés en *gestionar* dicha participación y así

podemos comprobar cómo en Galicia crecen aquellos mecanismos sobre los cuales la administración tiene un mayor control, como sería el caso de los consejos sectoriales, mientras que los mecanismos de participación de base individual como las audiencias, los Jurados Ciudadanos o los presupuestos participativos, que son mucho más autónomos y sobre los cuales la administración tiene mucho menos control, no sólo no se incrementan, sino que se observa un cierto retroceso de los mismos a lo largo de la década analizada.

Aun así, los partidos con representación parlamentaria en el parlamento gallego muestran ciertas diferencias entre ellos, observamos que pese a que los datos de la encuesta le dejan en buen lugar, el BNG está experimentando un cierto retroceso en la promoción de la participación ciudadana, lo que podría estar originado por el desencanto que supuso para el partido la pérdida de voto en municipios en los que había impulsado importantes procesos participativos, de forma que ahora la participación se mantiene en un lugar destacado a nivel programático pero la praxis va muy por detrás. En el PSdG-PSOE no se observan grandes cambios y los datos muestran una cierta estabilidad con un ligero crecimiento, dando la sensación de que teoría y práctica marchan más parejas y con una mayor asimilación de la participación dentro del partido, y así lo manifestaron algunos de sus dirigentes al reconocer que *“cada vez será más necesario involucrar a la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos, pues la complejidad crece y los gobiernos municipales ya no pueden hacerlo todo solos”*.

Por su parte, el PP parece estar descubriendo las potencialidades de la participación y sus registros mejoran de forma significativa en el periodo que media entre las dos encuestas, pero creemos que, de nuevo, se pretende explotar las potencialidades de la participación de un modo más propagandístico e instrumental que no vocacional, intentando involucrar principalmente a sus votantes y simpatizantes y despreocupándose en parte del resto de la ciudadanía, de forma que, por ejemplo, se prima la relación con las asociaciones del ámbito rural, que tradicionalmente vienen votando a esta formación política, frente a otras asociaciones urbanas de carácter social, vecinal o cultural que suelen ser mucho más críticas con las políticas de este partido.

Estas dinámicas y estas formas de proceder de los partidos no debieran de sorprendernos pues si asumimos, como nos anunciaba Downs (1973), que el objetivo último de los partidos políticos es maximizar los votos, dichos partidos deben orientar sus recursos a fidelizar y ampliar su base electoral, lo que les llevará a elegir unos procesos participativos frente a otros y les empujará a primar las relaciones con sus votantes para fidelizarles y en menor medida a promover mecanismos que puedan involucrar a toda la ciudadanía. Estas dinámicas les llevan a favorecer a ciertas asociaciones frente a otras, a crear consejos sectoriales en ciertos sectores y no en otros o a poner en marcha determinados mecanismos de participación y a descartar otros, en suma, a gestionar la participación.

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 la

utilidad o rendimiento esperado, puede ser muy diferente en cada agrupación política o en cada equipo de gobierno.

Mientras que los responsables políticos del BNG defendían la necesidad de mecanismos de participación como una forma de acercar la administración a los ciudadanos, el PP ofrece una visión distinta de la participación ciudadana al reiterar la identificación de políticas participativas con mecanismos de participación exclusivamente de base asociativa, a los cuales se les suele reducir 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 interlocutores.

Por su parte, los ciudadanos gallegos podrían estar contagiándose de la lógica de la participación que emana de los partidos, esa lógica clientelar y de transmisión ideológica, pues por una parte suelen ser reacios a participar y prefieren solucionar sus problemas de forma personal en los despachos de los dirigentes municipales dentro de esa dinámica clientelar tan arraigada en Galicia, y por otra, observamos que en muchos casos en los que han puesto en marcha procesos participativos, sólo participan los votantes del partido que gobierna en el municipio o aquellos ciudadanos que se sienten ideológicamente más próximos, pero no lo hace el resto de la ciudadanía. El hecho de que en la mayoría de los casos los foros participativos sean exclusivamente consultivos, genera un cierto cansancio y frustración en la ciudadanía que ve cómo el tiempo dedicado a desplazamientos, reuniones y generación de consensos no se traduce en decisiones vinculantes para los políticos gobernantes, y si a eso unimos esa cierta carga ideológica de la que hablamos más arriba, podemos entender mejor el desapego que se observa en la ciudadanía en relación a la participación.

A pesar de que el estudio se refiere exclusivamente a Galicia, y que esta comunidad autónoma cuenta con ciertas características de distribución de la población en el territorio que la hacen un poco diferente a otros territorios del Estado español, creemos que una buena parte de los resultados del análisis pueden ser perfectamente extrapolables a otras comunidades autónomas, pues, como algunos políticos reconocen, esa lógica de rentabilizar políticamente la participación está instalada en la dinámica diaria de los partidos políticos, lo cual puede resultar perfectamente lógico cuando se pretende hacer un uso instrumental de la misma, lo que explicaría que los procesos no tengan continuidad en el tiempo –incluso manteniéndose los mismos equipos de gobierno–, que cada partido promueva mecanismos de participación distintos o favorezca a un tipo de asociaciones frente a otras dentro de esa lógica clientelar.

Las futuras investigaciones sobre la participación ciudadana creemos que deben dar un paso más y, además de cuantificar la participación, deben orientarse también a evaluar la calidad de la misma, pues incrementando la calidad se incrementarían los niveles de satisfacción para los participantes, lo cual contribuiría al asentamiento de la participación (Parés, 2009 y Gobierno de Aragón, 2009). Pero también se debería investigar si la participación mejora las políticas públicas en sus diversas etapas, y en qué sentido lo hace, para comprobar que no estamos malgastando recursos y esfuerzos en vano.

6. Conclusiones

Tal como comentábamos a inicios de la pasada década y sigue teniendo plena vigencia hoy día, creemos que la participación ciudadana puede contribuir de forma significativa a la creación de capital social, y la consulta a los ciudadanos en las etapas de definición de los problemas y su implicación en la formulación e implementación de las políticas públicas, facilitaría una toma de decisiones que se aproxime más a las necesidades de la población y podría contribuir a que el gasto público se realice con unos mayores niveles de eficiencia y eficacia (Cernadas, 2002).

Si en 2003 nos permitimos ser optimistas al vislumbrar un futuro con más y mejor participación, diez años después creemos poder afirmar, como dice Miguel Martínez (2011: 22) que: *“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”, y parece que sólo, cuando los partidos creen poder controlar o gestionar los procesos participativos, se atreven a poner incentivar o poner en marcha dichos procesos participativos.*

Vemos que los equipos de gobierno municipales quieren gestionar y controlar la participación y no están dispuestos a asumir riesgos en ese sentido. Prefieren actuar con parsimonia y no iniciar procesos participativos que se les puedan ir de las manos y que no les reporten los resultados esperados o que éstos sean contrarios a sus intereses que suelen ser los de mantenerse al frente del gobierno del municipio, antes que dar la voz a una ciudadanía que no puedan controlar.

Se observa que a lo largo del periodo estudiado apenas han cambiado los mecanismos de participación utilizados en Galicia y que los cambios producidos podrían incluso interpretarse como regresivos, en tanto se reducen los mecanismos de base individual y aumentan los de base colectiva. 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 que transparentes (Blanco, 2008).

Además, hemos visto cómo el color político de los gobiernos municipales no influye tanto en la cantidad y sí más en la calidad y en el uso que se hace de la participación como instrumento de apoyo al logro de sus fines.

Pero, en todo caso, podríamos decir que la participación ciudadana en Galicia no está evolucionando positivamente y que esta comunidad no sigue la estela de otras CC.AA. como la vasca, catalana o andaluza. Aspectos como el sistema de partidos, la distribución de la población en el territorio y las dinámicas clientelares tradicionales, podrían estar detrás de esa poca (in)evolución de la participación.

Además, las administraciones públicas siguen siendo fieles al modelo burocrático, con departamentos estancos, estructuras verticales y procedimientos más bien lentos y hasta rígidos, creando insatisfacción social con los procesos y los políticos que los ponen en marcha; lo cual, no facilita la respuesta a las demandas de los ciudadanos, para lo que sería necesaria una administración relacional, con procedimientos sencillos e inteligentes, rápida adaptación a un entorno cambiante, proximidad, descentralización y transversalidad.

7. Bibliografía

- Abers, R. (2001): *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Ajángiz, R. y A. Blas (2008): *Mapa de mecanismos y experiencias de participación ciudadana en el País Vasco*, Vitoria, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Alguacil, J. (2006): “Los desafíos del nuevo poder local: ¿hacia una estrategia relacional y participativa en el gobierno de la ciudad?”, en J. Alguacil (ed.), *Poder Local y Participación Democrática*, Madrid, El Viejo Topo, pp. 9-47.
- Birch, D. (2002): *Public participation in local government. A survey of local authorities*, London, Office of the Deputy Prime Minister.
- Blanco, I. (2008): “Revisando el debate acerca de la participación ciudadana: ¿cuál era la pregunta?”, *Inguruak*, 45, pp. 43-52.
- Brugué, Q. (2008): *Mitos, realidades y expectativas de la participación ciudadana, Asamblea COSITAL, Valencia*.
- Brugué, Q. (2009a): “Una administración que habla es una administración que piensa”, en I. Celaya, et al. (coords.). *“Participación Ciudadana”...para una administración deliberativa*, Gobierno de Aragón, Zaragoza. Disponible en: <http://aragonparticipa.aragon.es/>, (Consulta: 16 de septiembre de 2015).
- Brugué, Q. (2009b): “Calidad democrática: de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa”, en M. Parés (coord.) *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Editorial Ariel, pp. 121-138.
- Calles, J. A. y C. Pineda (2001): “Participación en los gobiernos locales de la Comunidad de Madrid: ayudas y subvenciones a las asociaciones”, en el *V Congreso de Ciencia Política y de la Administración*, Tenerife, 16-18 septiembre.
- Castel Gayán, S. (2010): “La participación ciudadana en el ámbito local: experiencias”, *Revista REALA*, 312, pp. 183-208.
- Cernadas Ramos, A. y R. Fentanes (2003): “Participación ciudadana y administración local en Galicia”, en *Segundas Jornadas de Sociología Política “¿Más allá de la democracia representativa?”*, Madrid, 11 y 12 de diciembre.
- Cernadas Ramos, A. y R. Fentanes (2004): “Gestión pública local, cultura política y participación ciudadana en Galicia”, *Revista Galega de Administración Pública*, 36, pp. 77-107.
- Cernadas Ramos, A., C. Pineda Nebot y L. Chao Pérez (2013): “Democracia local y participación ciudadana. Estudio comparativo de Galicia y La Rioja”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas (RIPS)*, 12(1), pp.175-210.
- Cernadas Ramos, A. (2002): “Avanzar cara a participación necesaria”. *Tempos Novos*, 61, pp. 36.
- Comité de Ministros del Consejo de Europa, Recomendación (2001) 19: “La participación de los ciudadanos en la vida pública local”, *Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals*, (2002). Disponible en: www.pisunyer.org
- Chandler, J. A. (2008): “Liberal Justifications for Local Government in Britain: The Triumph of Expediency over Ethics”, *Political Studies*, 56, pp. 355-373.
- Colino, C. y E. del Pino (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)”. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10261/1681>, (Consulta: 11 de agosto de 2013).

- 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.
- Downs, A. (1973): *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar.
- FEMP (2002): “*La Participación Ciudadana en los Ayuntamientos. Memoria de la investigación sobre la implantación del área, sus recursos, su desarrollo orgánico, los niveles y ámbitos de participación y su entorno asociativo*”. Disponible en: <http://documentos.femp.es>, (Consulta: 2 de septiembre de 2015).
- Font, J. (coord.) (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.
- Font, J. (coord.) (2011): *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces, Sevilla*, Fundación Pública Andaluza, Centro de Estudios Andaluces.
- Font, J. y C. Galais (2009): *Experiències de democràcia participativa local a Catalunya: un mapa analític, Col·lecció Participació Ciutadana*, 4, Generalitat de Catalunya.
- Font, J. y C. Galais (2011): “The Qualities of Local Participation: The Explanatory Role of Ideology, External Support and Civil Society as Organizer”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 35, pp. 1468-2427.
- Font, J. y R. Gomà (2001): “La democracia local: mapa de experiencias participativas”, en J. Font (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, pp.61-73.
- Francés, F. J y J. T. García (2007): “Modelos participativos e innovación democrática local en los municipios valencianos”, en el *IX Congreso Español de Sociología*. Barcelona.
- Fung, A. (2004): *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*, Princeton: Princeton University Press.
- Galais, C. et al. (2012): “Methodological challenges for the largestudy of local participatory experiences. Combining methods and databases”, *Revista Internacional de Sociología*, 70 (2), pp. 65-87.
- Gobierno de Aragón (2009): *Participación ciudadana para una Administración deliberativa, Zaragoza, Gobierno de Aragón*, Dirección General de Participación Ciudadana.
- Gobierno de Aragón (2011): “*Mapa de Espacios Institucionales de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón. Revisión y actualización*” <http://aragonparticipa.aragon.es/>, (Consulta: 7 de enero de 2015).
- Goss, S. (2001): *Making Local Governance Work*, London, Palgrave.
- IESA (2006): “*Observatorio de Participación Ciudadana de la provincia de Córdoba*”. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10261/14386>, (Consulta: 10 de octubre de 2014).
- IGOP (2005): “La Participació Ciutadana als petits municipis”. Disponible en: http://www10.gencat.cat/drep/binaris/petitsmunicipis_tcm12-79446.pdf, (Consulta: 4 de octubre de 2014).
- Kooiman, J. (2003): *Governing as Governance*, Londres, Sage.
- Lowndes, V. et al. (2001): “Trends in Public Participation: part 1 – Local Government Perspectives”, *Public Administration*, 79, pp.205-222.
- Martínez López, M. (2011): “Dimensiones múltiples de la participación ciudadana en la planificación espacial”, *Reis*, 133, pp. 21-42.
- Mouffe, C. (2003): *La paradoja democrática*, Barcelona, Gedisa.
- Navarro, C. (1999): *El sesgo participativo*, Madrid, CSIC.
- Navarro, C. (2002): *Democracia asociativa y oportunismo político*, Valencia, Tirant lo Blanch.

- Norris, P. (ed.) (1999): *Critical citizens*, Oxford, Oxford University Press.
- Nylen, W. R. (2002): "Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil", *Comparative Politics*, 34(2), pp. 127-145.
- Parés, M. (coord.) (2009): *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Pharr, S. y R. Putnam (eds.) (2000): *Disaffected democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press.
- Pindado, F. (2008): *La participación ciudadana es la vida de las ciudades*, Barcelona, Ed. del Serbal.
- Pineda, C. (2005): "La participación ciudadana en España en el contexto de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local", en *Jornadas sobre Participación Ciudadana*, Almería.
- Pineda, C. (2011): "Mapa de Participación Ciudadana de los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de La Rioja", *Revista Berceo*, 160, pp. 21-45.
- Prats, J. (2005): *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Prieto-Martín, P. (2010): "(e)Participación en el ámbito local: caminando hacia una democracia colaborativa", Disponible en: [http://www.kyosei.org/docs\(e\)ParticipacionEnElAmbitoLocal.CaminandoHaciaUnaDemocraciaColaborativa.pdf](http://www.kyosei.org/docs(e)ParticipacionEnElAmbitoLocal.CaminandoHaciaUnaDemocraciaColaborativa.pdf), (Consulta: 18 de octubre de 2014).
- Putnam, R. D. (2002): *Solo en la bolera*, Barcelona, Galaxia-Gutemberg.
- Ramos Vielba, I. (2005): "Blogs políticas y democracia participativa en España", *VII Congreso de la AECPA*, Madrid, 21-23 de septiembre.
- Rodríguez García, M^a J., C. Mateos Mora y C. Navarro (2011): "La evaluación de los mecanismos de participación ciudadana a través de sus rendimientos. El caso de la feminización de los presupuestos participativos de Sevilla", *Revista Internacional de Organizaciones*, 7, pp. 175-191.
- Ruano, J. M. (2010): "Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana", *Política y Sociedad*, 47(3), pp. 93-108.
- Salvador, M. y C. Ramió (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, pp. 165-186.
- Sesma, L., P. Alarcón y J. Font (2011): "¿Por qué los ayuntamientos ponen en marcha políticas de participación? Experiencias recientes en Andalucía y la comunidad de Madrid", *Actas X Congreso de AECPA*, Murcia, 7-9 de septiembre de 2011.
- Sintomer, Y. y E. Ganuza (2011): *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*, París, La Découverte.
- Smith, I. et al. (eds.) (2007): *Disadvantaged by where you live? Neighborhood governance in contemporary urban policy*, Bristol, The Policy Press.
- Stoker, G. (ed.) (2000): *The New Politics of British Local Governance*, Londres, McMillan.
- Stoker, G. (2006): "Politics in mass democracies: destined to disappoint?", *Representation*, 42(3), pp. 181-194.
- Subirats, J. et al. (2001): *Experències de participació ciutadana en els municipis Catalans*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- Subirats, J. (2003): *Elementos de Nueva Política*, Barcelona, CCCB.

- Verge, T. (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, pp. 155-177.
- Wagenaar, H. (2007): “Governance, complexity and democratic participation: how citizens and public officials harness the complexities of neighborhood decline”, *The American Review of Public Administration*, 37, pp. 17-50.
- Wainwright, H. (2005): *Cómo ocupar el Estado: experiencias de democracia participativa*, Barcelona, Icaria.