



UNIVERSIDAD DE MURCIA

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO

La Participación Ciudadana en el Ámbito Local
de la Región de Murcia (2010-2020)

D.^a Esther Clavero Mira

2022



UNIVERSIDAD DE MURCIA

**ESCUELA INTERNACIONAL DE
DOCTORADO**

**La Participación Ciudadana en el Ámbito Local
de la Región de Murcia (2010-2020)**

Directores

Dr. D. Juan José García Escribano

Dr. D. Ángel José Olaz Capitán

Autora

Esther Clavero Mira

2022

Resumen

Esta tesis doctoral tiene como objetivo analizar los diferentes elementos que motivan la participación ciudadana en los municipios de la Región de Murcia. Se ha llevado a cabo a través del análisis de los múltiples factores que influyen en las distintas experiencias de intervención de la ciudadanía en la gestión pública local. El análisis de las dificultades deja entrever como la propia estructura administrativa, la falta de motivación de la ciudadanía o la debilidad del tejido asociativo que no se adapta a los procesos de digitalización de la sociedad, son parte del problema. Se suman la ausencia de consensos políticos, la falta de voluntad política de los actores que participan, y el alto esfuerzo que exige mantenerse en los procesos y en las relaciones con el poder, de ahí que la formación de redes de dependencia clientelar se convierta en uno de los riesgos limitantes para el desarrollo de la participación ciudadana.

Abstract

This doctoral thesis studies the different elements that motivate the citizen participation in the municipalities of the Region of Murcia. This goal has been achieved by means of the analysis of numerous factors that influence the different experiences of citizen intervention in local public management. The analysis demonstrates that administrative structure, lack of citizen motivation or weakness of associative network not adapted to digitization processes are part of the problem. Political consensus, lack of political will of actors, and high effort required to remain in power relations can be added. Hence, the formation of patronage dependency networks become one of the limiting risks for the development of citizen participation.

DEDICATORIA

A mi madre por enseñarme los valores fundamentales que guían mi vida; la justicia, la libertad y la igualdad. A mi familia por enseñarme que la rebeldía merece la pena.

A mi hijo, por su paciencia y porque su amor y su fuerza me han dado el impulso necesario para no desistir.

A Juanjo, uno de los pilares fundamentales de mi vida, por sus sabios consejos, por su inmensa generosidad, por enseñarme que la paciencia lo ordena todo y por estar siempre ahí. Sin él, no sería quien me siento.

A mis amigas y amigos, por su infaltable compañía, y por no dejarme sola en los múltiples desafíos que la vida me ha puesto delante

Y como no, a la maravillosa ciudadanía de Molina de Segura que se ha convertido en la inspiración de un proyecto que pretende aportar nuevas estrategias para una mejor gobernanza.

A todos ellos/as va dedicado este intenso tiempo de trabajo.

ÍNDICE GENERAL

AGRADECIMIENTOS	8
CAPÍTULO I.....	9
INTRODUCCIÓN Y ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN	9
1.1 Introducción	9
1.2 Estructura de la tesis	16
CAPÍTULO II.....	19
JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	19
2.1 Introducción	19
2.2 Objetivo principal (O_P).....	19
2.3 Objetivos específicos (O_E)	21
2.3.1 <i>Objetivo específico 1 (OE_1)</i>	21
2.3.2 <i>Objetivo específico 2 (OE_2)</i>	22
2.3.3 <i>Objetivo específico 3 (OE_3)</i>	23
2.3.4 <i>Objetivo específico 4 (OE_4)</i>	25
2.3.5 <i>Objetivo específico 5 (OE_5)</i>	27
2.3.6 <i>Objetivo específico 6 (OE_6)</i>	28
2.3.7 <i>Objetivo específico 7 (OE_7)</i>	29
CAPÍTULO III.....	31
MARCO TEÓRICO	31

3.1 Introducción	31
3.2 La participación: Causas, conceptos y ámbitos.....	32
3.2.1 <i>La crisis de la democracia representativa</i>	33
3.2.2 <i>Nuevas sociedades virtuales que trascienden a lo territorial</i>	46
3.2.3 <i>Más consecuencias de la pérdida de representatividad de los partidos: Contrapoder ciudadano</i>	49
3.2.4 <i>¿Qué es la participación ciudadana?</i>	54
3.2.5 <i>La participación para recuperar la conciencia ciudadana y la soberanía popular</i> ...66	
3.3 Los factores determinantes de la participación: finalidad, estructura y tiempo	68
3.4 La participación ciudadana en el ámbito local	73
3.5 Los motivos de la participación local.....	77
3.6 Los actores de la participación	79
3.7 Idoneidad y desafíos de la participación en el ámbito local.....	82
3.8 El contexto de la participación en España y en la Región de Murcia	85
3.9 El marco jurídico-institucional de la participación en España y en la Región de Murcia.	90
3.10 Cultura participativa y comportamiento cívico	98
3.11 Factores y variables explicativas sobre el contexto en el que se implementan las diferentes experiencias	100
CAPÍTULO IV	104
MARCO METODOLÓGICO	104
4.1 Perspectiva metodológica	104

4.2 Las técnicas	108
4.2.1 El cuestionario	109
4.2.2 La entrevista en profundidad.....	112
4.3 Aspectos muestrales.....	116
4.4 Variables más destacadas.....	119
CAPÍTULO V	122
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL DE LA REGIÓN DE MURCIA.....	122
5.1 Marco referencial en el ámbito de la geografía.....	122
5.1.1 Existencia de departamentos o concejalías de participación ciudadana.....	125
5.1.2 Recursos humanos destinados a la participación ciudadana en los ayuntamientos: Tipos de contratos y formación	128
5.1.3 Recursos del Presupuesto Municipal destinados a participación ciudadana en los últimos cuatro años	130
5.1.4 Servicios y/o equipamientos de Información y/o Participación Ciudadana de titularidad municipal	131
5.1.5 Ayuntamientos de la Región de Murcia que tienen Reglamento Orgánico Municipal, Reglamentos de Participación Ciudadana, Reglamento de Consejos Sectoriales, Reglamento del Defensor del Ciudadano y Normas Reguladoras de Subvenciones Generales.....	133
5.2 El momento de la Participación Ciudadana en el ámbito local regional atendiendo a las dimensiones jurídica, ideológica y al tamaño poblacional	139
5.3 La Participación Ciudadana en los Plenos y Comisiones de las entidades locales.....	141

5.4 Los Consejos Sectoriales o Juntas de entidades ciudadanas, barrio, distrito y/o núcleos rurales	143
5.5 Formas de difundir información institucional a las organizaciones y a la ciudadanía	146
5.6 Procedimientos de intervención ciudadana: eventos puntuales y procesos estables en el desarrollo de la Participación Ciudadana	157
5.7 Las actuaciones más habituales que caracterizan a la Participación Ciudadana.....	167
5.8 Relación entre participación electoral y desarrollo de experiencias participativas.....	171
CAPÍTULO VI.....	174
ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS.....	174
6.1. Análisis de contenidos	174
6.2 Sobre la necesidad de renovar la democracia local.....	175
6.2.1 <i>Desafección política y participación ciudadana</i>	177
6.2.2 <i>Reorganizar las relaciones entre la sociedad civil y el estado ante la nueva política</i>	180
6.3 Estructura participativa y sentido de pertenencia.....	184
6.4 Las motivaciones de la participación	193
6.5 El tamaño poblacional como dimensión determinante de la participación	196
6.6 La educación cívica y la participación en las decisiones del gobierno.....	199
6.7 Influencia de la ideología política en las experiencias participativas	201
6.8 El análisis del liderazgo.....	204
6.8.1 <i>El impulso institucional de la participación ciudadana en el ámbito local</i>	209

6.8.2 Una ciudadanía implicada en los procesos participativos. Tipo de experiencias participativas.....	214
6.9 De las competencias municipales y la autonomía de las entidades locales.....	221
6.9.1 Estructura administrativa en las entidades locales.....	225
6.9.2 Los instrumentos normativos en el ámbito local y el éxito de las experiencias	227
6.10 Elementos que favorecen una estructura participativa sólida.....	244
6.10.1 La percepción de utilidad de la participación ciudadana	246
6.11 Análisis de las dificultades de la participación ciudadana en el ámbito local.....	254
6.11.1 Más allá del territorio: El tránsito de un tipo de comunidades ancladas al territorio a la generación de comunidades cibernéticas	256
6.11.2 El envejecimiento del tejido asociativo tradicional y la brecha digital como dificultad	257
6.11.3 Ausencia de normativa regulatoria de los procesos y burocratización de los mismos	261
6.11.4 Dificultades asociadas a los actores de la participación ciudadana.....	262
CAPÍTULO VII	268
CONCLUSIONES	268
7.1 Las dimensiones de la participación ciudadana y sus dificultades en el ámbito local.....	268
7.2 La voluntad política como elemento clave del cambio cultural en el entorno local.....	276
7.3 El papel de los principales actores de la participación ciudadana en los municipios	279
7.4 La influencia del sentimiento de orgullo y/o frustración sobre la motivación para la participación.....	281

7.5 La importancia de la metodología de elaboración de la normativa y la necesidad de alcanzar un consenso político entre los diversos actores de la acción participativa	284
7.6 La influencia de la ideología política del gobierno local sobre el impulso de la participación ciudadana.....	286
7.7 El tamaño de los municipios en la Región de Murcia como variable trascendente en el desarrollo de proyectos participativos.....	290
7.8 El ímpetu por despertar un comportamiento cívico entre los ciudadanos que menos participan en las elecciones municipales.....	291
7.9 A modo de conclusión final.....	292
REFLEXIONES FINALES.....	294
ÍNDICE DE TABLAS	295
ÍNDICE DE FIGURAS	296
ÍNDICE DE GRÁFICOS	297
ÍNDICE DE MAPAS	300
ÍNDICE DE IMÁGENES	301
BIBLIOGRAFÍA	302
ANEXOS.....	317

AGRADECIMIENTOS

Todo trabajo de investigación académica acaba siendo el resultado de un gran número de voluntades. Quiero agradecer a todas ellas su tiempo y generosidad por haber contribuido a hacer posible el trabajo al que he dedicado tanto cariño y energía. En este sentido, debo agradecer a Juan José García Escribano y a Ángel Olaz Capitán su dedicación y tiempo invertido y su apoyo intelectual y moral. Por todo, muchísimas gracias.

A quienes han sido imprescindibles para concretar este trabajo: Elena y José Manuel, Juan Luis y Salva, y a todos los técnicos y técnicas de los Ayuntamientos de la Región de Murcia, a las autoridades públicas entrevistadas y a la ciudadanía implicada en mejorar la democracia local.

Mi inmenso agradecimiento a la Universidad de Murcia por ofrecer oportunidades para construir conocimiento y ponerlo al servicio de la sociedad. Sigamos haciendo fuerza para no perder ni una gota de calidad en instituciones que como ésta han ofrecido y ofrecen oportunidades a muchas generaciones.

Y como no, agradecer a Pepe Molina su aliento y la confianza que siempre depositó en mí, convencido de que esta sociedad puede ser mejor si entre todos generamos una cultura de paz. Como decía José Molina (2013):

La ciudad y sus barrios son donde hoy se vive la solidaridad de la nueva sociedad del siglo XXI [...] A los ciudadanos les corresponde participar, transformar con sus actuaciones las desviaciones del poder, de aquellas que no respetan los límites [...] Lo público es de los ciudadanos, secuestrar información es muy grave y reprobable. ¿Por qué ocultarlos? La publicidad es el mejor cortafuego de lo que no se desea: La corrupción.

Estamos en el camino.

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN Y ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Introducción

Las crisis que planean sobre la ciudadanía han llevado al cuestionamiento de la política tal como se venía concibiendo hasta ahora: los políticos, la política y el funcionamiento de las instituciones son vistos como problema y ambos son cada vez más deslegitimados por la propia ciudadanía. Ante estos nuevos contextos de disminución en los niveles de confianza hacia el funcionamiento de las instituciones y el rechazo hacia la política tradicional surgen nuevas formas de participación ciudadana que podrían convertirse en la respuesta que favorezca el fortalecimiento de la legitimidad y el reforzamiento de las instituciones democráticas.

La Constitución Española de 1978 muestra importantes compromisos para promover la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos (políticos, sociales, económicos y culturales) a través de la implementación de mecanismos institucionales de participación ciudadana. Sin embargo, los datos muestran una ciudadanía cada vez más desinteresada en las cuestiones políticas e institucionales, lo que hace pensar que los canales convencionales para involucrarla en las decisiones públicas se han convertido en insuficientes. Ese creciente desinterés que la ciudadanía siente por los asuntos públicos, en un momento histórico en el que se dispone de más información sobre la gestión que se hace en las administraciones públicas de la que se ha tenido nunca, es uno de los elementos que motivan a las administraciones para desarrollar nuevas estrategias para el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones. Sin obviar que el desarrollo de estos mecanismos también ejerce una función legitimadora de las políticas públicas hacia los gobiernos que las implementan.

Por otro lado, para muchas personas que disponen de unos mayores estándares de formación, de más y nuevas fuentes informativas y ante una mayor transparencia de la gestión pública, influir en las decisiones que afectan a su comunidad o al entorno más próximo se convierte en una motivación positiva que las mueve a la acción. Tales acciones, unas veces impulsadas por las instituciones, otras exigidas por los ciudadanos

acaban cumpliendo funciones de diversa índole, desde aquellas que legitiman las decisiones gubernamentales, hasta las que se implementan para influir con diferentes intensidades en el proceso de toma de decisiones públicas. Los niveles de intensidad participativa (desde funciones informativas y/o consultivas, hasta excepcionalmente, funciones de codecisión de la gestión pública) dependerán del desarrollo de las metodologías seleccionadas y de la voluntad de cada gobierno para ceder parcelas de poder.

Esta investigación pretende responder a preguntas tales como: ¿qué grado de implantación tienen las diferentes formas de participación ciudadana en las políticas locales en los ayuntamientos de la Región de Murcia?, ¿cómo se inserta la participación ciudadana en la estructura municipal, nivel en que se sitúa (concejalía, departamentos, jefaturas de servicio, delegaciones en ediles, etc.)?, ¿qué tipo de intervenciones tiene la ciudadanía en la administraciones locales?, ¿son experiencias permanentes o puntuales, de base asociativa o individual?, ¿están preparados los gobiernos para desarrollar estas nuevas estrategias? ¿están dispuestos a establecer mecanismos de cesión y de desconcentración del poder?

El sistema político español, y las instituciones democráticas occidentales no están pasando su mejor momento. Los casos de corrupción, la falta de capacidad para dar respuesta a situaciones derivadas de sociedades cada vez más complejas, los problemas de gestión de las administraciones públicas con mecanismos y procedimientos muchas veces anacrónicos, la exigencia de unas generaciones que ya han nacido con unos estándares de bienestar que requieren mejorar y que se manejan a escalas globales de relación, hacen del contexto político y social un escenario cada vez más complicado. Ante estos novedosos y distintos entornos cabría preguntarse cuál es el papel que la participación ciudadana puede jugar para una nueva forma de gobernanza.

En este sentido, muchas veces los gobiernos se ven obligados a introducir cambios para dar estabilidad al sistema político y democrático, y ofrecer estrategias a la ciudadanía para hacerla partícipe de la resolución de los problemas públicos y de la gestión pública, fundamentalmente en todo aquello que tenga relación con las cuestiones municipales, y de reorganización de la vida urbana. Es un hecho, que las experiencias más profundas se

desarrollan en el ámbito local donde la administración está en permanente contacto con sus administrados y la cercanía entre gobernantes y gobernados es mayor. Cabría por tanto reflexionar sobre la toma conjunta de decisiones públicas, y el sistema de atribución de competencias que por ley se establece para los gobiernos locales. En esta tesis doctoral, una de las variables centrales ha sido el tamaño de la comunidad política en la que se desarrollan las experiencias participativas, distinguiendo entre hábitats de menor tamaño, tamaño intermedio y grandes poblaciones, y formulándose el objetivo de estudiar si el impacto del tamaño poblacional es una dimensión determinante para el desarrollo de estas prácticas.

Como se decía al comienzo de esta introducción, entre los propósitos que enmarcan las diferentes experiencias participativas está la intención de redemocratizar el poder local, y legitimar el funcionamiento de las instituciones públicas y, de otro lado, redefinir un nuevo sistema de relaciones entre la ciudadanía y las autoridades locales. De ahí, que cada vez sea más común escuchar hablar de la noción de participación ciudadana por parte de actores políticos y sociales, y que se convierta en algo habitual la generación de nuevas dinámicas de intervención ciudadana en la vida pública para satisfacer las inquietudes de la ciudadanía, corregir el desgaste de las actuales democracias y atraer de nuevo hacia ámbitos más cercanos el poder político alejado por las dinámicas y los efectos de la globalización.

Esta tesis se acerca al fenómeno de la participación ciudadana local en la Región de Murcia, teniendo en cuenta que la intensidad participativa puede verse afectada por variables como el tamaño de los municipios, la ideología de sus gobiernos o la estructura asociativa que en ellos se haya desarrollado. Atendiendo, como desvelaba el *Barómetro de Primavera de 2021* del Grupo de Investigación Especial CEMOP de la *Universidad de Murcia*, que en la Región de Murcia la alta polarización política ha derivado en una importante polarización afectiva entre la propia ciudadanía, y entre la ciudadanía y la clase política ante la mayoría de los asuntos de la agenda pública española. Esto genera dos bloques enfrentados, y una animadversión política que rivaliza y separa emocionalmente la mayoría de las problemáticas sociales existentes en España, en la Región de Murcia y en sus municipios.

En este escenario, la profundización democrática se convierte en un reclamo de muchas asociaciones civiles y de parte de una ciudadanía cada vez más exigente que precisa nuevos modelos de relación y modernos esquemas institucionales de participación en los asuntos públicos. Al mismo tiempo, emergen nuevos valores e innovadoras formas de hacer política ante el fenómeno de desafección al propio sistema, y de pérdida de legitimidad e inestabilidad institucional derivadas de acontecimientos indeseados, como la corrupción y la impunidad del tradicional sistema en una sociedad en la que los problemas sociales y las desigualdades siguen creciendo. Esta situación, como señala Castillo (2017), lleva a situar las nociones de gobernanza y gobernabilidad:

En medio del debate académico y político que gira alrededor de la pregunta históricamente formulada acerca de cómo gobernar. Diversos autores afirman que estamos ante una transformación del Estado y la sociedad, en donde el primero no posee la experticia, el conocimiento y los recursos económicos y políticos necesarios y suficientes para gobernar por sí sólo, y necesita entonces aunar esfuerzos con otros actores que hacen parte del escenario global. Las múltiples interacciones sociales; los cambios en los sistemas políticos; la producción de redes a escalas globales, nacionales y locales; la aparición de organismos internacionales; la globalización; el cambio del paradigma económico impuesto por el neoliberalismo; los reclamos de participación de la ciudadanía; los nuevos instrumentos de control de políticas públicas; la democratización política; entre otros numerosos cambios, han generado un nuevo escenario para llevar a cabo el arte de gobernar. Sin duda, este escenario es complejo y debe ser comprendido de manera sistémica e interrelacional (p. 161).

La noción de participación ciudadana, entendida como la participación de la sociedad civil en los asuntos de gestión pública, es una creencia instalada y compartida en la mayoría de los discursos políticos, con relativa independencia de las sensibilidades ideológicas. Se puede subrayar que el largo periodo de democracia, con un funcionamiento indiscutiblemente positivo, pese a las dificultades y los intentos de retroceso hacia el modelo autocrático, la ha ido consolidando. En primer lugar, a través de los procesos de participación de la ciudadanía en la elección de sus representantes políticos, lo que conforma el modelo de democracia representativa, y, en segundo lugar,

como una forma de corregir los fallos y los efectos que ha supuesto el desgaste de la democracia actual.

Sin duda, el progreso de la sociedad, los mayores niveles educativos, las mayores cuotas de información, la mejora en la calidad de vida de la población española, entre otras causas, han motivado una mayor reclamación de la ciudadanía en la intervención de la gestión de los asuntos públicos, con múltiples experiencias de exigencia en tal sentido, como declaraciones, iniciativas populares, denuncias, demandas, propuestas, etc., además de la creación de instituciones tales como los Consejos de Transparencia y Buen Gobierno del Gobierno de España y organismos similares en las diferentes Comunidades Autónomas. Todas estas iniciativas plantean la necesidad de profundizar en un nuevo modelo participativo de la ciudadanía, más allá de la mera ocasión de intervenir en la elección de representantes cada cierto periodo de tiempo. En esta investigación se pretende profundizar en el conocimiento sobre la implantación y el funcionamiento de los nuevos canales de democracia participativa en el ámbito local de la Región de Murcia desde un análisis de los instrumentos dispuestos para el desarrollo de las experiencias y desde el sentido que los diferentes actores de los procesos (técnicos, políticos y ciudadanos) le dan a la acción.

El concepto de participación ciudadana entendida como la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, es ampliamente utilizado por gran parte de los actores políticos, independientemente de dónde se sitúen en el arco ideológico, y forma parte del dogma político de la mayoría de los partidos con representación institucional como se verá en los discursos de los distintos actores políticos. Sin embargo, las diferencias se pueden ver plasmadas en la implementación de las prácticas, comprobando hasta dónde es capaz de ceder el poder cada gobierno, o hasta dónde se considera que es suficiente que la ciudadanía se involucre. Las intensidades participativas que se observarán serán muy diferentes: desde el mero ofrecimiento de información, hasta la recogida de opinión, o permitir la participación en el diseño de las políticas públicas y en su implementación o en su posterior evaluación, así como en los niveles más avanzados a través de la codecisión total de ciertas políticas. Es en torno a la intensidad participativa y sus niveles, sobre lo que no suele haber directrices claras por parte de entidades de carácter supramunicipal ni un marco normativo enfocado a las administraciones locales.

Esta tesis doctoral tiene fundamentalmente una motivación académica, pero también el ánimo de contribuir a la reflexión sobre la actual democracia, las nuevas estrategias participativas y el nuevo sistema de relaciones que de ella se desprende. Se trata de acercar la mirada hacia los nuevos métodos de legitimación del sistema democrático en el ámbito local de la Región de Murcia. El objetivo general pretende confirmar con la suficiente solidez si los procesos participativos desarrollados en los diferentes municipios sirven realmente para la construcción colectiva del espacio público, cuáles son las principales fuentes de motivación de los gobiernos y de la propia ciudadanía y si estos procesos se adaptan a los diferentes contextos políticos, sociales y demográficos de cada entidad local. En definitiva, se trata de comprobar si existen pautas comunes que permitan definir un modelo de buenas prácticas en los municipios de la Región.

Esos modelos serán la consecuencia de la implementación de diferentes líneas estratégicas, normalmente con una visión renovadora y transformadora del municipalismo para afrontar los nuevos contextos. Estas experiencias pueden estar impulsadas por una parte motivada del tejido asociativo o bien promocionadas por las propias entidades locales. Será otro objetivo dilucidar en esta tesis doctoral si su éxito y permanencia están vinculados a estos factores de impulso. Se podría pensar que estos procesos de profundización democrática y porque no decirlo también de depuración, pueden ser el bálsamo que confiera a los gobernantes locales mayores cuotas de legitimidad en sus decisiones y devuelvan a la ciudadanía la confianza en el funcionamiento de las instituciones.

Los objetivos que dividen el planteamiento general serán por tanto poder describir los patrones de la participación ciudadana en los municipios de la Región de Murcia, asociando las distintas experiencias a los diferentes contextos sociales e institucionales en los que se desarrollan, teniendo en cuenta dimensiones como la existencia de normativa como un posible factor favorecedor del desarrollo de modelos de participación ciudadana de éxito. El efecto positivo que el desarrollo de prácticas participativas puede tener en la cohesión social será otra de las dimensiones que se tendrá en cuenta en esta tesis doctoral; en este sentido se tendrá en consideración que la identidad de las personas suele asociarse a componentes del entorno más próximo como es la calle, el barrio, el pueblo o la ciudad, y que la implementación de estrategias participativas puede conllevar

una mayor identificación individual con la comunidad, y un mayor desarrollo del sentido de pertenencia. Analizar si un mayor grado de identidad lleva a un más intenso desarrollo de los procesos de participación ciudadana, teniendo como motivación la construcción social y urbana del entorno, ha sido otro de los objetivos que se persiguen a lo largo de esta tesis.

El tamaño del hábitat también puede guardar alguna relación con la intensidad de la participación ciudadana en los contextos locales, del mismo modo que sucede con los procesos electorales municipales. Aparentemente, cuando se produce una menor implicación en la elección del gobierno local se podría intuir que existe un menor nivel de participación ciudadana en los procesos participativos locales, pero no es tan evidente la correspondencia. Las grandes ciudades son los lugares donde se produce una mayor diversidad y complejidad social, por lo que se muestran como los escenarios en los que mayor necesidad existe de crear espacios abiertos y seguros para que la ciudadanía pueda llegar a las instituciones para compartir planteamientos de ciudad y soluciones a posibles conflictos; sin embargo, en numerosas ocasiones la necesidad de alcanzar este propósito no se materializa en experiencias concretas.

Por otro lado, en el debate político, en los programas de los partidos y en sus disquisiciones públicas, el aspecto de la implicación y de la participación ciudadana es comúnmente compartido por la mayoría. En la presente investigación, se analizará si el discurso se convierte en acción y en voluntad política, es decir, se señalará la existencia de vínculos entre la ideología de los gobiernos locales y la apertura de nuevos espacios participativos para la gestión pública.

Se podrá advertir cómo detrás de cada uno de los sujetos de la acción (técnicos, políticos y ciudadanos) existe una noción diferenciada de participación ciudadana, y estas interpretaciones son las que marcarán el impulso y los modelos participativos. A través del análisis de sus discursos se estudiarán las dimensiones más características de los procesos ya existentes, identificando categorías como el tamaño de las comunidades políticas, la ideología de los gobiernos, los niveles de participación política, y la voluntad de los gobiernos para ceder ciertas parcelas de poder.

La clase política, los funcionarios públicos y la ciudadanía trasladan en la mayoría de las ocasiones, la necesidad de establecer un nuevo sistema de relaciones que mejore la gobernabilidad y recupere la legitimidad en las decisiones tomadas en el ámbito institucional como estrategia para dar mayor estabilidad al sistema político. Sin embargo, no se puede obviar que resignificar el mundo de las relaciones supone generar nuevas tensiones y conflictos en relación con el poder, aunque hay quien piensa que establecer mecanismos participativos y canalizar el descontento social o las demandas sociales, sirve para silenciar de alguna forma esos conflictos que ya existen.

1.2 Estructura de la tesis

La presente tesis consta de una introducción, siete capítulos, la bibliografía y los anexos, partes totalmente diferenciadas, pero íntimamente relacionadas.

En la introducción se muestra el interés y justificación que motivan esta tesis doctoral y que conforma junto a la exposición de la propia estructura de la tesis un capítulo inicial. En el capítulo segundo se proponen los objetivos generales y específicos de la investigación que guiarán el empeño de esta tesis doctoral. El tercer capítulo desarrolla el marco teórico general que permite definir las dimensiones de los conceptos fundamentales y centrar el marco general de estudio (temporal y socialmente), además de mostrar los dilemas y desafíos más importantes de los sistemas democráticos occidentales. También se define el papel de la ciudadanía en la gestión pública, y las formas planteadas para dar respuesta a los nuevos desafíos sociales y políticos. Estos aspectos buscan una aproximación conceptual y de contexto a las tendencias más relevantes, y su evolución, sin descuidar el marco sociopolítico, económico y cultural que mitiga o potencia estas prácticas. Se han tratado de definir los diferentes escenarios en los que emergen las nuevas experiencias; contextos de incertidumbre, pérdida de seguridad ante las crisis que vive el mundo occidental, y crisis de legitimidad de los actuales sistemas democráticos

Una vez perfilado el fenómeno social a estudiar, se plantea la programación de la investigación social para poder describir, analizar y desarrollar los objetivos que se proponen en el capítulo segundo. En el marco del capítulo cuarto se establecen las diferentes perspectivas metodológicas que seguirá este estudio, y las técnicas más

adecuadas para obtener el discurso de los principales sujetos activos de la participación, así como la disposición de recursos de los gobiernos municipales que reflejará la voluntad política de las instituciones locales.

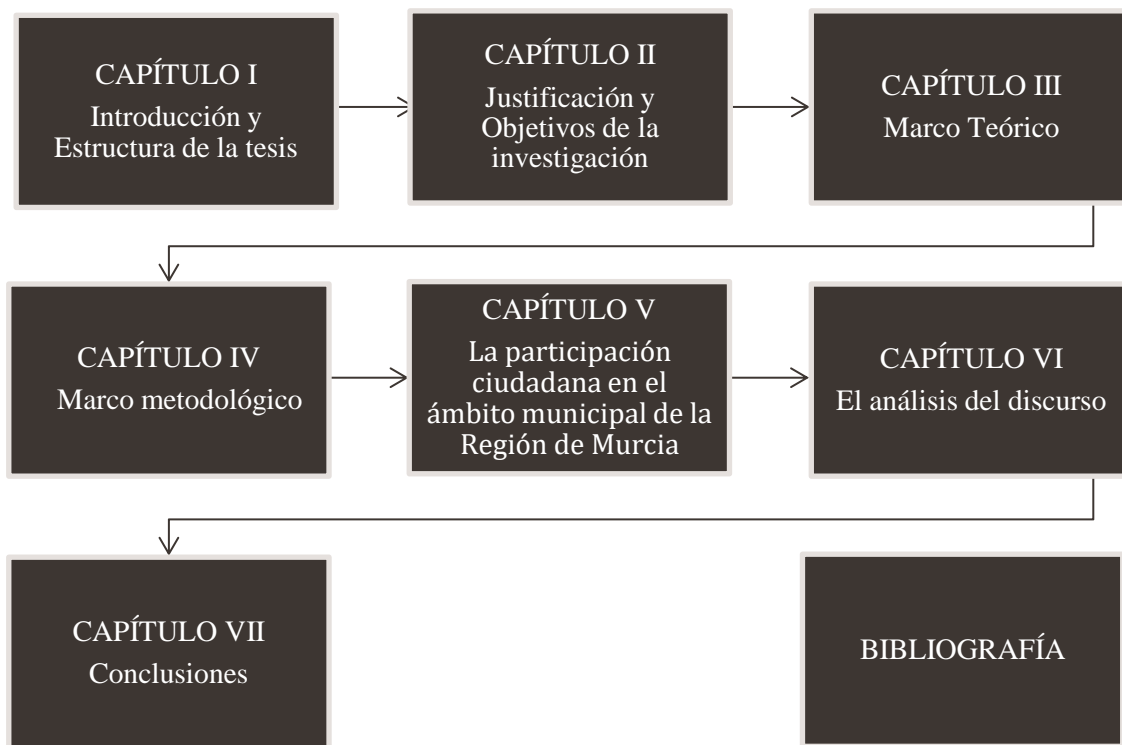
Para el análisis de los datos se han elaborado dos capítulos diferenciados que confirmarán el grado de implantación de los procesos participativos en el ámbito local de la Región de Murcia y su inserción en la estructura municipal:

- El capítulo quinto, en el que se analizan los datos extraídos del análisis cuantitativo, y
- El capítulo sexto en el que se analiza el discurso de los principales actores de la participación ciudadana en el ámbito municipal: técnicos, políticos y ciudadanos.

En virtud de estos análisis se alcanzará el capítulo séptimo, las conclusiones del trabajo de investigación y una serie de recomendaciones con el propósito de incentivar el debate sobre la participación ciudadana en la gestión pública municipal, como mecanismo para mejorar la calidad de vida de las personas y la eficiencia de las políticas públicas. Y, por último, se relacionará la bibliografía, tras la cual se presentan todos los anexos que corresponden a las herramientas utilizadas durante el trabajo de campo, entre otras: guion de las entrevistas, cuestionarios, tabla para la codificación de las entrevistas y una tabla con los datos de los municipios, que contempla datos como el momento en el que fueron aprobadas las diferentes normativas y reglamentos participativos municipales y la ideología de los gobiernos en los años que enmarcan el estudio.

En la figura 1 se representa una síntesis de la estructura elegida para el desarrollo de este trabajo de investigación.

FIGURA 1
Estructura de la tesis



Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO II

JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

2.1 Introducción

La construcción colectiva del espacio público se desarrolla desde diferentes motivaciones y los procesos se adaptan a los diversos contextos políticos, socio-económicos, culturales y demográficos de cada territorio, reflejando en cada práctica la identidad del lugar. Surge la necesidad de analizar la diversidad de prácticas y modos de gestión de la participación en relación con el contexto en el que se desarrolla la experiencia. En esta tesis doctoral se analizan las distintas prácticas existentes en los diferentes municipios de la Región de Murcia para poder conocer la pluralidad de procesos, y sus dimensiones: su intensidad, quiénes son los impulsores (ciudadanía o administración), y si su éxito puede ser vinculado a la fortaleza del movimiento asociativo, al tamaño de la población o a la ideología del partido en el gobierno manifestada a través de la voluntad política.

2.2 Objetivo principal (O_P)

Esta investigación pretende principalmente responder a una cuestión estratégica que ha guiado todo el proceso metodológico: ¿qué elementos tienen en común los procesos participativos de éxito en el ámbito local de la Región de Murcia?

Para poder responder a esta pregunta se ha definido un objetivo principal de investigación que permita conocer los elementos más relevantes entorno a las experiencias concretas de intervención de la ciudadana en la gestión pública local. Se define el objetivo principal (O_P) del siguiente modo:

Identificar y analizar los factores principales que han incidido en el desarrollo de la participación ciudadana en la gestión municipal de la Región de Murcia durante la década comprendida entre 2010 y 2020.

Se parte de un marco teórico general que reflexiona sobre si las actuales democracias precisan de un mayor grado de implicación entre administrados y administradores para recuperar la confianza en el funcionamiento de las instituciones y reducir de esta forma

el desapego de la ciudadanía por los asuntos públicos, la política y los políticos, nuevo talón de Aquiles del sistema institucional actual.

Para profundizar en el análisis se debe tener en cuenta la existencia de una gran complejidad de intereses; la presencia de una sociedad cada vez más plural, más interconectada globalmente y donde las soluciones a los diversos problemas de las nuevas estructuras sociales, políticas y económicas requieren también de mayor complejidad, pues:

El problema central de la política democrática es el de mantener la diversidad en el interior de la sociedad civil, tratando al tiempo de conseguir en cierta medida unidad, o ‘ligazón’ desde la autoridad política: Ex pluribus unum (Offe, 1992, p. 168).

Esto supone asumir al mismo tiempo la desterritorialización de la mayoría de los procesos de poder hasta ahora pegados al territorio.

Para afrontar estos nuevos contextos cada vez son más las experiencias municipales que van surgiendo por todo el territorio español, unas puestas en marcha e impulsadas por la ciudadanía, otras con la promoción de las entidades locales, pero en la mayoría de los casos, con una visión estratégica renovadora y transformadora del municipalismo. Y es que:

En particular, lo local se ha presentado como el ámbito que más se ha abierto al debate sobre la transformación del modelo de democracia y de gobierno en las democracias occidentales. Concretamente, nos referimos a que en este contexto es donde se prevé poder contemplar una mayor apertura del modelo democrático representativo a los planteamientos y valores del modelo participativo (Porro, 2012, p.388).

Una parte activa de la ciudadanía quiere ser impulsora de la transformación y construcción de su barrio o de su ciudad y para ello se exigen nuevas iniciativas, muchas de ellas vinculadas a las decisiones del gasto público como son los Presupuestos

Participativos y otro tipo de prácticas deliberativas y decisorias sobre el ejercicio del poder.

2.3 Objetivos específicos (O_E)

Se entienden los procesos participativos sobre los que se trabaja en esta investigación como aquellas experiencias que se encuentran al otro extremo de lo intangible, de lo impalpable y de la incertidumbre, iniciativas ciudadanas asentadas en el ámbito municipal que se convierte en el escenario favorable para rehacer y fortalecer el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía en el desarrollo de las políticas públicas.

Estos procesos de profundización democrática permiten abrir espacios para una participación más activa y directa de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas y confieren a los gobernantes locales mayor legitimidad en las decisiones, así como una mayor certidumbre y confianza en el funcionamiento de las instituciones. Por tanto, la participación ciudadana, tal y como se entiende conceptualmente en el desarrollo de esta tesis doctoral, supone un cambio de paradigma en el mundo asociativo haciéndolo pasar de la reivindicación y confrontación clásica con el poder, a la implicación en la vida social del municipio, a través de la cooperación con la institución local (Casellas y Solá, 2004). Quizá estas experiencias son la manera de volver a hacer confluir el poder con la política y el poder con el territorio, es decir, con sus soberanos.

Pero ¿hay más participación que nunca, o existe la misma de siempre? Para profundizar en el análisis de la participación ciudadana en los diferentes municipios de la Región de Murcia se ha dividido el objetivo general en siete objetivos específicos:

2.3.1 Objetivo específico 1 (OE_1)

Describir los elementos más relevantes de las experiencias participativas desarrolladas en el ámbito local de la Región de Murcia de la última década (2010 – 2020).

Para conocer los factores principales que han inducido a los diferentes municipios de la Región a poner en marcha procesos participativos, lo primero que se hará es una aproximación que permita identificar los procesos existentes en los diferentes territorios,

la frecuencia de las experiencias en el tiempo, es decir, si son aisladas o si forman parte de la vida pública de la ciudad de forma consolidada, y de otro lado, para profundizar en el análisis, se asociará este conocimiento a los diferentes escenarios y contextos sociales e institucionales en los que se desarrolle la práctica participativa para saber desde dónde se impulsan los procesos, cuáles son las metodologías aplicadas, si existe voluntad política, y si los procesos están condicionados de alguna manera por la ideología de los gobiernos municipales.

Para distinguir la participación ciudadana de otros tipos de intervención existente, se entenderá en todo momento que es aquella en la que se establecen canales entre la sociedad civil y el Estado para que la ciudadanía influya en la toma de decisiones públicas del segundo y que afectarán al entorno de los primeros. Centraremos estas experiencias en el ámbito municipal de la Región de Murcia. Así los protagonistas de la acción serán:

- Ciudadanía.
- Funcionarios públicos.
- Cargos políticos con responsabilidades de gobierno.

Con estos elementos se construirá el mapa de los diferentes modelos participativos existentes en el panorama regional (mapa regional de la participación).

2.3.2 Objetivo específico 2 (OE_2)

Analizar la metodología utilizada en cada municipio para la elaboración de las reglamentaciones locales de participación ciudadana, y determinar si su existencia contribuye al desarrollo de modelos de experiencias participativas de éxito.

La necesidad sobre la existencia de normativas municipales explícitas que regulen los procesos de participación ciudadana ha sido una cuestión muy debatida entre los movimientos ciudadanos desde hace décadas, tanto es así que la FEMP elaboró un marco general y las líneas estratégicas para su preparación en los diferentes ayuntamientos españoles. Sin embargo, la Constitución Española (CE) deja al albor de las entidades locales la voluntad de regular el derecho a la participación en la gestión pública (art. 9) reconociendo la autonomía de las entidades locales en su artículo 140. Por tanto, el modelo propuesto por la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante

FEMP) queda en una recomendación sometida a la voluntad política de cada gobierno municipal y, no todos los ayuntamientos tienen que disponer de normativas.

Existe normativamente la posibilidad de participar, y la oportunidad para que cada ayuntamiento establezca su propio marco legal dentro de su responsabilidad, dada la ambigüedad de las normativas supramunicipales. Se explicita de forma genérica, la oportunidad de articular instrumentos para la puesta en marcha de canales participativos en el ámbito municipal; sin embargo, se ignora si aquellos gobiernos locales que disponen de reglamentos propios han logrado abrir espacios efectivos para la participación de la ciudadanía en la gestión pública.

La realidad de las normativas muchas veces sigue la lógica del idioma. Tal y como la Real Academia Española (RAE) refleja y regula la lengua con una vocación descriptiva además de normativa, las leyes pretenden hacer algo similar, de ahí que con frecuencia se aprueben cuando se considera que existe consenso social suficiente sobre el hecho a regular, aunque bien es cierto que también pueden contribuir a marcar el camino de lo que debe ser.

Muchas veces será difícil establecer qué fue antes, si la normativa o la experiencia, pero si se podrá examinar la incidencia que una reglamentación sólida puede tener en la promoción de espacios abiertos a la participación de la ciudadanía. También si su elaboración ha sido fruto de un trabajo conjunto entre técnicos, políticos y ciudadanos, y cómo esto puede incidir en la posterior implicación para el desarrollo de esta.

Es uno de los objetivos de esta tesis doctoral, establecer si los Reglamentos contribuyen, como soportes normativos de la participación ciudadana, a regular y formalizar la estructura participativa, la creación de nuevos espacios y cauces de participación y la frecuencia de los nuevos procesos, y estudiar en qué modo la metodología para su elaboración puede ser el primer síntoma de la voluntad de unos y otros actores.

2.3.3 Objetivo específico 3 (OE_3)

Analizar en qué medida los municipios con estructuras asociativas fuertes y con influencia en los procesos de gobierno a través de canales participativos, desarrollan un mayor sentido de pertenencia a la comunidad.

Los espacios creados para la participación permiten la inclusión de la ciudadanía en el debate de los asuntos públicos y la deliberación sobre aquellas problemáticas que les afectan atribuyéndose la capacidad compartida con la administración para encontrar las soluciones más efectivas a esas situaciones planteadas. De este modo, cuanto más se acrecientan los niveles de la participación ciudadana más corresponsabilidad se asume en la solución final y parece el ámbito local, el lugar más propicio para establecer nuevas vías que permitan el desarrollo de los valores de una democracia participativa.

En este objetivo específico se plantea la importante vinculación que existe entre el sentido de afecto o de pertenencia a un lugar o comunidad física como elemento impulsor del compromiso de la ciudadanía para participar en la construcción del hábitat, en la transformación del entorno y en el cuidado de la comunidad en la que se vive. El sentido identitario se convierte en un factor de impulso para la incentivación de la acción de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Cabe pensar, que la práctica continua de procesos participativos acaba generando experiencia individual y colectiva, una nueva cultura política y el empoderamiento ciudadano que contribuye a un cambio de paradigma en las formas de interrelacionarse con la administración. Además, este sentido de identidad colectiva puede influir en la clase política aumentando su implicación con las problemáticas ciudadanas, y también en la ciudadanía transformando la percepción negativa que se tiene sobre los procedimientos administrativos y burocráticos provocando un aumento de las capacidades de resolución, mejora en la relación entre unos y otros y, en último extremo, generando enriquecimiento social para todas las partes.

La identidad de las personas suele asociarse a componentes del entorno más próximo, como es la calle, el barrio o el municipio y a los valores compartidos por la colectividad. En este marco de actuación, potenciar la acción colectiva podría tener efectos positivos en la recuperación de la confianza en las instituciones más próximas y en el desarrollo social. Concretamente, el hecho de ver satisfechas las necesidades y accesibles las soluciones, descendería la incertidumbre, procurando una mayor seguridad y autoestima ciudadana.

Para Maya (2004) en un artículo publicado sobre el sentido de comunidad y potenciación comunitaria:

La identificación con el vecindario guarda relación con la satisfacción comunitaria, promueve las relaciones con los vecinos y potencia la percepción de control sobre el entorno. Entre otros factores, el sentido de comunidad se ve afectado por el entorno físico y por la implicación en organizaciones comunitarias (p.81).

Se analizará si ese compromiso ciudadano cuenta con el respaldo de todas las formaciones políticas con representación institucional, es decir, si existe una cultura del consenso a través de pactos políticos para la participación ciudadana y para la acción colectiva del municipio. A través del voto se medirá el grado de consenso sobre los reglamentos de participación ciudadana, así como a través de la existencia de compromisos ciudadanos, cartas ciudadanas, objetivos de ciudad, pactos para la participación, etc., respecto de aquellos aspectos consensuados y aprobados en órganos municipales.

Para proveer a este estudio de evidencia científica y explicar este planteamiento, se estudiarán los asuntos (temas) tratados en los procesos participativos y las propuestas ciudadanas más relevantes para ver si son espacios de reclamación individual, o se trata demandas colectivas (bien común). Para alcanzar este tercer objetivo específico, se estudiará a su vez si en aquellos municipios con experiencias consolidadas se generan efectos positivos, como una mayor participación (movilización) y una permanencia de los procesos.

2.3.4 Objetivo específico 4 (OE_4)

Establecer la relación existente entre la presencia de mecanismos de intervención ciudadana en los asuntos públicos, con los niveles participación electoral local.

Tras bajos niveles de participación ciudadana se puede esconder la realidad de un tejido asociativo débil en el municipio y poco organizado dando lugar a interpretar una menor implicación en los procesos de la democracia representativa, es decir, en la elección del gobierno local en los comicios municipales. Si bien, existe una nutrida literatura académica sobre este fenómeno, también están quienes parecen afirmar lo contrario: que,

a mayores niveles de absentismo electoral, se producen mayores esfuerzos institucionales por abrir espacios de participación con el fin de motivar a la ciudadanía e implicarla en los asuntos públicos, es decir, producir un cambio en la cultura política de sus habitantes:

La crisis del Estado y de una cierta concepción y práctica de la política es la segunda vertiente que concurre en la vigencia de las prácticas participativas. El resultado es un mayor protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas, la crisis de la democracia representativa y corporativa, y una tendencia hacia la fragmentación y dispersión de las agremiaciones políticas (Restrepo, 2003, p.4).

En esta investigación se mostrará qué ocurre y qué relaciones se producen entre estas dimensiones en los municipios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, considerando que no es un solo factor el que determina el comportamiento electoral.

Para poder realizar comparaciones teniendo en cuenta variables sociodemográficas, se construirán grupos de municipios atendiendo al tamaño poblacional. Sin duda, esto facilitará la investigación y dará luz de cuáles son los elementos aliados de la participación, para la posterior comparación y selección en cada bloque de los casos más representativos.

La participación electoral es un indicador que ha de tenerse en cuenta para ver si se encuentra condicionado por la fuerza de la acción colectiva del municipio. La cuestión aquí radicará en averiguar para el caso de los municipios de la Región, si la alta o baja participación electoral en las votaciones municipales es motivación suficiente para que las instituciones movilicen a la población con un carácter instrumental, el de mejorar la participación política en las siguientes elecciones locales y, de otro lado, observar si esa intervención gubernamental ha sido eficaz, comprobando las experiencias activadas entre periodos electorales y la tasa de participación electoral en las elecciones municipales comprendidas en el periodo estudiado.

2.3.5 *Objetivo específico 5 (OE_5)*

Estudiar si el impacto del tamaño poblacional es una dimensión determinante para el desarrollo de experiencias participativas.

Es evidente que el tamaño de una población implica mayor diversidad y complejidad social, y también mayores recursos y capacidad financiera de la entidad local. Al mismo tiempo, esta dimensión demográfica puede estar vinculada al surgimiento de un mayor o menor número de prácticas participativas. En los contextos donde mayor es la complejidad económica, social y cultural, es más probable el alejamiento de la sociedad civil respecto de las instituciones y sus cargos públicos, por otro lado, se reconoce que estas condiciones aumentan en mayor escala el individualismo donde el sujeto rompe “los vínculos que le ligaban a las antiguas estructuras comunitarias (corporaciones, iglesias, castas o rangos)” (Finkelkraut, 2004, p.127) preocupándose menos por el interés general y haciendo más difícil esa necesaria unión de voluntades que construye el espacio público. A su vez, la mayor complejidad social derivada del mayor tamaño del hábitat aumenta la cantidad de problemáticas y se puede presuponer una mayor movilización de la población en la defensa de sus intereses, generando nuevos canales para la participación ciudadana como consecuencia del deterioro del vehículo que antes suponían los partidos políticos hacia la institución.

Se identificarán las características de los espacios abiertos a la participación atendiendo al tamaño del hábitat, y cómo las diferencias en las estructuras político-administrativas condicionan esas experiencias (la existencia de concejalías específicas, de personal técnico dedicado a la participación ciudadana, de normativa propia y de presupuesto para poder disponer de ciertas estructuras). Todas estas cuestiones quedan vinculadas a la voluntad política, pero también muy relacionadas con las posibilidades que ofrece el municipio atendiendo al tamaño del hábitat.

2.3.6 Objetivo específico 6 (OE_6)

Explorar la posible relación entre la ideología del partido político que sustenta el gobierno local (alcalde/sa) y la puesta en marcha y consolidación de procesos de participación ciudadana.

Está desapareciendo progresivamente el apoyo incondicional que las personas otorgaban al sistema político y a un único partido (su partido) atendiendo a la ideología política del mismo. Esto se une a una progresiva pérdida de confianza en los gobernantes que provoca consecuencias diferentes entre la ciudadanía; quienes se alejan desencantados de la misma y quienes dirigen su activismo hacia la defensa de los intereses ciudadanos, la colaboración con las instituciones y la vigilancia de las acciones gubernamentales.

Con este objetivo se pretende explicar las relaciones existentes entre los procesos participativos y las distintas formaciones políticas que sostienen los gobiernos locales, y si estas relaciones condicionan la frecuencia y las diferentes estrategias o metodologías de la participación, atendiendo a su ideología (progresista/conservadora), suponiendo que la ideología se traslada del nivel discursivo a las prácticas y las acciones.

En el transcurso del capítulo teórico se hablará de estas dos dimensiones o arranques desde los que se pueden poner en práctica la participación ciudadana; desde el esfuerzo e impulso ciudadano, convencido de que su intervención en las decisiones públicas las harán más eficientes y responderán auténticamente a las necesidades reales de la gente y del municipio y aquellas impulsadas desde las instituciones, por voluntad política del equipo de gobierno, bien por una cuestión instrumental, ganar las próximas elecciones, bien por una cuestión de convicción cívica y cultura política.

Realmente la expresión de la voluntad política es medible en forma de los recursos humanos y materiales que las autoridades locales destinan a los procesos participativos y pueden coincidir con momentos en los que la sociedad está inmersa en dificultades, pues como dice Brugué (2018): “Hemos de tomar decisiones difíciles [...] necesitamos tomar decisiones sabias y, por esta razón, necesitamos políticas que fomenten y articulen la participación ciudadana”, es el momento de crear espacios “donde el intercambio de argumentos genere aprendizaje y contribuya a la calidad de la decisión” (p.158). Estos

aspectos sugieren que no es el momento de equivocarse en el proceso de toma de decisiones.

Si se analizaran los discursos políticos de todas las formaciones políticas, difícilmente se advertiría la ausencia del relato sobre la implicación de la ciudadanía en la construcción de las ciudades. Pero ¿quiénes verdaderamente, una vez en el gobierno, ponen en marcha experiencias de este tipo?; ¿quiénes ponen los recursos materiales y humanos, económicos y normativos, para abrir estos canales para la participación? Esta dimensión simbólica entendida como “el conjunto de elementos discursivos e intelectuales que orientan las estrategias y las funciones planificadoras” (Cernadas, Pineda y Nebot, 2017, p.169) será primordial en el desarrollo de este objetivo. La planificación a través de reglamentos, registros de asociaciones, concejalía de participación y dotación de técnicos y recursos económicos para los procesos, serán indicadores necesarios para conocer la voluntad política del gobierno. También lo será la expresión que sobre las acciones hacen los principales actores entrevistados.

2.3.7 *Objetivo específico 7 (OE_7)*

Determinar la relación entre la percepción de utilidad que la ciudadanía tiene respecto de los procesos participativos (alcanzar los objetivos propuestos) y el éxito de los modelos.

La ciudadanía parece sentir que los canales convencionales de participación política resultan insuficientes para comunicarse con los representantes políticos y que reconozcan así los verdaderos problemas sociales. A su vez, es más conocedora que nunca de la política institucional del gobierno debido a una mayor difusión de la información, y de los asuntos que conforman la agenda pública. Este acercamiento a los asuntos se transforma en una mayor necesidad de participación pública efectiva y cuya profundidad se mostrará acorde al tipo de interés que se manifieste al participar:

Interés general (su ‘causa’) y su opinión sobre los mecanismos institucionales del sistema político: a) Ciudadanos ‘democrático-liberales ideales’: participan tanto mediante formas convencionales como no convencionales.... b) Ciudadanos ‘apáticos-conformistas’: son ciudadanos que tampoco participan de causas

colectivas..., pero si manifiestan un cierto apoyo al sistema político institucionalizado..., si bien son los más proclives a caer bajo la influencia de la llamada de los movimientos populistas... c) Ciudadanos ‘solidarios-alternativos’: tienen valores comunitarios y comparten una idea del interés general y las causas colectivas.... Estos ciudadanos rechazan las formas de participación convencionales (Oñate, 2004, p.23)

Y, por último, están los ciudadanos abandonados al privatismo político y social, que desconfían del sistema político en general, pero no se interesan por participar de ninguna forma.

La mayor información sobre las cuestiones públicas que afectan a la ciudadanía, unido a la percepción de utilidad positiva sobre la participación ciudadana por parte de las organizaciones y de los individuos que se involucran, se convierten en dos potenciadores de la acción para tratar “de lograr un control, más inmediato y amplio sobre las élites políticas” (Offe, 1992, p. 164). Presumiblemente, la ausencia de esa percepción de utilidad supone frustración ciudadana y puede hacer que el impulso y fomento de la participación recaiga sobre las instituciones. En consecuencia, a las diferentes dimensiones que condicionan la participación, se suma la percepción de utilidad que se tiene de la misma.

Es oportuno concluir que los objetivos específicos permitirán reconocer los factores instrumentales y subjetivos de la acción participativa, y en este sentido comprender la profundidad y la conexión entre las variables que favorecen un proyecto participativo en el contexto local regional.

CAPÍTULO III

MARCO TEÓRICO

3.1 Introducción

Se hace precisa una aclaración de los conceptos más relevantes de la investigación, así como una revisión teórica que contextualice y encuadre el desarrollo de este trabajo. A partir de esta consideración de la literatura académica centrada en los procesos democráticos y la participación ciudadana como elemento sumatorio de la democracia, se pasará a la recogida de datos que expliquen y desarrollen los objetivos fundamentales de esta tesis doctoral. Se cruzará una metodología basada en la descripción a través del método cuantitativo con el método cualitativo centrado en la técnica de la entrevista de quienes son actores principales de los procesos (técnicos, políticos y ciudadanos).

En primer lugar, en este capítulo distribuido en once apartados, se enmarcarán los distintos aspectos que influyen en los procesos participativos desarrollados en el ámbito municipal de la Región de Murcia. Esto implica una breve explicación de lo que aquí se entiende por participación ciudadana, las causas que la pueden motivar en un contexto sociopolítico como el actual, los conceptos más relevantes, y los ámbitos a los que se circunscribe con mayor frecuencia.

Qué duda cabe que compartir la toma de decisiones con la ciudadanía modifica el sistema de relaciones entre representantes públicos y sociedad civil. Poner el poder en el centro del debate, ha sido y es una cuestión muy debatida en el mundo académico, y en tal sentido, también se hablará en este capítulo. Se abordará la participación ciudadana como una de las consecuencias de la crisis de legitimidad de las instituciones. A su vez, serán objetos ineludibles de este capítulo el lugar (institución pública o sociedad civil) desde el que se impulsan las experiencias, los actores más relevantes de la participación, y la evolución del marco legal. Como ineludibles son las importantes transformaciones que ciertas tecnologías, y fundamentalmente Internet han supuesto, no sólo en la significación del espacio y el tiempo, sino también en las estructuras de pensamiento y las formas de relación. Elementos todos que influirán de alguna manera en el diseño de los nuevos modelos de participación de la ciudadanía en la gestión pública.

3.2 La participación: Causas, conceptos y ámbitos

Participar es, por definición, tomar parte, tener parte en algo, ser parte de algo. Sin duda, las personas, la población, la ciudadanía ejercen este papel de participantes en los diferentes espacios y tiempos de la vida de la comunidad a la que pertenecen, en la que se relacionan, trabajan, toman decisiones, etc., de ahí el carácter natural y propio de la participación ciudadana en la vida de la cotidianeidad de la comunidad, al margen de la concreción en el terreno de la gobernanza, que nos ocupará en este estudio. De tal modo que analizar la participación de la ciudadanía en la vida pública requiere tener presente cuál es la naturaleza de la intervención de los ciudadanos en la comunidad, como algo precisable y aplicable a diferentes escenarios y comunidades políticas.

Si a todo lo anterior, sumamos que la ciudadanía tiene más actitudes participativas de las que ha tenido nunca para intervenir en los asuntos políticos y económicos (mayores niveles educativos, mayor accesibilidad a las fuentes de información, etc.) y lo expresa a través de acontecimientos imprevisibles como manifestaciones y movilizaciones, pero también en su mayor implicación en cuestiones hasta ahora reservadas para el Estado (Offe, 1992), parece comprensible que se estén poniendo las semillas para el pleno desarrollo de una nueva cultura de participación ciudadana.

No obstante, el hecho de participar en la vida de la comunidad se produce de forma ordinaria y permanente, aunque al referirla y concretarla en el terreno político, y en la intervención directa en las cuestiones públicas (gestión, decisión e influencia) la anclamos en temas más concretos como los fenómenos que se verán con posterioridad de “irrupción” e “invitación”. La participación ciudadana puede convertirse, no solo en la forma de canalizar el malestar ciudadano, sino en el remedio de otro tipo de culturas representativas que se hacen evidentes cuando la democracia falla, como la cultura clientelar, o la cultura de súbditos. Así pues, en el ámbito institucional, la participación ciudadana es la adecuación de la gobernanza a lo que es natural en la sociedad, entendiendo que los representantes del pueblo ejercen esa representación en nombre de los ciudadanos y con obligación de defender sus intereses. Es una cuestión de escala, no de sustancia. La elección de representantes es una derivada de la estructuración, reparto de funciones y especializaciones que requiere una comunidad en la medida que crece y

se hace compleja. En palabras del profesor García Escribano (2009), “la complejidad y heterogeneidad de las sociedades actuales, donde una democracia directa de los asuntos públicos implicaría unos grados de compromiso imposibles de desempeñar por los ciudadanos, conducen a la exigencia de una *democracia representativa*” (pp.17-18).

Así, la naturaleza de la democracia participativa y la de representación estarían ancladas en la misma raíz. El debate estará en cuánto debe pesar una más que la otra, o cuando es el momento de dar protagonismo a la participación de la ciudadanía en un sistema estructurado en la representatividad. En esta tesis se desea averiguar si las experiencias son fruto de un cambio cultural, y suponen un esfuerzo por el que se diseñan instrumentos para la implicación ciudadana en la gestión pública, o son una simple mistificación reflejo de una moda con efectos inocuos en el sistema institucional. Esfuerzos que se derivan del derecho de los individuos a conocer e intervenir en aquello que les afecta por el mero hecho de pertenecer a una comunidad. En este último punto las experiencias se enfocarían en complementar los mecanismos de representación política para frenar el creciente distanciamiento entre los representantes políticos y la sociedad. Se articulan nuevas formas de acción colectiva como remedio ante la crisis de legitimidad existente respecto del sistema democrático representativo y los peligros que supone la falta de confianza en nuestros representantes públicos y en nuestro sistema institucional; es decir, puede convertirse en la fórmula para revestir de legitimidad la acción pública.

Las causas para su mayor expansión pueden estar localizadas en uno de los problemas centrales de las sociedades contemporáneas como es la falta de confianza en el sistema político, y la creciente pérdida de legitimidad del Estado (Sorj, 2005). El distanciamiento de la ciudadanía, reconocer los problemas reales, diseñar las políticas adecuadas, encontrar la mayor eficiencia en el gasto público son debilidades o déficits de las democracias actuales que se convierten en la oportunidad para mover la balanza y procurar su revitalización.

3.2.1 La crisis de la democracia representativa

En las sociedades actuales los derechos sociales se universalizan y los derechos políticos se reafirman. Esto permite aumentar el número de reivindicaciones y las exigencias de participación de ciertas colectividades e individualidades en la organización política y en

la integración en dinámicas públicas de participación. Si bien, este momento coincide con una redefinición de las relaciones entre el sistema político y la ciudadanía promovido entre otras cuestiones por la mayor formación e información de los ciudadanos, y por los nuevos sistemas digitales que hacen más fluidas las relaciones, transforman a los actores y las formas de participar.

A estos nuevos retos se enfrenta la gobernanza en los actuales sistemas democráticos occidentales. La colectividad se redefine y se expande hacia el espacio virtual, cambiando incluso las temáticas que los reúnen. Sin embargo, la mayoría de las experiencias participativas que pretenden influir de forma directa en las decisiones públicas, siguen haciéndolo desde un prisma urbano. Las comunidades políticas menores se convierten en los escenarios donde mejor se visibilizan las interacciones entre la sociedad civil y las autoridades políticas. Se convierten en los escenarios dónde más rápido surten los efectos de la puesta en marcha de los mecanismos participativos.

En esta tesis doctoral se estudiarán las experiencias desarrolladas en el ámbito local de la Región de Murcia, durante la década comprendida entre 2010 y 2020, y se abordará bajo dos prismas principales: por un lado, como reacción ciudadana para rearmar la democracia y frenar el debilitamiento del Estado de Bienestar, manteniendo así los principios sobre los que se cimentó la democracia (igualdad social, económica y jurídica); y por otro, como táctica institucional para legitimar las decisiones del sistema político (Torcal y Montero, 2006).

A lo largo de la investigación se explorarán los modelos más sobresalientes de democracia participativa en las localidades de la Región y, si son las instituciones públicas locales (por invitación) las que facilitan el camino para que se desarrollen herramientas participativas o, es la presión ciudadana (por irrupción) la que consigue implantar algunos de estos procesos (Blas e Ibarra, 2006, p.22). Ahondar en estas cuestiones requiere analizar las principales dimensiones de la crisis de legitimidad de la democracia representativa, y el protagonismo que en este contexto alcanzan las nuevas metodologías participativas. Las diferencias entre las iniciativas impulsadas por los gobiernos y las promovidas por la sociedad civil pueden basarse en las temáticas a tratar,

los problemas a debatir o, las metodologías planteadas para su solución (Fontcuberta y Ganuza, 2011).

Tal vez cabría preguntarse si la democracia está pensada para que los individuos participen más allá de elegir a sus representantes cada cuatro años. O si el sentido para el que fue diseñado el sistema de democracia parlamentaria tiene sus limitaciones. También se podría señalar un desgaste y desactualización del sistema en un mundo que ha sufrido múltiples procesos transformadores como por ejemplo la globalización, y en el que el control del poder no se ha adaptado a las nuevas circunstancias. Además, se ha abusado tanto de su funcionamiento en el ejercicio del poder por parte de las élites políticas, y funcionariales, que ha acabado cayendo en una profunda crisis sistémica. Y es que buena parte del quehacer de las instituciones democráticas depende no tanto, o no sólo de las élites políticas, como de su burocracia (Lapuente, 2017), es decir, de los funcionarios públicos que mantienen la estructura administrativa en el devenir diario.

Barbet (2017) considera que “las democracias liberales representativas les otorgan (a los parlamentos) uno de los roles más importantes para su funcionamiento, el de representar al pueblo y sus intereses en el proceso de toma de decisiones” (p.131). Por otro lado, Cordourier (2015) en un análisis de las diferentes formas de participación ciudadana a partir de la teoría democrática de Dhal (1992), considera relevante “estudiar las instituciones para explicar los niveles y tipos de participación de la ciudadanía, pues aquellas guardan una relación directa con la acción” (p.580), y plantea dos dimensiones en las que se pueden mover los sistemas democráticos en procesos de cambio:

La oposición (debate o lucha) y la participación. De manera que los regímenes pueden ser analizados en función de la amplitud con la que las instituciones garantizan a ciudadanos libertades para, por una parte, oponerse al gobierno, y por otra, participar en... el control y discusión pública del gobierno (p.582).

El sistema democrático cuenta con diferentes formas de expresión y con instrumentos diferentes atendiendo al grado de desarrollo de una u otra dimensión. La “representativa es la más conocida y practicada [...] se reduce sólo a eso, a elegir intermediarios [...] por eso, es importante que haya mecanismos, canales de control y seguimiento de lo que hacen esos representantes” (Pindado, 2017, p.595).

Es necesario establecer sistemas de control al poder cedido legítimamente a los responsables públicos a través de mecanismos para la rendición de cuentas, el acceso a la información y dispositivos para la transparencia, pues no siempre tienen por qué actuar bien o cumplir lo comprometido. En el otro extremo se encuentra la democracia directa en la que la ciudadanía toma las decisiones sin intermediarios, directamente: el referéndum, la iniciativa popular etc., son las herramientas más conocidas de este modelo. Por último, estaría la democracia dialógica o deliberativa, en la que “la ciudadanía actúa como acelerador provocando la entrada en la agenda pública de actuaciones no previstas por el nivel representativo” (Pindado, 2017, p.595). Los mecanismos más comunes para desarrollar estas prácticas son procesos de participación, tales como presupuestos participativos, asambleas o consejos sectoriales, entre otros. Todos estos dispositivos contribuyen positivamente a esas nuevas formas que complementan la democracia representativa, y orientan hacia el cambio cultural que establece un nuevo marco de relaciones entre la sociedad civil y las instituciones y sus representantes.

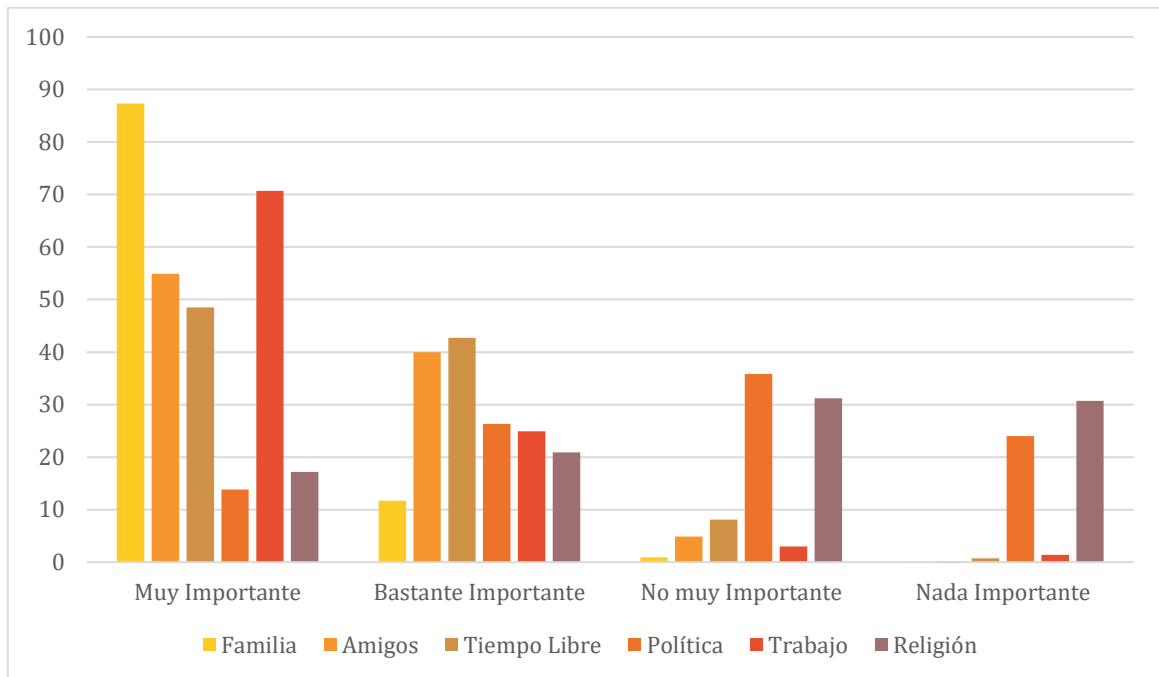
No se puede obviar el papel fundamental que ha tenido nuestro sistema democrático en la relación que han mantenido mercado o capitalismo y democracia. Han podido convivir, pero en una permanente pugna por mantener el equilibrio entre bienestar social y liberalismo a través de regulaciones de mercado. De ahí surge la necesidad de que las instituciones se adapten a las nuevas transformaciones económicas, que conllevan cambios sociales y culturales. Hace falta una democracia parlamentaria sólida y fuerte, capaz de proteger y garantizar bienestar a nuestras sociedades, y neutralizar las desigualdades que generan los poderes económicos sin limitaciones (Subirats, 2005).

La posmodernidad ha cambiado los paradigmas de la sociedad moderna que se conocían hasta el momento, donde el trabajo, y el privilegio eran marcas de distinción entre los ciudadanos, ya no importa tanto qué posición se ocupa en el orden social, sino de qué capacidad de consumo se dispone, “comprar ya no es un mal necesario, sino una actividad de ocio” (Lyon, 1997, p.104), y he aquí el cambio cultural más importante, el paso a la sociedad de consumo, un nuevo tipo de sociedad en la que a través del consumo marcado por los medios de comunicación, todos pueden aspirar al ideal de igualdad. Es posible que, en este contexto, la ciudadanía organizada a través de canales para la participación

tenga un valor extraordinario al intentar velar por ciertos valores de la modernidad, garantes de la protección social de la ciudadanía.

El individualismo desagrega a los grupos humanos convirtiéndolos en “asociaciones de personas independientes. Este gran vuelco no anula las jerarquías sociales, pero modifica en profundidad la forma de mirar la desigualdad que vemos” (Finkelkraut, 2004, p.108). Ya no es la colectividad la que nos define, el lugar social al que pertenecemos, sino que es el individuo el que construye el colectivo del que quiere formar parte. Perder ciertas conexiones, o ciertos valores grupales o de la colectividad puede tener sus inconvenientes, pues las posiciones desiguales que siguen existiendo, ya no se explican por la acción de factores externos: sociales, económicos y simbólicos, sino que es el propio individuo el que ha fracasado en su proyecto vital.

Barbet (2017) hace un análisis de la *World Values Surveys* (Encuesta Mundial de Valores) para mostrar el cambio de valores de la ciudadanía sobre las distintas instituciones de los sistemas democráticos en casi 80 países y utiliza la *European Social Survey* (Encuesta Social Europea) para medir los niveles de confianza en las mismas. En la última *World Values Surveys* (en adelante WVS) en la que se incluye a España, realizada en 2017, se observa cómo la política es considerada por los entrevistados como el factor menos importante de sus vidas (Gráfico 1), poniendo por delante variables como la familia, el trabajo, el tiempo libre, la religión y los amigos.

GRÁFICO 1**Importancia en la vida World Values Survey Wave 7 (2017-2020)**

Fuente: Elaborado a partir de los datos de la World Values Survey Wave 7 (2017-2020).
<https://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>

La tabla 1 muestra la evolución respecto de la importancia que se le otorga a la política en España. Se observa, casi una década después, que los ciudadanos españoles le otorgan a la política un mayor grado de importancia. Estas circunstancias afectan al comportamiento político de la ciudadanía que establece nuevas estrategias con el ánimo de tener mayor presencia en las decisiones públicas.

TABLA 1**Importancia de la política para los ciudadanos españoles según la WVS**

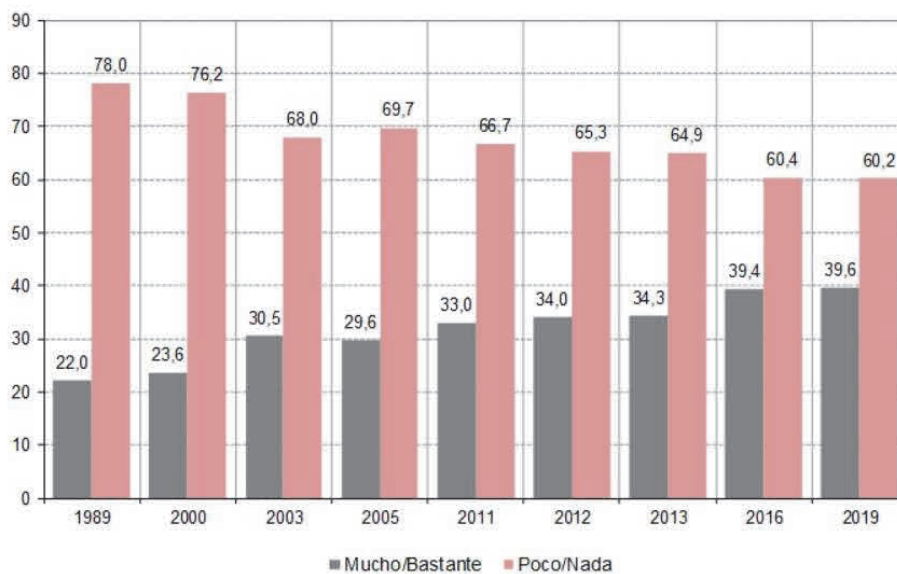
	Wave 6 (2010-2014)	Wave 7 (2017-2020)
Muy Importante	5.9	13.8
Bastante Importante	15.8	26.3
No muy Importante	41.0	35.8
Nada importante	36.5	24

Fuente: Elaborado a partir de los datos de la World Values Survey Wave 6 y 7.
<https://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>

Sin embargo, aunque no sea trascendente en sus vidas, para los españoles las cuestiones políticas han ido adquiriendo importancia en los últimos años. Si el grado de interés por la política a finales de la década de los ochenta era mucho o bastante para el 22% de los españoles, en la actualidad, como se puede observar el Gráfico 2, se acerca al 40%, lo que respalda las tesis de que la ciudadanía se preocupa más por los asuntos públicos y probablemente exige mayor participación en ellos.

GRÁFICO 2

Interés por la política, España 1989-2019 (%)



Fuente: Estudios CIS núms. 1978, 2382, 2588, 2915, 2973, 3007, 3145 y 3263.

La política representa una herramienta transformadora de las sociedades para solucionar lo que se considera injusto, y para resolver las demandas y necesidades sociales. El sistema político se establece como el cauce que conecta a la sociedad civil con las autoridades políticas, estableciendo un modelo de relaciones. Este sistema se consideró idóneo para hacer real y tangible la democracia representativa y se confió en su potencial democratizador. Haciendo referencia a las palabras Quim Brugué en las Jornadas *Una visión contemporánea de la democracia directa*, organizadas por la Fundación Manuel Giménez Abad en 2009 afirmaba, en su intervención que llevaba por título “¡¡Es la política, estúpidos!!”, que se vive un tiempo triste para la política por su descrédito, debido al mal uso que en ocasiones se ha hecho del poder. Pero realmente:

La política, en definitiva, nace del conflicto y se convierte en una manera civilizada de aprovecharse del mismo. Reconoce la existencia de intereses y posiciones diferentes, pero apuesta por usar el diálogo como mecanismo para alcanzar respuestas y posiciones de síntesis. Solón, uno de los grandes legisladores del siglo de oro de la democracia ateniense (siglo V a.C), definía la política como “eunomía”; es decir, como equilibrio, como la capacidad de buscar la síntesis entre posiciones legítimamente diferentes. La política no sería, por lo tanto, una guerra para declarar ganadores y perdedores sino una conversación para determinar los espacios de intersección en el cual vivir juntos (pp.3-4).

También Pindado (2017) afirma que:

La política es la respuesta al desacuerdo, la manera de regular la tensión social mediante decisiones que, afectan y obligan a todos los miembros de la comunidad, evitando que cada miembro o cada grupo actúe por su cuenta. Porque sin política, los conflictos no se resuelven, se heredan (p.592).

Según un estudio del *Centro para el Futuro de la Democracia de la Universidad de Cambridge*, reseñado por un diario chileno, la “insatisfacción con la democracia en los países más desarrollados, particularmente en EE.UU. y Reino Unido, nunca fue tan grande como ahora”, concluyendo que 2019 culminó con “el nivel más alto de descontento democrático jamás registrado” (*La Tercera*, 29 de enero de 2020).

También a través de la *Encuesta Social Europea* se puede indagar sobre la percepción de la crisis de legitimidad por países. Se desprende de los datos de esta encuesta para 2014 que China mostraba los niveles de confianza más altos del mundo respecto de sus instituciones, mientras que “el sur de Europa (España y Portugal) revelan niveles de confianza en el Parlamento inferiores al 40 por ciento” (Barbet, 2017, p.135). Para esta misma autora, la existencia de desconfianza hacia una institución concreta, como el Parlamento, no significa que exista una crisis de legitimidad de todo el sistema, son otras variables explicativas las que, en su caso, podrían confirmarlo, como tener poco interés en los partidos políticos o poca confianza en sus líderes. Así, la desconfianza en ciertas instituciones democráticas no pone en entredicho la democracia ni el sistema

representativo, sino que centran el foco en el resultado poco satisfactorio de las políticas públicas, y cuestionan a la labor de los actores políticos (De Marco et al., 2018).

Otra variable que indica el desapego que los ciudadanos sienten hacia los partidos políticos la facilita también la WVS. Según los datos de esta encuesta, la afiliación de los ciudadanos a las organizaciones políticas es ínfima, pues de los encuestados el 95.2% no formaba parte de la membresía de ninguna formación política en el año, y sólo el 0.8% reconocían ser miembros activos de organizaciones políticas. La causa puede encontrarse en la desconfianza que los ciudadanos profesan hacia este tipo de formaciones, lo que hace que su implicación sea mínima. Aunque como ya se ha comentado, el foco de la desconfianza no está puesto en el propio sistema institucional. ni en la democracia, el menosprecio se dirige hacia las políticas y los políticos que acaba teniendo consecuencias para el sistema, entre ellas la dependencia sistémica de los partidos respecto de las instituciones públicas en cuanto a financiación, estructura, recursos, etc. (Torcal y Montero, 2006), al carecer de un número suficiente de afiliados que lo sostengan.

Según Barbet (2017) existen dos dimensiones a tener en cuenta para medir el grado de confianza de la ciudadanía hacia el sistema democrático; la propia naturaleza de las instituciones en las que se sustenta la democracia representativa, o bien el uso que se hace de ellas, es decir, su funcionamiento. Y es que asistimos a cambios sociales significativos: el consumismo desplaza el interés por lo público y se pasa de la defensa de la colectividad, a la defensa de la individualidad, emergiendo el narcisismo cómo:

La revolución de las necesidades y su ética hedonista lo que, al atomizar suavemente a los individuos, al vaciar poco a poco las finalidades sociales de su significado profundo, ha permitido que el discurso *psi* se injerte en lo social, convirtiéndose en un nuevo ethos de masa. (Lipovetsky, 1996, p.52)

Estas transformaciones profundas, han modificado las formas en las que tradicionalmente se han relacionado ciudadanía y Estado, generando nuevos discursos, nuevas problemáticas, nuevas dinámicas y nuevos actores, así como nuevas “prácticas informales y sujetos políticos no totalmente reconocidos” y que “pueden no obstante funcionar como elementos activos en el entorno político” (Sassen, 2003, p.90).

Inglehart (2005) relaciona las actitudes de los ciudadanos con el grado de democracia de los países y la calidad de sus instituciones, al considerar que el “vínculo entre creencias y valores y el mundo real es muy fuerte” (p.24). Por otra parte, Maldonado (2013) distingue dos niveles de la desafección política; por un lado, el desapego político, y por otro, la desafección institucional. Es decir, falta de legitimidad del sistema político, poca confianza en sus instituciones y en su funcionamiento y una ciudadanía desinteresada de los asuntos públicos en los que encuentra muy difícil poder ejercer algún tipo de influencia. Todo esto hace pensar que el funcionamiento de las actuales democracias occidentales esté cuestionado. Este fenómeno es conocido como desafección política y es el principal detonante de las nuevas formas de hacer política que deben dar respuesta a la extraordinaria pluralidad de opiniones que concurren en una sociedad cada vez más compleja y a la que los pesados partidos de masas, que hicieron frente al mercado a través de políticas keynesianas, hoy no son capaces de adaptarse.

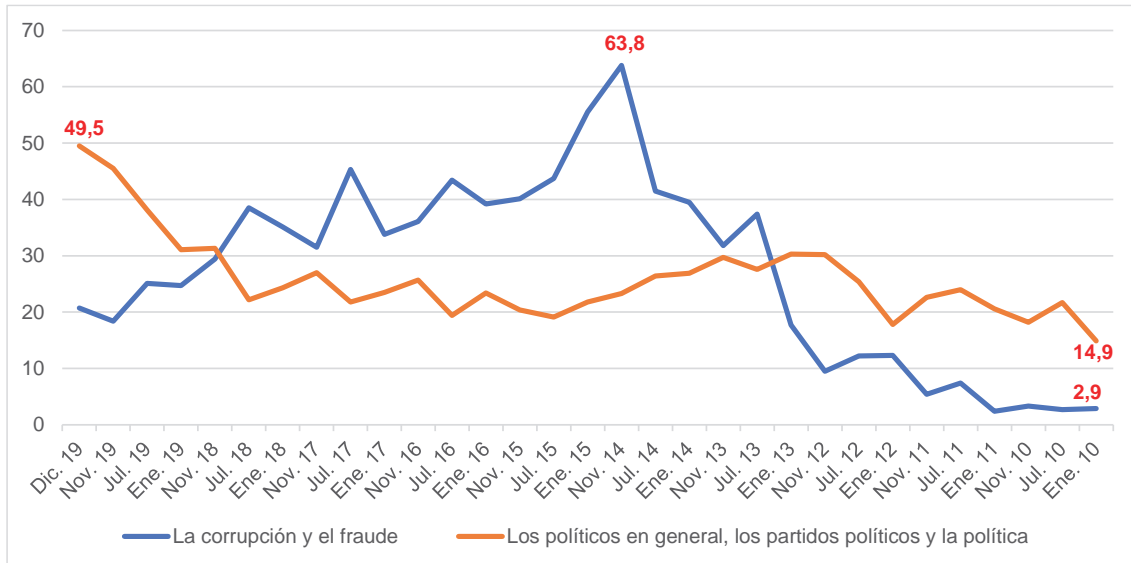
Con lo expresado anteriormente cabría tener clara la diferenciación que existe entre las distintas actitudes hacia el orden político, esto es, “la legitimidad y el descontento evalúan al régimen y su desempeño, la desafección valora la relación entre el ciudadano y las instituciones y los políticos” (Maldonado, 2013, p. 112).

En España y en la década estudiada, “la corrupción y el fraude” representan uno de los principales problemas señalados por los ciudadanos, alcanzando su máximo (63,8%) en el Barómetro de noviembre de 2014¹ como puede verse en el gráfico 3. También “los políticos en general, los partidos y la política” acaban siendo el segundo problema más importante tras el “paro” seguido por “los problemas de índole económica”. A partir de enero de 2020, para tener más información sobre la categoría “los políticos en general, los partidos y la política” acaba desagregándose en tres nuevas categorías:

- "El mal comportamiento de los/as políticos/as",
- "Lo que hacen los partidos políticos" y
- "Los problemas políticos en general".

¹ Estudio 3045 del CIS. Noviembre de 2014.

GRÁFICO 3

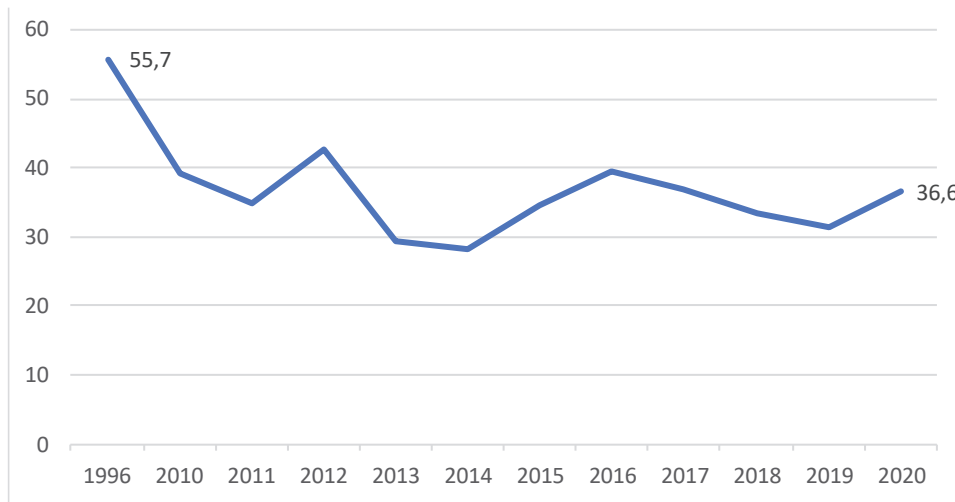
Evolución de dos de los problemas principales que existen actualmente en España

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CIS.

Sin embargo, una sociedad civil fuerte, con una densidad organizativa estable, robusta y conectada, y con desarrollados valores democráticos como la defensa del bien común y los intereses colectivos, son los elementos necesarios para el desarrollo de la democracia participativa en el ámbito local, pero también son el producto del éxito de las experiencias desarrolladas. Así, García Espín (2016) en su tesis doctoral hace referencia a diferentes tipos de desconfianza hacia la cultura participativa, la desconfianza horizontal que puede ser transformada mediante la educación, y otra desconfianza horizontal insalvable, que provoca pasividad ciudadana y un rechazo hacia la cultura participativa (p.63).

La apatía ciudadana, o la pasividad que provoca la desconfianza en las instituciones, y en los procesos participativos supone un importante reto para quienes confían en mejorar los actuales estándares democráticos, y creen posible recuperar la confianza de los ciudadanos en las políticas públicas y en los políticos a través del ejercicio de la participación entendida como la incidencia de los ciudadanos en los asuntos del Gobierno (ver gráfico 4).

GRÁFICO 4
Indicador de confianza política



Fuente: Estudios del CIS: Barómetros de junio de 1996 y de enero de los demás años.

Se achaca la creciente demanda de participación ciudadana en las últimas décadas, precisamente, a la crisis del sistema democrático occidental, una crisis que según Font (2004) viene motivada por cambios que plantean nuevos retos y oportunidades para nuevas formas de organización social, procesos que pasan inevitablemente por una mayor implicación ciudadana. En primer lugar, para este autor, los crecientes niveles educativos de la población que se derivan de un sistema educativo cada vez más universal y el acceso a mayores conocimientos e informaciones a través de los nuevos medios electrónicos como internet, han dado lugar a un clima social más inconformista y a una ciudadanía más cualificada que se convierte en sujeto político activo y que además pretende formar parte de las decisiones públicas que le acaban afectando. Las sociedades occidentales tienden a tener una estructura de ciudadanos más capacitada y más activa socialmente, a la que el ejercicio de votar o elegir cada cuatro años se le antoja totalmente insuficiente. En la sociedad del conocimiento, “implantar la democracia participativa, al menos a escala local, [se convierte en] algo legítimo, conveniente y hasta en cierto punto inevitable en una sociedad cada vez mejor formada e informada” (Canal, 2017, p. 24).

Otro factor de cambio social atañe a la mayor necesidad de implicación ciudadana en el orden político ante el declive de los esquemas clásicos del propio sistema (Font, 2004). Cambian los principales temas tratados de forma tradicional (la economía, la hacienda y

la seguridad) característicos de una política de *cleavages*², y aumentan los asuntos específicos, de trasfondo más cualitativo, que trascienden a la categorización ideológica izquierda-derecha. Irrumpen nuevos asuntos “monotemáticos, típicos de una política de *issues*: ecología, igualdad de sexos, identidad sexual, integración, cultura, tolerancia, autonomía, autoestima, autorrealización, pertenencia, desarrollo sustentable, etcétera...” (Oñate, 2005, p.111). Esto explica que sean muy pocos los ciudadanos que sienten que el partido al que eligieron en las últimas elecciones sea del todo coherente con sus ideas y con sus intereses, y de ahí las reacciones negativas, la decepción o el cada vez mayor vaciamiento de las formas convencionales de participación política. Quizá Lipset y Rokkan no pudieron predecir los grandes cambios sociales y las crisis a las que tendrían que enfrentarse los partidos políticos clásicos, perdiendo en ocasiones esa función instrumental que los define como principales instrumentos vehiculadores de las demandadas sociales (Boudon, 1996).

Los partidos, sindicatos o asociacionismo tradicional vinculado al territorio, a las clases sociales y al conflicto, han sido incapaces de adaptarse a los nuevos valores postmodernos y a ceder poder y autonomía a una joven ciudadanía que la demanda. Andan, sin embargo, dispersos no sabiendo cómo acomodarse sin perder posiciones privilegiadas. Hay quienes llegan a pensar, como dice Ruano (2010), que los mecanismos puestos en marcha por muchas autoridades locales suponen un valor “del que depende la legitimidad del poder local” (p.94), y que solo este cambio de paradigma permitirá “superar el déficit democrático que carcome a las instituciones representativas” (p.95). Sin embargo, si no hay una percepción de utilidad por parte de la ciudadanía, un retorno al esfuerzo afectivo e intelectual que suponen los procesos de participación ciudadana y una cesión real del poder por parte de las instituciones, estas prácticas pueden pervertirse convirtiéndose en

² La Teoría de Cleavages fue formulada por Lipset y Rokkan en los años 60 siendo una de las teorías que más se utiliza en el análisis de las relaciones entre electores y partidos políticos. La existencia de Cleavages está basada en la existencia de tres factores fundamentales que determinan los intereses de la ciudadanía atendiendo a su posición en respecto de cada elemento: diferentes grupos sociales, conciencia identitaria de esos grupos, y capacidad de defender sus intereses. Son cuatro las líneas de fractura a la que se refieren los cleavages, y que estructuran los sistemas de partidos; (1) Iglesia-Estado, (2) centro-periferia, (3) campo-ciudad, y por último (4) izquierda- derecha (Calvo, 2015).

una maniobra eficaz para alcanzar los intereses de las élites políticas, lo que acaba generando más desafección y disonancia en el tránsito hacia las nuevas sociedades, y no se materializan los cambios culturales esperados como consecuencia de estas experiencias. Por tanto, la cuestión decisiva es saber si existe auténticamente la voluntad política de generar espacios de decisión compartida.

3.2.2 Nuevas sociedades virtuales que trascienden a lo territorial

Hay una cuestión que no se ha tratado hasta el momento. Cómo influyen los medios de comunicación de masas, y sobre todo los *mass media* digitales, sobre las opiniones de los ciudadanos y su acceso a la información, y cómo esos medios marcan cada vez más la agenda pública de las organizaciones políticas y de los gobiernos. Estas relaciones de influencia bidireccional son de una enorme complejidad:

La pieza clave de todo es la opinión pública: opinión que hoy es poderosísima, pero que siempre será profundamente imperfecta y frágil. Los procesos de opinión no empiezan *desde* el pueblo, pasan la *criba* del pueblo. El pueblo influye, pero al mismo tiempo se ve influido. (Sartori, 2018, p.107)

Pierre Lévy (2004) introduce términos tan sugerentes como el de democracia en tiempo real para referirse a los debates y reflexiones colectivas que se producen en el ciberespacio, distinguiéndolo claramente de la política mediática basada en la generación de opinión pública que producen los tradicionales medios de comunicación de masas. Según el autor, el sistema político actual y sus representantes acaban subordinados a las opiniones generadas por los medios de comunicación, lo que implica inmediatez, y por tanto, incompatibilidad con la planificación en el medio y largo plazo.

En este debate es importante separar, y distinguir claramente la influencia de la política mediática en las decisiones públicas, del pensamiento colectivo que se genera en otro tipo de comunidades. Los actuales medios de comunicación de masas son una especie de “política del espectáculo (que) personaliza excesivamente lo que se trata, fascina a los ciudadanos, los atomiza, los masifica, no les da ninguna participación en los asuntos del colectivo” (Lévy, 2004, p.51), transformando el tradicional funcionamiento del sistema político, y consecuentemente rompiendo los tiempos lentos que precisan las comunidades

humanas para alcanzar consensos para una convivencia pacífica, y que interrumpa el pensamiento colectivo.

Resulta dificultoso obviar la gran influencia que han tenido estos dispositivos digitales en la nueva organización mundial, el “desarrollo de los medios de comunicación basados en la nueva tecnología puede fomentar nuevas formas de poder tan peligrosas como las que preveía Adorno. Pero al mismo tiempo, el resultado también puede ser una dispersión del poder” (Lyon, 1997, p.96). Los medios mediatizan las opiniones generando opinión, pero no una opinión espontánea y casual, sino previamente estructurada por el propio mercado o por lo que Bobbio denominó *poderes invisibles* (Bobbio, 2013). Esas ideas y opiniones mediatizadas acabarán influyendo en la toma de decisiones públicas y en la acción política, tanto a través del voto, como de los propios participantes. Es por esto que: “si ante los problemas que se observan en los partidos y demás instituciones políticas se accede a la opinión pública en búsqueda de legitimidad democrática, es posible que en la situación actual ese remedio no resulte ser el idóneo” (Santiago, 2010, pp.240-241). Los medios se convierten en una fuente importante de poder. Además, existe una relación inversamente proporcional de influencia: a menor formación y educación cívica, mayor influencia mediática de la opinión, contribuyendo “al deterioro de la legitimidad democrática” (Santiago, 2010, p.237).

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) se suman a las nuevas transformaciones sociales, y establecen nuevos tableros de juego con innovadoras oportunidades. Las comunidades virtuales que operan en el espacio digital se caracterizan por la alta interactividad de los actores que intervienen en las mismas, dando lugar al concepto o idea de democracia en tiempo real (Lèvy, 2004). Esta característica no debe confundirse con la premura, la rapidez y la inconsistencia de los debates y de la opinión pública formada o constituida por los tradicionales medios de comunicación de masas. De hecho, según Lèvy (2004), el espacio digital permite contrastar ideas, reflexionar sobre asuntos y construir lentamente opiniones colectivas. Por el contrario, los debates y reflexiones colectivas que se producen en los espacios analógicos o tradicionales basados en los medios de comunicación de masas utilizados por colectivos de personas mayores y/o de mediana edad, hacen que los representantes del sistema político actual queden, de alguna forma, subordinados a las opiniones generadas por esos medios y se instalen en la

inmediatez, lo que resulta incompatible con la planificación en el medio y largo plazo. Por tanto, mientras los actuales medios de comunicación de masas son una especie de política del espectáculo, el pensamiento procedente de las comunidades virtuales respeta los tiempos de la reflexión necesarios para la construcción de consensos, y de pensamiento colectivo.

Estos nuevos escenarios cibernéticos son imprevisibles y las incertidumbres que generan distan mucho de los clásicos escenarios anclados al territorio ampliando la complejidad organizacional. Este es uno de los motivos señalados por los que la modernización administrativa adapta los procedimientos ya existentes a las actuales tecnologías, pero sin explorar verdaderamente sus completas potencialidades:

Internet puede favorecer una mayor cooperación social en la resolución de problemas o necesidades comunes, sin que sea tan necesario contar con intermediaciones institucionales consideradas hasta ahora como imprescindibles [...]. Cambios que, al fin y al cabo, sugieren formas de democracia “implementativa” [...] más allá del debate estrictamente centrado en el carácter representativo-participativo de la democracia. (Subirats, 2011, p.12)

Mercados globales, poderes económicos globales y, sin embargo, frente a ello gobiernos anclados al territorio que pretenden afrontar los problemas económicos, sociales y políticos derivados de la mundialización económica y cultural con los métodos de la política tradicional. Estos nuevos escenarios generan incertidumbre en las formas de relacionarse y en la forma de afrontar problemas cotidianos que resultan de los procesos globalizadores (Subirats, 2005), sin embargo, pueden también abrir nuevas e innovadoras oportunidades, conectando lo local con lo global:

La nueva tecnología digital puede servir de apoyo a iniciativas locales y alianzas ente los barrios de una ciudad [...] A través de internet, las iniciativas locales se integran en una red global de activistas sin perder el horizonte de las luchas locales concretas. (Sassen, 2003, pp.36-37)

La posibilidad de conocer las diferentes formas que toma la participación ciudadana a nivel local en otras partes del mundo, y el poder compartir esas experiencias, convierte el activismo participativo local en un movimiento global.

3.2.3 Más consecuencias de la pérdida de representatividad de los partidos: Contrapoder ciudadano

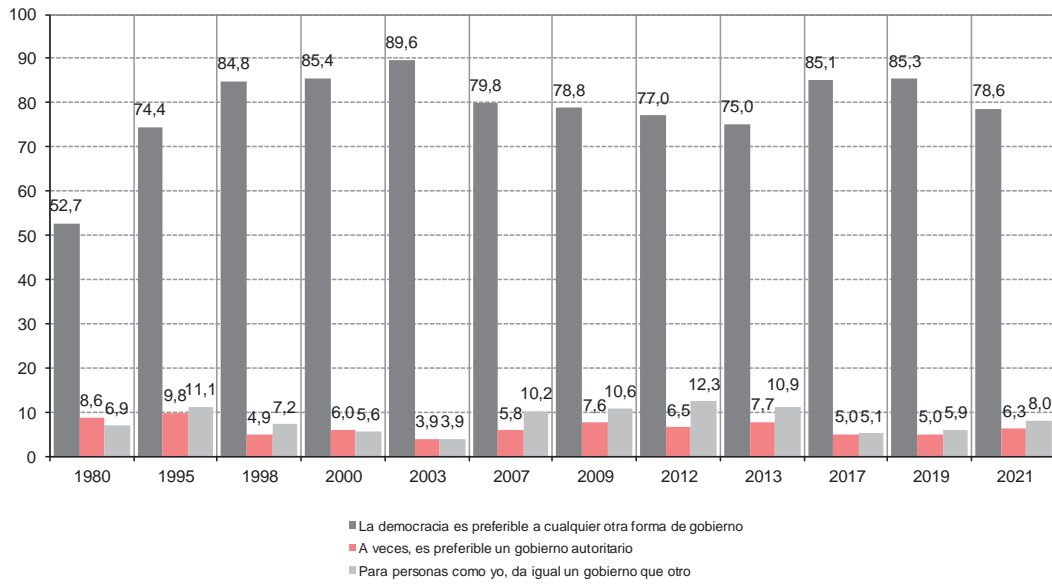
Los partidos políticos y la burocracia administrativa son lentas y poco ágiles para adaptarse a los nuevos cambios que la sociedad precisa. Además, van perdiendo influencia en uno de sus cometidos principales; ser el hilo conductor que conecta gobierno y sociedad. La voluntad política ciudadana, vehiculada a través de los partidos políticos que administraban la voluntad popular ha dado paso a que los políticos deban “cumplir con determinados ordenamientos, la mayoría de las veces no respecto de un mismo ideario, sino conforme a las órdenes o instrucciones provenientes del partido o de uno de sus dirigentes” (Santiago, 2010, p.229). Ya no se produce tanto una vinculación del representante respecto del representado, sus problemas y necesidades, sino del representante respecto a una pequeña élite de su formación política de la que depende su cargo público.

Estas circunstancias expuestas hacen que crezca la necesidad de consulta para asuntos determinados y que los partidos ajusten sus agendas públicas. Las formaciones políticas, como herramientas catalizadoras entre las instituciones y la sociedad civil, han ido perdiendo peso para convertirse en los protagonistas mismos de la relación con el Estado, olvidando ese papel de parte mediadora de los problemas sociales y su defensa frente a los poderes públicos. De tal modo que, a la ciudadanía y a los propios gobiernos les surge “una inquietud creciente por la mejora de la capacidad de los gobiernos para rendir cuentas (*accountability*) y ser receptivos a las demandas ciudadanas (*responsiveness*)” (Del Pino y Colino, 2003, p.6).

Así, la desafección hace que los ciudadanos estén alejados de la política y de los asuntos públicos debido al desencanto, al igual que los mantiene cercanos a la crítica a las autoridades políticas y a las políticas públicas, aunque valoren de forma positiva el sistema político y la democracia (Gráfico 5), siendo prácticamente descartada cualquier otra forma alternativa de gobierno (Gráfico 6).

GRÁFICO 5

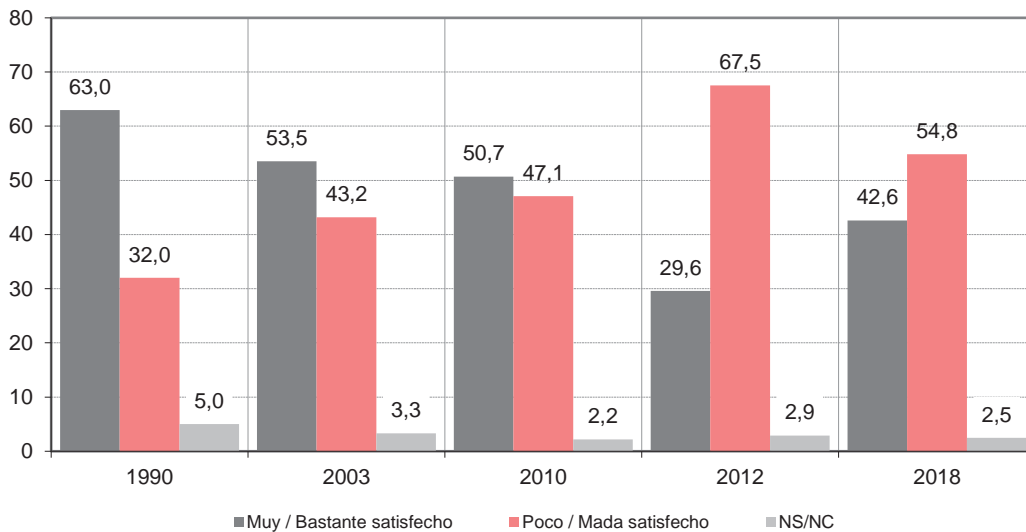
Valoración de los diferentes tipos de regímenes políticos, 1980-2021 (%)



Fuente: Estudios CIS núms. 1237 (1980), 2154 (1995), 2309 (1998), 2401 (Diciembre 2000), 2535 (Septiembre 2003), 2701 (Mayo 2007), 2790 (Febrero 2009), 2966 (Noviembre 2012), 3007 (Noviembre 2013), 3173 (Abril 2017), 3269 (Diciembre 2019) y 3309 (Febrero 2021).

GRÁFICO 6

Satisfacción con la democracia en España, 1990-2018 (%)

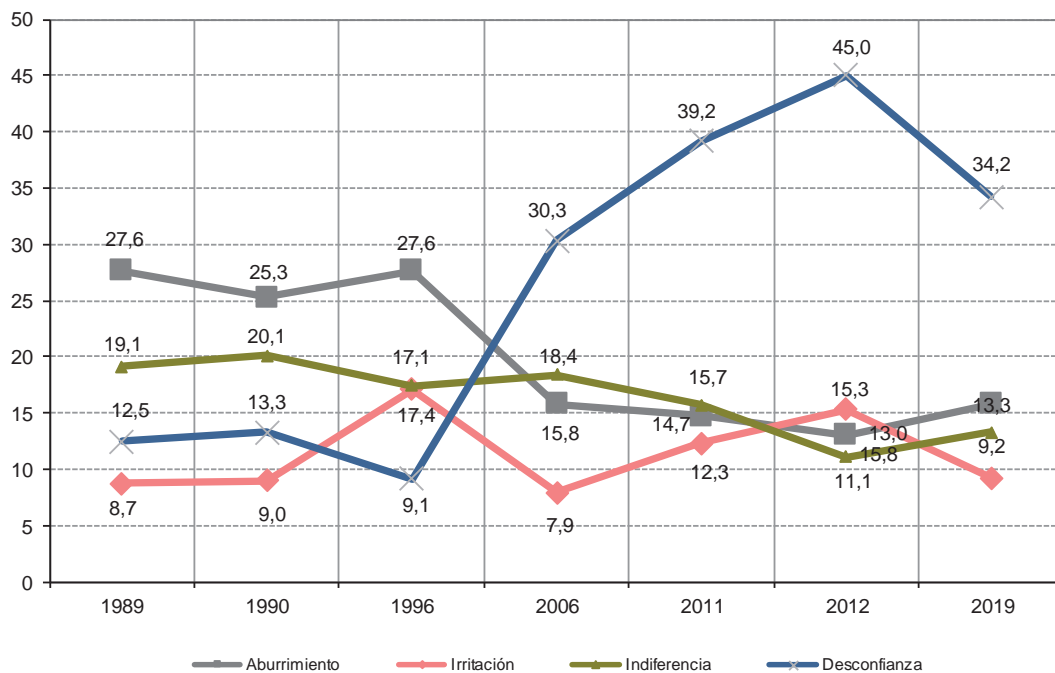


Fuente: Estudios CIS núms. 1908 (Dic. 1990), 2401 (Dic. 2000), 2588 (Enero 2005), 2853 (Nov. 2010), 2966 (Nov. 2012), 3223 (Sept. 2018).

El desapego, sin embargo, está más asociado a bajos niveles de educación y a una desconfianza en la política, las instituciones y los políticos. Incluso se asocia al declive de la afiliación a los partidos y sindicatos y a la desconfianza en el sistema judicial. Como muestran los diferentes estudios del CIS, los sentimientos negativos hacia la política han ido cambiando en las últimas tres décadas. Mientras en los años 90 los sentimientos más destacados hacia la política eran el “aburrimiento”, la “indiferencia” y en un momento determinado la “irritación”, en la última década y, con una distancia importante respecto a los demás sentimientos, es la “desconfianza” el sentimiento más destacado hacia la política por parte de la ciudadanía española (Gráfico 7).

GÁFICO 7

Principales sentimientos negativos hacia la política, España 1988-2019 (%)



Fuente: Estudios CIS núms. 1788 (Enero 1989), 1870 (Mayo 1990), 2208 (Feb. 1996), 2633 (Enero 2006), 2914 (Oct. 2011), 2960 (Oct. 2012) y 3253 (Junio 2019).

Algunos autores sitúan la solución a los problemas citados en el contexto de la regeneración política y el fortalecimiento del sistema democrático para garantizar una gobernanza pública eficiente y eficaz. No se deben obviar las alternativas que sugieren otros autores a la crisis de legitimidad de la democracia representativa, como la “tecnocracia” en la que son profesionales y expertos quienes toman las decisiones importantes considerando esta alternativa la más eficiente. Quienes optan por esta

opción señalan la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas como una estrategia entorpecedora de encontrar soluciones, y sólo valoran esta opción para aquellas cuestiones en las se trata de hacer cambios importantes, muy ocasionalmente. En estos planteamientos se considera que realmente;

Los ciudadanos no quieren participar más, sino menos, en la toma de decisiones. Esta idea, a la que se le puso el nombre de democracia *stealth* (sigilosa o tecnológica), surge de la constatación de que muchos ciudadanos aborrecen el proceso de debate y deliberación típico de la democracia representativa y quieren limitarlo, no expandirlo. (Barbet, 2017, p 144)

Es cualquier caso, y como indica el análisis hecho por Barbet (2011) ambas alternativas a la democracia representativa; la participativa y la de expertos, provienen de sentimientos de desconfianza en el sistema y el funcionamiento de sus instituciones y de la frustración ante un sistema democrático cada vez más deslegitimado. La autora indica que unas tendencias están más asociadas a movimientos progresistas y de izquierda, mientras las otras se vinculan a movimientos conservadores.

Uno de los planteamientos que se hace en esta tesis doctoral es indagar sobre si en la Región de Murcia, las experiencias participativas locales y su impulso se asocian a algún extremo del espectro político o más bien forman parte de un discurso político positivo y transversal de la participación, muchas veces excesivamente idealizado por el ensalzamiento de las primeras experiencias. El ámbito local, al que más se circunscriben experiencias positivas, se caracteriza por la gran diversidad de escenarios que presenta (Sintomer et al., 2008).

Durante las décadas de los años ochenta y noventa del siglo XX comenzaron a plantearse Nuevos modelos de Gestión Pública (NGP) que abordaban nuevas dimensiones. El objetivo era conceder un mayor protagonismo a la ciudadanía al observar el nuevo escenario social en el que peligrosamente aumentaba la desafección política y el distanciamiento de la ciudadanía hacia las instituciones. De ahí que estos nuevos modelos modernizadores de la administración de los ochenta tuviesen una perspectiva tanto política, como social y administrativa, abriendo, en la propia administración, nuevos caminos legales que permitían a la sociedad civil implicarse y encontrar su espacio en el

trabajo con las instituciones públicas, es decir, lograr mejorar las relaciones sociedad civil-gobiernos locales (Ganuza, 2010). Estos mecanismos que admite la Nueva Gestión Pública permiten avanzar en procesos participativos y, como dirían Corrochano y Ganuza (2011), admiten el tránsito hacia una nueva Gobernanza (Tabla 2).

TABLA 2
Doctrinas sobre la Reforma Local

Paradigma de la NGP	Paradigma de la Gobernanza
Autonomía de gestión	Autonomía política
Eficiencia de los procesos administrativos	Participación en la toma de decisiones
Resultados óptimos	Resultados legítimos

Fuente: Corrochano y Ganuza, 2011, p.27

Estos nuevos modelos de gestionar las políticas públicas se hacen más permeables a la influencia de nuevos actores externos al gobierno, y empieza a hablarse de la nueva gobernanza que también está en el trasfondo de los nuevos diseños de gestión pública. Es necesario que, ante escenarios económicos, políticos y sociales cada vez más complejos, los actores políticos implicados sean más y contribuyan a unas mejores y más eficientes decisiones, a un buen gobierno y en pocas palabras “se garantice la gobernabilidad del sistema político” (Zurbriggen, 2011, p.40).

Muchos países abordaron en la década de los ochenta, reformas en las normativas locales para permitir y regular mecanismos participativos, para lo que existió además un amplio consenso político. Para unos, porque suponía una forma de propiciar mayor autonomía a los ciudadanos y las organizaciones para implicarse en la consecución del bien común y fomentar un mayor compromiso cívico; para otros, los más conservadores, porque permitía racionalizar mejor los recursos, diseñar políticas más eficientes y acercar la institución al ciudadano. Dicho de otro modo, con el objetivo de “controlar” y canalizar a una ciudadanía descontenta y desafecta al sistema político consecuencia de;

- a) la crisis de los partidos políticos en las democracias modernas, los cuales encuentran cada vez más dificultades para representar y agregar intereses sociales, pues responden cada vez más a las utilidades de sus élites internas; b) el imperativo de redefinir los alcances y límites del rol del Estado y de la sociedad a

la luz de la emergencia de nuevos actores y movimientos sociales; c) la pérdida de legitimidad de las fórmulas de gestión económica y d) el cuestionamiento público del universo de los políticos y la política por prácticas corruptas y de espaldas a la ciudadanía (Rosenfeld, 2005, p.5).

3.2.4 ¿Qué es la participación ciudadana?

El concepto de participación ciudadana es tan amplio y polisémico que hace muy difícil una definición precisa. Quizá es más importante distinguirlo de otros conceptos como el de participación social, participación comunitaria e incluso participación política, aunque entre participación política y ciudadana las líneas no estarían tan claramente definidas dado que política es un concepto que no se limita únicamente a la esfera de la política formal de partidos. En 1975 Schonfeld y Toinet (1975) trataron de sistematizar las distintas formas de participación política, considerando hasta once diferentes: (1) Ocupar un puesto público (o de partido) o ser candidato a esos; (2) Pertenecer (activamente) a un partido o a una organización; (3) Participar en una campaña electoral; (4) Asistir a un mitin político; (5) Contribuir financieramente a un partido o a una campaña electoral; (6) Entrar en contacto (personalmente o por escrito) con un personaje político o con un alto funcionario público; (7) Expresar públicamente opiniones políticas para intentar convencer a otras personas; (8) Tomar parte en una discusión política; (9) Votar; (10) Estar expuesto a “estímulos” políticos; (11) Ser miembro de una asociación voluntaria (p 667).

Por otro lado, Ziccardi (1998) distingue entre cinco tipos de participación ciudadana no excluyentes:

1. *Participación institucionalizada*: es aquella participación que está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local.
2. *Participación no institucionalizada*: es aquella participación informal o formal pero que no está reglamentada.
3. *Participación autónoma*: es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental que, aunque participe en instancias de gobierno, no depende ni es controlada por éste.
4. *Participación clientelística*: es aquella en la que a la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de

favores o cosas. 5. *Participación incluyente o equitativa*: es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social (Ziccardi, 1998: 36).

En esta tesis se considerará a la participación como “todas las actividades voluntarias de los ciudadanos individuales que intentan influir, directa o indirectamente, en las decisiones políticas de los diversos niveles del sistema político” (Barnes y Kaase, 1979, p.42). No se entenderá aquí como participación ciudadana, la participación política convencional como el acto de votar ni el de participar en la política formal de partidos o el estar activamente en otro tipo de organizaciones. La Participación ciudadana será aquella que autores como Maragall (1981) señalan como no convencional:

Las actividades participativas en una democracia incluyen el comportamiento electoral, pero no sólo éste; pueden abarcar tanto formas *convencionales* (tales como el voto o el apoyo a una campaña electoral) como formas *no convencionales* (tales como la ocupación de una fábrica) (pp.88-89).

Quizá la definición que más se aproxima al fenómeno que se estudiará en esta investigación es la que hacen Font y Blanco (2003):

Participación es cualquier actividad dirigida a influir directa o indirectamente en las políticas. (...) La participación puede consistir en cualquier tipo de actividad. (...) En unos casos influimos en quienes tomarán las decisiones y en otros en qué decisiones se tienen que tomar. (...) Por lo tanto, los destinatarios directos pueden ser tanto los políticos como los otros ciudadanos, y muy a menudo los dos grupos a la vez. (...) la participación es un instrumento para conseguir algo, pero la participación tiene esta voluntad de influir en la realidad (p.15).

Tal y como hacen diferentes autores (Font y Blanco, 2003; Barnés y Kaase, 1979), se intentará restringir el concepto, y tratar de concebir la participación ciudadana como la “relación con el Estado, una intervención en una actividad pública” (Cunill, 1991, p.48), es decir, intervenir en aquello que es de interés común y colectivo. Esto permitirá mayor precisión a la hora de escoger las diferentes experiencias participativas en el ámbito urbano, y permitirá que la investigación se centre en aquella actividad civil enfocada en

la intervención ciudadana hacia la toma de decisiones en las administraciones locales y en sus políticas públicas, así como en las formas de interacción que existen entre administrados y administradores, entre sociedad civil y gobernantes.

La participación ciudadana será entendida como una vía complementaria de los procesos de democratización, y destinada a suplir los déficits de la participación política. Al respecto, Cunill (1991) señala que “la participación ciudadana no es una alternativa a la democracia representativa, sino sólo un complemento de la misma” (p.50) inspirada en una mejor toma de posición de los ciudadanos en la defensa de los intereses públicos respecto del Estado. La participación ciudadana en sus diferentes niveles tiene una lógica compartida, que es pensar más allá de lo individual, de lo personal, para centrarse en lo que afecta al colectivo. En consecuencia, la participación de los colectivos es la más intensa dentro del ámbito local, seguida de estrategias más informales, y en menor proporción en una modalidad individual (Escobar, 2004). Sin embargo, y en contraposición a esta idea, hay quienes sostienen y advierten (Oñate, 2004; Barbet, 2017) que el auge de la participación ciudadana puede suponer una clara amenaza para las democracias actuales, pues se podría acabar saturando el sistema con demandas y alejando a los gobiernos de la eficiencia necesaria para alcanzar cotas razonables de gobernabilidad. Más bien, la democracia directa, si no existen unos mecanismos de representación funcionales, es decir, una democracia parlamentaria sana y eficiente podría dejar en evidencia los mecanismos de la democracia representativa que dificulta la participación cotidiana de la ciudadanía en los asuntos públicos. Esta pérdida de legitimidad de las estrategias políticas tradicionales precisa procesos complementarios para su fortalecimiento, y redefinición de las relaciones entre sociedad y Estado. Sin embargo, hay quienes afirman que las experiencias institucionalizadas de participación ciudadana acaban derivando en relaciones de subordinación (Dagnino y Tatagiba, 2010).

Blas e Ibarra (2006) señalan que existe una graduación de la democracia representativa, y señalan un continuum con dos extremos, situando la democracia representativa en uno, y la democracia directa en el otro. Para ellos:

Es importante tener en cuenta que la participación es una cuestión de graduación, por ello es conveniente describirla mediante un continuum. A menudo se sitúa la

democracia participativa (que erróneamente se suele asimilar a Democracia directa) en un extremo, y la representativa en el otro, como si no hubiera ninguna opción más. Pero lo adecuado sería poner la representativa en un extremo y en la otra la directa (p.33).

Nuestro régimen democrático se convertiría en un continuum difuso, que puede ir alcanzando mayores cotas participativas según se avance en dispositivos participativos reales y efectivos, pero sin dejar de ser una democracia representativa (ver Figura 2).

FIGURA 2

Graduación de la participación en el sistema democrático



Fuente: Blas e Ibarra, 2006, p.33.

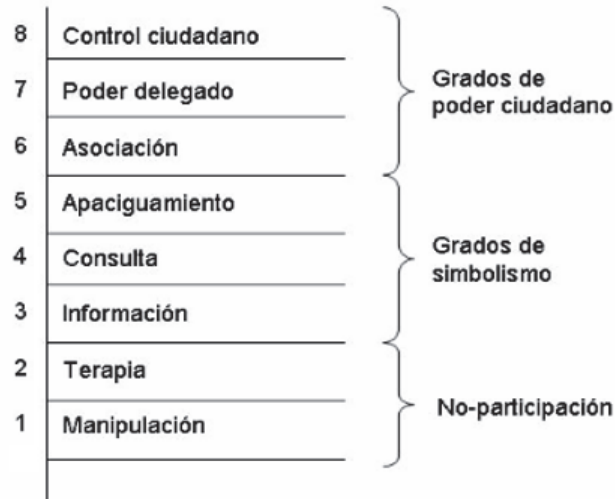
La constitución de niveles participativos entendidos como la transferencia de cuotas de poder a la ciudadanía, ha sido uno de los debates principales dentro del ámbito de la participación ciudadana. Se ha hablado de niveles inferiores que tienen apariencia de participación pero que pueden convertirse en una forma de desactivar las demandas ciudadanas, a niveles más elevados en los que la cesión de competencias es mayor. Una de las propuestas jerárquicas para la identificación de niveles la hace Arnstein (1969) a través de la conocida escalera que lleva su nombre (figura 3). En esta representación se muestra el poder gradual que los gobiernos están dispuestos a ceder a los ciudadanos implicándolos en mayor o menor grado en los espacios de decisión.

Se deben distinguir diferentes niveles a los que se orientan los mecanismos de participación ciudadana impulsados por los gobiernos. Es importante dar cuenta de que existen diferentes grados en la participación: la información, la deliberación y la toma de decisiones, el diseño, la implementación y seguimiento de las políticas públicas, y la evaluación atendiendo al grado de madurez de los procesos y, también de las instancias

territoriales que las articulan (gobiernos nacionales, autonómicos o locales), se potenciarán unos u otros instrumentos.

FIGURA 3

Escalera de participación de Arnstein (1969)



Fuente: Arnstein, 1969, p.217.

A fin de poder analizar las diferentes estrategias de participación, esta investigación se acogerá al clásico enfoque teórico que plantea Arnstein a través de la escalera de participación. El criterio en el que se basa esta elección es la coincidencia con el contexto español y la posibilidad de este modelo para definir por intensidades el control ciudadano en los procesos de gestión pública a través de sus ocho escalones. También se utilizará la adaptación que hacen posteriormente Brager y Specht (1973) por su interesante carácter bidireccional de la implicación de la ciudadanía. Estos autores presentan un continuum bidireccional en donde explican el papel que juega el Estado y la sociedad civil (Figura 4). Según este modelo, los niveles de implicación y participación van aumentando y se mueven en seis etapas que van desde la no-participación hasta los procesos de control total del poder en las decisiones políticas; la cogestión y la autogestión.

FIGURA 4

Niveles de implicación ciudadana en la Gestión pública según Brager y Specht (1973)

GRADO	Rol/Actividad participante	DESCRIPCIÓN
<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg); margin-right: 10px;">Elevado</div> <div style="flex-grow: 1; border-left: 2px solid black; position: relative;"> <div style="position: absolute; top: -10px; left: 50%; transform: translate(-50%, -50%);">↑</div> </div> </div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-top: 10px;"> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg); margin-right: 10px;">Bajo</div> <div style="flex-grow: 1; border-left: 2px solid black; position: relative;"> <div style="position: absolute; bottom: -10px; left: 50%; transform: translate(-50%, 50%);">↓</div> </div> </div>	Ejerce control	La organización se dirige a la comunidad para identificar un problema y para que tome las decisiones sobre objetivos y medios por sí misma, pero con ayuda y tutela de la organización en cada fase para ayudar a alcanzar los objetivos.
	Ejerce control por delegación	La organización identifica y presenta el problema a la comunidad, define los límites de la participación y pide a la comunidad tomar ciertas decisiones para ser incorporadas a un plan (de acción) aceptable para todos.
	Planificación conjunta	La organización presenta un plan, sujeto a cambio y abierto a la modificación para adaptarse a las necesidades de las partes afectadas. Está dispuesta a hacer ciertos cambios si estima que hay motivos que lo justifican.
	Asesor	La organización presenta un plan e invita al público a aportar propuestas/consejos. Modificará el plan únicamente si hay motivos muy convincentes que lo justifican.
	Es objeto de consulta	La organización intenta promover un plan y está buscando apoyo para facilitar su aceptación y legitimación para asegurar su cumplimiento administrativo.
	Es receptor de información	La organización elabora un plan y lo presenta al público. La Comunidad está convocada por razones informativas y para afianzar su cumplimiento.
Nulo		

Fuente: Brager y Specht, 1973.

Los dos primeros peldaños representan la No-Participación, que es donde el ciudadano demuestra su saber estar en los órganos donde han sido situados por quienes realmente detentan el poder. El primer nivel es el de la manipulación y el segundo la terapia, pues se hace creer al ciudadano que participa en la gestión para que se sienta satisfecho. El

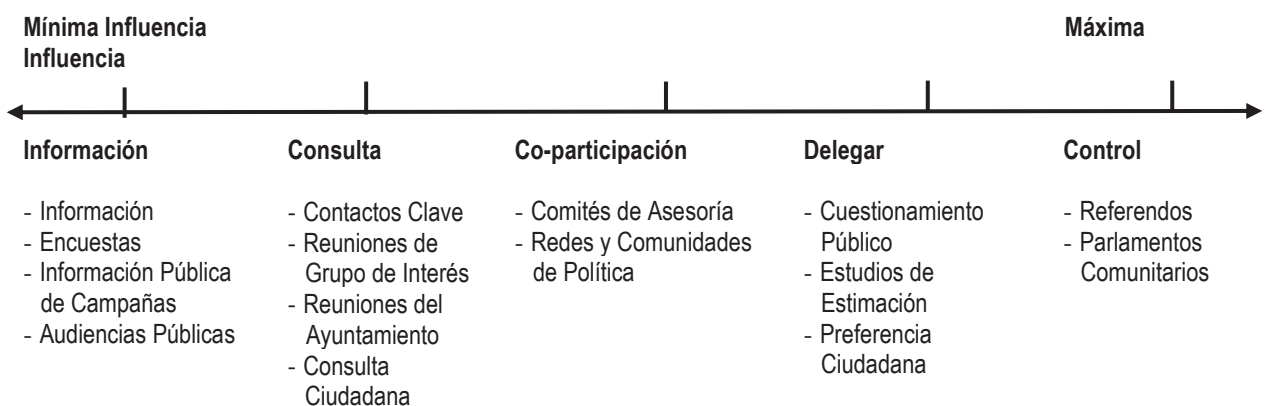
tercer y cuarto nivel es el que representa diferentes grados de simbolismo: información, consulta y apaciguamiento. En estos niveles, el ciudadano tiene la oportunidad de tener información que le es facilitada de manera unidireccional y de dar sus opiniones, pero no se establecen los mecanismos para que estas sean vinculantes; simplemente pueden ser tenidas en cuenta. El hecho de poder asesorar a quienes tienen el poder de decisión puede convertirse en un espejismo participativo que apacigüe las ganas de participar de la ciudadanía más activa. A su vez, se convierte en una forma de legitimar los programas que en esos foros se ponen sobre la mesa. Es la forma de legitimar las políticas.

Los grados de poder ciudadano están representados en los tres últimos peldaños: séptimo, octavo y noveno. Estos niveles representan las capacidades ciudadanas para negociar con las autoridades y decidir sobre las políticas que se debaten. Y el último nivel, el de control ciudadano, sería el máximo escalón de la participación mediante el que la ciudadanía coge, junto a las autoridades, los programas de gobierno.

Por otro lado, Shand y Arnberg (1996) adaptan la escala de la participación presentándola como un continuum, que va desde los niveles mínimos de la participación, en donde los ciudadanos únicamente reciben información, sin derecho a opinar, hasta la planificación conjunta, con derecho a ejercer influencia y decidir por delegación y, finalmente, ejercer el control desde la comunidad (Figura 5).

FIGURA 5

Continuum de la participación ciudadana de Shand y Arnberg (1996)



Fuente: Shand, D. y Arnberg, M., 1996.

Son muchas las propuestas que se han hecho para graduar la participación, también de forma más reciente la *Asociación Internacional para la Participación Pública* (IAP2) desarrolló una forma similar de ordenar la participación política de los ciudadanos en la gestión pública. Pero, independientemente de la medida que se tome para analizar las diferentes experiencias, son herramientas que finalmente nos ayudan a evaluar la calidad de la práctica participativa más que su validez. Se trata de mecanismos para indicar realmente en qué momento o fase de la participación se encuentra un ámbito que despliega acciones participativas, en este caso el ámbito local. Medir aleja a todas las partes de los infrecuentes espejismos.

Este trabajo se ha guiado por las definiciones o escalas de participación definidas en la Escalera de Arnstein, el Espectro de la Participación Pública (IAPP), y el de relaciones entre ciudadanía e instituciones que expone la OCDE. En el Figura 6 se propone un esquema reducido de las tres propuestas:

FIGURA 6

Los diferentes niveles de la participación ciudadana del siglo XX

	Sherry Arnstein Escalera de la Participación Ciudadana (1969)		IAPP Espectro de la Participación Pública (2000)		OCDE Relaciones entre Instituciones Públicas y Ciudadanos (2001)
Poder Ciudadano	Control Ciudadano	→	Dar poder de decisión	→	
	Delegación de Poder		Colaborar		
	Colaboración				
Participación “de fachada”	Asesoría		Involucrar		Participación activa
	Consulta		Consultar		Consulta
	Información		Informar		Información
No participación	Terapia				
	Manipulación				

Fuente: Adaptado de Prieto-Martín, P. (2010).

Si bien es cierto la participación ciudadana es clave en la redefinición de las relaciones Estado-Sociedad, también lo es el modo en que se transfiere el poder para poder medir el impacto real de la ciudadanía en las decisiones públicas, así mismo se convierte en un elemento importante la desunión o mayor separación entre la política y el poder. Sigue presente en el imaginario colectivo la existencia histórica de “una íntima correspondencia entre el espacio y el poder. El poder era un concepto espacial” (Bauman, 2004, p.273) que permitía actuar para mejorar las condiciones de bienestar social de las personas. Pero la realidad, según Bauman (2004), es que hoy nos enfrentamos a un “Estado-Nación impotente o demasiado menguado en su poder” (p.283) y esta “devaluación del compromiso territorial y el rechazo de toda finalidad se manifiesta en la nueva desconfianza hacia la ‘sociedad’ (Bauman, 2004, p.286), y en una difícil fragmentación de los espacios de toma de decisiones. Las fronteras desaparecen, y emerge todo un mundo de relaciones económicas, financieras y de mercado, flexibles y dinámicas que hacen que la soberanía popular cedida al Estado por la ciudadanía este “perdiendo rápidamente su razón de ser, incluso aunque -como el territorio perdió la importancia que solía tener- esté ganando espectacularidad y emotividad” (Bauman, 2004, p.288). No obstante, esta nostalgia y las estrategias participativas para hacer confluir el poder y la política, el poder y el territorio, son posibilidades de integración que brinda el activismo participativo local a la sociedad.

A la diversidad del concepto de participación ciudadana habría que sumar las diversas formas que ha ido adquiriendo a lo largo del tiempo condicionadas por los momentos históricos, y tomando formas diferentes en escenarios de crisis económicas y políticas, especialmente cuando el Estado no ha dado respuesta a los sectores sociales más afectados. Pero cabe remarcar que las diversas expresiones de la participación ciudadana en el ámbito local tienen en común la intención de redirigir a través de la iniciativa social y la acción del gobierno, el devenir de nuestras sociedades hacia el diseño de procedimientos para construir nuevos entornos que mejoren la calidad de vida de la gente. Esas nuevas formas de participación se convierten en un intento de ocupar o compartir el papel del Estado en la búsqueda de soluciones. Para Guillén et al. (2009) participar se convierte por tanto, en un acto social que implica estar en la toma de decisiones y para el que deben concurrir diversos protagonistas, y existir “mecanismos, procesos y organismos a través de una normatividad legal” (2009, p.180), es decir, la participación

social debe tener un carácter colectivo y la capacidad de oficializarse para adquirir los componentes formales que le permitan continuidad, y estabilidad para poder formar parte de la construcción de las políticas públicas y de la resolución de problemas sociales.

En diferentes investigaciones (Aranguren, 2005; Blas e Ibarra, 2006; Cunill, 1991) se considera la participación desde dos dimensiones organizativas diferentes; por un lado, se piensa que los ciudadanos pueden participar en un marco global como reacción (por irrupción) ante situaciones que entienden injustas y que puedan amenazar de alguna forma sus valores como sociedad. Esta participación responde a una organización espontánea de la sociedad civil no organizada hacia determinadas políticas o decisiones públicas que afectan y tienen consecuencias en la población general. Es un tipo de organización imprevisible y espontánea que, a través de movilizaciones tradicionales o tendencias en redes sociales (Guerra de Irak, 15 M, Me Too, Primavera Árabe, etc.), pretende marcar la agenda pública y cambiar el giro de ciertas decisiones e imponerse a un sistema que no recoge las opiniones de la población y que se consideran disfuncional, al entender que el político no cumple con el rol de receptor y transmisor de las propuestas ciudadanas. La irrupción de la ciudadanía en la vida política como cristalización de la indignación y de la incertidumbre, se aleja de la otra concepción de la participación como soporte, colaboración y cooperación a través de nuevos mecanismos para mejorar la fluidez y la eficiencia de las administraciones públicas en su relación con la ciudadanía, es decir, mejorar los canales de comunicación existentes entre gobernantes y gobernados y abrir vías para la participación conjunta en la toma de decisiones.

El modelo colaborativo sería el reto de la sociedad del futuro para alcanzar mayores cotas de bienestar a través de esa participación que se convierte en un medio de socialización de la política, y por otro lado, como una forma de conectar de manera más estrecha a la sociedad civil con las instituciones públicas y viceversa, pues la conexión y la participación se produce en ambos sentidos, ascendente y descendente (por invitación);

La crisis obliga al Estado a promover o fortalecer nuevas formas de organización social capaces de asumir tareas que tradicionalmente habían sido cumplidas y decididas sólo por su aparato burocrático, o bien, a apoyar estrategias de supervivencia diseñadas por los actores sociales (Cunill, 1991, p.56).

Por otro lado, Aranguren (2005) reflexiona en mayor medida en una versión de la participación más restringida: aquella que se produce en el ámbito local, y desde la colaboración de una ciudadanía organizada que pretende incidir de forma directa en el diseño e implementación de las políticas públicas que afectan a su ámbito territorial. Una participación organizada en la que se combinan diferentes tipos de organizaciones y que intenta dar respuesta a esa otra participación espontánea, líquida y emocional, difícilmente controlable y que canaliza el descontento, y la insatisfacción de la ciudadanía. Estos nuevos modelos de participación que conviven con las estructuras clásicas están vinculados a las generaciones jóvenes que encuentran otras formas de expresión a través de la impersonalidad de las redes sociales y los medios de comunicación. Como diría Lévy (2004) esta forma espontánea y rápida de tomar decisiones tiene el riesgo de fragilizar el sistema democrático. Son formas de expresión contrarias a los tiempos que requieren los grupos humanos y el sistema político para alcanzar los consensos y la paz social que requiere la convivencia. Mientras unas exigen protesta y reacción ciudadana, las otras políticas participativas de más corto alcance requieren cooperación y colaboración con las entidades del ámbito local. Exigen también un músculo ciudadano sólido y fuerte, real y organizado que les otorgue reconocimiento sociopolítico para canalizar las demandas de una sociedad en transición hacia un nuevo modelo social que exige nuevas formas de gobernanza al advertir el peligro que se cierne sobre los niveles de bienestar alcanzados.

Tanto en su versión más amplia como en la más restringida, se aprecia la participación ciudadana como una estrategia para integrar los nuevos cambios sociales de cara a ciudadanos insatisfechos y descontentos que no se sienten escuchados y que tienen el anhelo de construir el lugar que habitan, agrandar la democracia y hacer entender a las autoridades locales, a través de la colaboración, cuáles son las necesidades e inquietudes reales de la gente, convirtiendo a la ciudadanía en sujeto activo de la política local.

La insatisfacción, el miedo y el no sentirse atendidos por los organismos públicos, tiene que ver también con lo que Bauman (2010) llama la pérdida del Estado Social, y su menor capacidad de acción. La pérdida del Estado Social deja paso a la aparición del Estado de la Seguridad Personal que “se inspira en el miedo y la incertidumbre, los dos

archienemigos de la confianza” (p.199), un proceso que según el autor “socava indirectamente los cimientos mismos de la democracia” (p.199).

La diversidad social y la complejidad de las sociedades es cada vez mayor. Procesos como el de globalización o el neoliberalismo avanzado, evidencian la incapacidad de los Estados-Nación para resolver problemas globales y poner freno a las desigualdades que se extienden. Esta incapacidad supone un adelgazamiento del Estado de Bienestar, y una merma en los estándares de calidad de vida en los que muchas generaciones han nacido. Existe un sentimiento de abandono de ciertos espacios por parte del Estado, y una sensación de connivencia de los partidos políticos incapaces de ponerse al frente. Ante esta situación, la ciudadanía comienza a organizarse para ocupar esos espacios y demandar la solución a necesidades sociales de su comunidad, su barrio o su ciudad.

Las democracias comportan tanto la organización colectiva como la autonomía individual de los ciudadanos y establecen los contextos adecuados para que la pluralidad social halle las mismas oportunidades para participar en los intereses comunes. Este es un signo de un sistema democrático maduro. Cuando las oportunidades fallan, y cuando los desequilibrios entre grupos sociales aumentan, sin duda, la democracia está fallando. El cumplimiento de estos principios inherentes de la democracia facilitarían que los agentes civiles de la participación fuesen realmente representativos de la pluralidad social. Pero las desigualdades y las deficiencias que arrastra el sistema están ahí, y no todo el mundo ha dispuesto de las mismas oportunidades para contar con un capital social, cultural o económico que le permita estar en esos escenarios de interacción con las instituciones. En estas situaciones, se plantea como estrategia correctora la puesta en marcha de planes de incentivos desde los distintos sectores y con distintos enfoques para promover la inclusión de quienes están excluidos de los ámbitos de la participación, de los espacios de poder y de decisión política. Los poderes públicos en el cumplimiento de la ley deben evitar estos escenarios desfavorables, pues el artículo 9 de la norma fundamental de Estado español apunta claramente que:

Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la

participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. (art.9.2, Constitución Española)

En resumen, existen formas de organización diferentes, y por tanto de participación. Quienes se organizan para participar en las estructuras institucionales puestas en marcha por el gobierno para intervenir en ciertas decisiones públicas, y aquellas organizaciones de ciudadanos más independientes, normalmente sustentadas a través de las nuevas tecnologías, y cuyas demandas son más universalistas y su acción más irruptora. En esta investigación nos centraremos en la primera forma de organización y de participación social a través de los canales de interrelación establecidos con los gobiernos locales. Se intentará averiguar, si existen políticas inclusivas para la praxis participativa, o es solo una parte de la sociedad comprometida la que interviene.

En definitiva, no se trata solo de una cuestión ética, la participación debe ser como afirma Aranguren (2005), una cuestión pre-política para reconstruir la sociedad occidental con los nuevos valores y, por supuesto, sin renunciar a la cuestión política, es decir, incidir en la agenda pública y en el diseño de políticas públicas participadas y adaptadas a las nuevas necesidades (económicas, políticas, medioambientales, de género, etc.) de una sociedad cambiante y, por supuesto, que devuelva a las personas, sus necesidades y deseos, al centro de la política.

3.2.5 La participación para recuperar la conciencia ciudadana y la soberanía popular

En una sociedad plural en la que persisten las desigualdades, se pueden encontrar tantas experiencias o prácticas participativas como necesidades, problemas y diferentes matices tiene la comunidad en la que se desarrolla. Aranguren (2005) distingue entre la participación política como defensa ante diferentes amenazas a las que se enfrenta nuestro sistema social y que requieren de nuevas definiciones del sistema económico, político y cultural, para construir nuevos entornos, y la participación por supervivencia en unas sociedades en las que empiezan a desdibujarse y a desarticularse las protecciones del Estado de Bienestar y las desigualdades se acrecientan. Molina (2011) afirma que “vamos caminando por la desigualdad y estamos abriendo la puerta a un nuevo totalitarismo, de tinte económico, muy gelatinoso que cambia el derecho a la libertad por un puesto de trabajo, la mayoría de las veces precario” (p.88). Por otro lado, la participación no

política, es decir, “la asociada a los derechos del sistema de libertades civiles puede comprenderse a la luz de dos grandes tipos: la participación política no electoral y la participación política cívica” (Cordourier, 2015, p.594), procurando la primera intervenir en la toma de decisiones públicas y, la segunda, sin embargo, más vinculada al compromiso cívico, más cercano al voluntariado o a cierto tipo de actividades que no tienen como propósito intervenir en el ámbito de las decisiones políticas aunque inevitablemente los beneficios y las metas de su dinámica social influyen en los cambios sociales y políticos.

No debe obviarse que ciertos fenómenos sociales como las desigualdades, la desconfianza institucional y la participación ciudadana y política son completamente interdependientes (Pateman, 1970). Mientras las carencias implican acciones para la satisfacción de las necesidades sociales y personales, la falta de confianza en los representantes públicos conlleva la necesidad de influir en los procesos de toma de decisión en la gestión de las instituciones y, por último, la conciencia cívica desarrolla el compromiso para la construcción colectiva del entorno.

Los dos motivos que Aranguren (2005) señala para el desarrollo de la participación ciudadana están ineluctablemente interrelacionados, sin embargo, habría que añadir una tercera causa que incita la creación de nuevos espacios para la participación y que fomenta que en el debate de la teoría política, la democracia deliberativa sea la más argüida y ensalzada, apuntando que será en torno a los propios intereses institucionales bajo los que se generen los cauces de la participación. Se trata de una participación ciudadana institucionalizada, avalada por el gobierno local y muchas veces canalizada por organizaciones dependientes de las instituciones. La clase política es consciente de la situación de deslegitimación que sufren sus acciones, y estos vínculos con la sociedad se convierten en una forma de mejorar las relaciones con esta e implicar a la ciudadanía. Se convierte en la metodología para legitimar ciertas acciones del gobierno, democratizar la democracia y, en muchas ocasiones y a través de experiencias positivas, crear una cultura participativa. La contrariedad es que en muchas ocasiones esta promoción de la participación es una mera táctica cosmética, bien porque realmente carece de una trascendencia social e implantación real, bien porque hay una intención superficial y lo

único que se pretende es que el ciudadano se sienta consultado. Este enfoque se basaría en una doble dimensión para la legitimación:

Una *subjetiva*, en la medida que los ciudadanos aceptan de mejor grado la decisión política correspondiente porque entienden que la misma ha sido previamente consensuada [...] Y otra *objetiva* porque, al margen del mayor o menor aprecio que tal decisión merezca, la misma es más justa porque en su formulación final están presentes más intereses, más identidades (individuales y colectivas) y, aun eventualmente, más derechos. (Blas e Ibarra, 2006, p.23)

La forma de participación propia de la democracia representativa es actualmente una visión muy reduccionista de la participación. El hecho de que los ciudadanos participen en un plebiscito cada cuatro años como un método para formar gobierno (Schumpeter, 2015) se torna en una visión limitada para una población que exige una gestión democrática de los recursos públicos. Democracia es también participación social, y “lo interesante de la participación de los ciudadanos es que nos indica la temperatura democrática” (Alberich, 2007, p.14). El problema aflora cuando se reconoce que determinados grupos sociales ocupan posiciones de desigualdad para competir por el poder, para relacionarse con los colectivos organizados y más todavía con los representantes públicos y políticos. Por tanto, dentro de la estrategia para mejorar la democracia se encuentra la elaboración de estrategias que permitan el acceso de los grupos excluidos de la participación. Es decir, establecer mecanismos que permitan desarrollar las capacidades y habilidades que requiere integrarse en las redes de participación ciudadana.

3.3 Los factores determinantes de la participación: finalidad, estructura y tiempo

En este apartado se plantean tres cuestionamientos clave: cuál es la finalidad última de los procesos participativos, cómo se articulan en los diferentes municipios y a qué variables atienden, y si son experiencias puntuales o se sostienen en el tiempo. Se responderá, por un lado, a las causas por las que se propone la democracia participativa o directa y si existen diferentes formas de participar en la toma real de las decisiones públicas, así como cuáles son las más exitosas (repetidas y permanentes). Por otro lado, cuáles han sido sus actores, si estos son suficientes para legitimar el propósito de estos

procesos y, en último lugar, “cuánto poder están los decisores dispuestos a compartir con los ciudadanos” (Del Pino y Colino, 2003, p.9).

Como explican los autores citados, en función de cuánto se esté dispuesto realmente a ceder, tendremos diferentes iniciativas participativas:

- Dispuestos a dar información,
- Preparados para consultar,
- Animados para la concertación

O, finalmente, convencidos para llegar al último nivel en la escala, que Del Pino y Colino (2003) describen como:

- La adopción de decisiones (codecisión).

Estas gradaciones, como se explicaba en apartados anteriores, son interesantes para conocer donde situar las diferentes alternativas que se presentan en los diferentes contextos municipales. Del Pino y Colino (2003) en su investigación sobre un estudio de casos, señalan que cuanto más se asciende en los niveles de participación, menos experiencias podrán encontrarse, es decir, cuando realmente hay que compartir el poder, los gobiernos no están dispuestos a hacerlo, de ahí que la mayoría de las experiencias no alcancen el grado de cogestión.

Lo que es compartido por quienes hablan de participación ciudadana es que consiste en un camino para resolver problemas e inquietudes de la ciudadanía y de los gobiernos, pero cuando se trata de procesos no continuados en el tiempo, con escaso éxito y con poca voluntad política, acaba generándose un efecto contrario, y un sentido de frustración frente al empoderamiento colectivo que se persigue. De ahí la importancia de establecer mecanismos formales, estructurados y estructurantes, y normativizados. Si los procesos permanecen en el tiempo es mucho más probable que en el municipio se genere una red participativa estable; por ejemplo, presupuestos participativos periódicos u otra forma de prácticas. Esto permitirá que cuando se pretenda poner en marcha una consulta particular, sobre un problema coyuntural, exista ya una estructura que admita que se produzca con éxito.

Autores como Blas e Ibarra (2006) han dibujado un mapa conceptual de la participación ciudadana explicando las causas por las que se demanda participación en los sistemas democráticos actuales; una de ellas es como forma de acercarse a los ciudadanos y relegitimar a los políticos y la política. Este sería uno de los motores para el impulso de modelos de participación: poner freno a la desafección política y al “miedo” a no ser reelegidos. Por otro lado, la falta de evaluación de las políticas públicas hace que no se sepa si realmente las políticas puestas en marcha son eficaces o no lo son, lo que lleva a las administraciones públicas a no poder cuantificar la eficacia de sus propios instrumentos convencionales. Aquí entra en juego la participación ciudadana ya que, al ser decisiones compartidas, para la administración pública se convierte en una forma de mejorar el beneficio y la eficiencia. Como señalan Blas e Ibarra (2006) “la participación ciudadana, el conocer a través de la misma cuál es el sentir de la población, incrementará esa eficacia, ese rendimiento” (p.8).

Otro de los motores que animan a la participación ciudadana, según Blas e Ibarra (2006), es la transformación de la cultura política en el sentido de motivar al ciudadano despreocupado por lo público y centrado exclusivamente en su esfera privada. Empoderarlo capacitándolo para ejercer sus legítimos derechos y participar en la toma de decisiones, algo necesario para recuperar la conciencia política y ocupar la esfera pública como forma de resistirse a la atomización de los individuos y a la nueva redistribución del poder alejado del territorio en la que desaparece lo colectivo porque: “el esfuerzo ya no está de moda, todo lo que supone sujeción o disciplina austera se ha desvalorizado en beneficio del culto al deseo y su realización inmediata” (Lipovetsky, 1996, p.55). Ante estas situaciones, y el devenir de las actuales instituciones representativas, los ciudadanos conscientes se organizan para participar en la construcción de su entorno de una forma más solidaria, fomentando así espacios de convivencia y dando protagonismo a los ignorados o dolientes de las debilidades o disfuncionalidades de las políticas públicas.

Se evidencia la necesidad de nuevos modelos de acción política en los que la ciudadanía se sienta incorporada, pero no sólo es una cuestión estética, se trata de producir una verdadera traslación del poder, pues lo que parece estar en juego no es una ideología concreta sino el tradicional modelo de poder en el que se asientan las democracias. En lo local, según Mallada (2011) los excesos del caciquismo institucional, la corrupción y esa

especie de inmoralidad pública, como señala el título de su obra, hacen que todavía hoy se sientan debilitadas todas las instituciones y siga subsistiendo un sistema clientelar institucionalizado que queda muy bien reflejado en la siguiente frase de Molina (2015):

La caída de las monarquías absolutas hace siglos, eliminaron una superestructura de poder, pero quedó enquistado el caciquismo en la política. El cacique es un ser soberbio, dominante y que precisa de las normas para que los demás las cumplan, sin embargo, él las incumplirá con impunidad, es el juego de su ventaja, jugar siempre con las cartas marcadas para ganar la partida (p.119).

La finalidad de la intervención ciudadana en la gestión pública, aunque motivada por muchos determinantes, tiene como propósito el advenimiento de una nueva sociedad con nuevas formas de gobernanza y con mayor prosperidad. Encontrar una mayor y mejor calidad de vida, ante el crecimiento de las desigualdades y el empeoramiento de nuestras sociedades, se convierte en el objetivo que explica la creciente participación social y la demanda de nuevos espacios para su implantación. Esta explicación lleva a la participación como herramienta correctora de la disfuncional democracia: “participamos, en una palabra, para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia, pero también para influir en las decisiones de quienes nos representan” (Guillén et al., 2009, p.183), que, en ocasiones, pierden la conexión con sus representados. Blas e Ibarra (2006) encuentran otro de los motores por los que impulsar la participación ciudadana como solución a la crisis de la democracia: a mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, mayor profundidad democrática. Tal vez sería importante señalar que la intensidad participativa de los ciudadanos también se traslada a la salud de la democracia, “así, mayor desapego político, menor participación política electoral y no electoral” (Maldonado, 2013, p.129) y a mayor desafección política, mayor desconfianza en el sistema y, por lo tanto, menor participación electoral, pero mayores incentivos para otras formas de participación (Maldonado, 2013).

Uno de los objetivos de esta tesis tiene que ver con el análisis de las causas de la mayor o menor participación en las localidades murcianas: ¿Cuáles son las experiencias de mayor éxito? ¿aquellas que parten desde las instituciones? ¿quizá son más eficientes

aquellas que parten del impulso ciudadano? Offe (1992) propone tres tipos de éxito. En primer lugar, los éxitos substanciales que provienen de las decisiones tomadas por las élites políticas con las que los movimientos sociales están de acuerdo. En segundo lugar, los éxitos procesuales que más que con las decisiones en sí, tienen que ver con los cambios en las formas de tomar esas decisiones, se introducen cambios en los modos de tomar decisiones que muchas veces tienen que ver con nuevos mecanismos de participación ciudadana. En último lugar, el éxito de los movimientos sociales al ser reconocidos por los propios partidos y por los medios de comunicación.

Para Aranguren (2005) lo importante de la participación ciudadana no es desde dónde parte el proceso, sino que lo trascendente es el propio proceso participativo en sí mismo. El transcurso participativo conlleva un aprendizaje elemental y una sistemática que enseña a la ciudadanía la cultura de la participación, “aprender a participar”. Esto supone como señala el autor, que el sentido de la responsabilidad colectiva, la formación y la información a la que acceden los participantes, así como las dinámicas mismas empujen a que, aun cuando es una participación forzada y surgida de las instituciones, los propios dinamizadores sean cada vez menos necesarios. La praxis participativa despierta en la población una inquietud y un carácter participativo. Además, crea y consolida el marco institucional, y la cultura participativa en la propia estructura y en el funcionamiento de las instituciones, que también son sistemas cambiantes, para hacerlas más eficientes, transparentes y participativas.

Un factor determinante y delimitante de la participación es la desigualdad social y el desigual reparto de los recursos. El *habitus* económico, simbólico y social, como diría Bourdieu, afectará a la intensidad de la participación ciudadana, dado que “las desigualdades sociales y la experiencia se traducen en desigualdades políticas, con lo que se produce una participación concentrada en sectores muy reducidos” (Font, 2007, p. 27). Los factores determinantes de la participación ciudadana para Font son el tiempo, la formación y la motivación, factores que se distribuyen de forma desigual entre la población y que dependen asimismo de las rentas familiares que permiten obtener (comprar) esos recursos. Las soluciones a estos problemas sociales serán de índole individual para los más conservadores, que responsabilizan al individuo de su propio

devenir y de carácter estructural, para los más críticos. Por tanto, los mecanismos a activar podrán variar atendiendo a la corriente ideológica del gobierno (Inglehart, 1988).

En estos procesos se deben conocer las relaciones Estado-sociedad civil, a través del análisis normativo y teórico de la participación ciudadana, y se debe incidir en el estudio empírico de las diferentes experiencias conociendo cómo afectan dimensiones tales como el tamaño poblacional, los marcos ideológicos (discursos programáticos, ideología del partido en el gobierno, etc.), el grado de asociacionismo, la voluntad política (asignación de recursos económicos, humanos y materiales), el nivel de abstención del municipio, el nivel de estudios medios de sus ciudadanos, el nivel de renta per cápita, etc.

3.4 La participación ciudadana en el ámbito local

En las últimas décadas, el ámbito local se ha convertido en el espacio en el que se han puesto en marcha el mayor número de experiencias participativas (Schneider, 2007). Experiencias con el propósito de profundizar en nuevos mecanismos democráticos que impliquen a la ciudadanía en las decisiones públicas y políticas. Una fórmula para intervenir en la construcción social y física del mundo urbano, y construir legitimidad en las relaciones entre la sociedad y el Estado. Una estrategia para construir consensos, y/o una forma de legitimar las decisiones de los ejecutivos muchas veces distanciados del pueblo.

La gran mayoría de proyectos de intervención ciudadana suceden en los entornos urbanos. Quizá tenga que ver con la definición que Lefebvre (1969) hace sobre la ciudad, intentando incluir todos los aspectos que le afectan;

la ciudad como proyección de la sociedad sobre el terreno [...] la ciudad como conjunto de diferencias entre ciudades [...] basada en la pluralidad, la coexistencia y la simultaneidad dentro de lo urbano, dentro de los patrones y formas de vivir la vida urbana (p.79).

De tal modo, que la concentración de la población en núcleos urbanos ha convertido a las ciudades en el centro donde se desarrollan la mayoría de las experiencias vitales y cotidianas de los ciudadanos. De hecho, es la urbanización un proceso de modernización

social que ha sido objeto de numerosos estudios desde las ciencias sociales, especialmente en España, donde durante el siglo XX se produjo un proceso de reestructuración territorial en el que los gobiernos locales han tenido que enfrentarse a esos cambios rápidos de urbanización y han tenido que dar respuesta a las nuevas demandas ciudadanas que surgen de estos nuevos contextos. Así, en el mismo preámbulo de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004) se dice:

Las ciudades están lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes. La población urbana, en su mayoría, está privada o limitada -en virtud de sus características económicas, sociales, culturales, étnicas, de género y edad- para satisfacer sus más elementales necesidades y derechos. Contribuyen a ello las políticas públicas, que al desconocer los aportes de los procesos de poblamiento popular a la construcción de ciudad y de ciudadanía, violentan la vida urbana. Graves consecuencias de esto son los desalojos masivos, la segregación y el consecuente deterioro de la convivencia social (p.1).

Las ciudades se convierten en el lugar donde la mayoría de la población mundial desarrolla todos los aspectos de su vida en el ámbito económico, político, social e individual. De ahí que, entre los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el número once vaya dedicado a las ciudades y su desarrollo. De esta forma quedó redactado en 2015 con motivo de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible: “Las ciudades desempeñarán un papel importante en la consecución de los objetivos de Desarrollo Sostenible. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Y es que más de la mitad de la población mundial vive en núcleos urbanos.

En este sentido, son muchos los estudios dedicados a medir si realmente existe una interiorización real y un compromiso en las instituciones locales con la democracia participativa. Autores como Cernadas et al. (2017) proponen distinguir dos niveles en la participación y establecer indicadores entorno a esos dos niveles:

- la *simbólica*, el discurso que sitúa la estrategia, es decir la reclamación de participación, y

- la *sustantiva*, lo que se considera la materialización que supone el compromiso real y el destino de recursos humanos y materiales a través de estatutos o reglamentos de participación ciudadana, concejalías propias, consejos sectoriales, registro de asociaciones, existencia de herramientas tecnológicas que faciliten la participación de la sociedad civil no organizada a través de consulta. Se trata de los canales reales de participación con la administración.

Por otro lado, existe una generalización en los programas políticos de la mayoría de los partidos a nivel local. El discurso de la participación ciudadana se introduce en sus programas electorales y se proyecta el concepto de cultura participativa. Si bien es cierto que “esta fase de agitación discursiva puede convivir con actividad relativamente baja de implantación real y dotación de recursos” (Del Pino y Colino, 2003, p.31).

Es interesante destacar que a todas las bondades otorgadas al impulso de los procesos participativos y a los motivos de carácter ético y moral de la participación ciudadana, se suma otro importante, objeto también de esta tesis: los vínculos emocionales que estos procesos pueden despertar en la ciudadanía como el sentido de pertenencia, vínculos especiales con el territorio, apego a la comunidad y el desarrollo de la identidad del municipio o del barrio, atendiendo a la estructura asociativa que se desarrolle en cada caso. Al ser la propia comunidad la que orienta las políticas públicas, tomando decisiones sobre problemas reales de la gente, y orientadas por el conocimiento común de quienes realmente viven en las ciudades, se potencia un sentido de arraigo cohesionador de la comunidad. En este mismo sentido, la ciudadanía se identifica con propósitos comunes, comparten estrategias de acción para resolver sus necesidades y deseos.

A nivel global y por supuesto, en Europa, en nuestro país y en municipios de nuestra Región existen una multiplicación de experiencias participativas que merecen ser estudiadas. Pero primero debe considerarse aquello que parecen compartir todas ellas, y son las dificultades a las que se enfrentan en su implantación; en primer lugar todas aluden a una falta de compromiso ciudadano, es decir, a un aspecto cuantitativo, de individuos que quieran participar y sobre todo insisten en la exclusión de ciertos grupos sociales que quedan marginados de estas experiencias (jóvenes, mujeres, inmigrantes y determinados grupos sociales sin recursos formativos ni económicos, o con elevadas rentas). Así, si

algo tienen en común la mayoría de las prácticas es el sesgo que se produce en el grado de exclusión/inclusión de las experiencias y la necesidad de estrategias correctoras para alcanzar uno de los fines que persigue la cultura participativa, la integración de los diferentes sectores de la sociedad. Así, se añade otra dimensión a la participación ciudadana, su extensión (Fung, 2006).

En este escenario, la vitalidad que recobra la defensa del municipalismo responde a las grandes responsabilidades que tienen los gobiernos locales sobre la calidad de vida de la ciudadanía. La ciudadanía es cada vez más consciente de la capacidad que tiene el ámbito local de hacer transformaciones reales en los estilos de vida y el bienestar ciudadano. Consecuencia de todo esto es que las entidades locales demanden “más recursos financieros y legales” (Borge, Colombo y Welp, 2008, p.16), así como leyes de financiación local allá donde no existen, y más justas donde las hay. También cabe destacar los asuntos o las temáticas más importantes o frecuentes en los procesos participativos. Los contenidos suelen centrarse en problemas del entorno, en temáticas específicas que pueden mejorar la vida cotidiana de los ciudadanos y suelen tener un carácter particular, aunque también se abordan temáticas más generales como el diseño de Planes parciales o Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU). El debate de propuestas públicas fuera del ámbito competencial de la administración local, también pueden ser debatidas para ser posteriormente elevadas a las instituciones competenciales. Lo más frecuente es que los temas objeto de las prácticas participativas sean asuntos de bienestar social, ordenación del territorio, asuntos vinculados al arreglo o modernización de la vía pública, movilidad, cultura, transición ecológica y promoción de la propia participación. Todos aquellos asuntos, que mentalmente los ciudadanos han construido en su imaginario como proyecto de barrio o de ciudad, tras estar en constante vivencia con ella.

Delgado (2013) afirma que son tres las formas en las que puede entenderse el espacio público:

- como el escenario de las interrelaciones sociales, donde se construye esa red de intercambios, estratégicos o no, una concepción del espacio público muy cercana al interaccionismo simbólico y a la microsociología.

- la segunda acepción de espacio público tiene un sentido más filosófico y político, entendido “como una categoría abstracta derivada de la noción ilustrada de publicidad” (p.13). Este ámbito es “aquel en el que se despliegan los principios éticos de la civilidad, la ciudadanía y demás virtudes en que funda su posibilidad la democracia igualitaria” (p.13).
- Y la última concepción de espacio público, sería según Delgado (2013), ese espacio que es de todos, de titularidad pública, para lo cual se legisla y normativiza para que todos los ciudadanos puedan disfrutarlo por igual, para lo cual “lo protegen del interés privado y cuidan de su conservación” (p.14).

Los desafíos contemporáneos de los gobiernos locales están en crear los marcos que propicien el debate sobre las diferentes concepciones del espacio que describe Delgado (2013); el espacio social, el espacio civil y el espacio legal. Esto difícilmente se logra sin la construcción de una red de relaciones inclusiva, la consolidación de los comportamientos de los sujetos involucrados en la acción participativa, y el compromiso en valores éticos y cívicos, y de colaboración en el marco participativo. Son estos, por tanto, los espacios que se estudiarán en esta investigación, por su novedosa implantación a lo largo de la última década, quizá coincidiendo con momentos de crisis económica, pues en “el momento en que el crecimiento económico se ahoga, el desarrollo psíquico toma relevo, en el momento en el que la información substituye la producción, el consumo de conciencia se convierte en una nueva bulimia” (Lipovetsky, 1996, p.54).

3.5 Los motivos de la participación local

Reflexionar sobre el contexto teórico entorno al que se construye el término “participación ciudadana” es clave, pero relacionarlo con los análisis empíricos sobre prácticas reales en el ámbito del municipio se hace fundamental. Las experiencias varían dependiendo de las condiciones y particularidades de cada contexto urbano, sin embargo, todas tienen un denominador común buscar una mayor calidad de la democracia representativa, y por otro lado dotar de legitimidad las decisiones tomadas en un sistema de democracia representativa que requiere refuerzos. Estas estrategias poco exploradas efectivamente en la gestión de nuestras ciudades y más en concreto en los pueblos de la Región de Murcia, se convierte, por un lado, en el bálsamo para luchar contra el declive

por el interés público, y por otro, en la estrategia de construir una ciudadanía activa. En la Región de Murcia se indagará sobre los motivos de las diferentes experiencias, pero lo cierto es que se observa una tendencia positiva en los métodos y experiencias.

La literatura académica sobre la participación ciudadana en el ámbito local en la Región de Murcia es apenas inexistente. Se pueden encontrar algunas publicaciones más centradas en el área de los servicios sociales públicos de la Región y sus municipios. Aunque no es el objeto de esta tesis, es interesante conocer el peso que la población más vulnerable acaba teniendo en el diseño, seguimiento, implementación y evaluación de las políticas de bienestar social, como procedimiento para aumentar su eficiencia y eficacia, tal como indica el profesor Pastor (2010, 2011, 2015) en sus diferentes análisis derivados de su tesis doctoral que llevaba por título *La participación ciudadana en los servicios sociales municipales de la Región de Murcia* (2008).

Son múltiples las causas que inician las diferentes experiencias participativas en el ámbito municipal, tales como motivar la identidad social y el sentido de lugar y de comunidad, recuperar el espacio a nivel emocional, territorial y relacional, reconquistar el poder local frente a los movimientos globales que lo desterritorializan, o redefinir las relaciones de poder entre la ciudadanía y el gobierno. Otra de las causas vinculadas a los procesos participativos es reducir las desigualdades a través de la generación de “efectos positivos en las personas que participan como incidiendo en la generación de políticas públicas beneficiosas” (Alarcón et al., 2015, p.4), además de recobrar la confianza en las instituciones y su funcionamiento, en la política y los políticos.

Existe cierto grado de escepticismo en las políticas participativas impulsadas por los ayuntamientos, por lo que serían necesarias reformas más profundas de la administración que admitieran una forma de operar diferente y más ágil. La sobrerregulación de la administración por parte de organismos superiores, la limitación de competencias y la alta burocratización aumenta la complejidad de los contextos para la toma de decisiones. Se trata de construir ambientes donde tengan cabida las decisiones ciudadanas sin tanto artilugio, para que la participación no sea vista como una fuente de conflictos para los funcionarios públicos. Adentrarse en nuevos tiempos requiere el abandono de las viejas formas, y el acierto en perfilar las nuevas sin abandonar el camino marcado hacia el

modelo ideal, de lo contrario, aquello que pareciera un modelo entusiasta puede convertirse en un motivo más para la frustración ciudadana y la mala convivencia. De tal forma que otro de los motivos es adaptar nuestro sistema democrático a las expectativas de los ciudadanos españoles, transformando las formas de relación entre gobernantes y gobernados, ampliando la entrada a nuevos actores a los espacios abiertos a la participación a través de las nuevas posibilidades que nos ofrecen las actuales tecnologías y las herramientas para la inclusión, ampliando así el estrecho marco del asociacionismo.

Cabría concluir este apartado incidiendo en la importancia de la participación como metodología pedagógica para la toma de conciencia social, como forma para alcanzar conocimiento del medio y como procedimiento para generar una cultura participativa que permita enfrentar la incertidumbre, las dificultades ciudadanas, desde el empoderamiento de la ciudadanía. Adquirir los hábitos para la adquisición de consensos a través de la práctica ciudadana. Las experiencias ya vividas en muchas ciudades están posibilitando la aparición de una estructura participativa para la activación de la ciudadanía que permita afrontar procesos más complejos, así como superar los riesgos de la participación según Sintomer (2008); la alta burocratización de los procesos, la instrumentalización de las estrategias participativas para canalizar el descontento y las demandas ciudadanas, y por último el riesgo de que aumente el sentimiento de frustración ciudadana al considerar el tiempo en la experiencia una mala inversión al no haber obtenido los resultados deseados.

3.6 Los actores de la participación

Si hay algo compartido por la mayoría de los autores es que “sobre la participación ciudadana lo único que parece claro son sus actores: por un lado, el Estado y por otro la sociedad civil” (Guillén et al., 2009, p.180). Lo que cabría proyectar es el espacio más adecuado para generar una zona que permita esa participación entre Estado y sociedad civil, un lugar común que establezca los canales para hacerla eficaz y en el que los actores involucrados se sientan seguros para poder participar. Se sabe que el ámbito local es dónde se hacen más tangibles y accesibles las políticas públicas y este espacio se convierte tradicionalmente en el espacio de intervención que más acerca a los gobernados con la institución, a los ciudadanos con los gobernantes. Sin embargo, las tecnologías de

la comunicación, los medios digitales, la proximidad de las distancias, permiten hoy nuevas formas de establecer vínculos relacionales independientes del territorio.

Dentro de la propia sociedad civil también se distinguen diferentes protagonistas según se atiende a la capacidad de acceso a los espacios de decisión, o a la forma en la que participan la sociedad civil organizada (asociacionismo, colectivos, organizaciones ciudadanas, plataformas etc.), y las acciones individuales de ciudadanos no organizados, es decir, la sociedad civil no organizada. Blas e Ibarra (2006) hacen una distinción en los procesos atendiendo a la forma en que los actores de la participación entran a formar parte de los mismos. Pueden hacerlo de la mano de una organización, participación de base asociativa o pueden ser procesos para los cuales no es necesario estar asociado, siendo los ciudadanos a título individual quienes deciden participar en las diferentes experiencias; procesos participativos de base individual. Cómo se observa en la tabla 3, los métodos pueden además ser mixtos, pudiendo participar la sociedad civil organizada y aquella que no lo está.

TABLA 3

Actores de los procesos participativos

A. Participación de base asociativa: centrada en la interlocución con comunidades organizadas. Puede responder a una lógica sectorial o a una lógica territorial.

B. Participación de base individual: centrada en la interlocución con los ciudadanos y ciudadanas individuales. Puede ser intensiva (cerrada) o extensiva (abierta).

C. Participación de base mixta: combina personas y asociaciones.

D. Participación de base territorial: peculiaridades de administraciones locales que posibilitan otros mecanismos de participación.

Fuente: Blas e Ibarra, 2006, p.17.

Los actores civiles en la población pueden organizarse o asociarse y participar con las administraciones locales a través de diferentes estrategias iniciadas o exigir su puesta en marcha. Pero realmente el asociacionismo puede ser poco representativo de toda la comunidad. Para alcanzar a mayores sectores de la población que normalmente escapan del tejido asociativo convencional, por múltiples causas (inmigración, juventud, género, etc.), habría que concebir otros espacios para la participación con métodos más adecuados, adaptados a las nuevas generaciones y atractivos, como permiten las actuales

herramientas telemáticas y, además, poner en marcha políticas de integración que atiendan las limitaciones de la desigualdad y la conciliación. Font (2004) añadiría una tercera estrategia, vinculada más a la motivación, que es la de enseñar a participar, para alcanzar un conocimiento participativo que forme parte de nuestra cultura.

Existe un riesgo a tener en cuenta en los procesos institucionalizados de participación, ya que los convocantes de la parte social o los actores directos de la sociedad pueden tener la tentación de incluir, para defender los intereses sociales, a grupos afines o que compartan los intereses del gobierno, excluyendo a ciudadanos interesados (Cunill, 2009). Se decía con anterioridad que en los procesos participativos también se puede reproducir la desigualdad social y, por tanto, siguen quedando sin voz los excluidos del sistema, es decir, aquellos que no tienen recursos (económicos o de acceso al conocimiento) para interesarse por la toma de decisiones y, por tanto, se hallan entretenidos en su propia supervivencia diaria; o quienes, por exceso (económico o de conocimientos), se sienten ajenos a este sistema al que no necesitan. Todo esto ha generado una reflexión sobre los espacios para la participación, para que realmente sean inclusivos y, además, como dice la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE), la participación se convierta en una de las fórmulas para luchar por los Derechos Humanos y contra las desigualdades existentes, es decir, para ampliar la democracia. Lefebvre (1969) lo expone claramente en su obra *El derecho a la ciudad*:

Basta con abrir los ojos para comprender la vida cotidiana del individuo que corre desde su vivienda a la estación, más cercana o más lejana, o al metro abarrotado y, de ahí, a la oficina o a la fábrica, para por la noche retomar ese mismo camino y volver a su hogar a recuperar fuerzas para proseguir al día siguiente [...] A la imagen de esta miseria generalizada le acompañaría la escena de las satisfacciones que la oculta, convirtiéndose así en medio para eludirla y evadirse de ella. (Lefebvre, 1969, p.140)

Si bien, todos los actores tienen responsabilidad en que funcione la democracia directa, es cierto que quienes gobiernan, por ostentar un mayor poder decisorio, deben crear los escenarios necesarios que garanticen y posibiliten a la ciudadanía la oportunidad de participar, y ello, por dos motivos fundamentales: por un lado, para “transformar la

conciencia y prácticas ciudadanas” y, por otro, para “transformar las relaciones de poder en el espacio de poder” (Blas e Ibarra, 2006, p.26), es decir, desdibujar las líneas divisorias entre el poder ciudadano y el poder político. Compartir, realmente, el poder decisorio para que tenga implicaciones reales.

En la actualidad existe una realidad: la aparición en los discursos políticos y en los programas electorales de la necesidad de implicación ciudadana en la toma de decisiones públicas para la construcción de las ciudades. Por tanto, existe una motivación principal, cumplir los compromisos adoptados con los electores, que a su vez permitirá crear “vínculos de relación interpersonal, reconstru(ir) la confianza mutua y facilita(r) la integración social de los excluidos” (Ruano, 2010, p.96), a través de la generación de valores compartidos y de construir pensando en los intereses de todos.

3.7 Idoneidad y desafíos de la participación en el ámbito local

Son muchos los autores que hablan de la desafección hacia el sistema político. Campbell, Gurin y Miller (1954) lo describen como la capacidad de comprensión e influencia de los ciudadanos singulares en los asuntos de gobierno. Desde otra perspectiva, se considera una especie de síndrome en el que sus síntomas se sitúan en un continuum donde los extremos significan, por un lado, máxima lejanía hacia el sistema político y, en el polo opuesto, la total cercanía al mismo. Cada individuo, atendiendo a muchas variables, puede situarse en un punto de ese continuum y sentir mayor o menor apego al sistema (Montero et al., 1998).

La sociedad actual ante los procesos de profunda individualización que debilitan la acción colectiva y el tradicional modelo de asociacionismo enfrenta uno de los desafíos más importantes, por un lado, la lucha contra los altos niveles de desafección política, y por otro, la innovación de nuevos y modernos modelos de participación que se adapten a los nuevos escenarios y a las nuevas estructuras de conciencia colectiva. En este contexto de creciente complejidad social, de debilitamiento del asociacionismo tradicional y de una mayor individualización hace que las labores del Estado se vuelven más complicadas. Los partidos políticos, como representantes de los diferentes sectores de la sociedad y sus intereses, encargados de canalizar los problemas de la ciudadanía y de implicar a los ciudadanos en las cuestiones públicas, se tornan cada vez más incapaces de ese cometido

en un contexto en el que el papel de la política queda cada vez más reducido, tanto en el discurso como en su capacidad de maniobra. Por tanto, acercar a los ciudadanos a las instituciones públicas se convierte en una estrategia para mejorar la gobernanza (Dalton, 2004) y una forma de complementar las decisiones que toman los representantes políticos. Como indican algunos autores, la fórmula a implementar sería una democracia deliberativa, directa y asociativa de forma complementaria y coordinada con los elementos de la democracia representativa, en la que:

Sobre todo, que los ciudadanos deliberen, discutan de forma ordenada y racional sobre las cuestiones públicas; la democracia directa insistirá en la relevancia de las consultas vinculantes; en la democracia asociativa el papel protagonista es concedido a asociaciones y organizaciones sociales que participen junto con las instituciones políticas en los espacios decisorios. (Blas e Ibarra, 2006, p.12)

Otro desafío al que se debe hacer frente, para planificar nuevas formas de redistribución del poder, es la redefinición de las líneas que existen entre el ámbito público y el privado para que la ciudadanía pueda ser parte en la toma del poder decisorio de las administraciones públicas sobre los asuntos públicos e intereses comunes en el ámbito local, porque se considera el más propicio y porque en él se desarrollan la mayoría de las experiencias existentes hasta el momento. Es en ese ámbito, en el que, si se quiere alcanzar el mayor exponente de la participación, las políticas públicas deben ser codecidas. Pero, sin olvidar los esfuerzos que hay que seguir realizando para abrir espacios deliberativos que afecten también a ámbitos más elevados de la política o comunidades políticas mayores, en los que se deciden temas que afectan a la ciudadanía de una región o país, y son lugares en los que se pueden establecer mejor las líneas políticas de lucha contra las grandes amenazas al sistema democrático. No obstante, y como se ha explicado anteriormente, el activismo participativo local, al sucederse en diferentes partes del mundo, de forma simultánea y compartida, también es considerado un movimiento de resistencia o de acción e intervención colectiva (Fernández y Rojas, 2003).

Otra de las amenazas que puede poner freno a la implantación de instrumentos participativos en el ámbito local es la falta de estímulo de la mayoría de la ciudadanía

para participar y, el sentimiento de frustración ante una experiencia negativa o expectativas no cumplidas en anteriores procesos de participación. En numerosas ocasiones, la poca agilidad, la burocratización o resultados no esperados en la puesta en marcha de las iniciativas acordadas, generan sentimientos de desengaño entre los participantes. De ahí que el factor motivador de la participación alcance una dimensión importante.

La participación, además de ser una forma de legitimar la democracia y acercar al ciudadano a las instituciones para que se corresponsabilice en la toma de decisiones, se convierte en una forma de iniciar relaciones de interés y de colaboración, que pueden trascender lo colectivo para convertirse en personales, entre gobernantes y gobernados. Si esas relaciones acaban siendo satisfactorias, por la experiencia, o clientelares, por los favores, se producen vínculos que pueden beneficiar electoralmente al partido en el gobierno. Aunque hay autores como Galais et al. (2011) que afirman que pueden convertirse en entornos favorables para la oposición, al abrirse espacios y estrategias de contacto con el entorno y la sociedad civil. Lo cierto es que es inevitable evitar la dimensión política en los procesos participativos, entendida esta como las relaciones de poder que se establecen en todos los ámbitos de la sociedad y, por tanto, estas relaciones pueden ser aprovechados para promover liderazgos a través de experimentos participativos innovadores para la política tradicional.

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) son un nuevo reto para ciudadanos y administraciones pues favorecen cambios en los modelos de relación existentes entre la propia ciudadanía, las administraciones y entre ambas y lo hace tanto en orden ascendente como descendente. Estas nuevas herramientas cambian los paradigmas relacionales y permiten ofrecer información al instante a la ciudadanía, aumentando así la transparencia. También admiten habilitar nuevos canales de comunicación, participación y consulta para mejorar la interrelación con la ciudadanía y faculta nuevos espacios interactivos que posibilitan acabar con los vicios que se puedan haber generado en los espacios de interacción tradicionales en el terreno. Espacios que pueden haberse convertido en endogámicos y complicados para incorporar o atraer a nuevos actores. Además, no es necesario pertenecer a una organización territorial o

sectorial para participar, sino que nuevos sujetos interesados en la sociedad civil pueden implicarse en el momento en el que una acción o política pública lo requiera y los motive.

En cualquier caso:

La utilización de las TIC parece más extendida en el fomento de la comunicación vertical (de arriba abajo) entre ciudadanos y representantes para fortalecer las relaciones horizontales [...] En definitiva, las actividades de participación ciudadana en internet aún tienen un carácter relativamente minoritario. (Campos, 2010, p.28)

3.8 El contexto de la participación en España y en la Región de Murcia

Han sido muy diferentes las experiencias empíricas sucedidas en el mundo principalmente en el ámbito local (el presupuesto participativo de Porto Alegre o las reformas del Panchayat en la India, por citar algunas) y desde hace algunos decenios se ha despertado una inquietud por parte de los gobiernos locales de poner en práctica iniciativas participativas también en el entorno europeo. Es cierto que existen grandes diferencias en estas experiencias, con mayor o menor implicación de los gobiernos locales, con diferentes temáticas, diseños y con mayores o menores niveles de participación de la ciudadanía. Igualmente, atendiendo a la normativa de cada país, a las causas y principios que motivan a los representantes de los gobiernos y a las cotas de poder que están dispuestos a ceder a sus conciudadanos, se puede encontrar una diversidad de prácticas, aunque todas cuentan con un estímulo común: permitir a la ciudadanía implicarse en las políticas públicas que les afectan.

Entre las experiencias que se han desarrollado dentro del Reino Unido y Alemania existen mayores similitudes y homogeneidad y esto ocurre porque hay una motivación nacional compartida y una regulación estatal de la participación ciudadana para todo el Estado. Sin embargo, en España “lo que hay son prácticas descoordinadas de la democracia local, fruto de la iniciativa ciudadana y de cargos públicos municipales, con muy poca conexión con las autoridades autonómicas y centrales” (Del Pino y Colino, 2003, p.29). Por tanto, existe un desarrollo creciente de experiencias participativas, pero desarrolladas de forma autónoma por las entidades locales al no existir una planificación integral del Gobierno

Central para su desarrollo, ni una normativa común para todo el territorio. Existen fundamentalmente recomendaciones e indicaciones.

La participación en Europa, y concretamente el desarrollo de los mecanismos participativos en España, responden a tres momentos según Ganuza (2010): comenzando por los consejos, tanto sectoriales como territoriales, puestos en marcha durante la transición democrática y muy vinculados al tejido asociativo. Más tarde, el desarrollo de planes estratégicos en ámbitos urbanos que vinculaban a la sociedad civil no organizada, así como al tejido social organizado, con proyectos urbanos fundamentalmente. Y, por último, las herramientas más actuales, incluidas las tecnológicas de la información y de la comunicación, y que más desarrollo tienen hoy en el entorno urbano como las consultas ciudadanas, los presupuestos participativos y otras iniciativas innovadoras que tienen una base individual.

Son diferentes los autores que distinguen distintos momentos en la evolución de la participación ciudadana en España (Corrochano y Ganuza, 2011; Font, 2001; Brugué, 2018):

- 1) 1980-1990: creación de Reglamentos de Participación Ciudadana y Consejos Consultivos de base asociativa; 2) 1990-1995: Creación de experiencias de co-gestión asociativa [...] así como, mecanismos de participación individual como buzones de quejas y sugerencias [...] 3) 1995-2000: Procesos participativos mixtos (asociaciones y ciudadanos no organizados) en las Agendas 21 y nuevos planes Estratégicos, además de los mecanismos deliberativos como los jurados ciudadanos y los presupuestos participativos. (Corrochano y Ganuza, 2011, pp. 29-30)

Se trata de una primera oleada que percibe como algo positivo profundizar en la democracia representativa a través de herramientas participativas. En un momento además de prosperidad y bonanza económica en el que no se reflexionaba sobre el “para qué” de las experiencias, sino en el “cómo” participar. En este periodo se desarrollan la gran mayoría de consejos y de reglamentos, y abarca “desde el entusiasmo casi adolescente de los años noventa al bloqueo que supuso la crisis de 2007-2008” (Brugué, 2018, p.155). El segundo periodo en el que se centran los autores, son procesos

participativos que se desarrollan en un momento complicado para la sociedad donde lo que más se escucha por parte de los dirigentes públicos es la palabra “austeridad”. Es en este periodo en el que se precisa de la inteligencia colectiva para alcanzar la máxima eficiencia en las decisiones sobre el gasto público, está claro el para qué. La tercera oleada coincide con una crisis política sin precedentes, donde cada vez es mayor el cuestionamiento del sistema político y de su funcionamiento; es el momento de crear nuevas formas de relacionarse para transformar el controvertido sistema político en defensa de los intereses ciudadanos (Brugué, 2018).

Existen numerosas iniciativas participativas en el ámbito local español, pero hay comunidades autónomas más avanzadas en este sentido y en las que se ha legislado más y mejor. Uno de estos casos es Cataluña, donde existen múltiples experiencias presenciales, en línea y mixtas. Experiencias apoyadas con financiación y con legislación por parte del gobierno autonómico catalán, que hace que estas políticas se asemejen a las experiencias de Alemania, Francia o Gran Bretaña (Del Pino y Colino, 2003; Borge et al., 2008). Aún con esto, los niveles de participación en España, y las experiencias participativas, aunque siguen una tendencia positiva, resultan todavía escasas y anecdóticas, salvo la presencia ciudadana en los consejos sectoriales creados la mayoría en los años 80, y muchos de ellos con una mínima frecuencia de convocatoria.

Respecto a las experiencias participativas que permiten los medios digitales, señalar el escaso desarrollo de las mismas debido a la existencia de una cierta resistencia ciudadana, sobre todo desde el asociacionismo tradicional que insiste en la importancia de la presencialidad ante el miedo a la brecha tecnológica de ciertos sectores de población. No hay que olvidar que el perfil de la persona que se asocia a este comportamiento es de edad avanzada, con lo que las tecnologías digitales, muchas veces le resultan extrañas. Las TIC suponen, sin embargo, nuevas oportunidades de participación, nuevas situaciones para cambiar el modelo relacional y también para estar informados, además es una oportunidad para la participación de esa mayoría de ciudadanos no organizados en asociaciones, como los jóvenes y muchas mujeres que concilian vida laboral y familiar y que están infrarrepresentadas en el movimiento asociativo clásico. Del mismo modo, la “puesta en práctica de la e-administración implica, por tanto, no solo la transformación profunda en

el modo en el que se relaciona con los gobernados, sino también de sus procesos internos y de organización” (Campos, 2010, p.25).

Los ciudadanos hoy pueden saber qué políticas se debaten en los parlamentos, pues la “transformación tecnológica se ha ido extendiendo y ha llegado tanto a la esfera personal como a la esfera colectiva, modificando conductas, formas de vivir y de relacionarse” (Subirats, 2012). Las nuevas herramientas tecnológicas, y el hecho de poder estar enterado de las políticas públicas se convierte en la combinación perfecta para la organización *por irrupción* (reacción) ante algo que puede considerarse injusto para una mayoría que interactúa en redes y tiene capacidad para conformar movimientos que acaban influyendo en las decisiones públicas.

Esta tesis doctoral trata de hacer un examen centrado en las experiencias y en los diseños institucionales de participación que existen en el ámbito local regional. La bibliografía encontrada sobre experiencias participativas en la Región de Murcia es muy escasa, aunque hay algunos estudios sobre los mecanismos participativos en los servicios sociales municipales llevados a cabo por el profesor Pastor (2007, 2008, 2011, 2013) o el monográfico de la revista *Cuadernos de Trabajo Social* sobre *La Participación como garantía de derechos de la ciudadanía: Dilemas, retos y escenarios* (Alonso y Pastor, 2012). Sin embargo, se ha escrito muy poco (Mayor, Molina y Gómez, 2019; Mayor, 2017; Baeza, Mayor y Palazón, 2017; Reverte, 2019; Mayor y Ros, 2022) sobre los procesos participativos regionales y de ámbito local con una base empírica, y entendidos como el ejercicio compartido del poder en la toma de decisiones más allá de los procesos electorales.

Se ha encontrado literatura sobre diferentes experiencias participativas concretas, casi todas centradas en el estudio de casos de Cataluña, Andalucía y País Vasco, así como estudios de conjunto y comparativos en estas comunidades. Sin embargo, en la Región de Murcia apenas existen estudios de caso, y menos todavía estudios que muestren una visión general y conjunta del mapa participativo, el nivel de decisión de las experiencias participativas, los asuntos que más preocupan a los ciudadanos, las metodologías más desarrolladas o qué grado de continuidad y de éxito suponen las prácticas existentes.

Si bien es cierto que no existe extensa bibliografía sobre experiencias concretas o estudios de caso, si se cuenta con referentes importantes que han deliberado, reflexionado y conceptualizado teóricamente sobre la participación ciudadana, la transparencia y el buen gobierno, incidiendo en las ventajas y bondades que aportaría a las instituciones regionales la apuesta por diseños que promovieran estos valores. Destaca principalmente, debido a la multitud de artículos, libros y conferencias quien fue el primer presidente del *Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia*, José Molina, que sumó a sus cometidos el de predicar las capacidades de la participación ciudadana para luchar contra las perversiones y defectos del sistema en todos aquellos gobiernos locales que le abrían sus puertas. También autores como Juan José García Escribano o Antonia González Salcedo han dedicado buena parte de su obra a profundizar sobre la necesidad de nuevas formas de gobernanza para fortalecer la competencia política de los ciudadanos.

Es difícil encontrar estudios completos que versen sobre la participación ciudadana en un determinado territorio o comunidad autónoma en su conjunto y que ofrezcan una visión de la realidad participativa de nuestras regiones y la temperatura participativa de nuestro país. Sin embargo, en otros ámbitos alejados de los tradicionales trabajos de campo sobre experiencias concretas o de conjunto, sí concurre una extensa literatura sobre la participación ciudadana desde un punto de vista teórico y de análisis normativo.

Esta investigación quiere hacer referencia, más que a la evolución del movimiento asociativo en la Región de Murcia, a la fortaleza del mismo, dado que la robustez asociativa, vinculada a la actividad funcional, es fundamental para que los gobiernos locales generen espacios abiertos a la participación y cedan parte del ejercicio legítimo de su poder a la ciudadanía, pues el “problema del poder no afecta tanto a la titularidad como al ejercicio: el poder, en concreto, es de quien lo ejerce, de quien está allí donde se encuentran las palancas del poder” (Sartori, 2018, p. 35). El pueblo es soberano en la democracia, pero transfiere ese poder a sus representantes cada cuatro años para que sean ellos quienes tomen las decisiones, se trata de “una renuncia periódica al ejercicio del poder propio” pero, “si el poder debe ser verdaderamente del pueblo, cualquier ubicación del poder que no sea en el pueblo es inadmisibles” (Sartori, 2018, p.36), por tanto, compartirlo parece la ecuación más democrática.

3.9 El marco jurídico-institucional de la participación en España y en la Región de Murcia

La mayor exigencia de participación ciudadana, originada por los diferentes cambios de valores en la sociedad, constituye una nueva e incipiente realidad que conlleva necesariamente a intentar acomodar la legislación a estas nuevas situaciones que afectan a niveles superiores e inferiores de institucionalidad, así como a distintos ámbitos de la vida social. Especialmente el ámbito local, el más propicio y privilegiado para el desarrollo de las diferentes experiencias, precisa de compromisos normativos para estructurar estas nuevas prácticas democráticas y generar círculos de refuerzo recíproco entre institución y sociedad civil.

En este apartado se analiza de forma sucinta la normativa referente a la participación ciudadana en el contexto español como elemento estructurante de la participación. En este sentido, tres son los objetivos que marcan el cambio legislativo respecto a las estructuras para la mejor gobernanza:

- 1) Dar mayor gobernabilidad a los territorios locales, reforzando los ejecutivos y su capacidad para una actuación rápida y eficaz; 2) aumentar la transparencia del ejercicio del poder por parte de los ejecutivos locales, de manera que pueda establecerse una mayor rendición de cuentas; y 3) incrementar el diálogo entre los gobernantes y la ciudadanía, facilitando arreglos institucionales que lo regulen mediante instrumentos de participación. (Corrochano y Ganuza, 2011, p.22)

Las crisis de legitimidad de las instituciones, de descrédito y desgaste de las políticas públicas, de los políticos y de los partidos, junto al distanciamiento cada vez mayor de la ciudadanía y el interés público, unido al aumento del individualismo, hacen sin duda que los representantes políticos y funcionarios públicos reflexionen sobre el modelo existente, y perfilen nuevos modelos de gestión pública para la resolución de las nuevas problemáticas que acaban ocasionando un importante desgaste de las instituciones. Debe tenerse en cuenta, como señala Lyon (1997) que la “posición posmoderna implica que no existen fundamentos científicos que legitimen el pensamiento o la política” (p.115) y deben ser los ciudadanos quienes, con sus acciones y decisiones, la legitimen.

Comienzan a establecerse nuevas formas de concebir la gestión pública para mejorar los servicios que se ofrecen a la ciudadanía. Nuevos modelos que acerquen las decisiones públicas y cedan parte del ejercicio del poder a la sociedad civil como una forma práctica de profundizar en la gobernanza, estableciendo canales para que la ciudadanía coopere en la resolución de conflictos o problemas que les afectan. También como forma de “responder a la crisis del modelo burocrático de administración pública, que no satisfacía las demandas recurrentes generadas por la población” (Komatsu, 2017, p.199).

Hoy, ante la evolución de nuevos cambios sociales -de valores- y políticos, como la transformación tecnológica, la extensión e implantación de las redes sociales, deberá producirse otra reforma que haga más ágil la administración pública, no únicamente respecto de la modernización de los procedimientos ya existentes, sino también desde el punto de vista de la innovación de nuevas formas y nuevos modelos de interconexión e interrelación entre la sociedad civil y el Estado. Se trata de mejorar las relaciones para aprovechar la inteligencia colectiva en el diseño de las políticas públicas, pero en un momento de despolitización en el que a la ciudadanía le cuesta sumarse a proyectos con carga ideológica. Esto plantea la necesidad de transformar la clásica toma de conciencia, en una forma acción solidaria por la comunidad que se perciba políticamente inocua (Alaguero, 2011).

La legislación no es más que una forma de regular y formalizar lo que ya existe, y de hacer el camino para lo que debería ser, atendiendo al acontecer social, cultural, político y económico. Los legisladores han regulado siempre la realidad, procurando el máximo consenso político y social para que cada cambio perdure en el tiempo. Se hará una revisión del marco legal europeo, estatal, autonómico y local, que afecta y promueve la puesta en marcha de prácticas o políticas participativas.

Las normas internacionales, así como ciertos acuerdos señalan el camino de la participación como un derecho de los ciudadanos; así, el artículo 21.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos apunta que: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”. Y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 25.a) aclara que: “Todos los ciudadanos gozarán, [...] de los siguientes derechos y

oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”. *El Libro Blanco sobre Gobernanza* (2001) aprobado en noviembre de ese mismo año por la Unión Europea, así como la recomendación 19/2001 del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 6 de diciembre, son recomendaciones que van en el mismo sentido (Bar, 2001). Y no se cerraría bien esta parte si no se hablara de programas como la Agenda 2030 de la ONU, del *Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP)*, y el Objetivo nº11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre el fortalecimiento de contextos que vitalicen la participación y la construcción del espacio cívico, entre otros. Estas directrices y recomendaciones dirigidas a los Estados miembros y a la ciudadanía europea, ponen de relieve la importancia de la participación ciudadana como forma de corresponsabilidad en las políticas públicas, y de sostenibilidad social y ambiental que precisa la construcción de las nuevas ciudades. A pesar de los avances para que la ciudadanía europea participe en la construcción de Europa y sus propias políticas, lo cierto es que se ha profundizado más en las directrices o recomendaciones dirigidas a los Estados miembros para que las introduzcan en sus propias políticas públicas.

Por otro lado, la legislación estatal española regula desde el texto fundamental del Estado la participación ciudadana; así el Título VIII de la Constitución Española de 1978 (en adelante CE) se dedica a la Organización Territorial del Estado, y muestra en su artículo 132 que su organización se establecerá a través de municipios, provincias y comunidades autónomas. Indica, a su vez, en el artículo 140 que garantizará la autonomía de los municipios. Los derechos participativos de los ciudadanos también se salvaguardan en diferentes artículos de la CE, en los que se propone la obligación legal de los poderes públicos para promover y fomentar la participación ciudadana en los ámbitos político, económico, social y cultural (art.9). También en su artículo 6 se considera a los partidos políticos como la herramienta fundamental para guiar la participación: “los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”. Por otro lado, se reconoce el derecho de asociación (art. 23) en la misma norma legal, y en el artículo 48 se determina que “los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”. El propio texto legal determina diferentes herramientas participativas como el

Referéndum o la Iniciativa Legislativa Popular en los artículos 92 y 87.3 respectivamente. Por tanto, el derecho a la participación queda perfectamente definido en la norma fundamental del Estado español. De tal modo que, democratizar la gestión pública es responsabilidad política, y debe ser un compromiso de los representantes públicos impulsar los mecanismos y estructuras en el ámbito local para garantizarla.

Una de las leyes más significativas de la primera ola participativa es la Ley 1/2002, de 22 de marzo, sobre el Derecho de Asociación, que regula los Consejos Sectoriales de Asociaciones como órganos de consulta, información y asesoramiento para asegurar “la colaboración entre las Administraciones públicas y las asociaciones, como cauce de participación ciudadana en asuntos públicos” (art. 42). En el año 2007 se vuelven a apreciar diferentes avances en el ámbito legislativo que tienen que ver con el acceso y reutilización de la información y que queda reflejado en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. Esta, junto a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, han permitido cambiar los modelos relacionales en tres direcciones (Campos, 2010): las relaciones entre instituciones, entre las instituciones y la ciudadanía y desde la propia ciudadanía hacia la administración. Un año antes, la *Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)* aprobaba un reglamento para la participación como modelo para todos los municipios, con el objeto de fortalecer la participación en el ámbito local, otorgándole así un mayor protagonismo en la gestión municipal.

No se debe obviar que, a nivel municipal, la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) ya define en su capítulo primero a los municipios como “entidades básicas de organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades”. También, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno sigue en la línea de facilitar a la ciudadanía el acceso a la información. Igualmente, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas expone la obligación de consulta pública previa a la elaboración de cualquier proyecto o anteproyectos de ley.

La elaboración de normativas de participación ciudadana que establecieran los marcos legales de la intervención ciudadana en la gestión pública en el ámbito local, que es donde realmente se han desarrollado la mayoría de las experiencias participativas, fue regulado por la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) con el objetivo de crear un mínimo marco legal y no dejar el propósito de la participación al albur de la voluntad política de los equipos de gobierno o de la mayoría del pleno de la corporación en cada entidad local. Este ha sido un asunto ampliamente discutido, pues enfrenta dos artículos fundamentales de la CE (Alberich, 2007); por un lado, el derecho que otorga:

a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2).

Y, por otro, la autonomía que la misma norma otorga a las entidades locales en su artículo 140 del Capítulo Segundo. La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985 también hace referencia en su Capítulo IV a la participación ciudadana, pero de forma muy somera en sus artículos 69, 71 y 72, siendo en el artículo 70.bis donde profundiza más:

- 1) Los Ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida política local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales. (art. 70 bis.1).
- 2) Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de competencia municipal. Dichas iniciativas deberán ir suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio:
 - Hasta 5.000 habitantes, el 20 por ciento.
 - De 5.001 habitantes a 20.000 habitantes, el 15 por ciento.
 - A partir de 20.001 habitantes, el 10 por ciento.

Tales iniciativas deberán ser sometidas a debate y a votación en el Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia.

Tales iniciativas pueden llevar incorporada una propuesta de consulta popular local (art 70.bis 2).

- 3) Asimismo, las Entidades Locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas (art. 70. bis 3).

También la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local, que otorga mayor autonomía a las ciudades de gran población y que modifica la LRBRL, aumenta el ámbito de acción de la participación ciudadana, aunque también queda más en proposiciones que en obligaciones, y añade, por ejemplo, en su artículo 24.1 que los gobiernos locales podrán “para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, [...] establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada ayuntamiento les confiera”. Añade a su vez un artículo 70 con las obligaciones de las corporaciones locales respecto a la participación de los ciudadanos en los plenos de la corporación, y de acceso a la información y copia de archivos, registros y expedientes municipales.

Al hilo de la LRBRL, en su Título X de Régimen de organización de los municipios de gran población, en el Capítulo II de Organización y funcionamiento de los órganos municipales necesarios y en su artículo 132, para las ciudades de gran población, se crean los Consejos Sociales de la Ciudad como órganos consultivos. Estos se centran en la planificación urbana y se convierten en los órganos de consulta para asuntos económicos y sociales de la ciudad.

El siguiente artículo hace referencia a la creación de una Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones como espacios de relación con la ciudadanía, pero de carácter unidireccional.

Descendiendo en la jerarquía normativa, el documento utilizado con más frecuencia por las entidades locales es el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre de 1986. Este Reglamento de ordenamiento superior a los Reglamentos de Organización Municipales (ROM), dedica, incluso tras sus diferentes y recientes modificaciones, una mínima expresión a la participación ciudadana, haciendo referencia exclusivamente en el Título VIII, al Estatuto del vecino, y en el Capítulo primero a los Derechos y deberes de los vecinos. Y, por último, añade un Capítulo Segundo de Información y participación ciudadana en los órganos colegiados (arts. 226 y 228). En los artículos 231 y 234 hace referencia al derecho de los vecinos al acceso a la información municipal, mientras que en los siguientes regula el acceso a las subvenciones (art. 232.1). En el artículo 233 añade que “podrán acceder al uso de medios públicos municipales, especialmente los locales y los medios de comunicación”. Por su parte, los artículos 235 y 236 hacen referencia a la creación del Registro Municipal de Asociaciones Vecinales del que podrán formar parte:

Todas aquellas cuyo objeto sea la defensa, fomento o mejora de los intereses generales o sectoriales de los vecinos del municipio, y en particular, las asociaciones de vecinos de barrio o distrito, las de padres de alumnos, las entidades culturales, deportivas, recreativas, juveniles, sindicales, empresariales, profesionales y cualesquiera otras similares. (art. 236.3 del ROF)

Al final estos artículos quedan en meras recomendaciones pues son sólo de aplicación para aquellos ayuntamientos que no hayan desarrollado su propio Reglamento Orgánico Municipal, además de no aportar nada nuevo a otras normas ya existentes.

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ha regulado la participación ciudadana en diferentes textos, pero sin introducir “regulación en los derechos de participación en el ámbito local” (Alarcón et al., 2015, p.33) y esto ocurre para Murcia, Castilla - León y Andalucía, y en “todos los casos, básicamente se incorpora al ámbito autonómico la

legislación estatal, con escasas innovaciones” (Alarcón et al., 2015, p.33) respecto del derecho y acceso a la información y a la participación.

Sin embargo, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio) determina el fomento de la participación ciudadana en todos los ámbitos de su competencia (art.9.2), pero no será hasta años después cuando en la Ley 12/2014, de 16 de diciembre de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se regulen las condiciones para promover la participación ciudadana. Esta norma queda modificada en 2016, a través de la Ley 7/2016, de 18 de mayo, para constituir el Consejo Asesor Regional de la Participación Ciudadana, pero no es hasta 2018 cuando se aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia a través del Decreto 187/2018, de 12 de septiembre, que modifica la Ley 12/2014 de Transparencia y Participación Ciudadana.

Por último, cabe resaltar, que sigue vigente en la Región, la Estrategia de Gobernanza pública de la Comunidad Autónoma que define cinco líneas de actuación con trece objetivos para cada una de ellas. Su fin es el de promover políticas públicas entre los diferentes sectores para profundizar en la calidad democrática.

Las líneas estratégicas definen los siguientes ejes de actuación (Consejería de Transparencia, Participación y Administración Pública, 2020):

- Modernización y simplificación administrativa.
- Calidad de los Servicios públicos y evaluación de las políticas públicas.
- Gobierno Abierto.
- Ética, integridad pública y prevención de la corrupción.
- Cambio cultural, colaboración y alianzas.

La reglamentación municipal sobre participación ciudadana se circunscribe fundamentalmente al cumplimiento de normativas superiores y al desarrollo, desde la voluntad política, de Reglamentos de participación ciudadana. Con todo, debe aclararse que “el nivel local se encuentra sobre regulado por otras administraciones y desbordado por la delegación de tareas de otros niveles en muchos casos sin la financiación para

cumplirlas” (Del Pino y Colino, 2003, p.35). Las múltiples delegaciones de responsabilidades que recaen sobre las entidades locales, sin la suficiente financiación autonómica y estatal, hacen complicado el pleno desarrollo de todas las políticas encomendadas.

Como se puede advertir, son muchos los estímulos para el fomento de la participación, pero los “mecanismos participativos de la UE aún son limitados [...] En España, la legislación sobre participación es limitada y poco innovadora, especialmente a nivel estatal” (Alarcón et al., 2015, p.38). Se centra básicamente en recomendaciones y en algunas indicaciones.

Finalmente, deberán ser las entidades locales las que, a través del desarrollo de Estatutos o Reglamentos de Participación Ciudadana, puedan crear las estructuras que generen los ambientes más favorables para potenciar procesos participativos.

3.10 Cultura participativa y comportamiento cívico

La realidad de nuestra sociedad parece evidenciar ciertos rasgos asociados al comportamiento que durante largo tiempo se calificaban próximos a la “cultura del cacique”, y que a priori, todavía podrían identificarse. Es decir, todavía en el funcionamiento de la democracia española se intuye una cultura clientelar heredada y culturalmente arraigada. Este fenómeno conduce al desarrollo de un tipo de asociacionismo dependiente de la propia administración pública a través de subvenciones y otro tipo de recursos otorgados en forma de ayudas, lo que acaba generando y desarrollando relaciones de servilismo y dependencia. En este punto, las estrategias participativas pierden buena parte de la dimensión relacional que permite el acceso de la ciudadanía a los procesos. Sin embargo, los procesos participativos bien articulados deben ser la oportunidad de acceso para la inclusión social de sectores excluidos de las redes asociativas.

El desarrollo y el debate sobre ciertas prácticas sociales participativas, puede ser el síntoma de un nuevo cambio de paradigma social y cultural hacia una nueva cultura de intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos. Este cambio social debe estar impulsado por una serie de factores facilitadores del desarrollo de un comportamiento

cívico comprometido con las metodologías participativas, y para ello es necesaria la implicación institucional como facilitadora de la motivación ciudadana, para que entre ambas partes se pueda desarrollar la inteligencia colectiva de la sociedad.

Como se ha señalado con anterioridad, existen diferentes intensidades a la hora de participar:

la informativa –información que puede circular en dos sentidos: ascendente, desde los ciudadanos hacia la autoridad, y descendente, desde los responsables públicos hacia los ciudadanos-; la consultiva –los participantes expresan su opinión-; la codecisiva –los participantes toman parte en el proceso de toma de decisiones-; la decisiva –los ciudadanos deciden, por ejemplo, un referéndum vinculante-; y la cogestión –los participantes asumen responsabilidades de la gestión e implementación-. (Blas e Ibarra, 2006, p.18)

Almond y Verba (1992) definen la noción de cultura cívica desde una perspectiva histórica, destacando sus principales características como elemento cohesionador de los sistemas democráticos:

En primer lugar, la cultura cívica es una cultura leal de participación. Los individuos no sólo están orientados hacia los asuntos input, sino que se orientan positivamente hacia las estructuras y proceso input. En otras palabras, y para emplear los términos usados anteriormente, la cultura cívica es una cultura política de participación en la que la cultura y la estructura política son congruentes (p.194).

El desarrollo de esta investigación permitirá analizar si en la Región de Murcia existe esa tendencia de cambio hacia una cultura participativa y hacia una nueva forma de gestionar las decisiones públicas, y también, si la crisis de legitimidad de las democracias representativas, sobre la que se sostiene una preocupación teórica y práctica, está encontrando un camino de transformación positivo.

3.11 Factores y variables explicativas sobre el contexto en el que se implementan las diferentes experiencias

Durante el último periodo democrático en España, el movimiento asociativo ha sufrido importantes cambios vinculados a los cambios sociales, económicos y políticos vividos. El fuerte asociacionismo local de los años 70 del pasado siglo, y posteriormente su especialización en la década de los 80, comienza a diluirse a partir de las primeras elecciones municipales democráticas de 1979. En primer lugar, como consecuencia de la absorción de los líderes del movimiento asociativo, por parte de las organizaciones políticas que de alguna forma descapitalizan el tejido social y, en segundo lugar, debido a las rápidas respuestas que las administraciones públicas dan a los problemas sociales con el fortalecimiento y desarrollo de un Estado de Bienestar que fagocita las causas y los motivos que estaban en la naturaleza de la mayoría de los movimientos ciudadanos durante la transición. Por otro lado, es un periodo histórico en el que la intensidad de los hechos políticos, y la entrada de los partidos políticos de la democracia en las instituciones, se traslada a la vida asociativa donde la politización y utilización partidaria de muchas asociaciones también tiene consecuencias negativas sobre el tejido social.

La universalización de servicios esenciales, la extensión de derechos, las fuertes inversiones en infraestructuras deficitarias, etc. hacen que la respuesta institucional a la mayoría de las demandas y reivindicaciones de la sociedad civil organizada (sociales, culturales, urbanísticas, juveniles, etc.) sean resueltas. Si, además, estos aspectos se ensamblan con el surgimiento de nuevos canales institucionales que permiten la participación de la ciudadanía en la gestión pública a través de la formación de consejos sectoriales y territoriales (consultivos e informativos, nunca decisorios), el motor que mueve a las asociaciones comienza a ralentizarse y a perder sentido (Alberich, 2007). Estos elementos, y algunos más como el desarrollo de la sociedad de consumo, son mecanismos reductores del potencial reivindicativo y de desactivación ciudadana que durante un periodo dado tuvo el movimiento asociativo. La expansión de estos nuevos movimientos sociales cuestionadores del sistema político, fueron vistos por unos como una amenaza, o como un medio de presión molesto, y por otros como un necesario fortalecimiento de la sociedad civil. En síntesis, el papel de la sociedad civil organizada ha estado condicionada por los contextos históricos:

Respecto a la relación asociaciones-administración se ha dicho que los setenta fueron los años de la confrontación, los 80 los años de aislarse y situarse “frente a”, y los 90 son los años de diálogo y la concertación, también los de la absorción. (Alberich, 2007, p.27)

Se habla de absorción en la medida en que comienza a desarrollarse un asociacionismo mucho más pasivo y colaborador, que considera que es la administración quién debe encargarse de todo, y que se mueve en el momento en que es subvencionado para desarrollar acciones y actividades para la comunidad. El asociacionismo acaba convirtiéndose muchas veces, en el brazo ejecutor de las actividades lúdicas y culturales de la administración. Son años de bonanza económica en los que se medita más sobre las metodologías de la participación que en el sentido de participar. No es el momento de reflexionar sobre el cambio de paradigma en la relación con las instituciones, pues todavía no ha llegado el periodo de deslegitimación política e institucional y todavía existe una percepción positiva del sistema político. Así, este tipo de asociaciones colaborativas se conjuga con el desarrollo de un nuevo tipo de asociacionismo profesionalizado conocido como Tercer Sector, que ofrece servicios profesionales para la resolución de problemas sociales a los que no alcanza la administración pública.

En las dos últimas décadas, ha existido un interés creciente por implantar mecanismos de participación no convencional, mientras ahora empieza a meditarse sobre el porqué de la participación, y se pone de manifiesto la crisis que está viviendo el sistema político e institucional en las sociedades occidentales, especialmente en nuestro país, por la avalancha de casos de corrupción política en el seno de los partidos políticos y de las instituciones. Deviene también en este periodo una crisis económica y financiera mundial con consecuencias sociales extraordinarias, a las que los gobiernos locales deben atender con los recursos de los que disponen, y es ahí desde donde se comienza a pensar que “pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y se ha convertido realmente en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en esta línea” (Font, 2004, p. 29). El local se convierte en el ámbito donde más prácticas participativas acumuladas existen.

Cada vez son más las experiencias destacadas y ejemplares, pero probablemente las pioneras son aquellas que tienen que ver con los presupuestos participativos que comenzaron en la ciudad de Porto Alegre en 1989, o la de Rosario en Argentina en 2001, que desarrolló una experiencia participativa “para incluir a los inmigrantes en la toma de decisiones, atendiendo una demanda que proviene de los propios inmigrantes y que no tenía respaldo por la legislación nacional” (Komatsu, 2017, p.203). Sin embargo, son ya muchas y diversas las experiencias que se podrían enumerar y que se han extendido a lo largo de todos los continentes y contextos.

La pregunta central se focaliza en saber si también estas experiencias, y de qué modo, han tenido impacto en el ámbito de la Región de Murcia; si como aquellas en las que la implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones era mínima, o como aquellas otras experiencias importantes, como las de Córdoba, o Kerala en la India, donde los ciudadanos decidían sobre parte del presupuesto municipal e incluso llegan a desarrollar propuestas deliberativas. Estas prácticas se han ido extendiendo a otros lugares del mundo, como señala Campos (2010) en su estudio *Participación ciudadana en el ámbito municipal. Reflexiones teórico-empíricas y prácticas participativas*, aunque en la Región de Murcia hayan sido poco investigadas hasta ahora.

Para este trabajo, se han considerado diferentes factores y variables explicativas para conocer el contexto en el que se implementan las diferentes experiencias. Siguiendo a Font et al. (2011), se considerarán entre otros los:

Factores económicos (por ejemplo, peso del sector terciario, tasa de paro o nivel de riqueza. Factores sociales (tamaño del municipio, porcentaje de participación electoral o peso de la inmigración no comunitaria). Factores políticos (partido gobernante cuando se pone en marcha la experiencia, actores que impulsan el proceso). Recursos municipales (personal, planes de participación) (p.17).

Como se ha explicado a lo largo de todo el capítulo, dimensiones políticas, económicas y socioculturales afectadas por la globalización, el individualismo, la desconfianza, la falta de tiempo, las carencias educativas, etc., son elementos que configuran las nuevas sociedades, sus deseos y exigencias para participar. Finalmente, las experiencias de desarrollo participativo están cada vez más normalizadas y la cultura participativa se

extiende en la sociedad. Aun así, se encuentran resistencias al cambio, pues muchos de los valores todavía están asentados en la vieja política o en la política de la modernidad. Ello exige que, ante el debilitamiento de las democracias occidentales actuales, se reconozca el valor de los procesos de intervención ciudadana en la gestión de lo público, la necesidad de establecer marcos normativos y hacer en los escenarios administrativos los necesarios ajustes para facilitar nuevos modelos de relación. Se trata en definitiva de volver a prestigiar las instituciones, establecer nuevas relaciones, procedimientos y enfoques en el ejercicio del poder apostando por la transparencia, la eficiencia y la lucha contra la corrupción.

CAPÍTULO IV

MARCO METODOLÓGICO

4.1 Perspectiva metodológica

La curiosidad por conocer aquellos fenómenos sociales del entorno, la necesidad de poder explicar problemas que afectan a los grupos humanos y a las instituciones, así como evaluar las medidas emprendidas por las organizaciones encargadas de ofrecer soluciones a estas problemáticas sociales, son parte de las principales motivaciones de cualquier investigación social.

Hay un paso previo fundamental a la selección de los métodos, la definición del marco teórico que en este caso ha permitido delimitar los marcos conceptuales y espacio-temporales del estudio en el que se ha de enmarcar la investigación. También ha permitido perfilar el estado de la cuestión objeto de estudio. Todo con el propósito de lograr:

Alcanzar un modo de definir la realidad que sea de general aceptación, un lenguaje común de investigación, para que cualquiera que sepa las normas o hable el lenguaje pueda comunicar sobre un común entendimiento con todos aquellos que hayan adquirido una formación similar (Manheim y Rich, 1999, p.16).

Para Miguel Beltrán (2000) existe una pluralidad de metodologías para aproximarse a un fenómeno social concreto, y el investigador deberá seleccionar el que más se adecue al hecho observable. Hace referencia a las cinco vías de acceso a la realidad social a través del método histórico, comparativo, crítico-racional, y a los métodos cuantitativo y cualitativo. Por otra parte, Ortí (1999) distingue tres niveles diferenciados de la realidad social, con naturalezas epistemológicas diferentes: el nivel de los hechos en el que los mismos son considerados “como procesos fácticos, constituidos por cargas de energía y, por tanto, como una *res extensa cuantificable*” (p.92). El segundo nivel al que se refiere es el de los discursos, que permite combinar técnicas cuantitativas y cualitativas, pues lo que se analizan son las “proposiciones comunicativas coherentes por su articulación significativa” (p.95) y, por último, define el nivel de las motivaciones que, lejos de

cuantificar para establecer regularidades sociales, pretende comprender el sentido de la acción de los individuos.

La metodología aplicada a esta investigación será la triangulación marcada por el uso de las diferentes perspectivas metodológicas que permitirán el estudio de las diversas dimensiones y niveles del fenómeno social que se plantea. Por un lado, a través de las técnicas de investigación cuantitativas para conocer lo particular. Por otro lado, recurriendo a las técnicas cualitativas más apropiadas para conocer lo abstracto y profundizar en el sentido y comprensión del fenómeno propuesto para el estudio.

Una primera aproximación, a través del análisis teórico y bibliográfico, ha servido para delimitar y centrar la realidad que se quiere investigar sin dar lugar a ambigüedades sobre los constructos teóricos fundamentales, y para una aproximación contextual. Ha sido imprescindible para situar tanto espacial como geográficamente las diferentes experiencias que se desarrollan en el ámbito local de la Región de Murcia, y conocer sus peculiaridades en relación con los propósitos planteados en esta tesis.

Tras la investigación documental, se consideró necesario aterrizar en el contexto local regional a través de la técnica de recogida de datos, mediante un cuestionario para acopiar información sobre las diferentes estructuras participativas existentes en los municipios murcianos: recursos humanos y materiales, existencia de concejalía propia, designación de concejal o partida presupuestaria reflejada en los presupuestos anuales, y la búsqueda de otras herramientas significativas -como la existencia de normativas jurídicas propias que regulen la participación- para la consolidación de un entramado participativo sólido y permanente. El cuestionario estandarizado se estimó la herramienta más útil para recoger este tipo de información y realizar el posterior análisis estadístico a través de los datos obtenidos de los diferentes ayuntamientos. Este modo de análisis permite establecer dimensiones contextuales y así favorecer la comparación entre las distintas estructuras administrativas de las entidades locales.


Así mismo, se ha realizado el análisis de los diferentes discursos que, sobre la intervención ciudadana en la gestión pública, tienen los principales actores de la participación local: ciudadanía, técnicos al frente de las estructuras participativas, y cargos públicos como principales actores de la voluntad pública. La recogida de los

variados discursos se ha llevado a cabo a través de la realización de entrevistas en profundidad. Todos estos elementos se conjugarán para reflejar las experiencias propias de cada municipio, su naturaleza, profundidad y duración.

En definitiva, como en toda investigación social, se pretende lograr conocimiento de los diferentes niveles de la realidad social que envuelven el fenómeno estudiado. Lo que realmente permiten los tres niveles de la realidad social descritos por Ortí (1999), es poder asignar una metodología adecuada para comprender el fenómeno de la participación ciudadana en toda su extensión, a partir de las diferentes perspectivas desde las que se pueden atender los fenómenos sociales, como se observa en la Figura 7.

FIGURA 7

Enfoques metodológicos aplicados a los tres niveles de la realidad social propuestos por Alfonso Ortí

NIVELES DE LA REALIDAD SOCIAL	NIVELES DE LA CONCIENCIA PERSONAL	UNIDADES BÁSICAS DE LOS PROCESOS DEL ANÁLISIS SOCIAL	MODELOS TEÓRICOS EPISTEMOLÓGICOS DE INFERENCIA	ENFOQUES METODOLÓGICOS PERTINENTES
Hechos (Procesos fácticos)		Registro de datos y análisis de series, correspondencias y factores	EXPLICACIÓN CAUSAL	MODELO ESTADÍSTICO (Tratamiento de datos para la reconstrucción de procesos fácticos)
Discursos (Formaciones culturales e ideológicas)		Corpus de textos y análisis de sistemas de significaciones	COMPREHENSIÓN SIGNIFICATIVA	MODELO LINGÜÍSTICO (Sistematización de significaciones)
Motivaciones (Proyectos proyectivos)		Configuración de síntomas y desciframiento de las simbolizaciones	INTERPRETACIÓN HERMENÉUTICA	MODELOS HEURÍSTICOS (Modelos relacionales, modelos psicoanalíticos)

Fuente: Adaptación propia del diseño didáctico de Ortí sobre los niveles de la realidad social (Ortí, 1999, p.93).

En definitiva, las formas que existen para aproximarse desde las ciencias sociales a la compleja realidad social del fenómeno concreto son diversas. En esta tesis doctoral se ha considerado como más adecuado combinar las diferentes perspectivas metodológicas, cuantitativa y cualitativa, para acceder no solo al análisis estadístico, sino encontrar, a través de las entrevistas en profundidad, los elementos que permitan profundizar en los motivos de la acción participativa en el ámbito municipal. La triangulación metodológica permite compensar las limitaciones propias de cada método, y se convierte en la combinación más adecuada para conocer los objetivos de investigación de esta tesis doctoral.

Por otro lado, y dada la capacidad de recursos de que se dispone para el desarrollo de un trabajo como este, se ha optado por combinar diferentes métodos, sin llegar a profundizar en la percepción que sobre estas experiencias pueda tener la población general en cada uno de los 45 municipios que componen la geografía murciana, pues para ello hubiesen sido necesarios sondeos en las localidades objeto del estudio, algo imposible sin la financiación necesaria. No obstante, se considera que para los objetivos planteados y definidos, la metodología utilizada es adecuada.

4.2 Las técnicas

Así, para un primer acercamiento a estas prácticas participativas locales, se optó por el manejo de los diferentes métodos para conocer, por un lado, la dimensión discursiva y más simbólica de la participación y, de otro lado, el grado de compromiso formal y voluntad política existente por parte de las instituciones. Para ello, se administró un cuestionario dirigido a los ayuntamientos regionales, con la finalidad de estudiar la estructura político-administrativa en materia de participación ciudadana y, con posterioridad, se realizaron entrevistas en profundidad a los principales sujetos de la participación: técnicos, políticos y ciudadanos. También se llevó a cabo la recopilación y el análisis de fuentes y datos secundarios sobre las distintas acciones participativas, tales como la aprobación y el desarrollo de los Reglamentos de Participación Ciudadana o el estudio de la estructura municipal orientada a la participación. Elementos que pueden ser útiles para el estudio de los factores que condicionan el éxito o fracaso de estos procesos.

4.2.1 El cuestionario

Como ya se ha comentado, en el análisis cuantitativo el instrumento de investigación utilizado ha sido el cuestionario, una herramienta comúnmente utilizada para la recogida estandarizada de datos, que permite conocer la voluntad política de los gobiernos locales y cómo ésta acaba materializándose en la estructura administrativa y organizativa dedicada a la participación ciudadana.

El sondeo realizado está basado en los cuestionarios sobre participación ciudadana realizados por la FEMP en 2001. El cuestionario remitido a todos los Ayuntamientos de la Región de Murcia consta de 23 preguntas relevantes para la investigación, algunas abiertas, aunque en su mayoría cerradas para facilitar posteriormente la comparación sistemática entre municipios. A su vez, el cuestionario recoge preguntas simples, múltiples y compuestas (Anexo I). Fue enviado por correo electrónico a los técnicos y concejales responsables de la participación ciudadana de los 45 ayuntamientos de la Región de Murcia y, en su ausencia, a los alcaldes o alcaldesas. Aunque fueron todos enviados en el mismo periodo de tiempo, sin embargo, el retorno de las respuestas ha ido variando mucho, teniendo que insistir en varias ocasiones para que fueran contestados.

El hecho de remitirlas por correo responde a las ventajas que se encontraron en esta fórmula, pues los cuestionarios contenían preguntas para las que era necesario consultar ciertos documentos e información, aspecto que en el cara a cara se hace más complejo. En todo momento, se fue consciente de la dificultad que tienen los cuestionarios remitidos por correo, de tal modo que se optó por acompañarlo de llamadas telefónicas a técnicos y concejales para aclarar dudas e insistir en la importancia del estudio. Con todo, fueron dos años de insistencia para conseguir recopilar toda la información (2015-2017) y a pesar de ello, no todos los municipios contestaron.

Han sido finalmente 36 ayuntamientos murcianos los que han cumplimentado la encuesta, siendo el grado de respuesta superior al 70%. Se trata de una muestra lo suficientemente representativa de los municipios de la Región los que formarán la totalidad del universo. Esto permitirá obtener un fiel reflejo de la estructura cívica de cada administración local. Al resto de administraciones ha sido imposible acceder por medio de esta técnica, sin embargo, se puede adquirir cierta información a través de la web de cada ayuntamiento.

Los ayuntamientos de los que no se ha conseguido recabar información, son los siguientes: Alcantarilla, Los Alcázares, Blanca, Cehegín, Mazarrón, Moratalla, Pliego, San Javier y La Unión (Tabla 4).

TABLA 4
Municipios que no responden al cuestionario (2015-2017)

Municipio	Partido político del alcalde	
Alcantarilla	PP	
Los Alcázares	PP	
Blanca	PSOE	PP
Cehegín	PSOE	
Mazarrón	PSOE	
Moratalla	PSOE	
Pliego	PP	PSOE
San Javier	PP	
La Unión	PSOE	

Fuente: Elaboración propia.

Una de las variables considerada fundamental en la investigación ha sido el tamaño del hábitat. Este, permite observar las características y constantes de los procesos en ellos desarrollados para ponerlas en común, y definir modelos atendiendo a esta condición demográfica tan determinante de la complejidad de los fenómenos sociales, y de las características de la propia administración. Como se observa en la tabla 5, se ha creado una división entre los municipios murcianos situándolos en cuatro tramos de población que atienden al tamaño poblacional: aquellos con menos de diez mil habitantes, los que se encuentran entre diez mil y veinte mil habitantes, los municipios entre veinte y cincuenta mil habitantes y aquellos mayores de cincuenta mil.

TABLA 5
Tramos definidos según número de habitantes. Padrón 2021

Tramos	Tamaño poblacional	Municipios	Total habitantes	%
T1	$X \leq 10$ mil hab.	Abanilla, Albudeite, Aledo, Alguazas, Blanca, Campos del Río, Librilla, Lorquí, Moratalla, Ojós, Pliego, Ricote, Ulea, Villanueva	56.806	3,76
T2	10 mil hab. $< X \leq 20$ mil hab.	Abarán, Los Alcázares, Archena, Beniel, Bullas, Calasparra, Cehegín, Ceutí, Fortuna, Fuente Álamo, Mula, Puerto Lumbreras, Santomera	185.114	12,25
T3	20mil hab. $< X \leq 50$ mil hab.	Águilas, Alcantarilla, Alhama de Murcia, Caravaca, Cieza, Jumilla, Mazarrón, San Javier, San Pedro del Pinatar, Torre Pacheco, Las Torres de Cotillas, Totana, La Unión, Yecla	425.210	28,14
T4	$X > 50$ mil hab.	Molina de Segura, Lorca, Cartagena, Murcia	844.121	55,86

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del padrón correspondientes al año 2021, actualizados a la versión más reciente publicada por el INE en enero de 2022.

Las tasas más altas de no-respuesta (28,6%) se obtuvieron en los municipios pertenecientes al tercer tramo de población, siendo gobiernos socialistas de forma levemente superior. El índice de no-respuesta puede tener una relación causal con las variables estudiadas: ausencia de medios, complejidad social, ausencia de concejalía y normativas, etc., o puede mantener relación con la forma empleada en la que se administró el cuestionario. Una encuesta con preguntas muy específicas puede ser de difícil cumplimentación para técnicos y políticos no dedicados a la participación

ciudadana. Cabe reseñar que durante el trabajo de campo, en alguno de los municipios estudiados, se produjeron cambios de gobierno y esto ha hecho más costosa la recogida de los cuestionarios.

4.2.2 La entrevista en profundidad

Asimismo, para el propósito planteado al inicio de esta investigación, se consideró importante la utilización de la entrevista en profundidad con el fin de recoger las diferentes perspectivas que los actores de la participación tienen respecto de los procesos implementados, así como la percepción de utilidad que los ciudadanos señalan sobre las experiencias vividas en la construcción participada del espacio social y urbano. Se consideró significativo conocer la interpretación que hacen sobre el papel que juegan las instituciones municipales. En definitiva, se han tratado de recopilar los discursos que se generan desde las tres perspectivas de la participación: la técnica, la política y la ciudadana.

La entrevista mostró dificultades a la hora de contactar y concertar las entrevistas con los informantes de la parte política, sobre todo, en los municipios grandes del tramo 4 y pequeños del tramo 1. Probablemente por la ocupación en el primer caso y por la no dedicación total (liberación) en el desempeño de sus funciones por parte de los segundos. Del mismo modo habría que considerar la menor importancia que se le concede a este tipo de asuntos. Menos dificultades para concertar entrevistas se han tenido con los ciudadanos y ninguna con los técnicos.

En esta investigación, el estudio cualitativo ha tenido un papel protagonista a través de las entrevistas en profundidad, y ha permitido reconstruir las vivencias de los sujetos desde la subjetividad de los sucesos, ayudando a localizar discursos sobre lo que el individuo piensa sobre el hecho investigado. Es decir, “vamos a pensar en *el habla* desde el lugar social” (Alonso, 1999, p.227) para construir el sentido de la acción que se está estudiando, desde la perspectiva de las personas como representantes de un grupo social y en un determinado contexto que de sentido a la acción.

La entrevista en profundidad no puede desligarse del “análisis de contenidos”. Berelson y Lazarsfeld (1948), y algo más tarde Bardin (1991) aluden a este análisis gracias al cual

es posible obtener indicadores (cuantitativos o cualitativos) a través de protocolos sistemáticos y objetivos, que permiten inferir conocimientos relativos a las condiciones de producción de las variables empleadas

Siguiendo a Rodríguez (1993) existen básicamente tres tipos de análisis orientados a la reinterpretación de los contenidos vertidos durante el proceso de realización de la entrevista: el descriptivo, el temático y el simbólico, cada uno de ellos con sus propias peculiaridades sin que por ello se trate de señalar las excelencias de uno sobre los otros.

A continuación, se profundizará en cada uno de ellos:

- **Análisis descriptivo.** Consiste en resumir lo que el entrevistado ha verbalizado previamente, buscando la máxima sencillez posible para que un lector no experto pueda sacar conclusiones de un modo inmediato. Este tipo de análisis presenta un grado de elaboración escaso, pero más que aceptable.
- **Análisis temático.** Requiere de un mayor grado de elaboración, ya que si los temas verbalizados en la entrevista, no se presentan de forma lineal y están sometidos a diferentes grados de profundidad, el investigador deberá ordenar y jerarquizar las opiniones vertidas en un conjunto de bloques temáticos. Esto motiva que éste reordene y reestructure el ahora ya texto conforme a su criterio. Fruto de este proceso se establecerá una coherencia discursiva que permita una mejor comprensión temática de los temas vertidos durante la realización de las entrevistas.
- **Análisis simbólico.** Analiza aquellos aspectos relacionados con las denominadas figuras literarias (v.g. metáfora, metonimia...). Según Rodríguez (1993) las referencias al tema objeto de la entrevista deben someterse a la interpretación del investigador. Desde esta perspectiva es posible que ello comporte ciertos sesgos interpretativos por lo que este tipo de análisis parece quedar reservado a un determinado tipo de investigaciones en las que el objeto de estudio lo demanda.

El análisis de las entrevistas se ha centrado en el análisis temático al que debería añadirse un componente relacional por cuanto cada uno de los temas tratados se relaciona con otros tantos, otorgando una dimensión holística a la tesis.

4.2.2.1 El diseño del proceso

El diseño del proceso de trabajo, intuyendo la complejidad que siempre supone el desarrollo de un conjunto de 21 entrevistas, apostó desde sus primeros compases por un sistema abierto y flexible donde la interacción entre entrevistado y entrevistador buscó la percepción desde diferentes coordenadas y puntos de vista. De otra manera, habría sido prácticamente imposible enriquecer el esquema inicial de trabajo y, en consecuencia, haber contado con una fuente inagotable de relaciones multivariadas y una amplia panoplia de matices vertidos por los entrevistados. En definitiva, se ha pretendido y se cree haber conseguido una visión representativa de la participación ciudadana en el ámbito local de la Región de Murcia a través de diferentes actores, buscando testimonios ricos, honestos y comprometidos.

El uso de las técnicas cualitativas, como son las entrevistas en profundidad, permite conocer la percepción que de la realidad tienen los diferentes agentes de la acción. En este caso la entrevista permitirá captar el sentido de las acciones, la profundidad y comprensión de los hechos desde el análisis del sistema de significaciones. Una visión a través de las propias palabras y el discurso elaborado por los protagonistas, siempre guiado para poder desarrollarla sin que ningún tema necesario quede pendiente.

Los temas más trascendentes que configuran las entrevistas tienen en cuenta dimensiones como la ideología del gobierno municipal o quiénes son los principales impulsores de la participación (instituciones o tejido asociativo), así como a quién van dirigidas en su diseño las distintas experiencias, si a toda la población o a sectores específicos de la misma.

Por último, el desarrollo de normativas y la existencia de medios materiales, económicos y de recursos humanos (voluntad política) dentro del organigrama administrativo local, también han sido elementos clave de la investigación, como lo será el estudio de los niveles de satisfacción de la ciudadanía respecto de las experiencias, y el desarrollo del

sentido de orgullo a la comunidad que puede derivarse de su práctica, como elementos fundamentales de su consolidación.

TABLA 6***Entrevistas realizadas***

TRAMO	IDEOLOGÍA POLÍTICA ³	PERFIL MUESTRA
1	PP	<ul style="list-style-type: none"> • 2 Ciudadanos/as • 2 Técnicos/as⁴ • 1 Alcalde/sa
	PSOE	
2	PSOE	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Ciudadano/a • 2 Técnicos/as • 2 Concejales/as
	PP	
3	PP	<ul style="list-style-type: none"> • 2 Ciudadanos/as • 2 Técnicos/as • 2 Concejales/as
	PSOE	
4	PSOE	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Ciudadano/a • 2 Técnicos/as • 2 Concejales/as
	MC	

Fuente: Elaboración propia

4.2.2.2 El guion de la entrevista

Como se ha indicado en capítulos anteriores, se decidió establecer las variables más relevantes para responder a los objetivos de la investigación, teniendo en cuenta diferentes dimensiones que ayudarían a dar respuesta a las cuestiones principales planteadas. La elaboración del guion fue sometido a la consideración de un equipo de expertos en participación ciudadana que introdujeron, eliminaron o modificaron las cuestiones que se consideraron más pertinentes.

De este modo se obtuvieron un conjunto de 8 cuestiones (ver Anexo II) en correspondencia con los objetivos específicos enunciados en el capítulo II. Cuestiones

³ En el momento en el que se realiza la entrevista (2015-2017).

⁴ En uno de los municipios del Tramo 1 se recibió respuesta a través de correo electrónico por parte de un técnico aclarando que no tenían medios y que no se desarrollaba ninguna medida concreta.

tales como participación activa de los ciudadanos; instrumentos normativos; tejido asociativo; el apoyo institucional; la participación ciudadana; causas que motivan la movilización ciudadana; la ideología y también, la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas a nivel local fueron los aspectos finalmente seleccionados, dando lugar al desarrollo de las 21 entrevistas realizadas.

Con ello se pretendió que el guion recogiera del modo más completo posible todas las facetas del fenómeno a estudiar.

4.3 Aspectos muestrales

Se entiende por muestreo el procedimiento por el que se selecciona un determinado número de unidades que constituyen el objeto de estudio de una población o universo de modo que permiten generalizar a todo el conjunto los resultados obtenidos.

En esta tesis se ha trabajado con muestras estructurales. Como es sabido la muestra estructural está directamente conectada con la selección de contextos relevantes vinculados con el tema objeto de investigación. Dentro de esos contextos (localidades, barrios, comunidades...) se seleccionaron más concretamente los casos individuales. Es en esta selección de los casos que van a componer la muestra, donde se contemplaron aspectos tales como: heterogeneidad/homogeneidad de los actores participantes, así como el acceso a los mismos. Para tal selección de casos se recurrió a redes personales y “contactadores”. Las muestras, en suma, no están especificadas de antemano, sino que han ido reconfigurándose en el propio desarrollo del proceso de investigación.

Para la realización de las entrevistas en profundidad, en primer lugar, se definió el perfil de las personas que debían ser entrevistadas, estableciendo tres niveles o perfiles diferenciados: técnico (T), político (P) y ciudadano (C); tamaño de población T1; T2; T3 y T4, ideología del gobierno y Sexo (H y M), y todas, personas con algún tipo de vinculación con el ámbito de la participación ciudadana a nivel municipal (ver Anexo III). El objetivo ha sido lograr, a través del estudio de casos, la búsqueda de tipologías compartidas y posibles diferencias entre las prácticas seleccionadas. Se ha optado, por tanto, por elegir casos que difieran en varias características, permitiendo hallar pautas en común que perfilen las causas del éxito o del fracaso de la participación.

Como se ha señalado, los 45 municipios de la Región de Murcia se han agrupado por tamaño poblacional, estableciendo diferentes tramos (Tabla 5), por ser el número de habitantes una de las variables a estudiar. La agrupación por municipios tiene su base en la afirmación de distintos autores sobre la existencia de una correlación entre la mayor o menor presencia de procesos de participación ciudadana y el tamaño del municipio (Cernadas et al., 2017; Galais et al. 2012; FEMP, 2002; Font et al., 2001). Se ha analizado si esta vinculación también se cumple para el caso de los municipios murcianos.

En definitiva, se han conformado cuatro grupos de municipios según el tamaño poblacional y, por otro lado, se ha tenido en cuenta el partido al que pertenecía el alcalde o alcaldesa, a fin de conseguir una selección equilibrada, dentro de cada grupo de municipios, entre gobiernos progresistas y conservadores. Una vez elegidos los casos en los que realizar las entrevistas (ver tabla 6), se procedió para la elección del individuo de la sociedad civil: “construir el retrato robot de un sujeto impregnado de aquel conjunto de características ideales que permitan [...] conocer en detalle la realidad que queremos estudiar” (Olaz, 2016, p.33). Para el resto de las personas seleccionadas en la muestra se recurrió a entrevistar a quien ocupaba el cargo institucional, debido a que la característica que se pretendió estudiar era esa perspectiva institucional y también a los técnicos municipales correspondientes, asignados en cada momento a esa función. Resultado de este proceso se configuró la Tabla 7 que detalla dicha información.

TABLA 7

Partido político del alcalde/sa y tramos en los municipios seleccionados 2010-2020

TRAMOS	MUNICIPIOS	PARTIDO GOBIERNO [2010-2020]			
		2007	2011	Elecciones	
				2015	2019
T1	Campos del Río	PSOE	PP	PSOE	PSOE
	Ulea	PP	PP	PP	PP
T2	Santomera	PP	PP	PP	Independientes ⁵ /PSOE
	Caravaca	PSOE	PP	PP	PP
T3	Archena	PP	PP	PP	PP
	San Pedro del Pinatar	PSOE	PP	PP	PP
T4	Molina de Segura	PP	PP	PP/PSOE	PSOE
	Cartagena	PP	PP	MC/PSOE	No adscritos ⁶ /PP

Fuente: Elaboración propia.

No se ha realizado un análisis de contenido de las normativas municipales sobre la participación ciudadana, reglamentos o estatutos de participación ciudadana y otros textos afines. Sin embargo, se ha comprobado su existencia y permanencia en cada municipio y, en su caso, el procedimiento de elaboración. De forma que, junto al cuestionario se pudiese definir un mapa de recursos facilitadores de la participación en los diferentes municipios (reglamentos de participación, concejalías, personal, presupuestos municipales, entre otros) permitiendo medir de una forma objetiva el compromiso que existe desde la institución municipal con la participación ciudadana. Y, en definitiva, vinculando la variable recursos con el éxito de las experiencias.

⁵ La Plataforma vecinal “Alternativa por Santomera” está formada por un grupo de personas. con inquietudes sociales, ecologistas, feministas, culturales y políticas, que se presenta por primera vez a las elecciones municipales en el año 2015.

⁶ Concejales del PSOE expulsados por la organización tras el pleno de constitución del Ayuntamiento de Cartagena en las elecciones de 2019.

4.4 Variables más destacadas

Para el análisis cualitativo de las entrevistas en profundidad, se han determinado las variables más relevantes para responder a los objetivos de la investigación, y se ha realizado un análisis de discurso a través del programa ATLAS.ti.

Se han tenido en cuenta las siguientes dimensiones en la operacionalización de los conceptos clave e identificación de las variables:

- Tamaño del hábitat: es la variable que permite seleccionar los municipios representativos de cada tramo y ver las características de los procesos en ellos desarrollados: el tipo de proceso, la metodología en la que se basa, la frecuencia del mismo y la permanencia de los mismos. Como ya se ha indicado, se han definido cuatro tramos según el tamaño de las poblaciones.
- Tipo de participación: el análisis se ha basado en la cesión gradual de poder propuesta por Shand y Arnberg (1996) como un continuum, que discurre desde los niveles mínimos de la participación hasta el control ciudadano, en cuanto a la permanencia, la estabilidad y la experiencia participativa en el periodo estudiado 2010-2020:
 - Tipo de proceso
 - Estabilidad del proceso o permanencia (experiencia repetida vs. experiencia aislada)
- Ideología del primer edil en el gobierno municipal:
 - Ideología conservadora (PP, C's)
 - Ideología Progresista (PSOE, IU, Podemos)
 - Partidos localistas
- Desde dónde se impulsan los procesos: desde abajo hacia arriba o desde arriba hacia abajo. Conocer la relación que existe entre el éxito de las experiencias y sus promotores, ciudadanía o institución, es importante como elemento que ayudará a comprender la necesidad de implicación de unos o de otros y como elemento indicativo de la madurez del tejido asociativo del municipio y la mayor o menor voluntad política del gobierno. El proceso:
 - Lo impulsan y promueven las asociaciones o sociedad civil.

- Lo impulsa y lo promueve la institución municipal.
- Es mixto: lo promueven de forma conjunta asociaciones y ayuntamiento.
- Experiencias dirigidas a toda la población o a sectores específicos: participación individual o colectiva:
 - La experiencia es canalizada y desarrollada en el seno de las asociaciones. Las experiencias de base asociativa se basan en que la única forma de participar consiste en pertenecer a la asociación.
 - La experiencia va dirigida a toda la población, organizada y no organizada. Experiencia de base individual y mixta: Se puede participar sin pertenecer a ninguna asociación.
- Existencia de Reglamentos de Participación Ciudadana (RPC). Se ha tenido en cuenta la existencia de normativa propia, la metodología de su elaboración y su posterior implementación.
- Existencia de concejalías, técnicos/as y concejales/as de participación ciudadana, es decir, de líneas de actuación consolidadas de áreas de participación ciudadana dentro del organigrama municipal, con personal estable y con formación.
- Existencia en los presupuestos municipales de partida presupuestaria para la concejalía de participación ciudadana o, en su defecto, para los procesos puestos en marcha.
- Percepción de utilidad de la participación ciudadana: Conocer los niveles de satisfacción de los ciudadanos respecto de las experiencias y constatar si han alcanzado sus expectativas o si, por el contrario, no han encontrado el retorno esperado tras el esfuerzo depositado. Estos aspectos están relacionados con la implicación de los ciudadanos, con que repitan la experiencia y contagien a los demás la necesidad de la participación y, también, con la efectividad de la participación, esto es, si tiene un impacto real o meramente simbólico (Blas e Ibarra, 2006, p.19).
- Vinculación existente entre las diferentes prácticas participativas y el sentido de pertenecer a una comunidad.

En el transcurso de realización de esta tesis se ha considerado a la participación ciudadana como la forma de incidir desde la ciudadanía en las decisiones públicas, es decir, una forma de acceso al poder en diferentes grados, situándose en el extremo más favorable cuando éste llega a ser compartido entre los gestores públicos y la ciudadanía para tomar las decisiones más eficientes (cogestión) y las soluciones sobre las demandas, necesidades o problemas de la comunidad. Esta forma de participar en los asuntos públicos puede ser individual o colectiva, organizada o no organizada. Se ha abordado en esta tesis la percepción de la ciudadanía organizada y se ha realizado a través de las entrevistas en profundidad dirigidas a los participantes, normalmente ciudadanos que pertenecen a algún tipo de asociación, bien sea sectorial, territorial o de ambas tipologías.

Además de los datos primarios elaborados a través de las técnicas utilizadas, también se ha hecho uso de datos relevantes para la investigación ya existentes en bases de datos oficiales accesibles tales como: documentos públicos, información de los medios de comunicación, medios audiovisuales, materiales no verbales, y archivos de datos sociológicos (participación electoral, ideología del primer edil, etc.) (González, 1997). Se ha realizado un rastreo de las páginas web de los ayuntamientos de los 45 municipios de la Región de Murcia para conocer los recursos ofrecidos a través de este medio, así como la recopilación documental: materiales bibliográficos, artículos, revisión de webs, etc.

CAPÍTULO V

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL DE LA REGIÓN DE MURCIA

La estructura de las administraciones locales muestra el lugar que ocupan los procesos y experiencias participativas en cada uno de los municipios de la Región. En este capítulo se describirá la realidad empírica de la participación en las diferentes localidades de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Para ello, se ha distribuido un cuestionario como estrategia con el propósito de recabar información y construir el marco referencial. A través de su propia respuesta se han ido elaborando diferentes apartados descriptivos de los principales instrumentos existentes en las administraciones públicas locales.

La dotación de herramientas y estructura para el funcionamiento de los procesos participativos será un elemento clave para que los esfuerzos ciudadanos se materialicen en experiencias estables. Quizá lo más importante de este capítulo es advertir las cualidades más relevantes que debe tener un gobierno que apueste por la participación y desarrolle una estructura institucional para canalizarla. Se advertirá cómo, mientras unos hacen un esfuerzo adicional y apuestan por constituir una estructura participativa consolidada, otros se dotan de escasas herramientas, y otros ni lo intentan bien por falta de cultura participativa y voluntad política o por la escasa capacidad de recursos. Otras veces existe un desajuste entre lo que los ciudadanos involucrados esperan del proceso participativo, y los objetivos que persigue la administración. Este análisis permitirá establecer un marco referencial en el ámbito de la geografía y establecer relaciones causales entre aquellos municipios que se dotan de más instrumentos participativos dando lugar a una mayor intensidad participativa.

5.1 Marco referencial en el ámbito de la geografía

Aunque el nivel local parece el ámbito más adecuado para la generación de dinámicas de participación ciudadana, no todos los municipios de la Región de Murcia han establecido mecanismos de participación propios al margen de los establecidos por la normativa

regional o nacional. Este apartado pretende realizar un análisis de cuál es el estado de la participación ciudadana en los distintos municipios de la Región de Murcia.

Para ello, se ha desarrollado un cuestionario que fue enviado a los alcaldes o alcaldesas y a las personas que tienen la responsabilidad de la participación en los 45 Ayuntamientos murcianos. Después de insistir en numerosas ocasiones, se ha conseguido la respuesta de 36 ayuntamientos, desistiendo de obtener la cumplimentación del cuestionario en los siguientes: Alcantarilla, Los Alcázares, Blanca, Cehegín, Mazarrón, Moratalla, Pliego, San Javier y La Unión. Aunque hubiera sido deseable conseguir la información de todos los ayuntamientos de la Región, se trata de una muestra suficientemente representativa de la realidad regional.

Se finalizó la recogida de información en el año 2018, por lo que todos los datos están referidos al periodo 2015-2017. De los 36 cuestionarios, 20 han sido respondidos por vía telemática y 16, es decir, el 44%, mediante entrevista personal previamente concertada, lo que puede dar una idea de las dificultades que ha sido necesario superar para poder conseguir la información que se va a analizar.

La mayoría de los municipios que se van a analizar –en concreto, un 55,6%– son de tamaño intermedio (entre 10.001 y 50.000 habitantes), mientras que el 22,2% tiene menos de 5.000 habitantes y el 11,1% entre 5.000 y 10.000 habitantes. Sólo tres municipios (Cartagena, Lorca y Molina de Segura) entre 50.001 y 300.000 habitantes y únicamente uno –el municipio de Murcia– tiene por encima de los 300.000 habitantes.

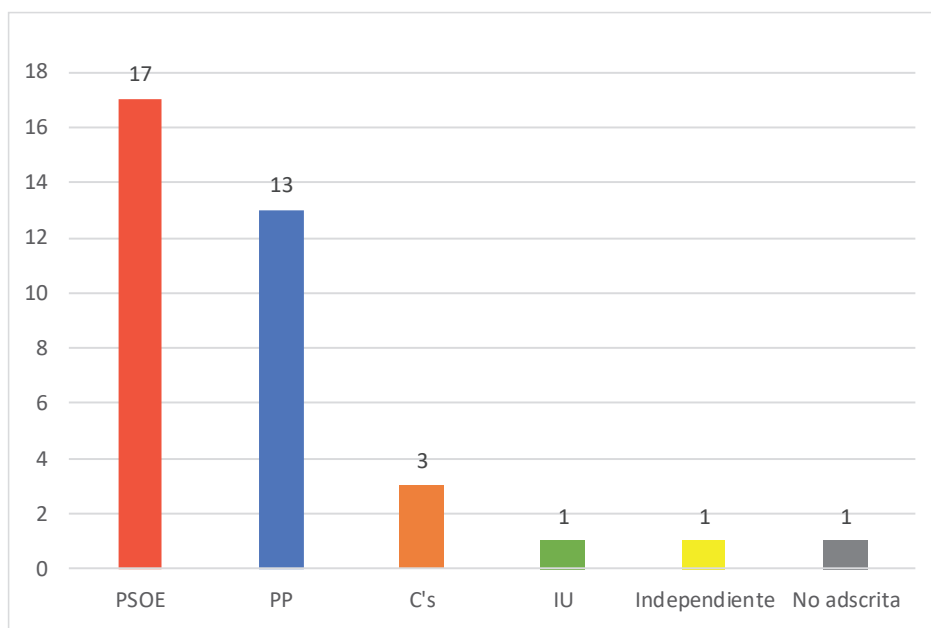
Como se expuso en el Capítulo III, se han definido cuatro tramos atendiendo al tamaño poblacional, permitiendo clasificar a los municipios según su dimensión de habitantes. Se muestra aquí un extracto de la tabla 5:

TRAMOS	TAMAÑO POBLACIONAL
T1	$X \leq 10$ mil hab.
T2	$10 \text{ mil hab.} < X \leq 20 \text{ mil hab.}$
T3	$20 \text{ mil hab.} < X \leq 50 \text{ mil hab.}$
T4	$X > 50$ mil hab.

El partido político al que pertenecían los alcaldes y alcaldesas de los ayuntamientos de la Región de Murcia que han cumplimentado la encuesta tras las elecciones locales de 2019, es el que aparece en el Gráfico 8. En una tabla posterior se reflejará la evolución y cambios de gobierno producidos durante el periodo estudiado, en el que se han realizado tres procesos electorales a nivel local: 2011, 2015 y 2019.

GRÁFICO 8

Partido al que pertenece el/la alcalde/sa de los municipios analizados. Región de Murcia, 2019



Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

Como se puede constatar en el Gráfico 8, casi la mitad (47,2%) de los municipios analizados tiene al frente un alcalde o alcaldesa del PSOE; un 36,1% está regido por el PP; tres municipios pequeños (Albudeite, Aledo y Fortuna⁷) están presididos por Ciudadanos y solo uno (Totana) tiene un Alcalde de IU y otro (Torre Pacheco) un Alcalde

⁷ El Ayuntamiento de Albudeite pasó a tener un Alcalde del PP en julio de 2021, como consecuencia de la dimisión del anterior Alcalde, que abandonó su militancia en Ciudadanos como consecuencia de la Moción de Censura presentada a nivel regional. Por su parte, el Ayuntamiento de Fortuna también cambió de Aalcaldesa en julio de 2021, al presentar el PP una Moción de Censura para sustituir a la anterior Alcaldesa de Ciudadanos.

Independiente. Un importante municipio -Cartagena⁸- tiene al frente a una alcaldesa que comenzó siendo del PSOE, pero que, tras su expulsión de la organización política, permanece como no adscrita.

5.1.1 Existencia de departamentos o concejalías de participación ciudadana

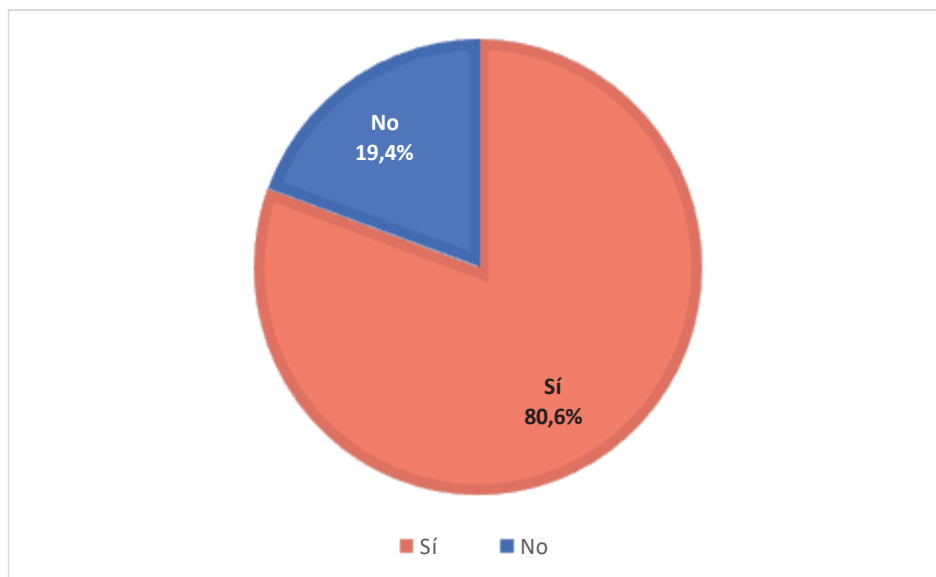
El 80,6% de los Ayuntamientos de la Región de Murcia declaran la existencia de una concejalía específica a la que se ha asignado las competencias de participación ciudadana (Gráfico 9). Se trata de un porcentaje importante de municipios, ya que, si se compara con datos, aunque un poco antiguos, del Informe de resultados de la encuesta sobre la participación ciudadana en los ayuntamientos españoles, elaborada por el Departamento de Estudios de la FEMP en junio de 2001⁹, se constata que en ese momento solamente el 14% del conjunto de los municipios españoles disponía de una concejalía de Participación Ciudadana. En un estudio más cercano (2011), referido a La Rioja, sólo en el 28,6% de los municipios de esa comunidad autónoma existía una concejalía específica con competencias en participación (Nebot, 2011, pp.21-45).

⁸ La Alcaldesa no adscrita (expulsada del PSOE) del Ayuntamiento de Cartagena fue sustituida en junio de 2021 por una Alcaldesa del PP.

⁹ Encuesta sobre la participación ciudadana en los ayuntamientos, 2001. FEMP.
https://www.diba.cat/documents/175591/762087/promoeco-plans-info_web-documents_referencia-femp_participacion-pdf.pdf

GRÁFICO 9

Porcentaje de ayuntamientos en los que existe una concejalía específica que tiene las competencias en participación. Región de Murcia

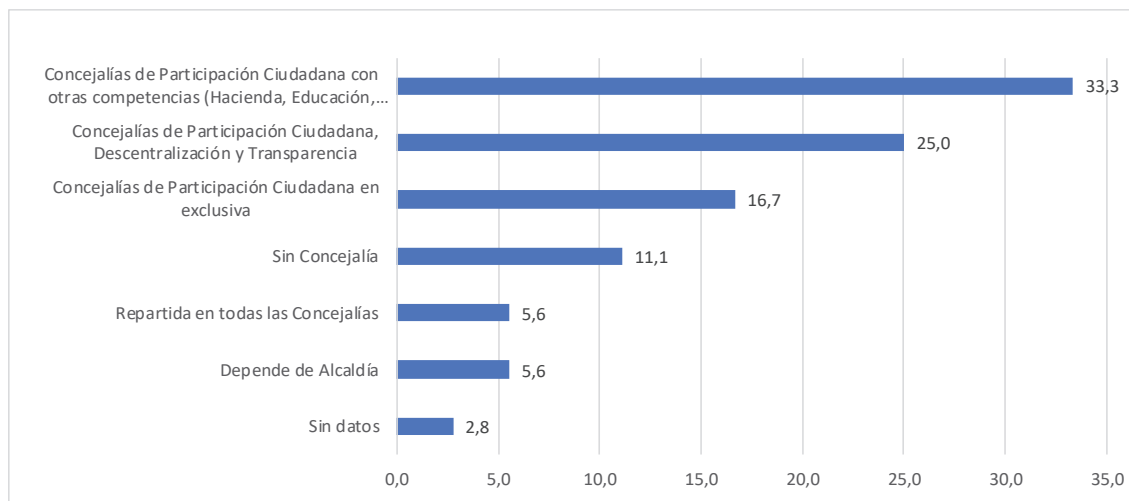


Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

Únicamente el 16,7% de los Ayuntamientos de la Región de Murcia tiene una concejalía denominada de Participación Ciudadana, mientras que un 25% de los mismos designa a la concejalía que tiene las competencias en participación uniéndole las competencias en Transparencia y Descentralización. Por su parte, uno de cada tres ayuntamientos une en una misma concejalía las competencias de Participación y otras muy diferentes, como Hacienda, Educación, Juventud, Sanidad, Urbanismo, Obras, etc. Por último, un 5,6% de los ayuntamientos señala que las competencias de participación están en todas las concejalías, y un porcentaje igual señala que las mismas dependen directamente de la alcaldía. En el resto de los ayuntamientos, o bien, no se aportan datos o parece que nadie se ocupa directamente de estas competencias (Gráfico 10).

GRÁFICO 10

Porcentaje de ayuntamientos en función de la denominación de la concejalía donde se residen las competencias en participación. Región de Murcia

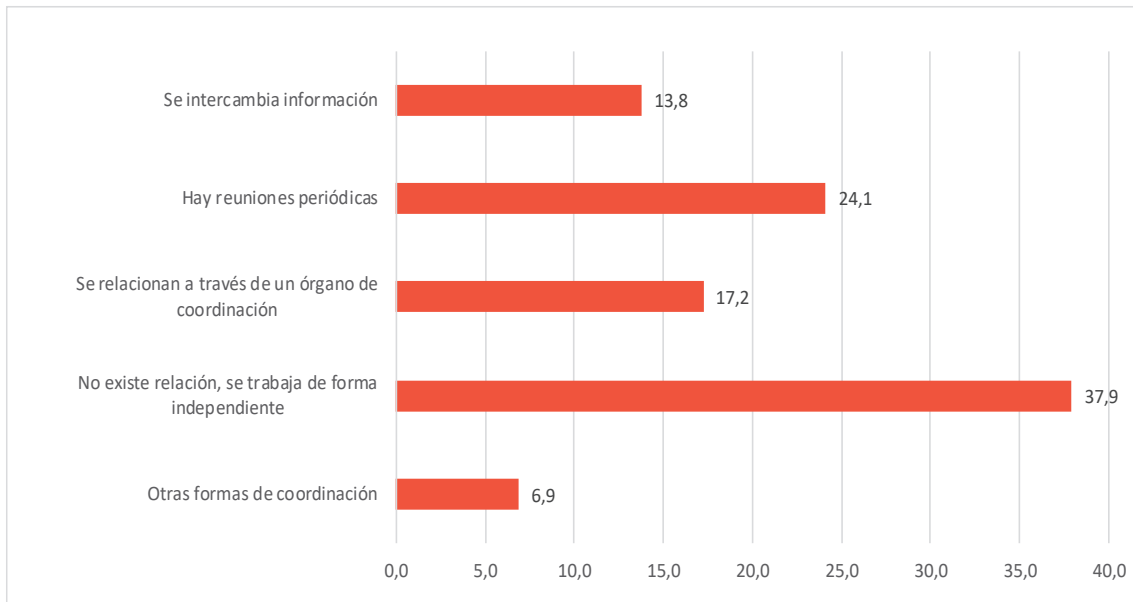


Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

Ante la existencia de distintas esferas o áreas con responsabilidad en participación ciudadana, se les ha demandado a los ayuntamientos cuál era la forma de relacionarse entre ellas para asegurar la coordinación en el desempeño de las competencias (Gráfico 11). Un 37,9% de los municipios afirma que no existe relación entre esas diferentes áreas, que se trabaja de forma independiente, mientras que un 24,1% asegura que se realizan reuniones periódicas y un 17,2% que hay un órgano de coordinación a través del cual se relacionan las distintas áreas con competencias en participación. Por último, un 13,8% de los ayuntamientos sólo intercambia información y un 6,9% utiliza otras formas de coordinación, como puede ser el envío de escritos.

GRÁFICO 11

Porcentaje de ayuntamientos en función de la principal forma de relación entre las distintas esferas o áreas con responsabilidad en participación ciudadana. Región de Murcia



Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

5.1.2 Recursos humanos destinados a la participación ciudadana en los ayuntamientos: Tipos de contratos y formación

En el conjunto de los ayuntamientos de la Región hay 58 personas destinadas en exclusiva a la participación ciudadana, de los cuales 25 (14 fijos y 11 con contrato temporal o eventual) tienen formación universitaria, 29 (25 fijos y 4 temporales o eventuales) con titulación media y 4 (2 fijos y 2 temporales o eventuales) con estudios primarios o sin titulación.

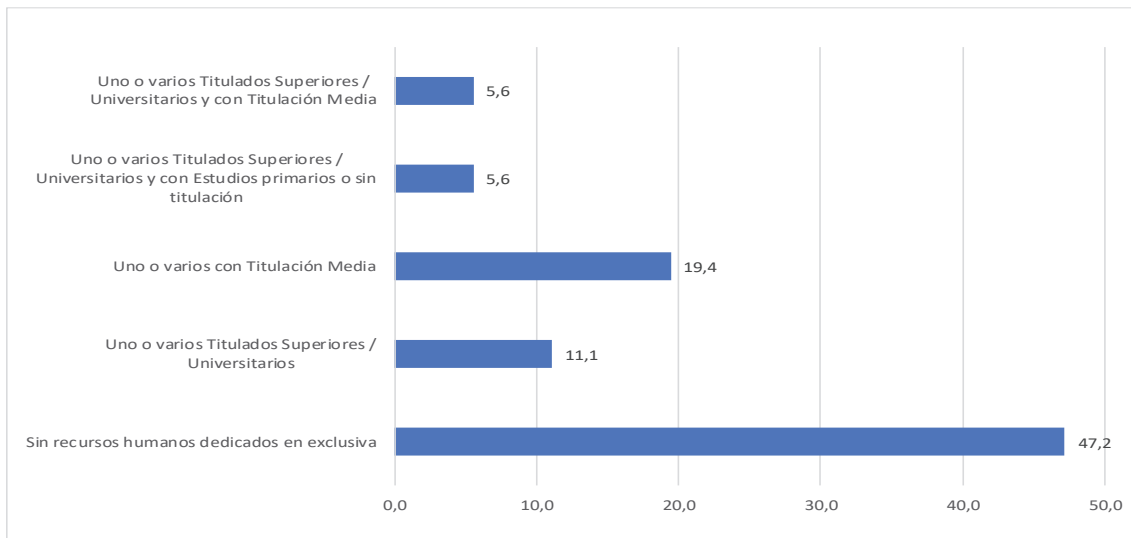
Como se puede comprobar en el Gráfico 12, el 47,2% de los ayuntamientos de la Región de Murcia no tiene a ningún personal fijo destinado en exclusiva a la participación ciudadana y el 58,3% ningún personal temporal o eventual. Un 19,4% de los ayuntamientos tiene una o varias personas fijas con titulación media y un 11,1% tiene uno o varios titulados superiores fijos. Por último, entre los ayuntamientos que tienen personal fijo dedicado a la participación ciudadana, un 11,2% de los mismos tiene personal fijo

con titulación universitaria y otro personal con titulación media, estudios primarios o sin titulación.

En el Gráfico 12, se puede constatar que un 11,1% de los ayuntamientos tiene una o varias personas con contrato temporal o eventual con titulación universitaria y un 19,4% tiene uno o varios con titulación media.

GRÁFICO 12

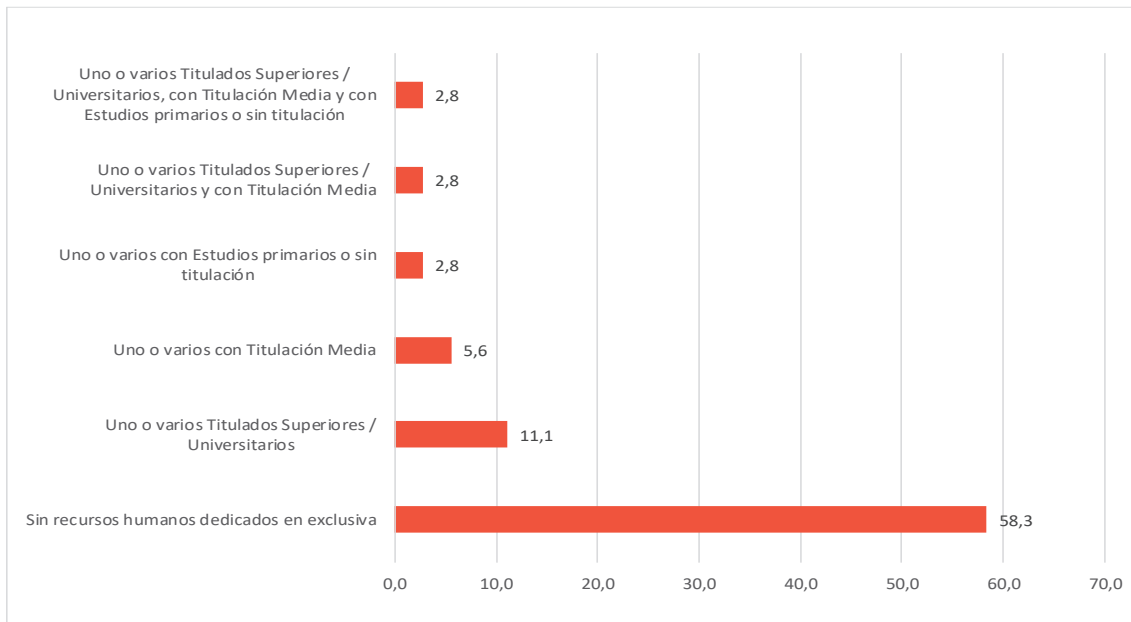
Porcentaje de ayuntamientos en función de los recursos humanos fijos destinados en exclusiva a la participación ciudadana. Región de Murcia



Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

La estabilidad del personal al servicio de las administraciones públicas bajo cuya responsabilidad se desarrollan los procesos participativos, son un indicador que muestra la importancia y estabilidad que cada ayuntamiento concede al área de participación ciudadana. En el gráfico 13, se observa el porcentaje de personal temporal que se dedica en exclusiva a la participación en las 36 corporaciones locales de la Región que respondieron al cuestionario.

GRÁFICO 13

Porcentaje de ayuntamientos en función de los recursos humanos temporales o eventuales destinados en exclusiva a la participación ciudadana. Región de Murcia

Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

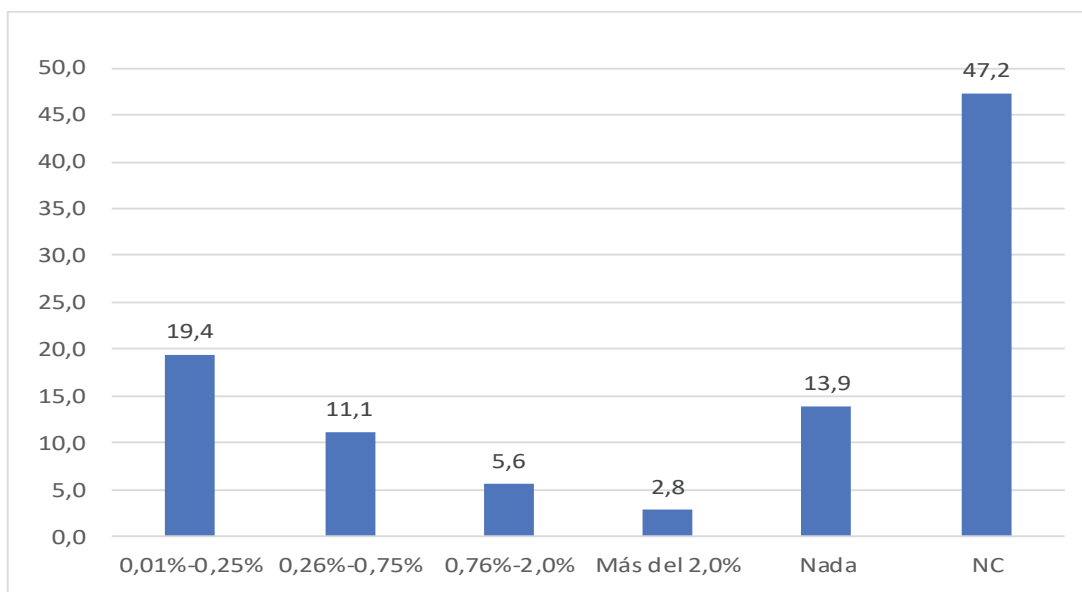
5.1.3 Recursos del Presupuesto Municipal destinados a participación ciudadana en los últimos cuatro años

A los ayuntamientos se les ha preguntado la cantidad de dinero presupuestada y destinada a participación ciudadana en los cuatro últimos años y el total del presupuesto municipal. Con estos datos se ha podido calcular el porcentaje específico del presupuesto que cada ayuntamiento ha destinado a gastos relacionados con la participación ciudadana. Se ha podido constatar que casi la mitad de los Ayuntamientos de la Región de Murcia no contesta a esta cuestión, bien porque no gastan nada o porque lo hacen recurriendo al presupuesto de otras áreas. Otra opción es que sean recelosos a manifestarlo por escrito o porque no tienen calculados estos datos. Un 13,9% de los ayuntamientos manifiesta claramente que no tiene ninguna partida presupuestaria específica destinada a participación ciudadana. La mayoría de los que tienen algún dinero destinado a actuaciones de participación, en concreto un 19,4% de los ayuntamientos murcianos, dedica entre el 0,01% y el 0,25% de su presupuesto; un 11,1% de los municipios destina

entre un 0,26% y un 0,75% de su presupuesto a gastos relacionados con la participación ciudadana; sólo un 5,6% (Santomera y Cartagena) de los ayuntamientos consigna entre un 0,76% y un 2,0% de su presupuesto a estas actividades y, por último, el 2,8% de los ayuntamientos que equivale a un solo municipio (Murcia), dedica más del 2,0% de su presupuesto a participación ciudadana (Gráfico 14)

GRÁFICO 14

Porcentaje de ayuntamientos en función del porcentaje del Presupuesto Municipal destinados a participación ciudadana en los últimos cuatro años. Región de Murcia



Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

5.1.4 Servicios y/o equipamientos de Información y/o Participación Ciudadana de titularidad municipal

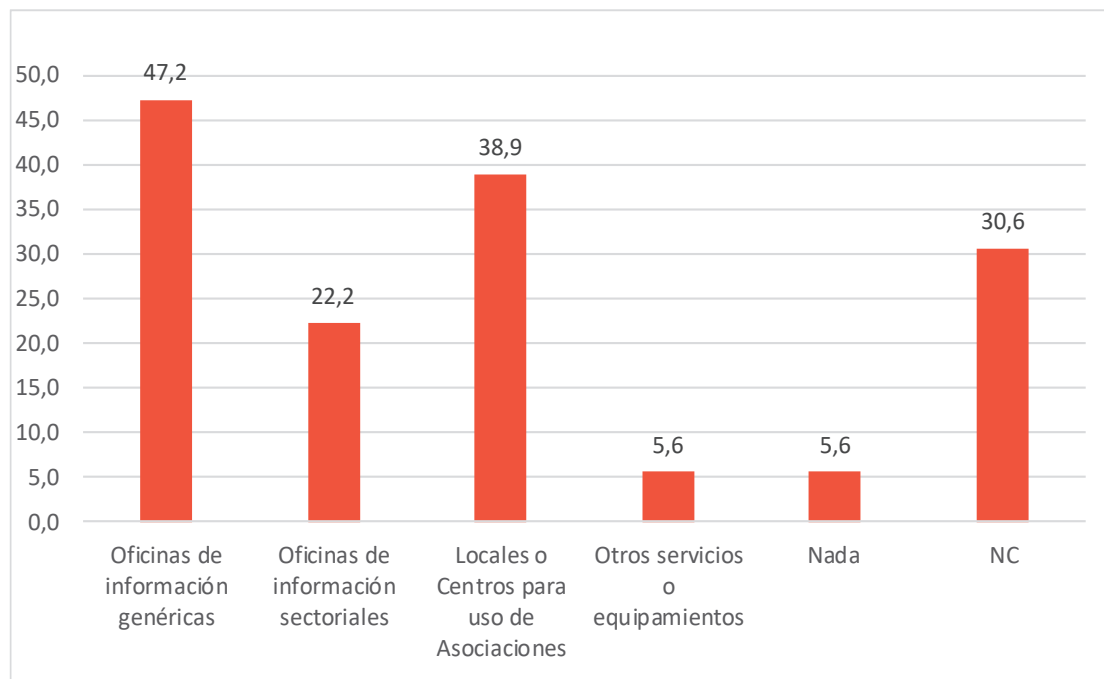
Los canales e instrumentos dispuestos para facilitar la participación acaban definiendo el modelo participativo por el que opta cada ciudad o municipio. En este apartado se muestra un mapa aproximado de los recursos disponibles en los ayuntamientos de la Región. Según muestra el Gráfico 15 el 47,2% de los ayuntamientos de la Región de Murcia asegura contar con Oficinas de Información genéricas, pero sólo el 22,2% de los mismos afirma que tiene Oficinas de Información sectoriales. El 38,9% de los ayuntamientos afirma tener locales o centros para uso de las asociaciones y un 5,6% que cuenta con otros

servicios o equipamientos. Un 5,6% de los ayuntamientos asegura no contar con ningún servicio o equipamiento y un 30,6% no contesta a esta pregunta.

La no respuesta a ciertas preguntas clave también es un indicativo o un medidor de la participación municipal en la Región de Murcia. Los mecanismos que utilizan las administraciones son elementos explicativos de la voluntad política de cada ayuntamiento.

GRÁFICO 15

Porcentaje de ayuntamientos en función de los servicios y/o equipamientos de Información y/o Participación Ciudadana de titularidad municipal existentes. Región de Murcia [Multirrespuesta]



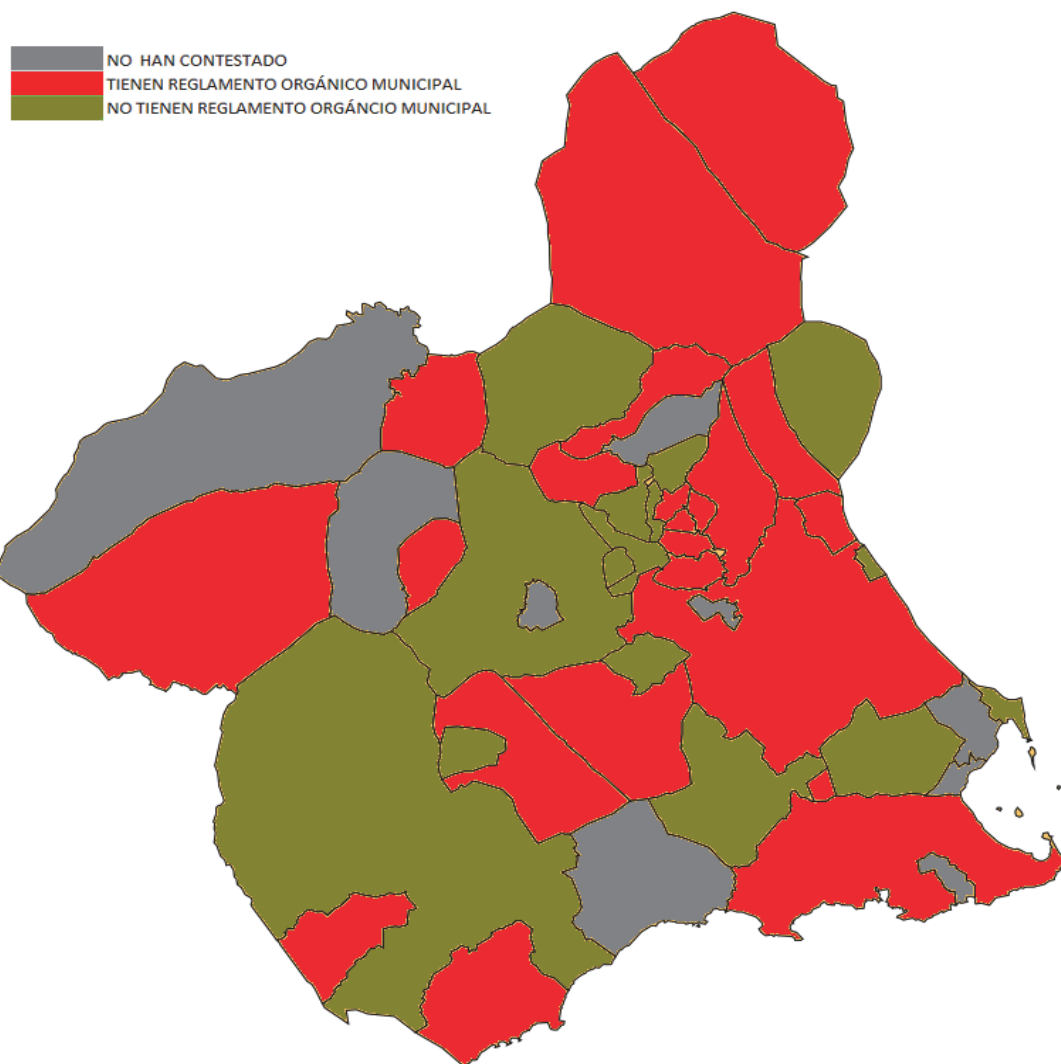
Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

Según la información facilitada, en los 36 ayuntamientos de la Región de Murcia encuestados, y haciendo la salvedad de que no hay datos para esta pregunta del Ayuntamiento de Murcia, habría 51 Oficinas de Información genéricas, 43 Oficinas de Información sectoriales y 243 locales o centros para uso de las asociaciones, principalmente ubicados en Lorca (100), Torre Pacheco (35) y Molina de Segura (23).

5.1.5 Ayuntamientos de la Región de Murcia que tienen Reglamento Orgánico Municipal, Reglamentos de Participación Ciudadana, Reglamento de Consejos Sectoriales, Reglamento del Defensor del Ciudadano y Normas Reguladoras de Subvenciones Generales.

La Participación Ciudadana no precisa únicamente de espacios físicos que permitan la reunión y el desarrollo de ciertas prácticas, necesita al mismo tiempo unas normas que la guíen, den forma a las relaciones con las administraciones y sean el marco normativo que estructure las experiencias. Además del RPC, existen otros reglamentos que los ayuntamientos en pleno pueden aprobar y que determinan la organización complementaria del municipio en el marco de lo que establecen las leyes estatales y autonómicas que regulan el régimen local. Estos reglamentos también pueden contener elementos con el objeto de promover la participación. Como se puede constatar en el Mapa 1, un total de 20 de los 36 Ayuntamientos que han contestado el cuestionario, tienen Reglamento Orgánico Municipal, lo que supone un 55,6% de los municipios.

MAPA 1

***Ayuntamientos de la Región de Murcia que tienen Reglamento Orgánico Municipal
(2010-2020)***

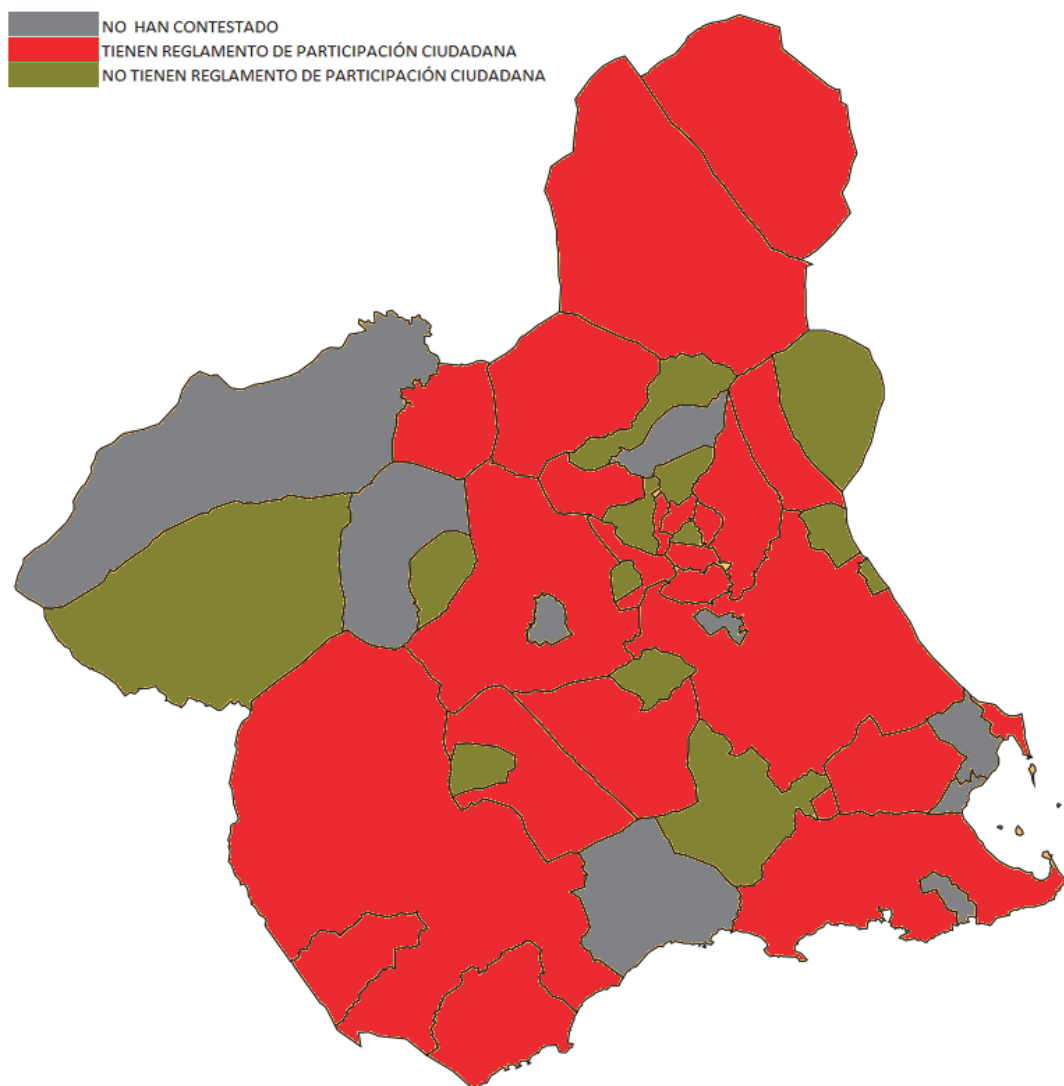
Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

En el Mapa 2 se comprueba que el 63,9% de los ayuntamientos tiene Reglamento de Participación Ciudadana. Estos reglamentos, dan forma a los modelos participativos de cada municipio. Unos favorecen la participación de asociaciones frente a la participación de la sociedad civil no organizada, otros incluyen formas de participar que tienen en cuenta las nuevas formas de organizarse a través de medios digitales. En cualquier caso,

se convierte en la norma de referencia que canaliza y estructura la participación en los municipios;

MAPA 2

Ayuntamientos de la Región de Murcia que tienen Reglamento de Participación Ciudadana (2010-2020)



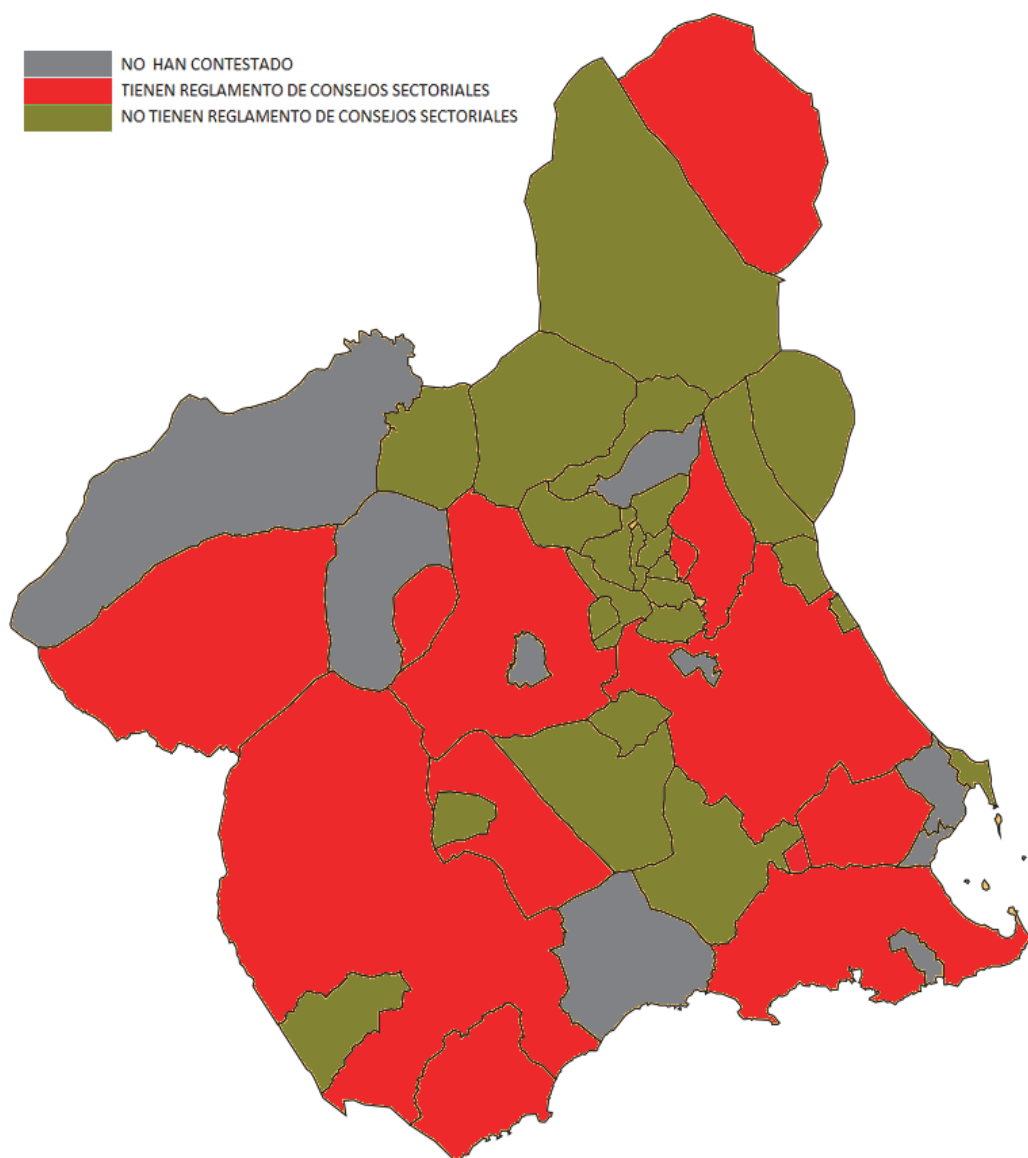
Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

A través de los Reglamentos de Participación Ciudadana (en adelante RPC) se pueden estructurar los diferentes consejos de la ciudad. Aunque la realidad es otra. Con frecuencia los Consejos Territoriales y los Consejos Sectoriales han sido previos a la

creación de los RPC, pues responden en muchas ocasiones a los modelos participativos desarrollados en los años 80 y 90 del siglo pasado. En el Mapa 3 se observa cómo el 33,3% de los municipios que han contestado, tiene Reglamento de Consejos Sectoriales;

MAPA 3

Ayuntamientos de la Región de Murcia que tienen Reglamento de Consejos Sectoriales (2010-2020)

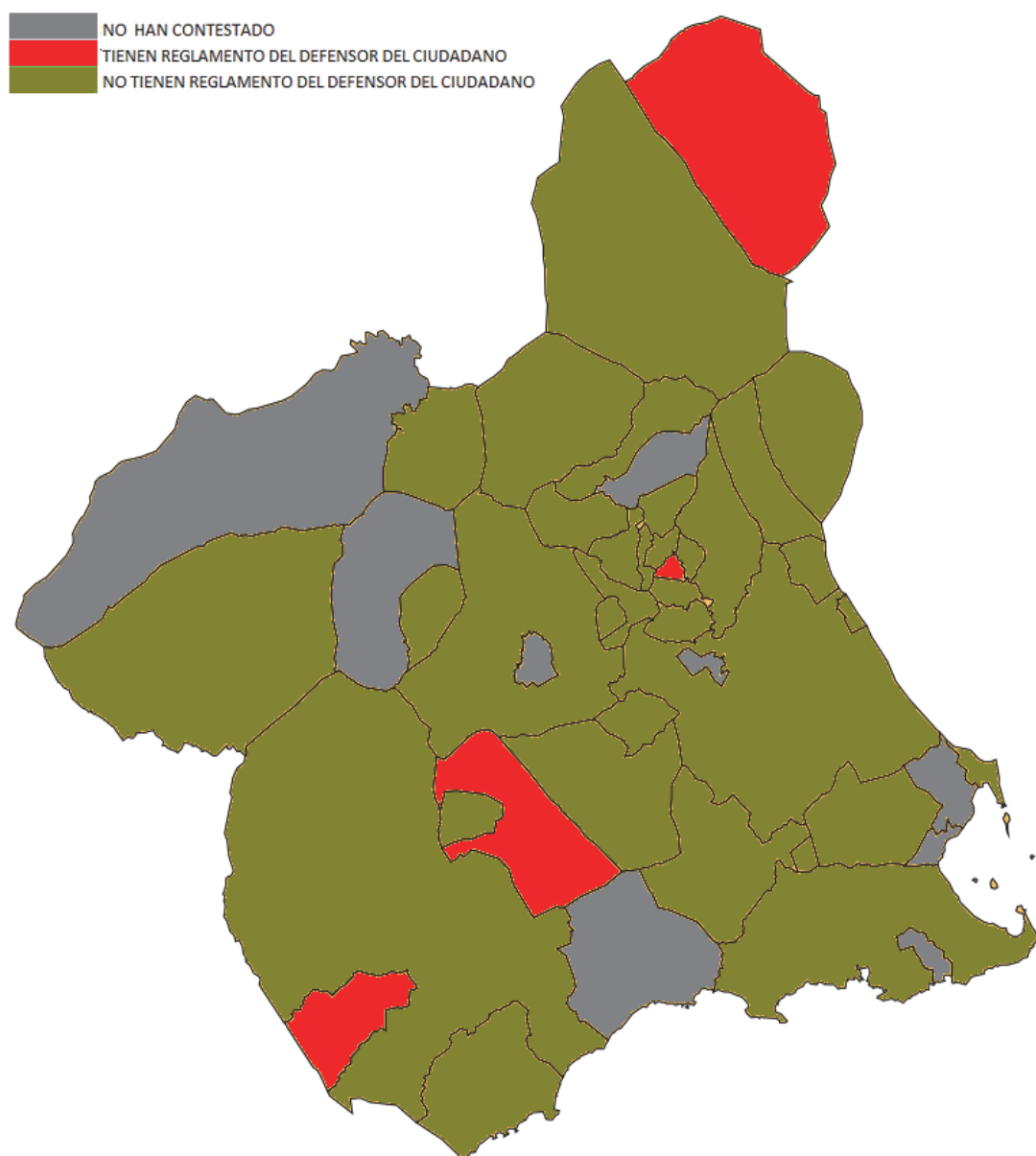


Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

En el Mapa 4 se observa cómo el Reglamento del Defensor del Ciudadano se ha creado en muy pocos municipios regionales. Sólo el 11,1% de los municipios dispone de un reglamento de este tipo.

MAPA 4

Ayuntamientos de la Región de Murcia que tienen Reglamento del Defensor del Ciudadano (2010-2020)

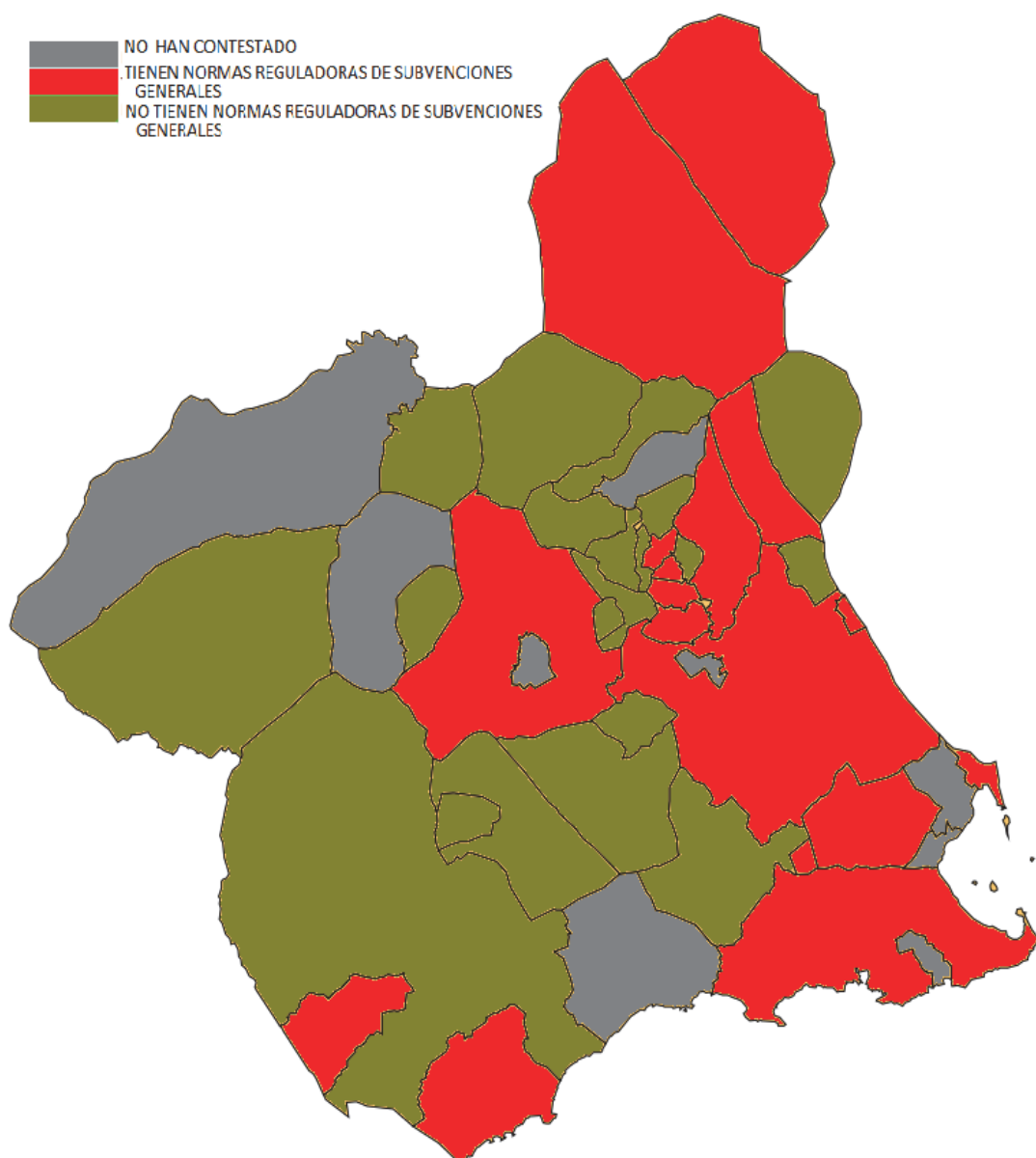


Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

Y en el Mapa 5 que el 44,4% de los ayuntamientos tiene Normas Regulatoras de Subvenciones Generales que permitirán la financiación a través de subvenciones de organismos y asociaciones para su funcionamiento y la realización de sus actividades.

MAPA 5

Ayuntamientos de la Región de Murcia que tienen Normas Regulatoras de Subvenciones Generales (2010-2020)



Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

Por otro lado, hay que señalar que sólo un ayuntamiento, el de Yecla, tiene los cinco tipos de normas sobre las que se preguntaba. Los Ayuntamientos de Águilas, Cartagena y Murcia tienen todas las normas excepto el Reglamento del Defensor del Ciudadano; el Ayuntamiento de Totana también las tiene todas excepto las Normas Reguladoras de Subvenciones Generales y al de Puerto Lumbreras le falta únicamente el Reglamento de Consejos Sectoriales. Con tres de los cinco tipos de normas encontramos los Ayuntamientos de Archena, Alguazas, Ceutí, Fortuna, Jumilla, Lorquí, Molina de Segura, Mula, Torre Pacheco y Las Torres de Cotillas.

5.2 El momento de la Participación Ciudadana en el ámbito local regional atendiendo a las dimensiones jurídica, ideológica y al tamaño poblacional

No todos los municipios han coincidido en el tiempo a la hora de desarrollar sus experiencias participativas. Es con el paso de los años que se desarrolla entre técnicos, políticos y ciudadanía una cultura participativa que permite dotar de recursos las experiencias, y crear áreas o departamentos como estructuras permanentes, dedicadas a la participación dentro de los ayuntamientos.

Se ha hecho una primera aproximación a los marcos normativos y reglamentarios, así como a la disposición de recursos de los diferentes ayuntamientos regionales que han ofrecido información. Se mostrará en este apartado los momentos temporales en los que cada ayuntamiento tomó la decisión de desarrollar estos marcos jurídicos que dan estructura y constituyen los diferentes modelos participativos. En relación con la aprobación de los Reglamentos de Participación Ciudadana, el 26,7 % fueron aprobados antes de la década estudiada. De los doce municipios que antes de 2010 ya contaban con RPC se encuentran tres de las grandes ciudades de la Región de Murcia, excepto Lorca y el resto se distribuyen entre los tramos 2 y 3 de población, y un municipio pequeño, Ricote, con menos de 10 mil habitantes, que aprobó su RPC en 1992, con un gobierno socialista.

Cuando se aprobaron los RPC de Murcia, Cartagena y Molina de Segura, las tres ciudades contaban con gobiernos conservadores. Es más, justo la mitad de los municipios con reglamentos aprobados antes de la década estudiada estaban gobernados por el PP, y la

otra mitad por el PSOE e IU, siendo Totana la única administración gobernada por esta última fuerza política. Por tanto, se observa una evolución positiva al constatar que son cada vez más los municipios murcianos que disponen de normativas propias (Tabla 8), aunque no se puede concluir que antes de 2010 la ideología marque diferencias, al menos, a la hora de aprobar normativas participativas.

TABLA 8***Existencia de RPC en el ámbito municipal de la Región de Murcia***

RPC	2010		2020	
	SI	NO	SI	NO
	12 (26,7%)	33 (73,3%)	29 (64,4%)	16 (35,6%)

Fuente: Elaboración propia a partir de las aprobaciones en el BORM.

Los municipios que en el momento en que se desarrolló la investigación no disponían de marcos jurídicos propios de Participación Ciudadana en la Región, se concentraban en un alto porcentaje (93,6 %) en municipios de menos de veinte mil habitantes (ver tabla 9).

TABLA 9***Los municipios que carecen de Reglamentos de Participación ciudadana (2010-2020)***

TRAMOS	MUNICIPIOS	%
T1	Abanilla, Albudeite, Librilla, Moratalla, Ojós, Pliego, Ulea, Villanueva	50%
T2	Abarán, Beniel, Bullas, Cehegín, Fuente Álamo, Santomera	43,6%
T3	San Javier, Yecla	12,5%
T4	-	0%

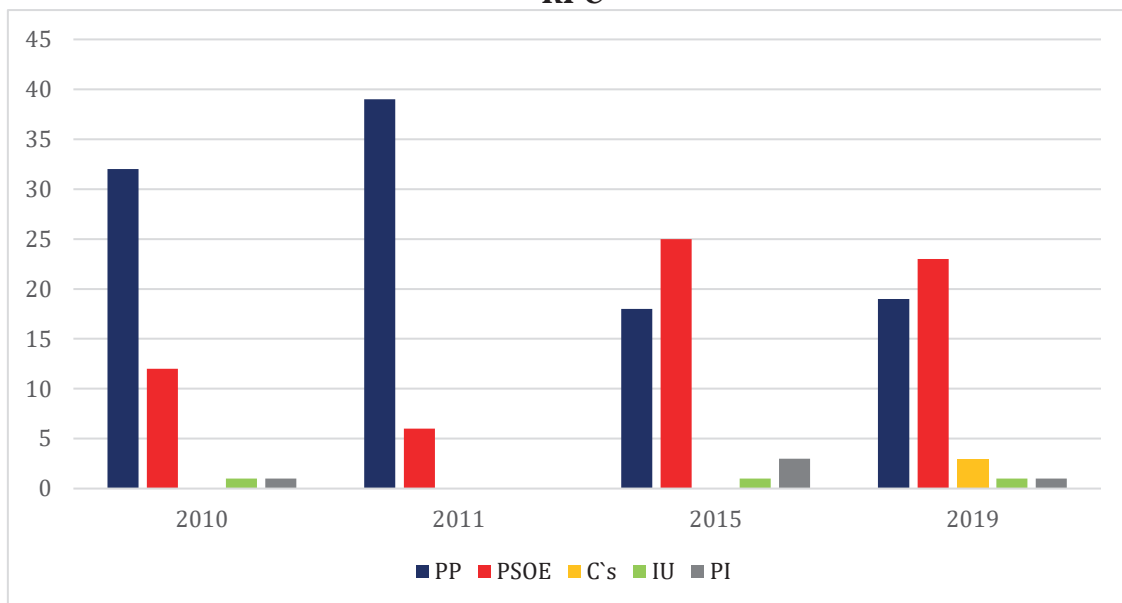
Fuente: Elaboración propia

Respecto al tamaño de los municipios que aprobaron sus RPC antes de 2010, el 58,3% fueron municipios mayores de veinte mil habitantes, siendo casi la mitad de ellos de más de setenta mil, es decir, comprendidos en el último tramo.

En la actualidad, dieciséis municipios no disponen de RPC (Tabla 9). Aquellos municipios que durante la década objeto de la investigación aprobaron reglamentos con gobiernos progresistas, son el 58,8%, mientras que el 35,3% fueron aprobados con gobiernos conservadores, y sólo un municipio lo hizo mientras gobernaba un partido localista (Gráfico 16).

GRÁFICO 16

Partido al que pertenece el alcalde/sa y que durante el periodo 2010-2020 aprobaron RPC

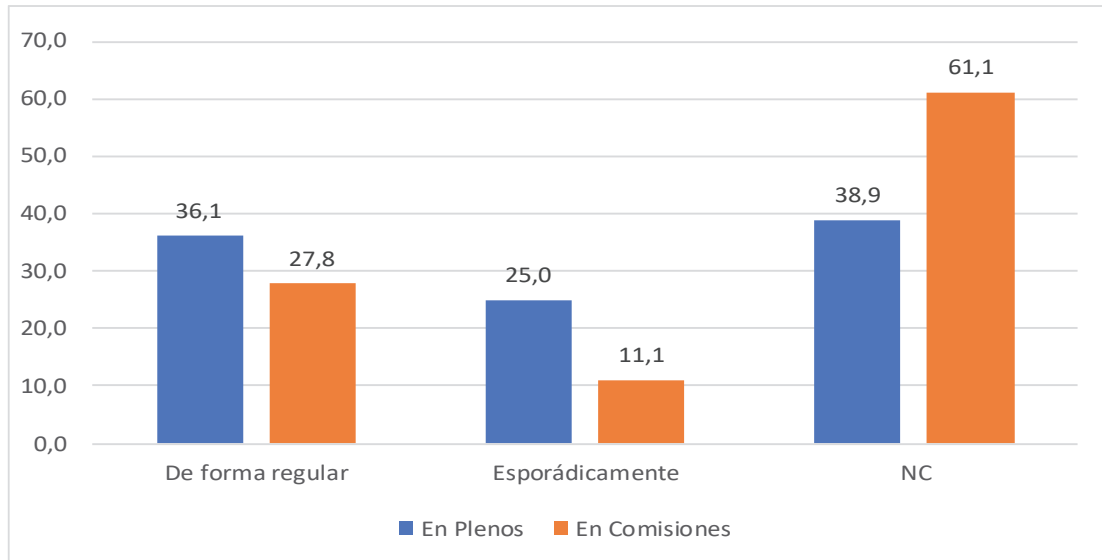


Fuente: Elaboración propia.

5.3 La Participación Ciudadana en los Plenos y Comisiones de las entidades locales

El análisis en función de la frecuencia de la participación ciudadana en los distintos ayuntamientos muestra cómo en un 36,1% de los mismos, la participación en los plenos es de forma regular y en un 25,0% de los mismos de forma esporádica. En el caso de la participación en comisiones, en un 27,8% de los ayuntamientos esta participación es regular y sólo en un 11,1% esporádica (Gráfico 17).

GRÁFICO 17

Porcentaje* de ayuntamientos en función de la frecuencia de la Participación Ciudadana en los Plenos y Comisiones. Región de Murcia

* Porcentaje sobre el total de ayuntamientos (36) que han contestado.

Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

Según la concepción de la Participación Ciudadana y el modelo participativo que cada municipio desarrolle, se pondrá el foco en diferentes actores para su participación en los órganos colegiados como los Plenos y las Comisiones. Están quienes conciben a las asociaciones como representantes de la ciudadanía, y permiten a través de los RPC la participación de los grupos organizados, y quienes potencian el modelo de participación ciudadana individual, en el que los ciudadanos no organizados, defienden sus intereses en los órganos a los que nos referimos en este apartado.

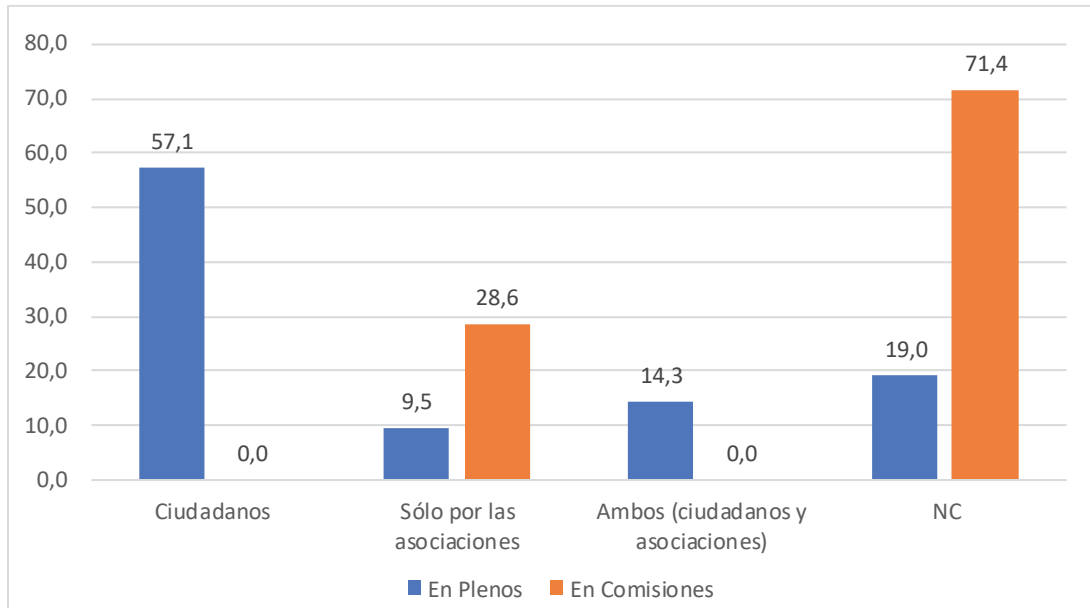
En el 57,1% de los ayuntamientos en los que se permite la participación en los Plenos, son los ciudadanos directamente los que lo hacen y en un 9,5% sólo se autoriza a participar a las asociaciones, como es el caso de Molina de Segura, donde sólo se permite intervenir a los ciudadanos en representación de alguna asociación y nunca a título individual para exponer problemáticas individuales.

Respecto de la participación en las comisiones, no hay ningún ayuntamiento que haya afirmado que permite la participación de los ciudadanos en las mismas, mientras que un 11,1% de los ayuntamientos manifiesta que permite solo la participación de las asociaciones. Es extraño el alto porcentaje de ayuntamientos que no contestaron esta

pregunta, quizá porque no fue bien entendida, sobre todo, respecto de la participación en las Comisiones.

GRÁFICO 18

Porcentaje de ayuntamientos en función de los actores de la Participación Ciudadana en los Plenos y Comisiones. Región de Murcia*



* Porcentaje sobre el total de ayuntamientos en los que se participa en los Plenos (21) y en las Comisiones (14).

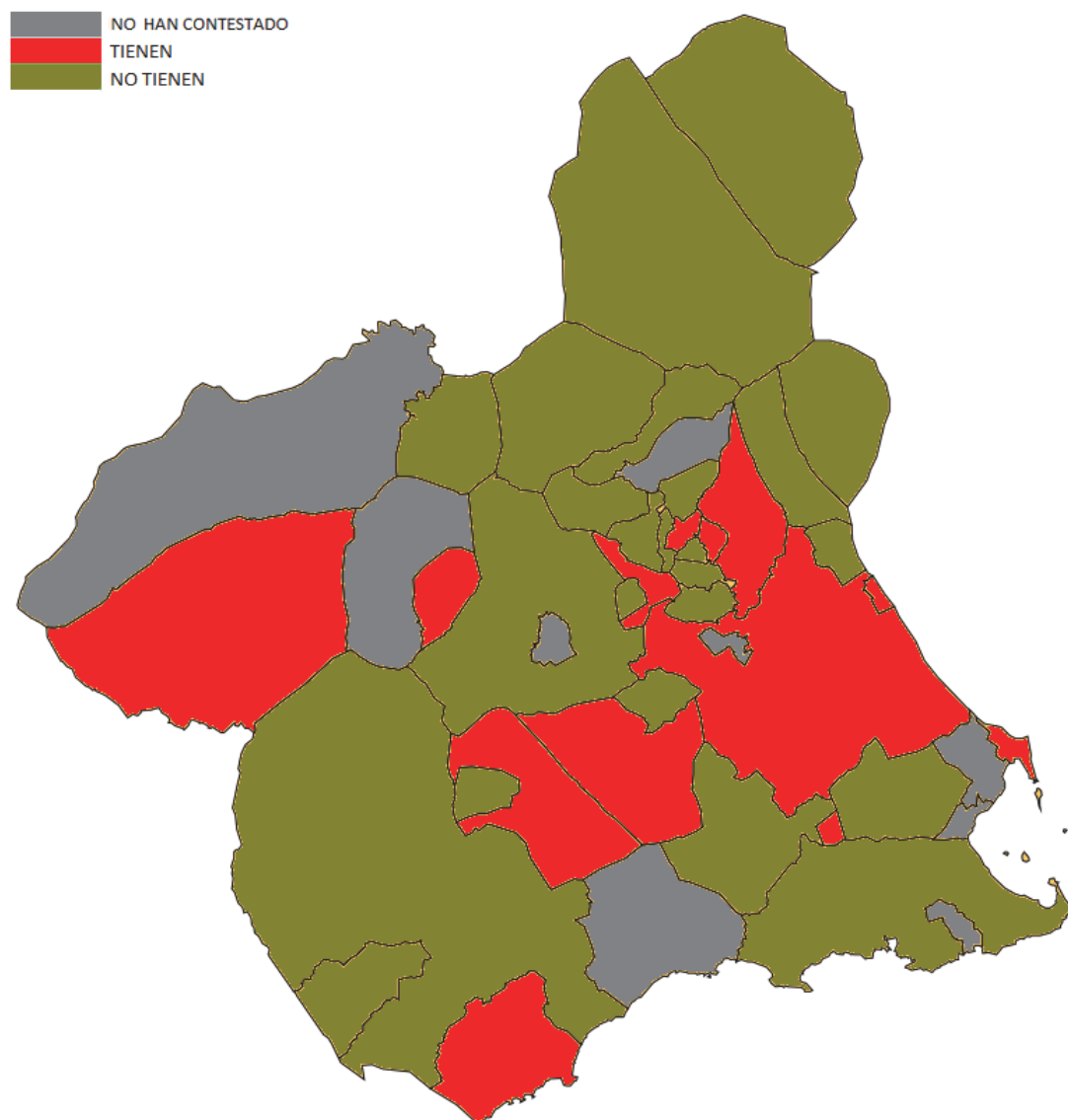
Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

5.4 Los Consejos Sectoriales o Juntas de entidades ciudadanas, barrio, distrito y/o núcleos rurales

Los modelos participativos dependerán también de la organización territorial y política de cada municipio. En el Mapa 6 se pueden observar los doce municipios de la Región de Murcia que tienen Consejos o Juntas de entidades ciudadanas, barrio, distrito y/o núcleos rurales.

En estos doce ayuntamientos hay un total de 114 Consejos o Juntas de entidades ciudadanas, barrio, distrito y/o núcleos rurales, de los cuales un 57% están en el municipio de Murcia y un 11,4% en el de Caravaca de la Cruz. El número medio de reuniones anuales de este tipo de Consejos o Juntas es de 5,7.

MAPA 6

Ayuntamientos de la Región de Murcia que tienen Consejos o Juntas de Entidades Ciudadanas, Barrio, Distrito y/o Núcleos Rurales (2010-2020)

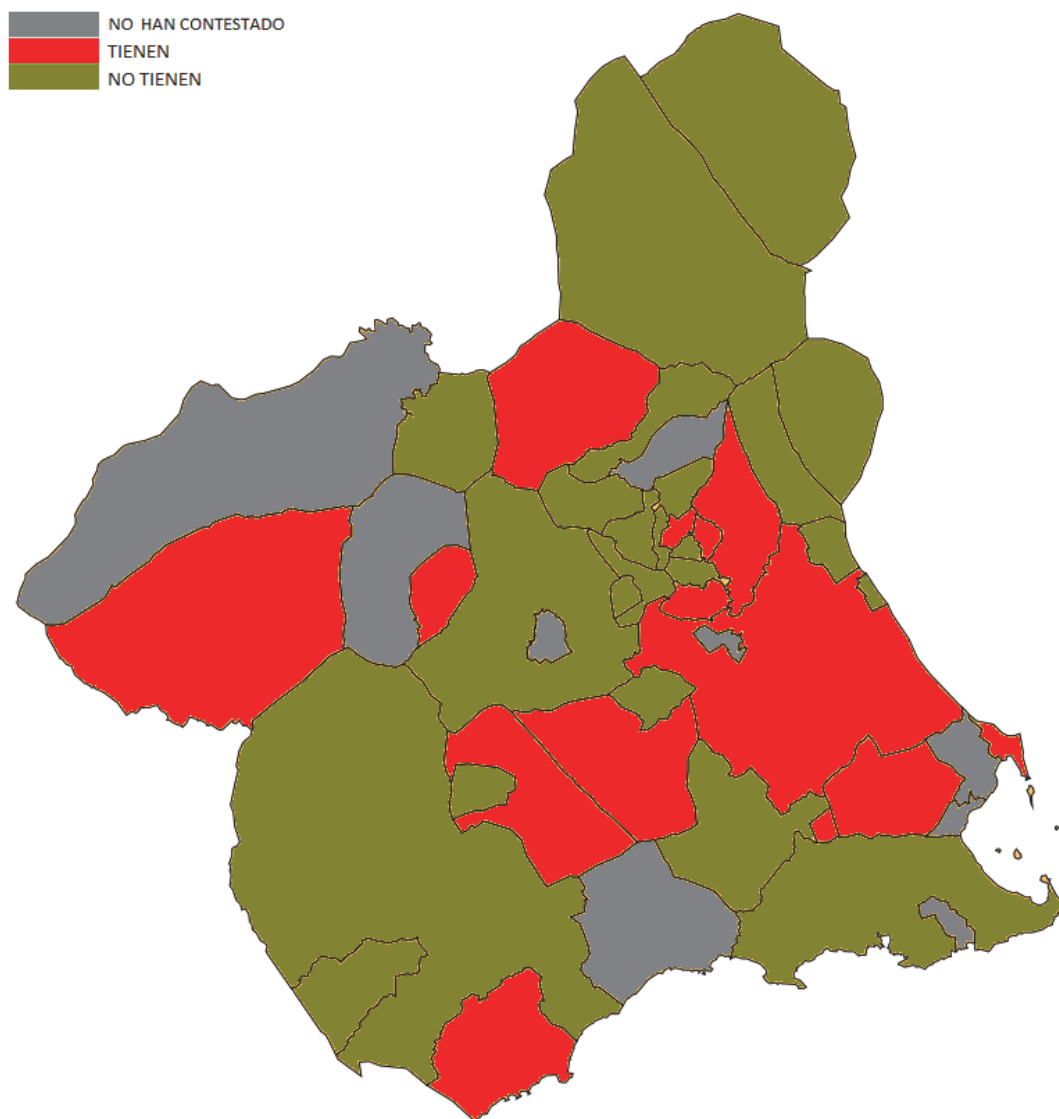
Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

Trece municipios de la Región de Murcia tienen Consejos Sectoriales o de área (de salud, consumo, asuntos sociales, etc.) como se observa en el Mapa 7. Se trata de casi los mismos que tenían Consejos o Juntas de entidades ciudadanas, barrio, distrito y/o núcleos rurales, pero ahora se incluyen los municipios de Cieza y Torre Pacheco y se excluye el de Beniel. Respecto del Ayuntamiento de Murcia, señalar que dispone de este tipo de

consejos sectoriales o de área, puesto que señala que las reuniones anuales vienen a ser una media de tres, pero no indica cuántos organismos de este tipo tiene. Con esta salvedad, habría un total de 56 Consejos sectoriales o de área, siendo el municipio de Molina de Segura el que concentra un mayor porcentaje de estos (14,3%), seguido por Bullas y Cieza (con el 12,5%, cada uno). En este caso el número medio de reuniones anuales es de 5,3.

MAPA 7

*Ayuntamientos de la Región de Murcia que tienen Consejos Sectoriales o de área.
Periodo 2010-2020 (de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, etc.)*



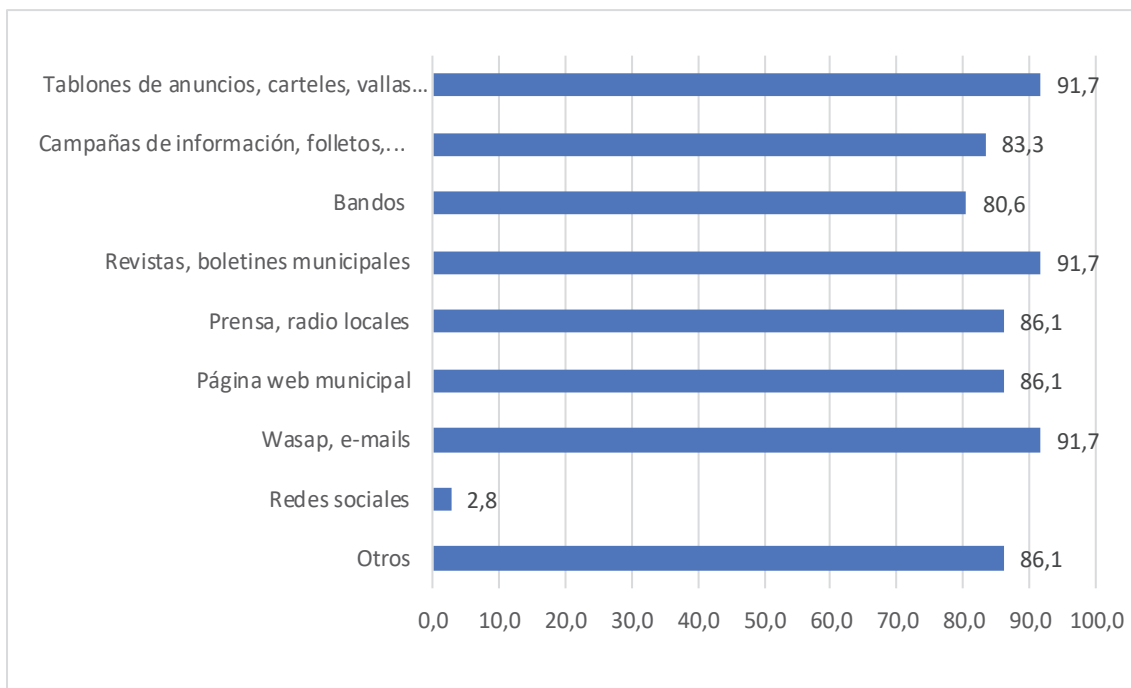
Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

5.5 Formas de difundir información institucional a las organizaciones y a la ciudadanía

Las entidades locales deben ofrecer la mayor transparencia y facilitar información a los ciudadanos. A su vez, los ciudadanos deben adquirir ciertas habilidades para acceder a esa información, y comprenderla como un prerrequisito para poder participar en los asuntos públicos. En el Gráfico 19 se percibe que los medios más utilizados por los ayuntamientos para difundir la información son los “tablones de anuncios, carteles, vallas, etc.”, las “revistas y boletines municipales” y los “whatsapp y e-mails”. También son utilizados por un porcentaje alto de los municipios las “campañas de información, folletos, etc.”, los “bandos”, la “prensa y radio locales” y las “páginas web municipales”. Sorprende lo poco que son utilizadas las redes sociales.

GRÁFICO 19

Porcentaje de ayuntamientos en función de los medios utilizados en los últimos años para difundir la información. Región de Murcia*



* Porcentaje sobre el total de ayuntamientos (36) que han contestado.

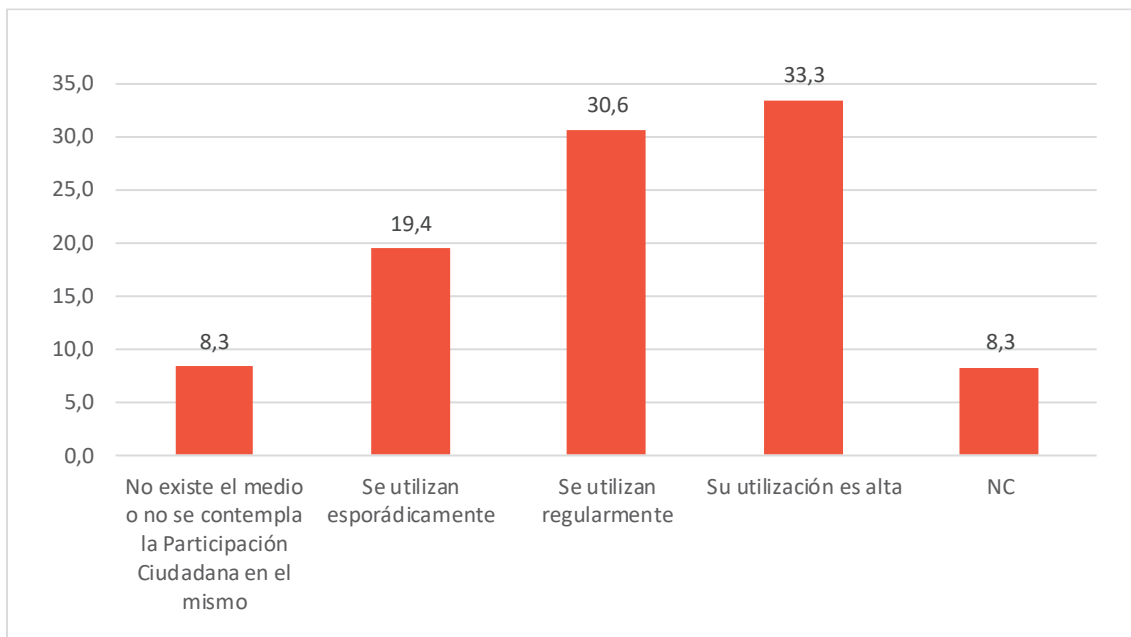
Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

Como se puede constatar en el Gráfico 20, los “tablones de anuncios, carteles, vallas, etc.” son empleados para difundir información regularmente o con una utilización alta

por el 63,9% de los Ayuntamientos de la Región de Murcia. Este porcentaje baja al 36,1% entre los ayuntamientos que utilizan con la misma frecuencia las “campañas de información, folletos, etc.,” como se puede constatar en el Gráfico 19. El 25% de los municipios indica que no existe el medio o no se contempla la participación ciudadana en el mismo y el 22,2% que se utiliza esporádicamente.

GRÁFICO 20

Porcentaje* de ayuntamientos en función de la utilización en los últimos años de Tablones de anuncios, carteles, vallas publicitarias, etc. para difundir la información. Región de Murcia



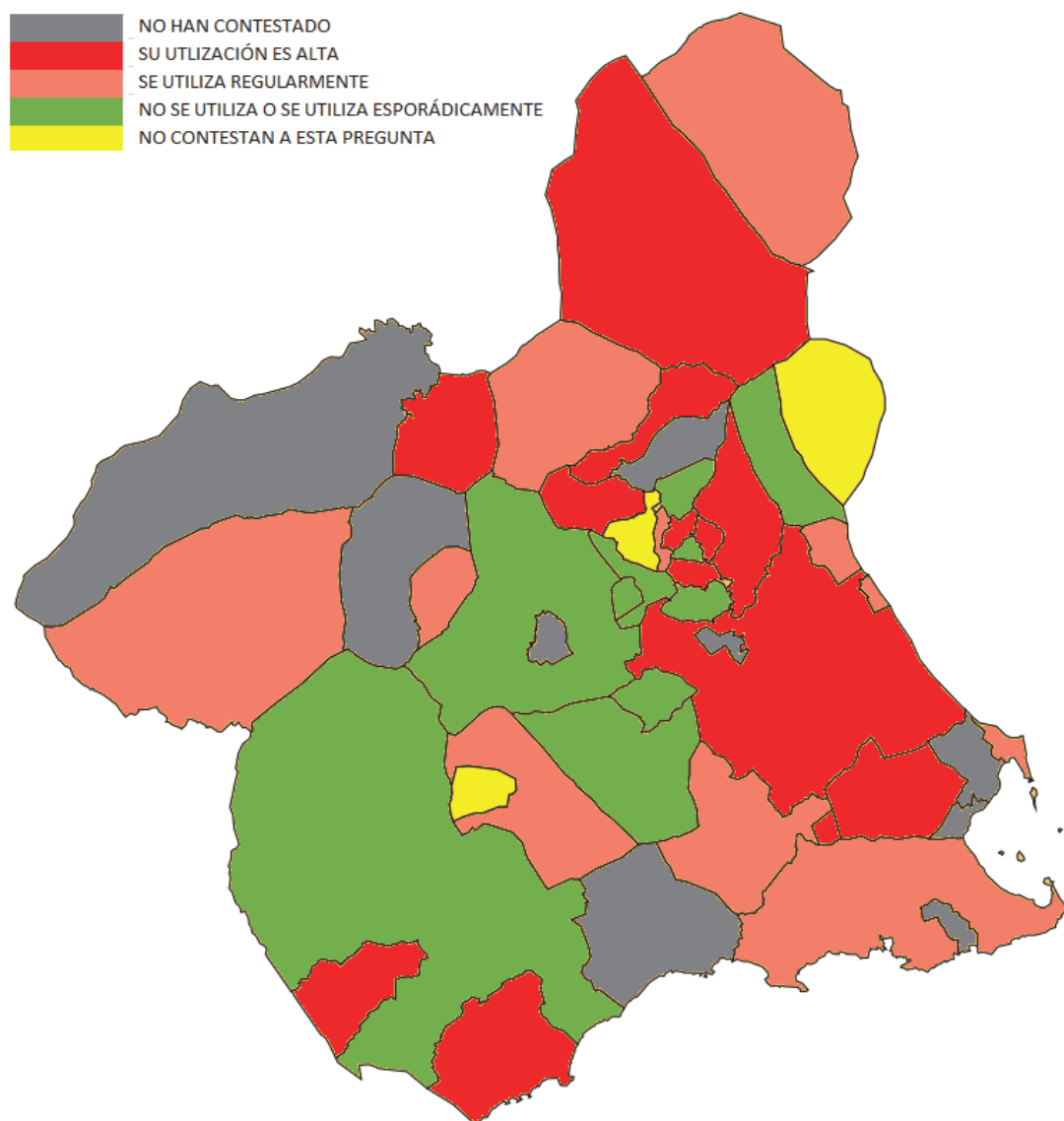
* Porcentaje sobre el total de ayuntamientos (36) que han contestado.

Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

Como se puede comprobar en el Mapa 8, los municipios que en mayor medida utilizan los “tablones de anuncios, carteles, vallas, etc.” son: Abarán, Águilas, Alguazas, Archena, Calasparra, Jumilla, Lorquí, Molina de Segura, Murcia, Puerto Lumbreras, Ricote y Torre Pacheco.

MAPA 8

Ayuntamientos de la Región de Murcia que utilizan “tablones de anuncios, carteles, vallas publicitarias, etc.” para difundir la información entre los ciudadanos (2010-2020)



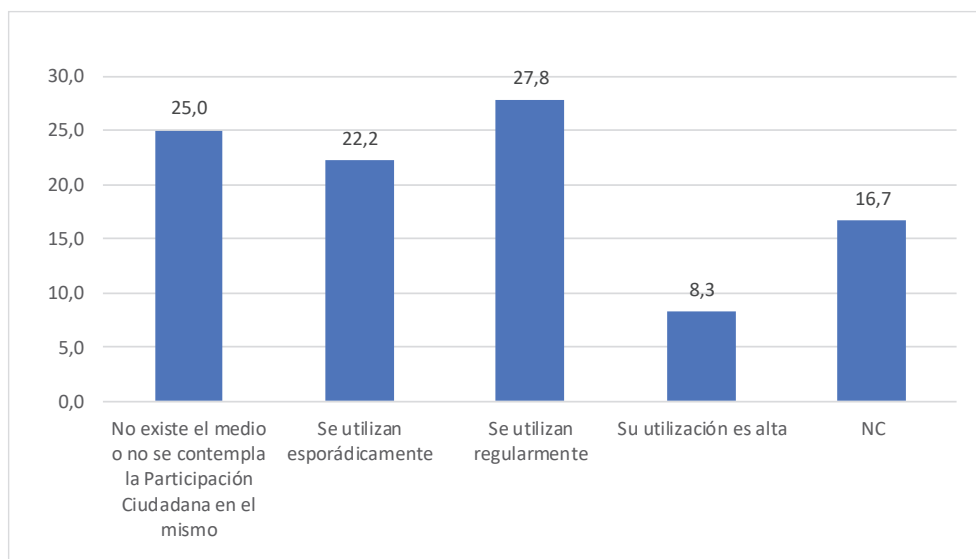
Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

El Gráfico 21 muestra la baja utilización que se hace de campañas de información, folletos, etc. para difundir la información municipal. El 47,2% de los Ayuntamientos afirman no utilizarlas nunca o hacerlo de forma muy esporádica. Frente al 27,8% cuya

utilización es regular, mientras el 8.7% recurre con frecuencia al uso de campañas informativas para la población.

GRÁFICO 21

Porcentaje* de ayuntamientos en función de la utilización en los últimos años de Campañas de información, folletos, etc. para difundir la información. Región de Murcia



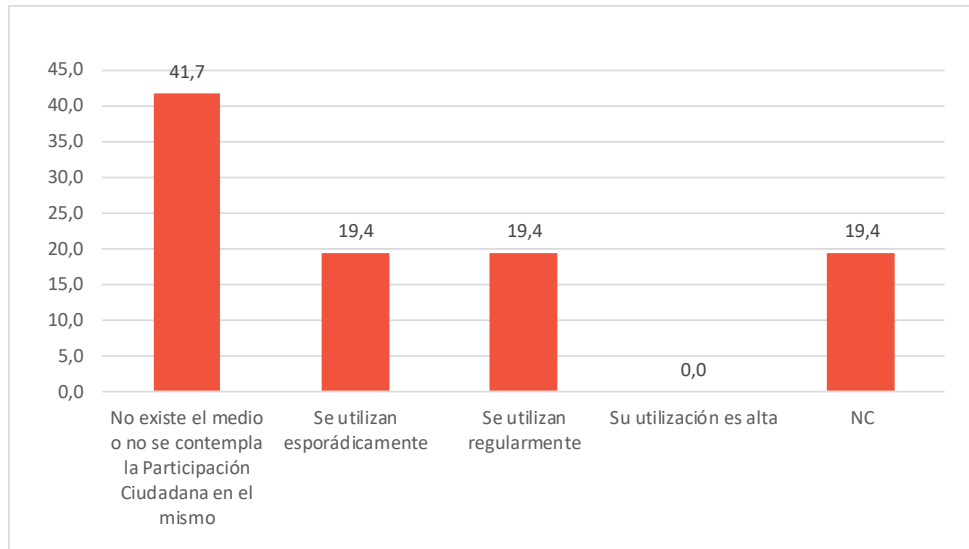
* Porcentaje sobre el total de ayuntamientos (36) que han contestado.

Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

Los “bandos” tampoco son utilizados con mucha intensidad por los ayuntamientos murcianos, ya que, como se puede comprobar en el Gráfico 22, sólo el 19,4% de los mismos los utilizan regularmente.

GRÁFICO 22

Porcentaje* de ayuntamientos en función de la utilización en los últimos años de Bandos para difundir la información. Región de Murcia



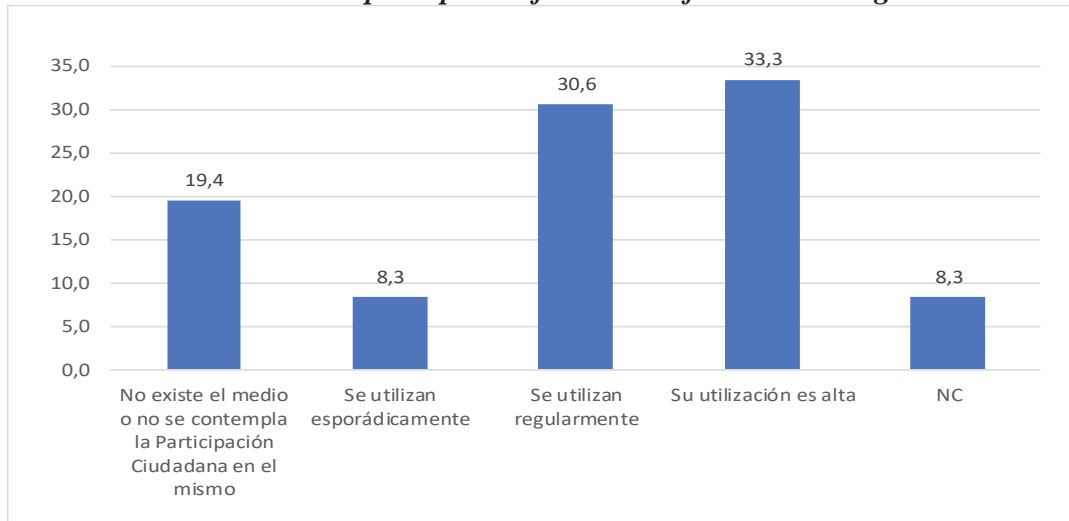
* Porcentaje sobre el total de ayuntamientos (36) que han contestado.

Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

Sin embargo, las “revistas o boletines municipales” son un instrumento empleado por los ayuntamientos para difundir la información en la misma medida que lo eran los “tablones de anuncios, carteles, vallas, etc.”. Igualmente, la “prensa y radio locales” (Gráfico 23).

GRÁFICO 23

Porcentaje* de ayuntamientos en función de la utilización en los últimos años de Revistas o boletines municipales para difundir la información. Región de Murcia



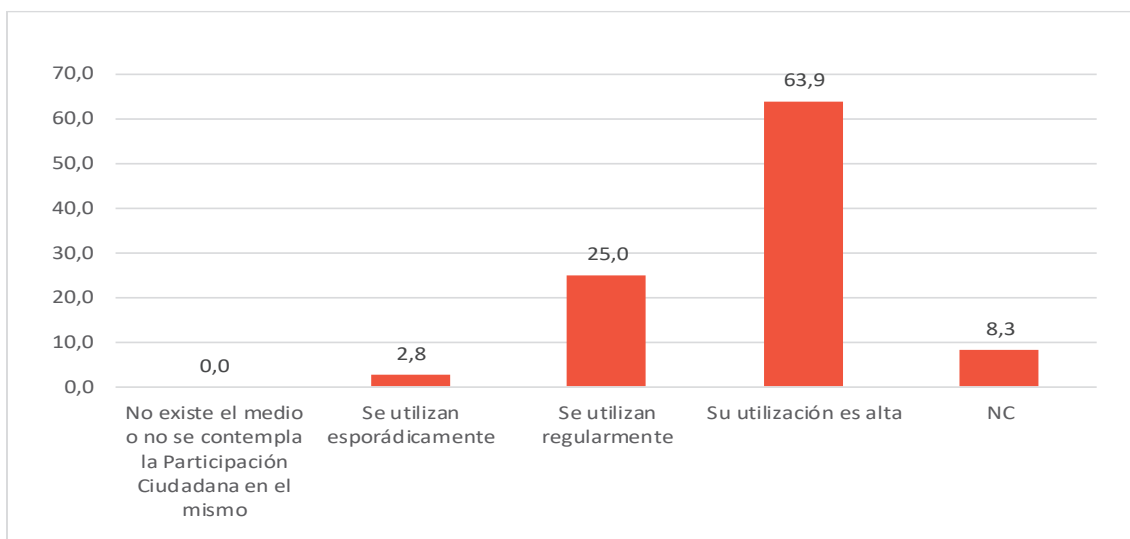
* Porcentaje sobre el total de ayuntamientos (36) que han contestado.

Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

La prensa y la radio local se han convertido en uno de los principales instrumentos para la difusión de la información municipal, tal como se puede constatar en el Gráfico 24.

GRÁFICO 24

Porcentaje* de ayuntamientos en función de la utilización en los últimos años de prensa, radio local, etc. para difundir la información. Región de Murcia



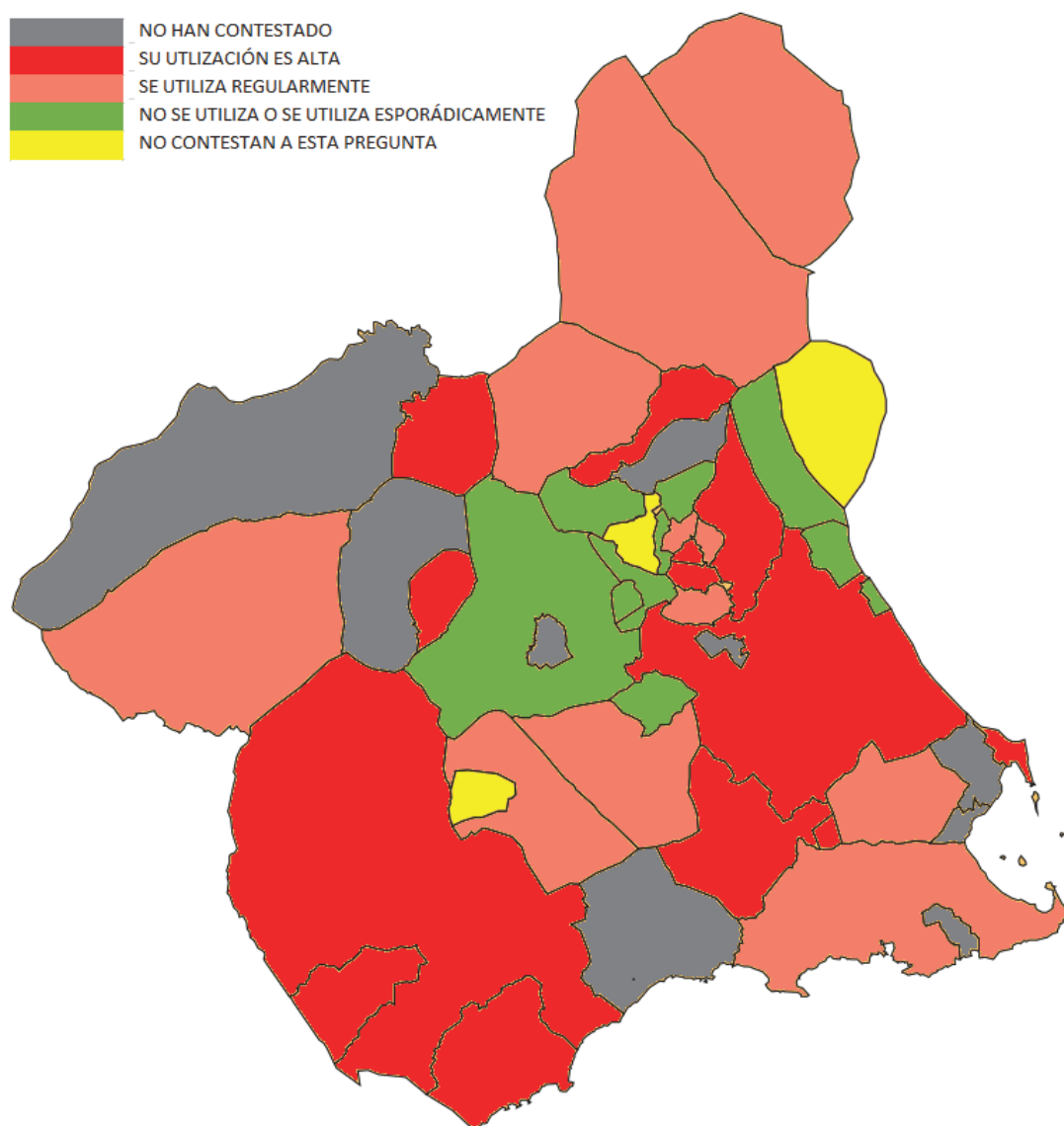
* Porcentaje sobre el total de ayuntamientos (36) que han contestado.

Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

En el Mapa 9 se constata que los municipios que mayormente utilizan las “revistas o boletines municipales” para difundir la información entre la ciudadanía son: Abarán, Águilas, Alguazas, Bullas, Calasparra, Ceutí, Fuente Álamo, Lorca, Molina de Segura, Murcia, Puerto Lumbreras y San Pedro del Pinatar.

MAPA 9

Ayuntamientos de la Región de Murcia que utilizan “revistas o boletines municipales” para difundir la información entre los ciudadanos (2010-2020)

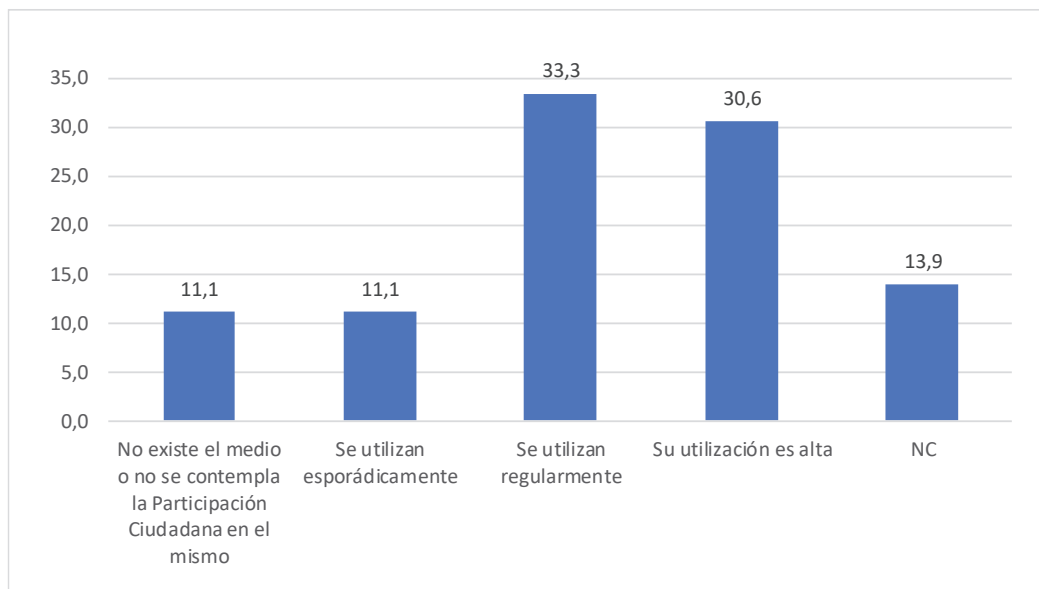


Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

Igualmente son medios bastante empleados por los Ayuntamientos de la Región de Murcia para difundir la información municipal las “páginas web municipales” y los “wasap y e-mails”, como se puede constatar en los Gráficos 25 y 26. El 66.9% de los Ayuntamientos utilizan regularmente y con una frecuencia alta la web municipal. Sería recomendable analizar cómo se percibe esta información por parte de la ciudadanía, pues puede que quizá se aplique un lenguaje demasiado técnico o administrativo incomprensible para muchos ciudadanos.

GRÁFICO 25

Porcentaje* de ayuntamientos en función de la utilización en los últimos años de Página web municipal para difundir la información. Región de Murcia



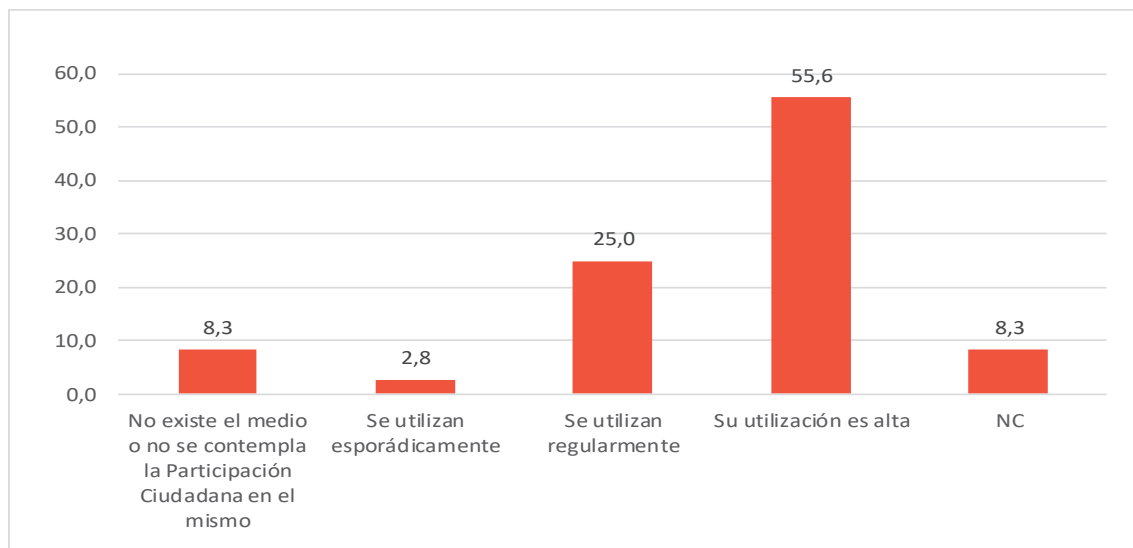
* Porcentaje sobre el total de ayuntamientos (36) que han contestado.

Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

Cada vez con más frecuencia se utilizan los medios digitales para la difusión de la información. Los e-mails e incluso los wasaps se convierten en un medio facilitador de información. El 55,5% de los Ayuntamientos como se ve en el Gráfico 26 hacen uso intenso de estos medios.

GRÁFICO 26

Porcentaje* de ayuntamientos en función de la utilización en los últimos años de Wasap o e-mails para difundir la información. Región de Murcia



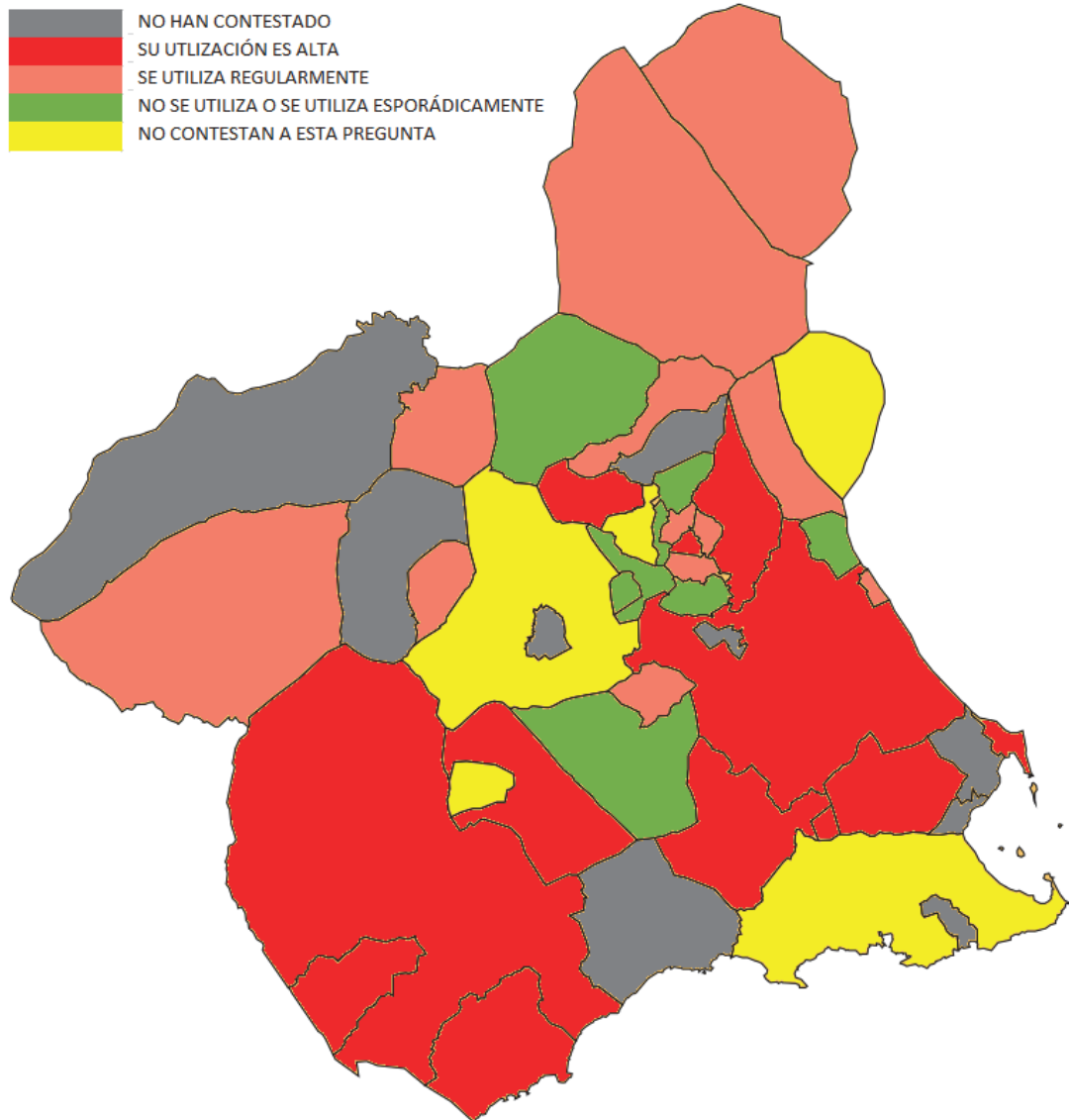
* Porcentaje sobre el total de ayuntamientos (36) que han contestado.

Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

Los ayuntamientos de la Región de Murcia que más utilizan las “páginas web municipales” para divulgar la información entre los ciudadanos son: Águilas, Ceutí, Fuente Álamo, Lorca, Molina de Segura, Murcia, Puerto Lumbreras, Ricote, San Pedro del Pinatar, Torre Pacheco y Totana (Mapa 10).

MAPA 10

Ayuntamientos de la Región de Murcia que utilizan “páginas web municipales” para difundir la información entre los ciudadanos (2010-2020)

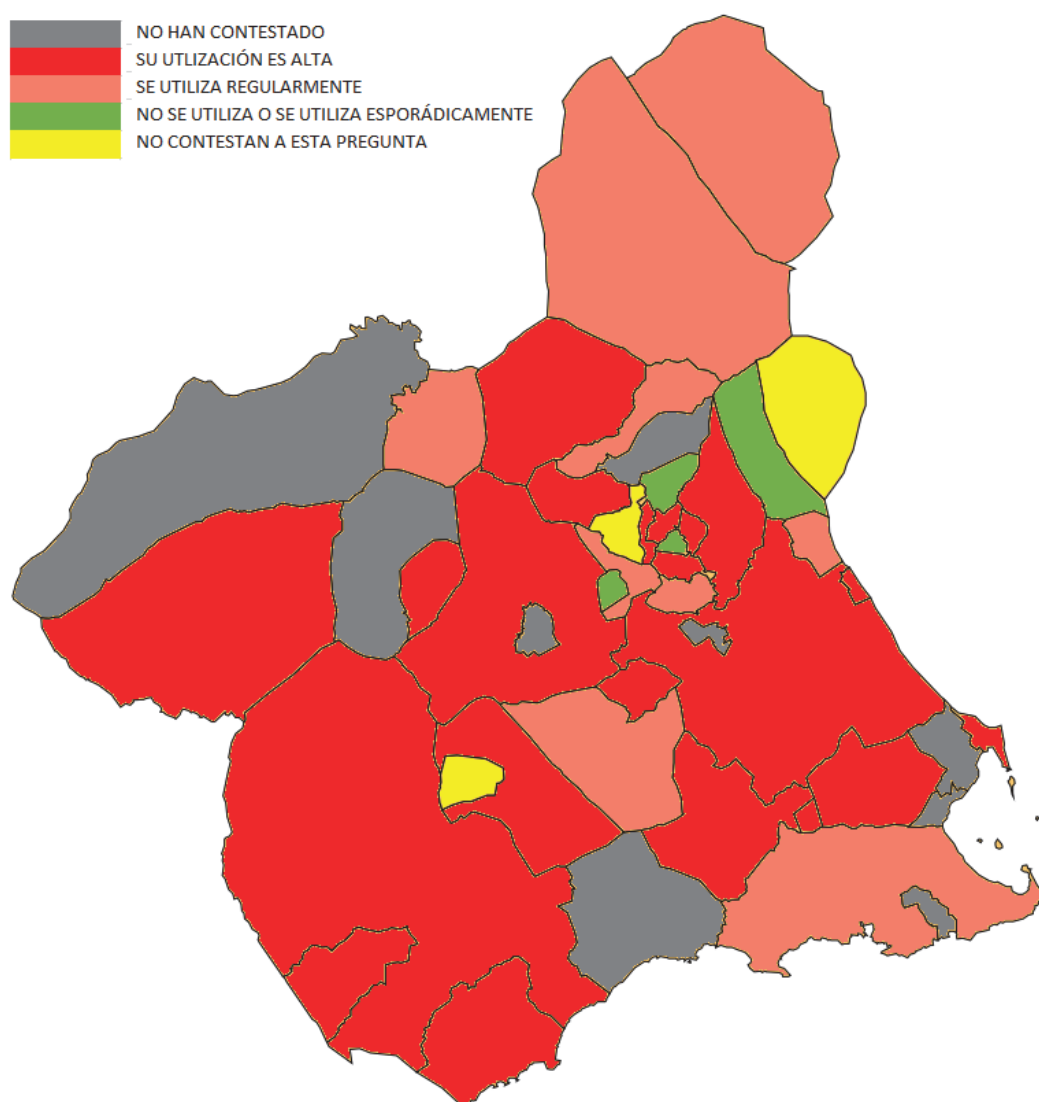


Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

En el Mapa 11 se comprueba que los ayuntamientos que especialmente emplean los “wasap o e-mails” para divulgar la información entre los vecinos son: Águilas, Alguazas, Archena, Beniel, Bullas, Caravaca de la Cruz, Cieza, Fuente Álamo, Librilla, Lorca, Lorquí, Molina de Segura, Mula, Murcia, Puerto Lumbreras, Ricote, San Pedro del Pinatar, Torre Pacheco, Totana y Villanueva del Río Segura.

MAPA 11

Ayuntamientos de la Región de Murcia que utilizan “wasap o e-mails” para difundir la información entre los ciudadanos (2010-2020)

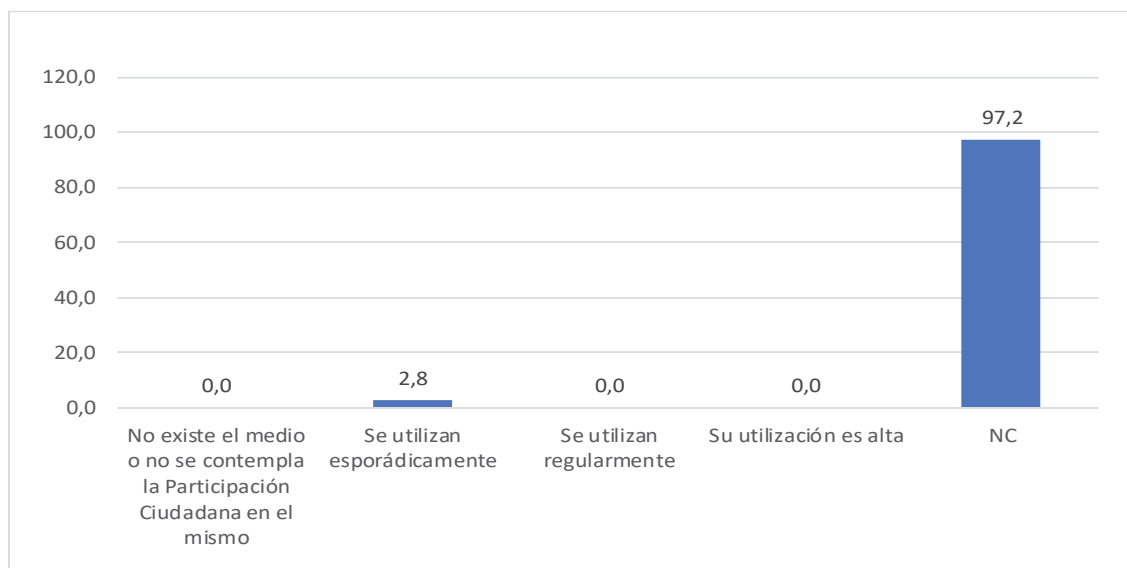


Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

Por último, como se señalaba anteriormente sorprende el escaso número de ayuntamientos que utiliza las “redes sociales” para difundir la información municipal, y la escasa frecuencia con la que lo hace (Gráfico 27).

GRÁFICO 27

Porcentaje* de ayuntamientos en función de la utilización en los últimos años de Redes sociales para difundir la información (2010-2020). Región de Murcia



* Porcentaje sobre el total de ayuntamientos (36) que han contestado.

Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

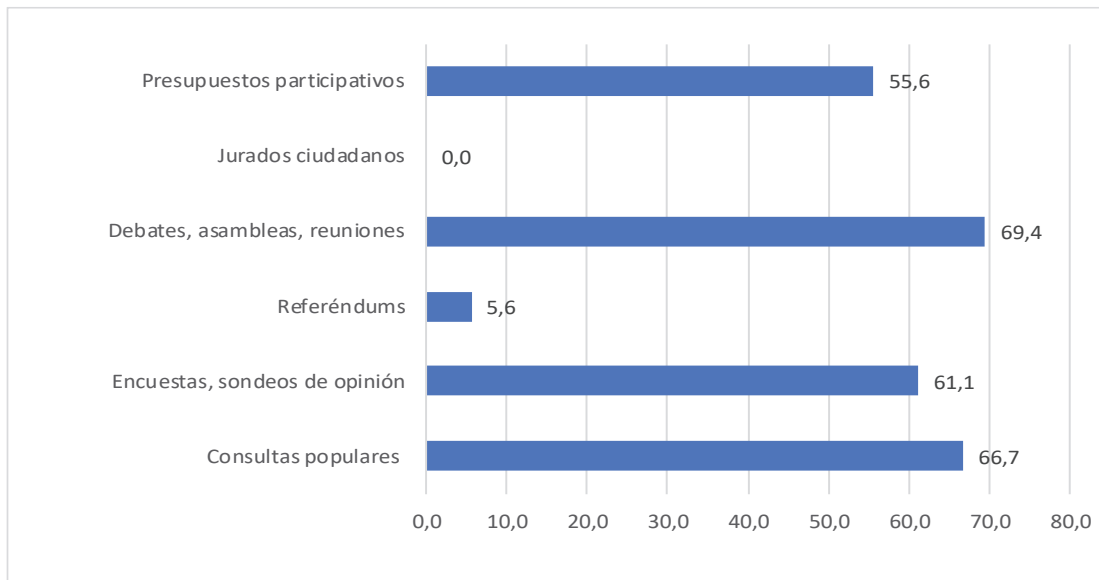
5.6 Procedimientos de intervención ciudadana: eventos puntuales y procesos estables en el desarrollo de la Participación Ciudadana

Las formas de participar son diversas. Se pueden encontrar desde experiencias puntuales promovida por las autoridades locales, hasta foros permanentes sobre cuestiones concretas. Marcos de debate y deliberación, y procesos de votación. Todas estas cuestiones marcarán los diferentes modelos de participación ciudadana que se establecen en los municipios de la Región. Lo cierto es que el 69,4% de los Ayuntamientos de la Región de Murcia señala los “debates, asambleas y reuniones vecinales” como el medio más utilizado para la participación de la ciudadanía, mientras que un 66,7% de los mismos indica las “consultas populares”. Por su parte, un 61,1% de las instituciones municipales menciona las “encuestas y sondeos de opinión” y el 55,6% los presupuestos participativos

y sólo un 5,6% señala los “referéndums”. Ningún ayuntamiento de la Región de Murcia indica como medio para la participación los “jurados ciudadanos” (Gráfico 28).

GRÁFICO 28

Porcentaje de ayuntamientos en función de los medios para la Participación Ciudadana. Región de Murcia*



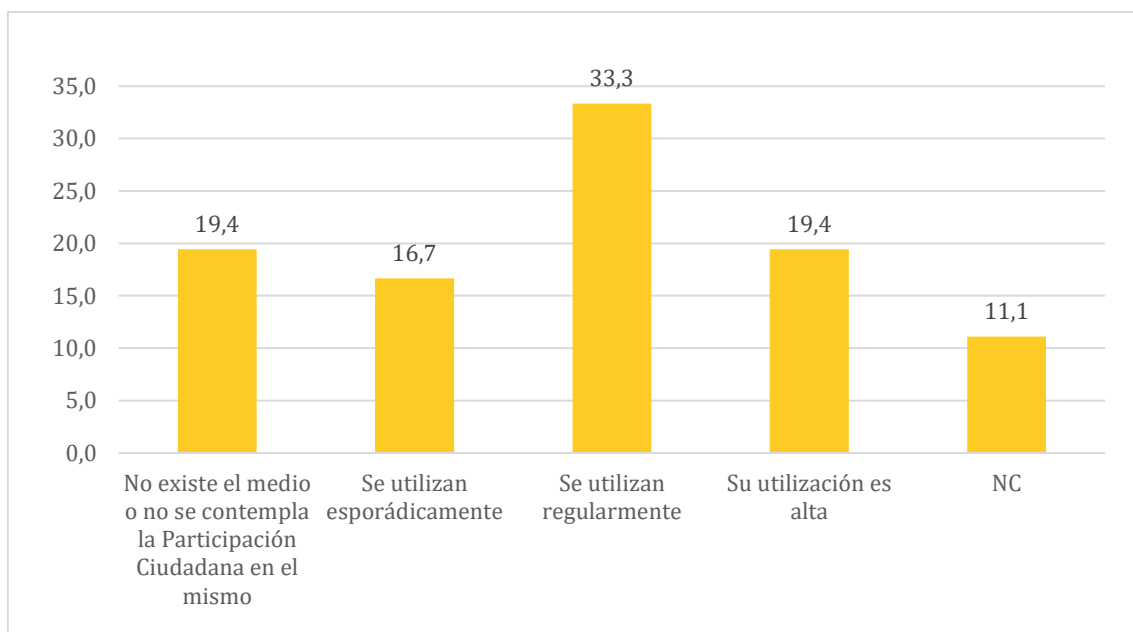
* Porcentaje sobre el total de ayuntamientos (36) que han contestado.

Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

Sin embargo, aunque la mayoría de los ayuntamientos de la Región de Murcia señalen los “debates, asambleas y reuniones vecinales” como el medio más utilizado para la participación de la ciudadanía, sólo el 11,1% hace un grado de utilización alto de este instrumento y el 33,3% lo utiliza regularmente (Gráfico 29).

GRÁFICO 29

Porcentaje* de ayuntamientos que utilizan los “debates, asambleas y reuniones vecinales” como medio para la Participación Ciudadana. Región de Murcia

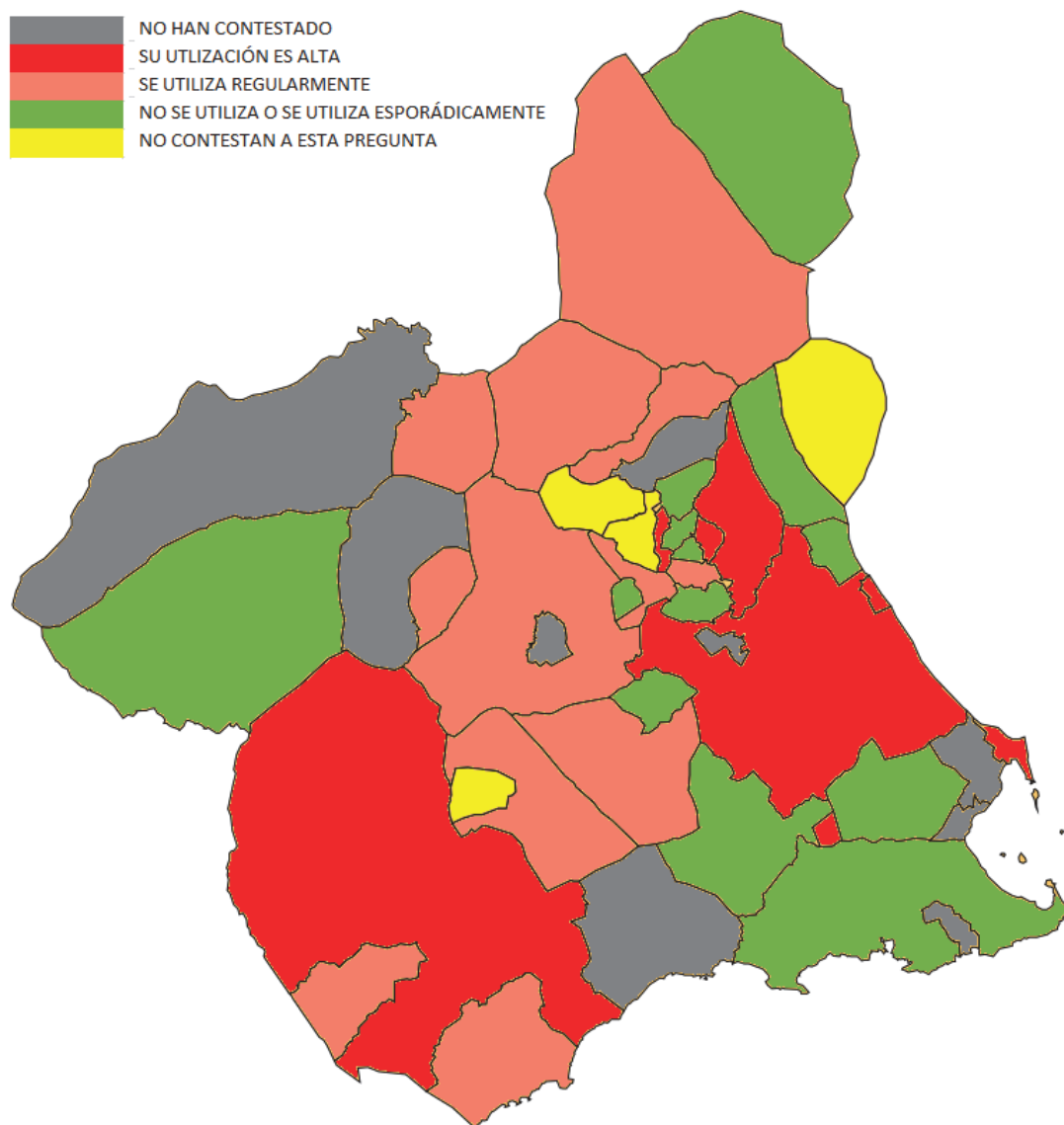


* Porcentaje sobre el total de ayuntamientos (36) que han contestado.

Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

En el Mapa 12 se puede percibir que los Ayuntamientos de la Región de Murcia que en mayor medida utilizan los “debates, asambleas y reuniones vecinales” son: Abarán, Águilas, Alguazas, Alhama de Murcia, Beniel, Bullas, Calasparra, Campos del Río, Cieza, Jumilla, Lorca, Lorquí, Molina de Segura, Mula, Murcia, Puerto Lumbreras, San Pedro del Pinatar, Totana y Villanueva del Río Segura.

MAPA 12

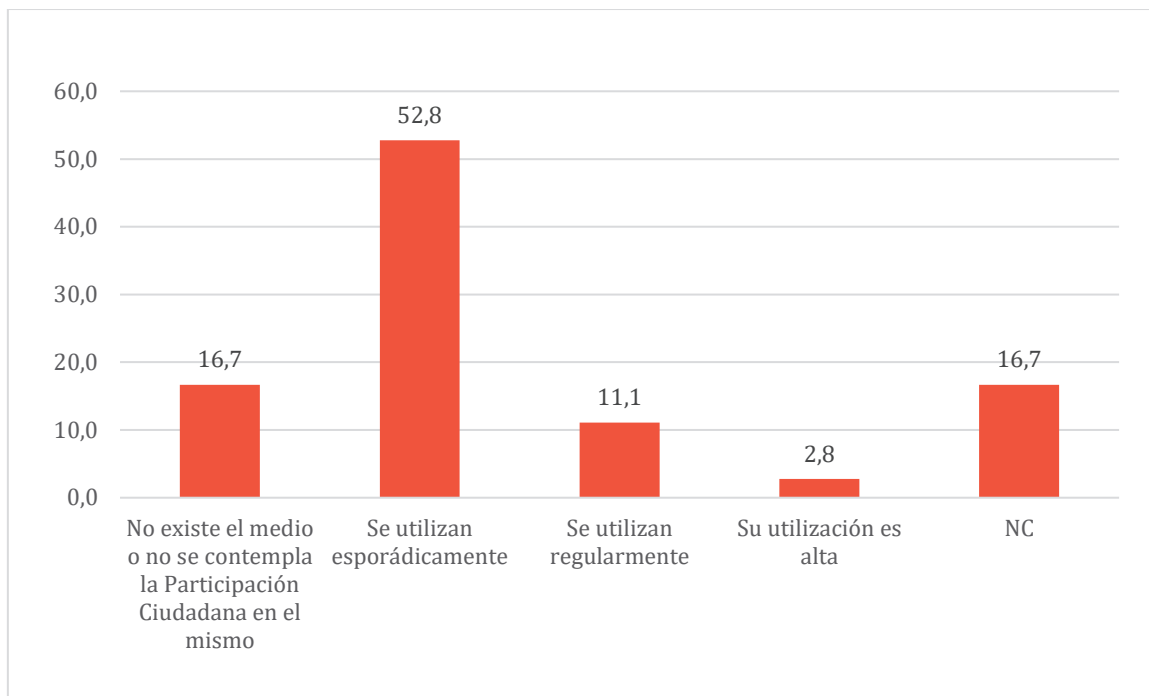
Ayuntamientos de la Región de Murcia que utilizan los “debates, asambleas y reuniones vecinales” como medio para la Participación Ciudadana (2010-2020)

Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

Algo similar, aunque en mayor grado, que lo que ocurría con la utilización de los “debates, asambleas y reuniones vecinales” como el medio más utilizado para la participación de la ciudadanía, sucede con las “consultas populares” de las que sólo el 2,8% de los ayuntamientos hace un grado de utilización alto y el 11,1% las utiliza regularmente (Gráfico 30).

GRÁFICO 30

Porcentaje* de ayuntamientos que utilizan las “consultas populares” como medio para la Participación Ciudadana. Región de Murcia

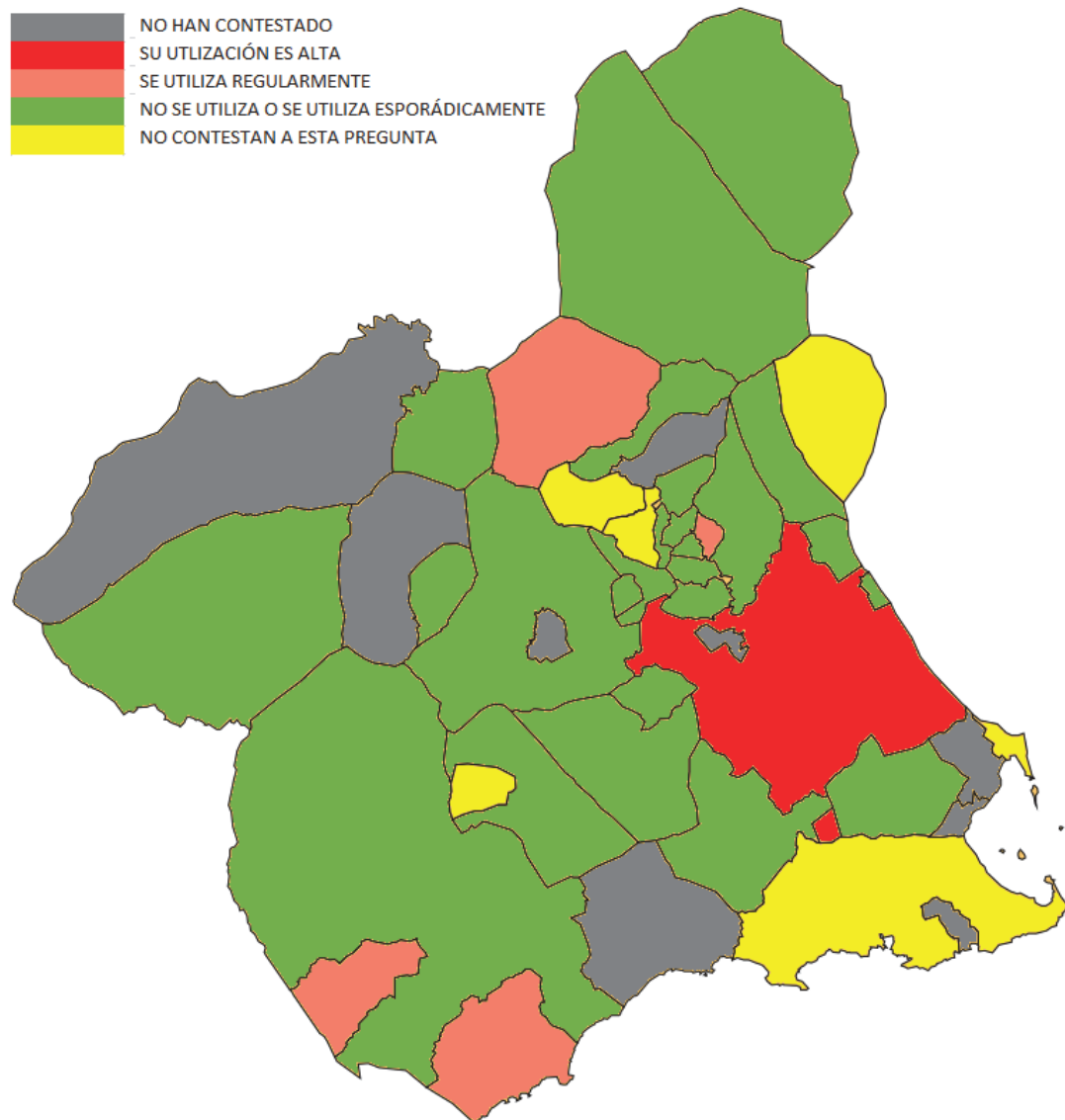


* Porcentaje sobre el total de Ayuntamientos (36) que han contestado.

Fuente: Encuesta realizada a los ayuntamientos de la Región de Murcia.

Los ayuntamientos de la Región de Murcia que en mayor medida utilizan las “consultas populares” como medio para la Participación Ciudadana son: Águilas, Cieza, Lorquí, Murcia y Puerto Lumbreras (Mapa 13).

MAPA 13

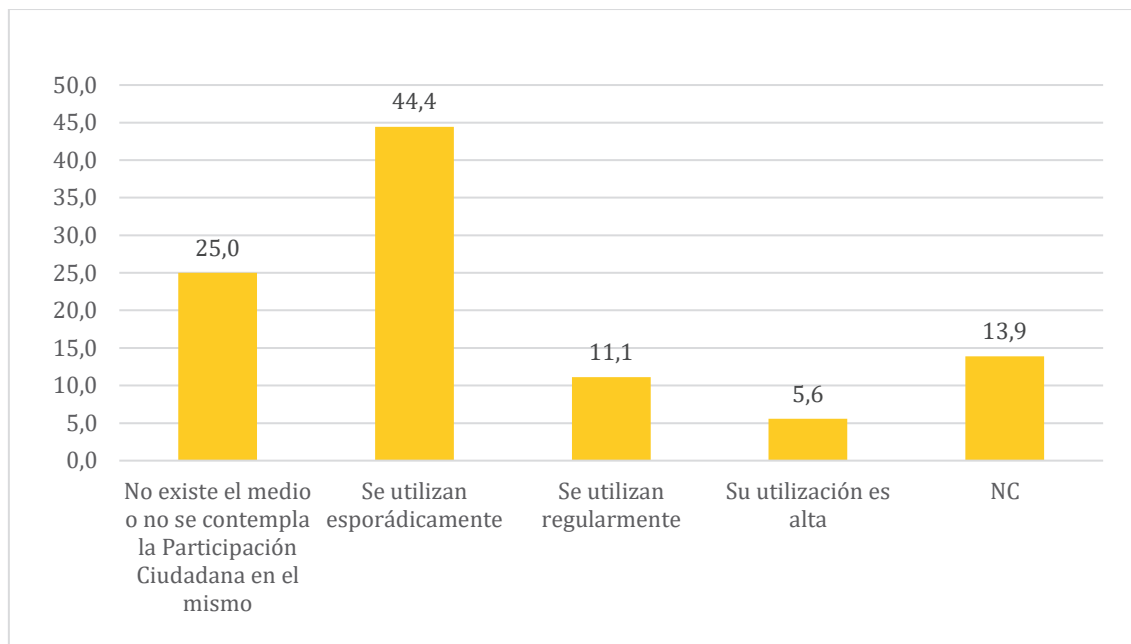
Ayuntamientos de la Región de Murcia que utilizan las “consultas populares” como medio para la Participación Ciudadana (2010-2020)

Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

Tampoco se recurre mucho por parte de los ayuntamientos al uso de las “encuestas y sondeos de opinión”, a pesar de que un 61,1% de los mismos afirma haber utilizado este instrumento; pero como se puede constatar en el Gráfico 31, sólo un 5,6% ha hecho una utilización alta del mismo y un 11,1% dice haberlo empleado regularmente.

GRÁFICO 31

Porcentaje* de ayuntamientos que utilizan las “encuestas y sondeos de opinión” como medio para la Participación. Región de Murcia

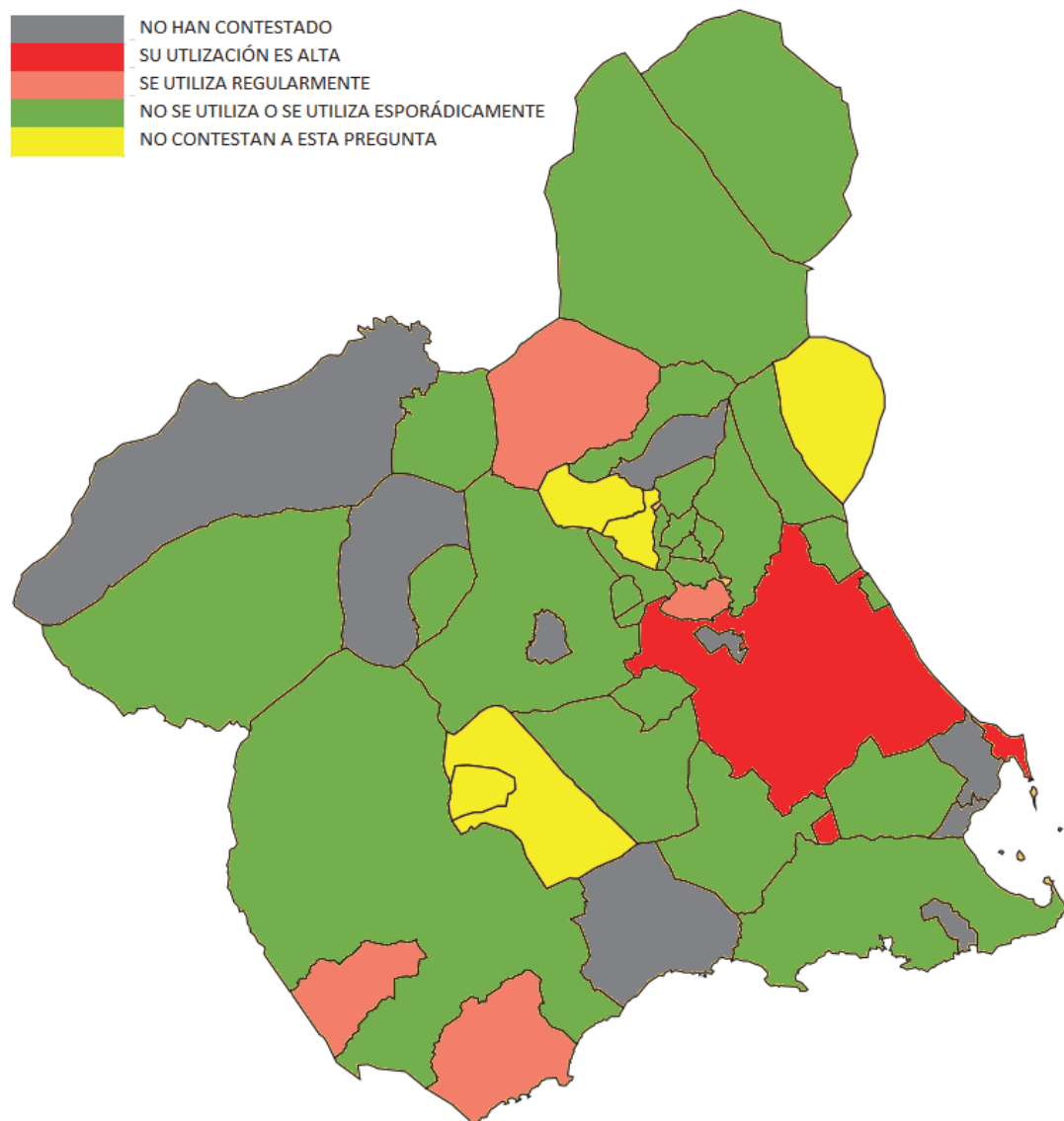


* Porcentaje sobre el total de ayuntamientos (36) que han contestado.

Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

En el Mapa 14 se puede confirmar que los ayuntamientos de la Región de Murcia que utilizan con más frecuencia las “encuestas y sondeos de opinión” como instrumento para la Participación Ciudadana son: Águilas, Cieza, Murcia, Puerto Lumbreras, San Pedro del Pinatar y Las Torres de Cotillas.

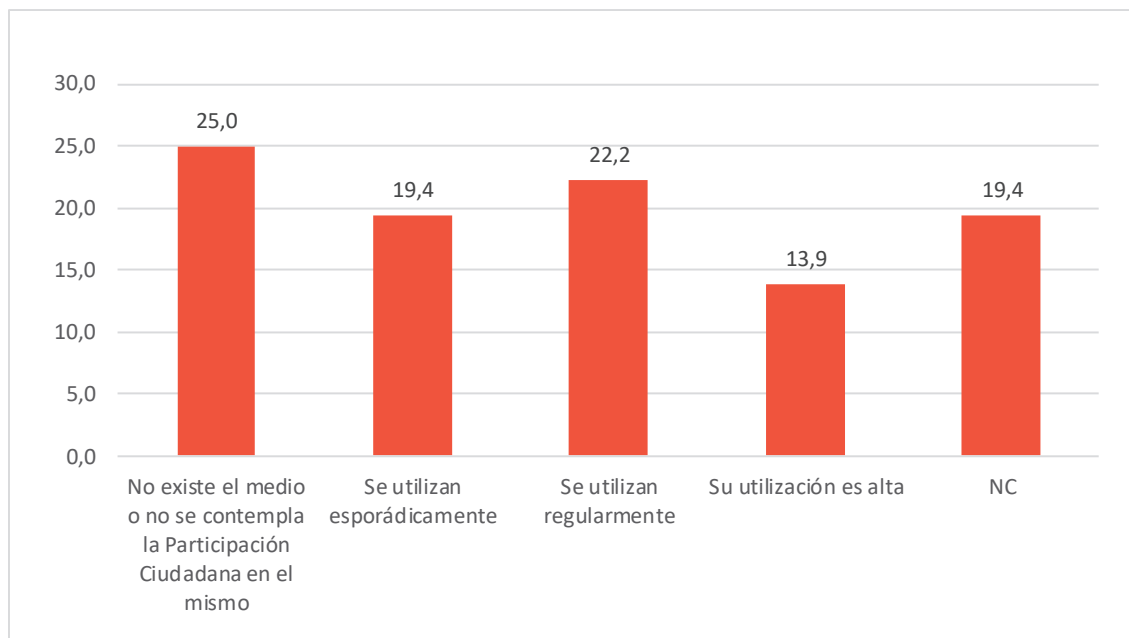
MAPA 14

Ayuntamientos de la Región de Murcia que utilizan las “encuestas y sondeos de opinión” como medio para la Participación Ciudadana

Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

En relación con los “presupuestos participativos”, a pesar de que sólo el 55,6% de los ayuntamientos afirmaba utilizar este medio, los que lo usan lo hacen con más frecuencia que con otros instrumentos de participación ciudadana. Así, el 13,9% de los ayuntamientos asevera que hace una utilización alta de los “presupuestos participativos” y el 22,2% que los utiliza regularmente (Gráfico 32).

GRÁFICO 32

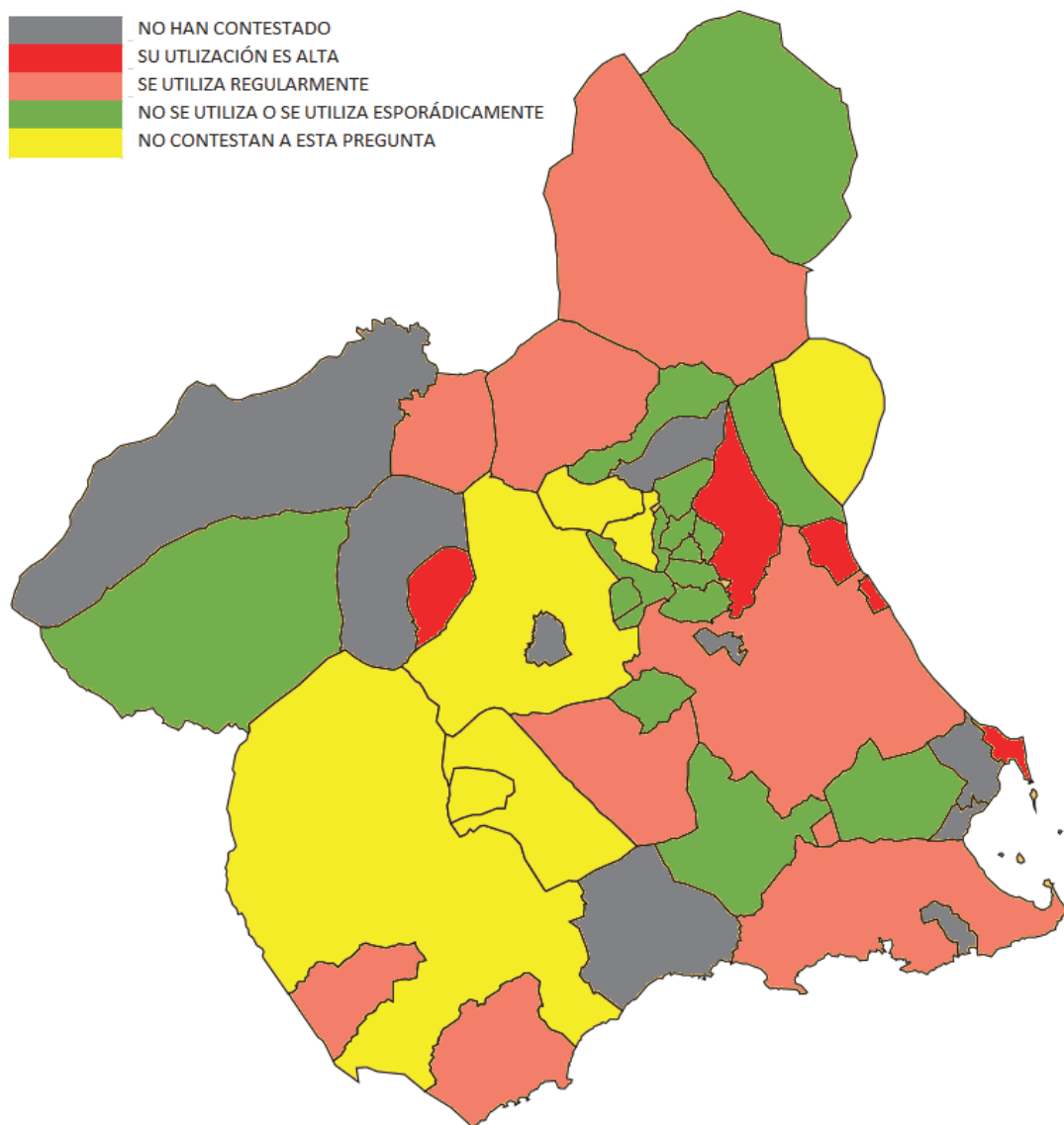
Porcentaje* de ayuntamientos que utilizan los “presupuestos participativos” como medio para la Participación. Región de Murcia

* Porcentaje sobre el total de ayuntamientos (36) que han contestado.

Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

Los ayuntamientos de la Región de Murcia que con mayor frecuencia utilizan los “presupuestos participativos” como medio para la Participación Ciudadana son: Águilas, Alhama de Murcia, Beniel, Bullas, Calasparra, Cartagena, Cieza, Jumilla, Molina de Segura, Murcia, Puerto Lumbreras, San Pedro del Pinatar y Santomera (Mapa 15).

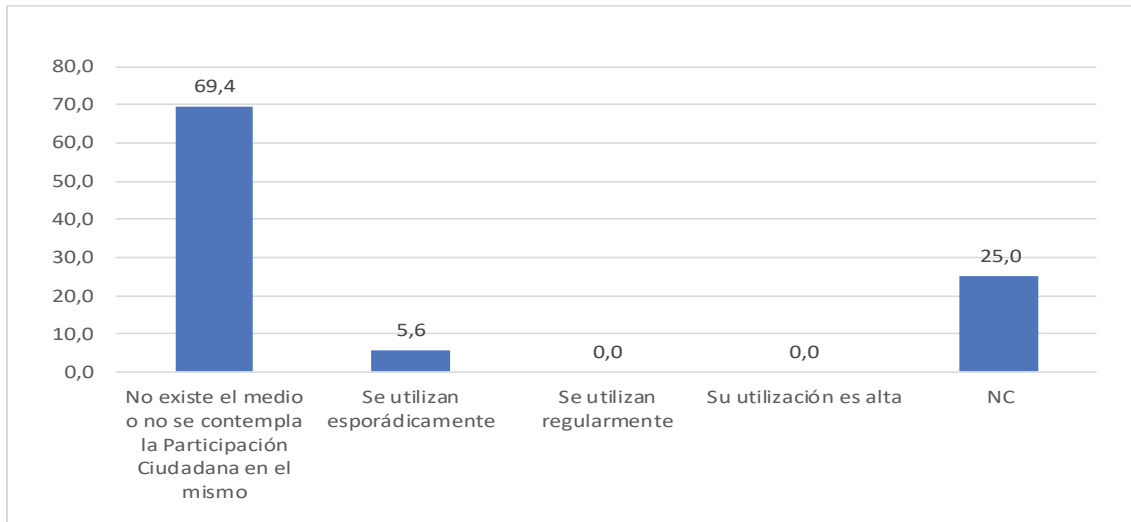
MAPA 15

*Ayuntamientos de la Región de Murcia que utilizan los “presupuestos participativos”
como medio para la Participación Ciudadana (2010-2020)*

Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

Finalmente, hay que señalar que los “referéndums” como instrumento para la Participación Ciudadana, son utilizados en muy escasa medida por los Ayuntamientos de la Región de Murcia, ya que sólo dos de ellos (Alguazas y Cieza) aseguran haberlos utilizado esporádicamente (Gráfico 33).

GRÁFICO 33

Porcentaje* de ayuntamientos que utilizan los “referéndums” como medio para la Participación. Región de Murcia

* Porcentaje sobre el total de ayuntamientos (36) que han contestado.

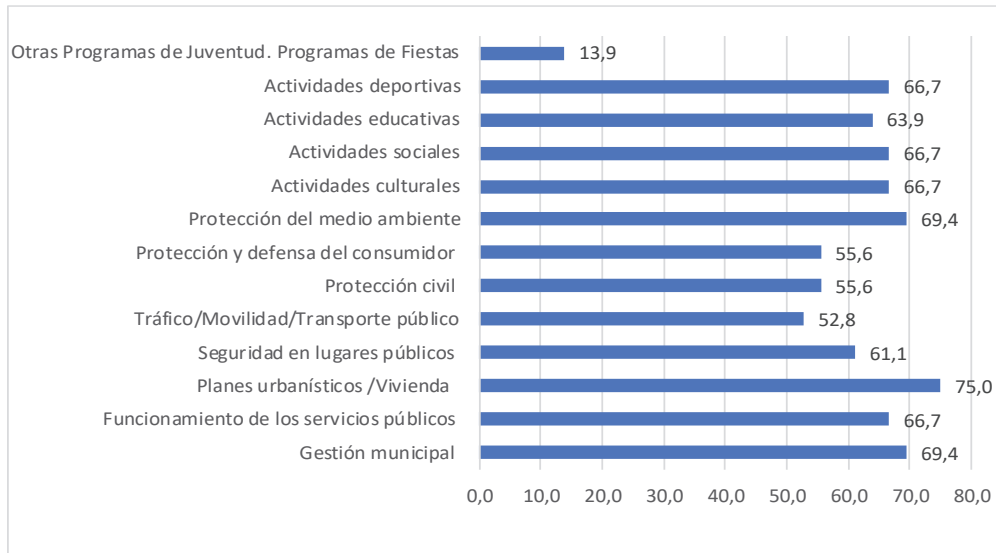
Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

5.7 Las actuaciones más habituales que caracterizan a la Participación Ciudadana

Las actuaciones más habituales que caracterizan a la Participación Ciudadana que desarrollan los distintos ayuntamientos de la Región de Murcia, tienen que ver con la información y la capacidad de los ciudadanos para presentar iniciativas. Como se puede constatar en el Gráfico 34, un 75% de los ayuntamientos utiliza actuaciones de este tipo en relación con los Planes Urbanísticos y de Vivienda, y un 69,4% en relación con la Gestión Municipal en su conjunto y con las actuaciones relativas a la Protección del Medio Ambiente. También están por encima del 60% los ayuntamientos de la Región que utilizan la información y la capacidad de iniciativa para actuaciones relacionadas con el Funcionamiento de los Servicios Públicos, Actividades Culturales, Sociales, Deportivas, Educativas y Seguridad en lugares públicos.

GRÁFICO 34

Porcentaje* de ayuntamientos cuyas actuaciones más habituales que caracterizan a la Participación Ciudadana son la información y la capacidad para presentar iniciativas. Región de Murcia



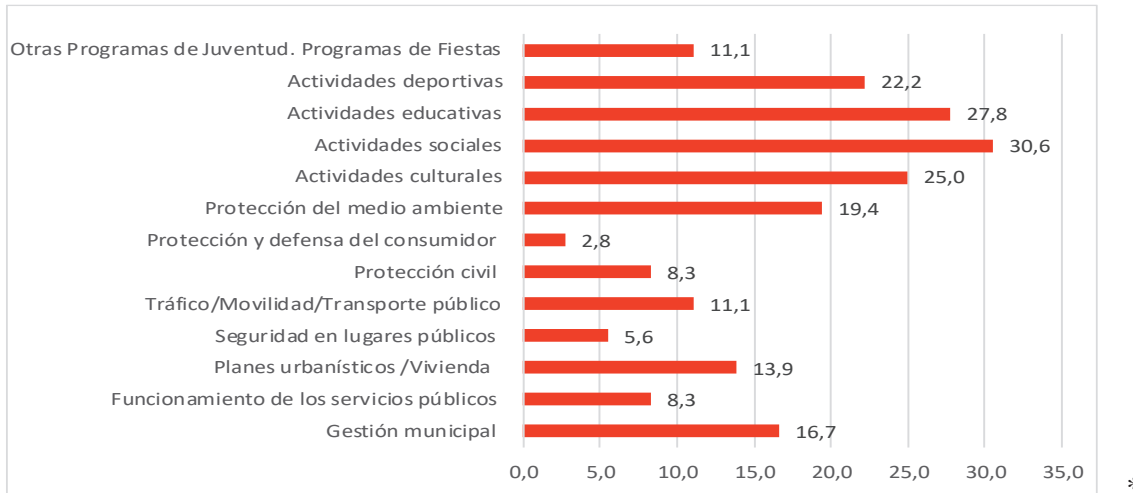
* Porcentaje sobre el total de ayuntamientos (36) que han contestado.

Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia

Por su parte, el diseño de programas como actuación más habitual que caracteriza a la participación ciudadana en algunos ayuntamientos de la Región de Murcia es menos utilizado (Gráfico 35). Sólo el 16,7% de los ayuntamientos utiliza el diseño de programas para el conjunto de la Gestión Municipal, mientras que el 30,6% de los ayuntamientos lo utiliza en relación con las Actividades Sociales y están por encima del 20% de los ayuntamientos de la Región los que utilizan este instrumento para actuaciones relacionadas con Actividades Educativas, Culturales y Deportivas.

GRÁFICO 35

Porcentaje* de ayuntamientos cuyas actuaciones más habituales que caracterizan a la Participación Ciudadana son el diseño de programas. Región de Murcia



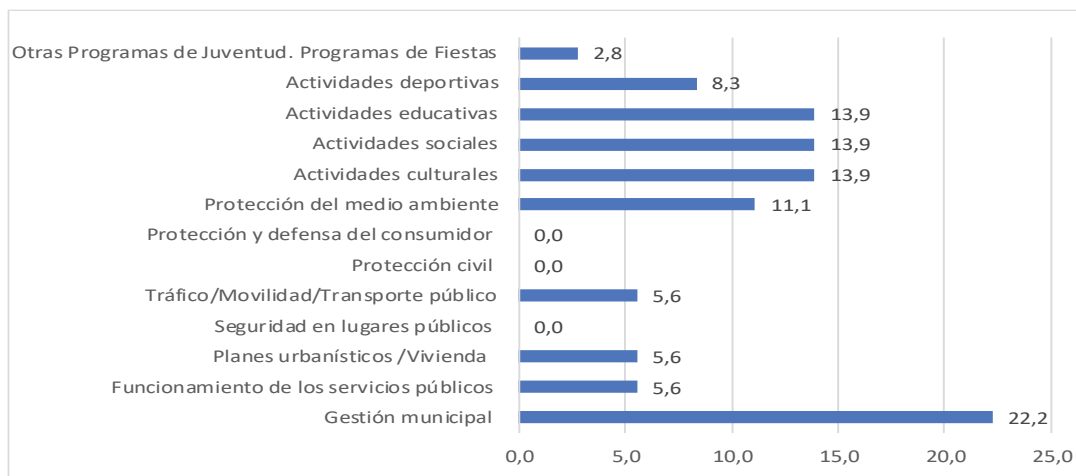
Porcentaje sobre el total de ayuntamientos (36) que han contestado.

Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia

La posibilidad de que los ciudadanos puedan aprobar presupuestos es contemplada por el 22,2% de los ayuntamientos de la Región de Murcia para el conjunto de la Gestión Municipal. También es contemplada, pero en porcentajes muy inferiores, como se puede constatar en el Gráfico 36 para Actividades Culturales, Sociales y Educativas (13,9%).

GRÁFICO 36

Porcentaje* de ayuntamientos cuyas actuaciones más habituales que caracterizan a la Participación Ciudadana son aprobar presupuestos. Región de Murcia



* Porcentaje sobre el total de ayuntamientos (36) que han contestado.

Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia

Por último, el hecho de que los ciudadanos puedan realizar el seguimiento y evaluación de determinadas actuaciones políticas es contemplada por el 25% de los ayuntamientos de la Región para el conjunto de la Gestión Municipal, y en porcentajes más bajos para otras actividades, tales como las Sociales, Deportivas, Educativas, Culturales, de Protección del Medio Ambiente, Tráfico, movilidad y transporte público o Funcionamiento de los servicios públicos (Gráfico 37).

GRÁFICO 37

Porcentaje* de ayuntamientos cuyas actuaciones más habituales que caracterizan a la Participación Ciudadana son realizar el seguimiento y evaluación. Región de Murcia



* Porcentaje sobre el total de ayuntamientos (36) que han contestado.

Fuente: Encuesta realizada a los Ayuntamientos de la Región de Murcia

Como se ha podido comprobar, no existe una homogeneidad en cuanto al desarrollo de la Participación Ciudadana en el ámbito local de la Región de Murcia. La apuesta por unos mecanismos u otros marcará el diseño y el modelo de las experiencias locales. Finalmente, si algo parece claro es que la Participación Ciudadana está determinada por múltiples variables, quedando algunas de ellas fuera del marco de esta investigación. Entre las que no han sido objeto de esta tesis está describir cuál es el modelo de ciudadano tipo, atendiendo a dimensiones formativas y socioeconómicas.

Salvo alguna manifestación participativa espontánea y temática que trasciende al municipio, son escasas las experiencias de movimientos involucrados en la toma de decisiones públicas en las grandes ciudades de la Región. Intentando hacer una similitud entre la participación política electoral y la intensidad de experiencias, y pensando que podrían tener alguna relación, se ha hecho una comparativa entre niveles de participación electoral y experiencias vivas en el momento de la investigación. Allá dónde mayor es la participación política en los comicios municipales, es donde se observaban escasas o nulas experiencias participativas; municipios pequeños pertenecientes al primer tramo.

5.8 Relación entre participación electoral y desarrollo de experiencias participativas

El análisis cuantitativo permite comprobar a través de la utilización de datos extraídos del Ministerio de Interior, la relación que existe entre el tamaño de los municipios y la participación electoral (Tabla 10) en las elecciones municipales, aunque “las diferencias en los niveles de participación electoral por el tamaño del hábitat se deben observar tanto en elecciones altamente competitivas como en las que existe menor grado de incertidumbre sobre el resultado final” (Ortega et al., p.76).

TABLA 10

Participación electoral en los municipios estudiados

MUNICIPIO	PARTICIPACIÓN ELECTORAL 2019	TRAMO	IDEOLOGÍA POLÍTICA ¹⁰
ULEA	86,97%	1	PP No dispone de RPC
CAMPOS DEL RÍO	76,46%	1	PSOE
SANTOMERA	70,48%	2	PSOE No dispone de RPC
ARCHENA	74,54%	2	PP
SAN PEDRO DEL PINATAR	59,89%	3	PSOE
CARAVACA DE LA CRUZ	66,36%	3	PSOE
MOLINA DE SEGURA	62,95%	4	PP
CARTAGENA	57,08%	4	PP

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Interior.

Se desprende de esta investigación que la dimensión urbana también influye en la participación ciudadana de forma singular, anulando o haciendo más complejas las

¹⁰ En el año de aprobación del RPC (Reglamento de Participación Ciudadana).

experiencias participativas. Así, habría que añadir para la Región de Murcia la peculiaridad de que tampoco se desarrollan modelos participativos maduros en los municipios de menor hábitat y con bajas tasas de abstención electoral. Cómo se ha podido observar a lo largo del desarrollo de este capítulo, los municipios de menos de veinte mil habitantes muestran más dificultades para mantener concejalías propias de participación ciudadana y para desarrollar experiencias. Quizá pueda explicarse esta situación con la escasez de recursos humanos y financieros de los que disponen. Sin embargo, y como se decía con anterioridad, los municipios de menor población son aquellos en los que menos abstención electoral hay. Así, y considerando necesario ahondar más en las explicaciones causales, se puede perfilar un escenario que muestra como en los extremos de la participación electoral, donde menos se participa (mayor tamaño del hábitat) y donde más (menor tamaño del hábitat) desciende la probabilidad de que se desarrollen modelos participativos.

Sin poder llegar a conclusiones firmes, para lo que sería preciso ampliar la muestra, los datos para la Región de Murcia parecen indicar que una alta participación electoral, unido un comportamiento político arraigado y estable a lo largo del tiempo (mismo partido en el gobierno durante amplios periodos), no precisarían de estas nuevas políticas públicas, de tal modo que no forman parte del interés político, con independencia de la ideología del gobierno.

Este capítulo ha centrado la atención en medir la voluntad de los gobiernos y las autoridades locales a través de la incorporación de herramientas y elementos participativos en las administraciones como concejalías propias para el desarrollo de la participación o recursos humanos. El objetivo principal ha sido describir de forma sistemática las herramientas utilizadas por las instituciones del ámbito local para promover la intervención de la ciudadanía en la gestión pública.

Quizá la percepción sobre la necesidad de fortalecimiento de la sociedad civil frente al Estado es diferente según la ideología política del gobierno, de ahí que se haya querido sistematizar y poner en relación atendiendo a la ideología de los representantes públicos que toman las decisiones en esta materia. En el marco referencial en el ámbito de la geografía no podía obviarse el tamaño de los municipios, aunque teniendo presente la

desterritorialización del poder que se produce con fenómenos como el de la globalización y el desarrollo de las tecnologías digitales, la financiación disponible para el desarrollo de las experiencias, o la existencia de normativa jurídica propia que facilite la intervención ciudadana en órganos municipales. También si la promoción institucional facilita la participación a la sociedad civil organizada o las iniciativas individuales, si son estables o puntuales y cuáles son las principales actuaciones que caracterizan en cada lugar la participación. Estas dimensiones han permitido seleccionar para el estudio de casos, ocho municipios que reflejan la diversidad teniendo en cuenta las variables antes mencionadas.

Como se ha explicado en el apartado metodológico se optó por realizar veintiuna entrevistas a fin de mostrar la percepción que diferentes actores tienen sobre la participación. Es decir, aspectos significativos como pueden ser el interés, las expectativas, el valor que se le da a estas prácticas o las motivaciones de cada uno de los actores de la participación. Para la selección de los municipios se tuvo en cuenta en primer lugar el tamaño de los municipios y la ideología del alcalde o alcaldesa en el gobierno.

TABLA 11***Municipios seleccionados para la realización de las entrevistas***

MUNICIPIO	TRAMO	IDEOLOGÍA POLÍTICA ¹¹
Ulea	1	PP
Campos del Río	1	PSOE
Santomera	2	PSOE
Archena	2	PP
San Pedro del Pinatar	3	PP
Caravaca de la Cruz	3	PSOE
Molina de Segura	4	PSOE
Cartagena	4	MC

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Interior.

¹¹ En el momento en el que se realiza la entrevista (2015-2017)

CAPÍTULO VI

ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS

Atendiendo a las dos dimensiones que se han considerado sobre la participación ciudadana en esta tesis, la simbólica o dimensión discursiva, que orienta los modos en los que se desarrolla la participación ciudadana, y la sustantiva u operativa, que ayudará a medir el compromiso real a través de recursos económicos, humanos y materiales destinados por las entidades locales para el desarrollo de las experiencias participativas (Cernadas et al., 2017), se ha llevado a cabo una aproximación al conocimiento de estas prácticas en los municipios de la Región. Ambas dimensiones ayudan a comprender la importancia que las corporaciones locales conceden a la participación ciudadana. Hasta ahora se ha tenido en cuenta la existencia de concejalías de participación, su vinculación a la alcaldía, es decir, el rango que ocupa la delegación, si tienen jerarquía de concejalía administrativa con técnicos asignados, si existe solamente la delegación en un edil, pero sin cuerpo administrativo, además de la asignación específica de recursos en los presupuestos municipales anuales y otras cuestiones relevantes.

Este capítulo tiene por propósito analizar las entrevistas realizadas a un conjunto de personas seleccionadas en torno a la participación ciudadana en el ámbito local de la Región de Murcia, como se ha explicado en el capítulo metodológico. Más concretamente, y en este capítulo que gira en torno a lo cualitativo, se abordará la entrevista en profundidad como la herramienta más adecuada para profundizar en el discurso de testigos privilegiados, con el objetivo de identificar y analizar los factores que han incidido en el desarrollo de la participación ciudadana en la gestión municipal.

6.1. Análisis de contenidos

Las siguientes líneas abordan más en detalle aspectos como la posible necesidad de renovar la democracia local; la estructura participativa y sentido de pertenencia; los aspectos que motivan la participación; el peso del tamaño poblacional como dimensión determinante para el desarrollo de experiencias; la educación cívica y la participación en las decisiones del gobierno; la influencia de la ideología política en las experiencias participativas; la influencia del liderazgo; las competencias municipales y la autonomía

de las entidades locales; los elementos que favorecen una estructura participativa sólida y, por último, cuestiones relativas al análisis de las dificultades de la participación ciudadana en el ámbito local.

A continuación, se desarrollarán cada uno de estos aspectos desde la perspectiva de los actores implicados en la participación desde diferentes ámbitos. Averiguar hasta qué punto los procesos puestos en marcha en los municipios seleccionados (Campos del Río, Ulea, Archena, Santomera, Caravaca de la Cruz, San Pedro del Pinatar, Molina de Segura, y Cartagena) ofrecen la oportunidad de influir en los asuntos públicos, y qué suscitan estos mecanismos participativos entre las autoridades públicas, los funcionarios públicos y la ciudadanía.

Queda pendiente para futuras investigaciones medir la incidencia de estos mecanismos en la sociedad murciana.

6.2 Sobre la necesidad de renovar la democracia local

Existe cierta desorientación práctica a la hora de definir desde dónde la sociedad civil debe resolver sus problemas individuales. Es una cuestión fundamental que parecen no haber resuelto los sistemas neoliberales que en ocasiones tienden a profundizar en los derechos sociales, mientras por otro privatizan o debilitan sus políticas centrales. La promoción de mecanismos de participación puede ser la solución y convertirse en una apuesta decidida para ampliar los derechos ciudadanos, o bien puede convertirse en una simple estrategia para dar respuesta a una crisis institucional como la actual, pero sin producir cambios de calado.

A estos intentos de equilibrar la protección social a través de las políticas sociales para amortiguar los estragos de las políticas económicas que afectan a los Estados modernos, se suma la decadencia del orden moral del sistema político, como diría Aristóteles, entendiéndolo como la degeneración del principal propósito de un cargo electo; la defensa del bien común y de los intereses colectivos. Como expresa esta técnica de participación ciudadana del ámbito local regional, es complicado acercar a los ciudadanos al lugar donde se toman las decisiones y, sin embargo, el hartazgo también puede provocar el efecto contrario:

“Luego, por otra parte, la desafección política que ha venido, a causa de la corrupción y de la crisis que hemos vivido completamente, ha generado un despertar y eso es positivo, eso es bueno también, también era de justicia que esto sucediera” (E.12)¹².

Todavía no se visiona fácilmente la oportunidad que supone para los gobiernos locales y, sobre todo, para favorecer el bien común, la apuesta que supone el ejercicio compartido del poder entre la sociedad civil y el poder político, así como la importancia que tiene para renovar y mejorar las relaciones entre el Estado y la ciudadanía. Como se ha señalado con anterioridad, estas nuevas formas de rejuvenecer la democracia local requieren del impulso institucional de proyectos participativos y de una estrategia clara de actores dispuestos a involucrarse y servir posteriormente de contagio o altavoces. Además, el desarrollo de experiencias requiere, por supuesto, de una planificación compartida que comprometa a todos los actores involucrados en la participación local, es decir, para el caso que nos ocupa, de la sociedad local, la administración municipal y las autoridades públicas. Así opina uno de los técnicos de uno de los municipios más habitados de la Región:

“Este tipo de iniciativas si no tienen un impulso a la vez del gobierno municipal, si no existe por parte del gobierno municipal un co-liderazgo pues no sería posible, porque en definitiva es el gobierno municipal quien tiene, a través de su estructura, quien tiene y acumula todo el poder, y lo que hace, a través de este instrumento, es dejar en manos de la ciudadanía algunas parcelas de ese poder” (E.15).

Así, recuperar la legitimidad de los gobiernos y sus decisiones, pasa por una nueva forma de gestionar que implique a la ciudadanía en la toma de decisiones. En definitiva, se trata de mejorar el desempeño de los gobiernos y la eficacia de las políticas públicas, e incrementar y canalizar la participación ciudadana. Estas herramientas y nuevos canales son la oportunidad, como así lo expresan muchas de las personas entrevistadas, de que

¹² Nota: cada una de las entrevistas (E) viene referenciado por una codificación en la que el número identifica a cada una de las personas entrevistadas tal y como se recoge en el Anexo III.

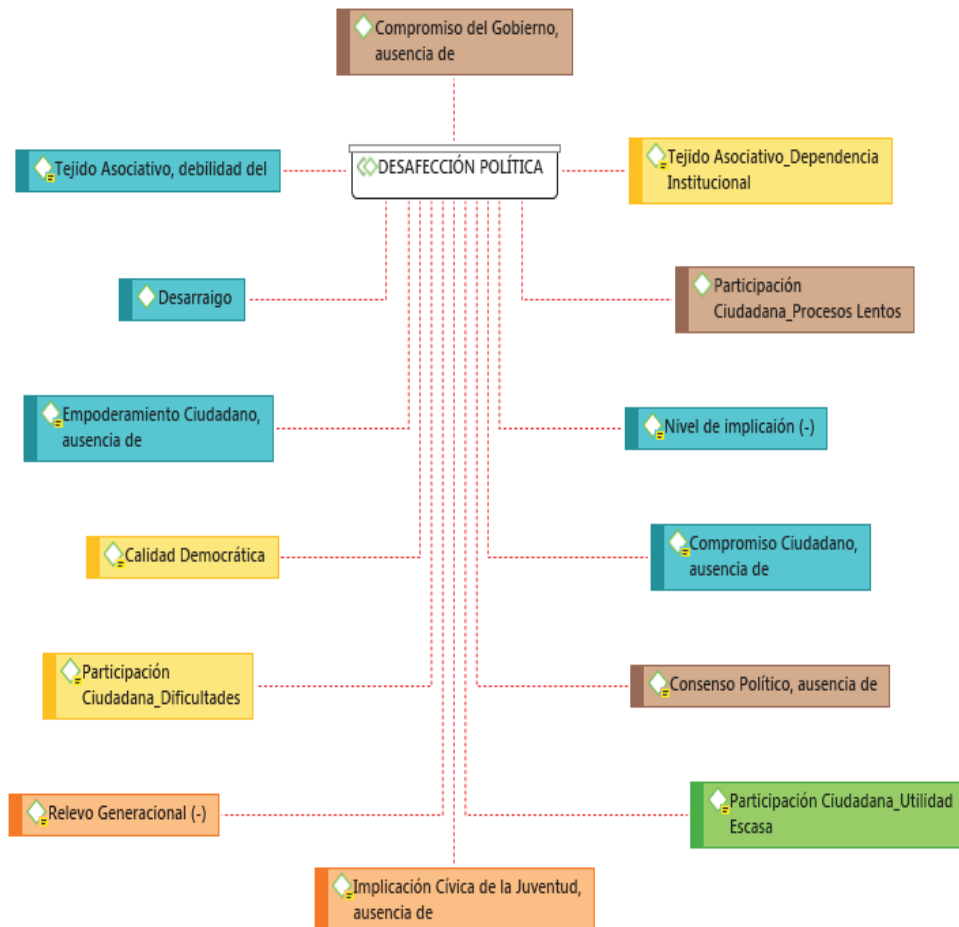
las decisiones públicas alcancen una legitimidad de origen y son piezas claves en la comprensión del proceso. Es necesario el alineamiento en los valores de unos y otros actores de la participación y que, de este modo, se permita la participación conjunta en la toma de decisiones de los sectores interesados y afectados por las normas o políticas a adoptar.

6.2.1 Desafección política y participación ciudadana

Los gobiernos deben actuar en nombre del interés público y, sin embargo, esto es algo puesto en entredicho por una gran cantidad de ciudadanos que piensan que la clase política no está sirviendo a ese interés común. En este sentido, la creciente pérdida de legitimación del actual sistema democrático es un preocupante síntoma a combatir en nuestro país. La inquietud de dirigentes, teóricos y movimientos sociales ha puesto este debate, y la búsqueda de remedios, en la agenda pública.

Como se observa en el Gráfico 38 derivado del análisis de las entrevistas, la desafección política conlleva una serie de efectos, como el alejamiento de la sociedad civil de las decisiones gubernamentales. Los ciudadanos dejan de comprometerse con las estructuras de gobierno, y con los partidos políticos al sentir ausencia de utilidad en la implicación. Otra de las preocupantes consecuencias es la, cada vez mayor, debilidad de un asociacionismo dependiente de la administración pública, envejecido por falta del necesario relevo generacional y la ausencia de implicación de la juventud en estas estructuras.

GRÁFICO 38

Factores del ámbito municipal que influyen en la desafección política

Fuente: Elaboración propia a partir del software Atlas.ti.

Una de las soluciones más debatidas, es la extensión de una cultura participativa y la innovación de prácticas para la adopción de las decisiones públicas, la mayoría en el ámbito municipal, como remedio al debilitamiento de la democracia. Entre las opiniones de técnicos y ciudadanos se encuentran las siguientes motivaciones para implementar y potenciar mecanismos participativos:

- Por un lado, ofrecer a la ciudadanía la oportunidad de decidir cuáles son los asuntos de la agenda pública.
- Por otro, obtener información explicada por los técnicos facilitando la comprensión de los asuntos que les afectan.

- En último lugar, influir de forma directa en la toma de las decisiones públicas y en el incremento de una cultura cívica.

Es una opinión bastante compartida que las estrategias participativas son herramientas útiles para reducir el actual desapego y alejamiento que existe entre la ciudadanía y los gobernantes, dado que fomentan la proximidad y las relaciones horizontales entre administrados y administradores. De tal modo que favorecer la participación de la ciudadanía en la intervención pública se convierte en un medio para reconciliar a los individuos con las instituciones y para fortalecer la calidad democrática de nuestro país.

Por otro lado, el compromiso e implicación mutua de ciudadanos, instituciones y gobiernos, favorece la proximidad y cercanía a la toma de decisiones conjuntas, y sirve para identificar y dar solución a los problemas reales y cotidianos de la gente. En consecuencia, esta alianza contribuye también a desarrollar el orgullo y el sentido de pertenencia. Así, uno de los cargos públicos regionales entrevistados, gestor público de la participación ciudadana en uno de los municipios más poblados de la Región de Murcia, y también antiguo miembro del movimiento asociativo, afirma que:

“En la medida en la que a nivel más del suelo estemos, es cuando más sacamos la realidad. Cuando empezamos a verlo en el cuarto, quinto o sexto piso, poco a poco se va diluyendo ese contacto y esa frescura que da la participación ciudadana, que tiene que ser la base, ¿por qué?, porque, como a mí me gusta decir, hay por ahí un poeta que dice: vuela bajo, porque ahí está la verdad. Bien, pues en esto de la participación ciudadana a mí me parece exactamente igual, cuanto más abajo estemos, más constataremos la realidad, o sea, las necesidades, las inquietudes, y luego las medidas que se tomen serán más cercanas y más acertadas” (E.16).

Sin embargo, aunque la falta de credibilidad y confianza en la clase política es una de las principales debilidades del sistema, para muchos ciudadanos el esfuerzo que requiere poner en marcha cauces exitosos para la participación activa de la ciudadanía en las decisiones de gobierno es del todo insuficiente, como afirma este ciudadano:

“Ahora mismo, en la actual situación no se está favoreciendo mucho la participación, porque no se están creando mecanismos para ello y los pocos que había no se están actualizando, ni se están, digamos, buscando nuevos cauces para que cada vez la participación de la ciudadanía sea más efectiva, concretamente dentro de las instituciones” (E.9).

Muchos ciudadanos piensan que realmente no se permite a los ciudadanos ser parte de la deliberación de los asuntos públicos y participar en la toma de decisiones. De ahí la desmotivación y la pérdida de participantes en las experiencias. Considera este mismo ciudadano que:

“En líneas generales, no hay una apuesta por la participación por parte de los poderes públicos actualmente, a mi juicio, aquí en España” (E.9).

En suma y haciendo un necesario ejercicio de síntesis, la desafección política es una realidad que podría debilitar la democracia pero que a través de estrategias participativas para procesar conflictos, y mejorar los canales de relación entre autoridades públicas y tejido social, podría ser combatida.

6.2.2 Reorganizar las relaciones entre la sociedad civil y el estado ante la nueva política

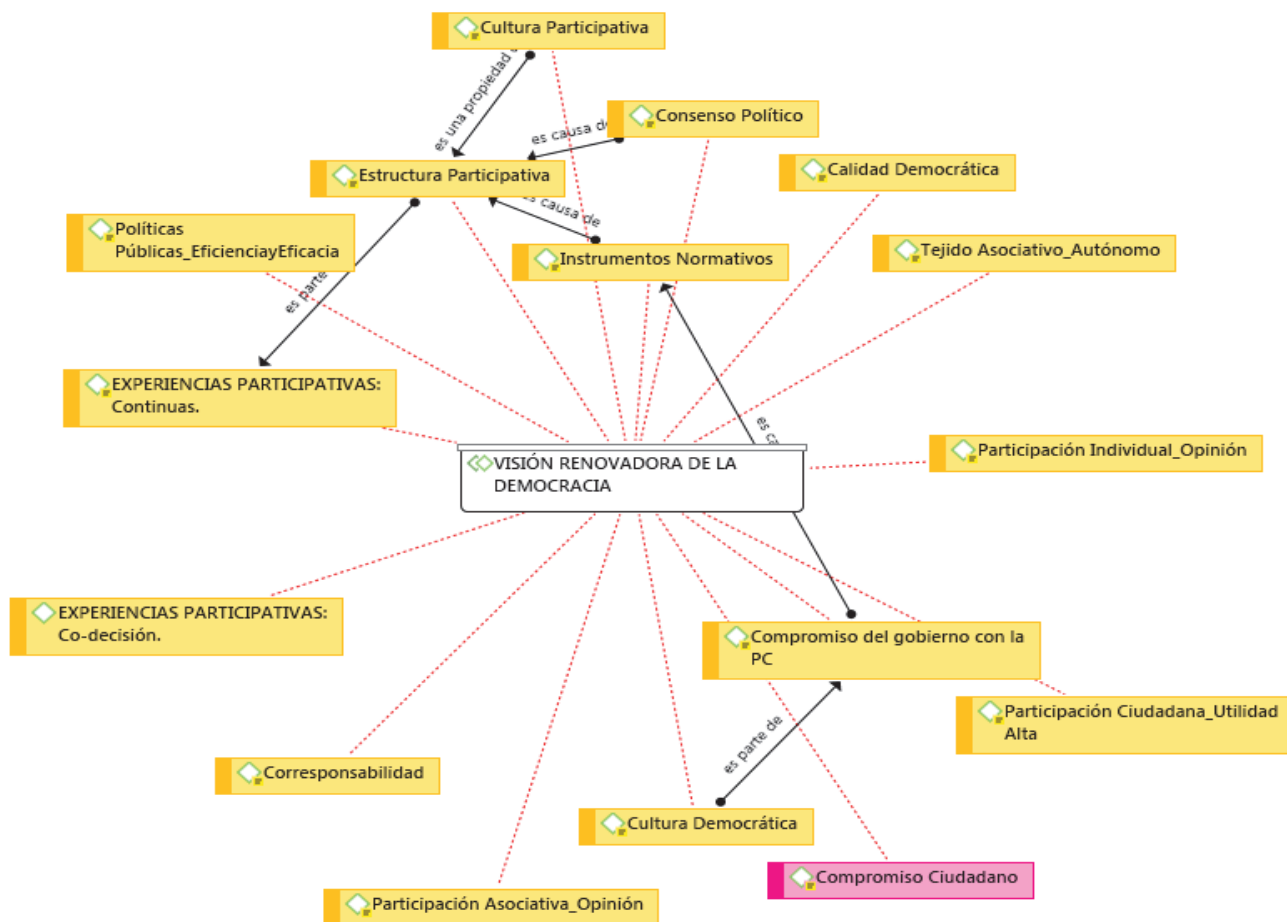
Un aspecto especialmente destacado en los discursos hace referencia a la relación que existe entre la sociedad civil y el poder político, es decir, el grupo humano que participa en la organización de las administraciones, lo que de alguna forma alude a quien detenta el poder en los procedimientos. Por un lado, son casi inevitables las reformas que requiere la nueva gestión pública, como señalan los ciudadanos entrevistados, así como la necesidad de instituir nuevos mecanismos de relación, y nuevos procedimientos más flexibles dentro de las fijas estructuras administrativas. Se trata de facilitar los procesos y de mejorar la eficacia de las instituciones. Sin embargo, mientras el discurso reconoce la necesidad de la reformulación de las relaciones entre la sociedad y el Estado, el tejido asociativo todavía está muy anclado a las viejas estructuras de relación, y su dependencia institucional con las administraciones es fuerte, por su conformismo y falta de autonomía respecto de las instituciones. De hecho, son los técnicos quienes ponen en cuestión la legitimidad de la representación social, por la escasa rotación de ese nuevo poder dentro

de los espacios de participación. Por otro lado, afirman cautelosos, que esta falta de rotación y el carácter casi permanente de muchos representantes de asociaciones acaba suponiendo una monopolización del puesto y un riesgo de caer en dinámicas clientelares.

Como se observa en el Gráfico 39, una nueva democracia requiere una estrecha relación con la participación de los ciudadanos en las decisiones y asuntos públicos. Como indican las personas entrevistadas se precisa una nueva cultura política democrática, una sociedad civil organizada y autónoma, amplio respaldo de la ciudadanía; así como apoyo institucional que privilegie la intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones pública para que las experiencias tengan estructura y permanezcan en el tiempo. Elementos como la aprobación de planes normativos, consensos entre representantes institucionales de diferentes organizaciones políticas con representación institucional, y el compromiso del gobierno para que den el cumplimiento a los acuerdos derivados de los procesos, es la forma más adecuada para despertar el compromiso de la ciudadanía, fomentar un cambio en las relaciones entre ciudadanía y gobiernos locales, y potenciar la vida democrática.

GRÁFICO 39

Percepción de los entrevistados sobre los elementos que precisa una forma renovada de democracia



Fuente: Elaboración propia a partir del software Atlas.ti.

Uno de los objetivos de esta investigación ha consistido en averiguar si existe una traslación real del poder hacia la ciudadanía, y si realmente estamos ante una transición de modelo y no ante una mera cuestión estética para producir un espejismo de legitimidad democrática. Se pretende analizar si existe un nuevo marco transformador de las relaciones sociales y si realmente existe una colaboración y diálogo entre administración y sociedad para compartir el poder en la toma de las decisiones, así como la organización de la vida social y la agenda pública. Gobiernos y ciudadanía exigen y apuestan por mayores niveles de participación ciudadana, como se desprende del análisis de los discursos. Sin embargo, unos y otros muestran motivos contrapuestos, unos para alcanzar

una mayor legitimidad en las políticas públicas, otros para intervenir en las decisiones de los gobiernos por considerar los mecanismos ineficaces y la democracia incompleta.

Del análisis se desprende que la mayoría de los políticos, técnicos y ciudadanos cuestionan el modelo tradicional de relación y se insiste en la necesidad de llegar a compartir el poder para mejorar la calidad de la democracia, consiguiendo de esta forma, hacer que la gestión pública mejore en eficiencia. Falta saber si la actitud que todos compartan se convertirá en acción o acabará diluyéndose y no materializándose:

“A día de hoy, se habla mucho de participación y se está avanzando, pero queda mucho por hacer y concienciación de la población. Debe de haber una unión, por un lado, más implicación por parte del sistema político con una participación transparente y constante y, por otro lado, la población, hacerles partícipes de forma continuada es una gran labor de concienciación y para lograr eso el sistema político debe de creerlo y ponerlo en práctica” (E.1).

La democracia se debilita con la inacción, se convierte en conformista y aumenta el desencanto de la población. Debido a estas cuestiones la sociedad civil necesita ver que realmente sus gobiernos están dispuestos a cogobernar, y los gobiernos deben apostar por activar el entusiasmo de la ciudadanía para que ejerzan como sujetos políticos y libres, evitando, en este sentido la creación de redes clientelares. Los ciudadanos deben saber, participar, construir y evaluar. Así lo expresa este político:

“Las asociaciones necesitan la colaboración de las administraciones para poder ser más fuertes, pero necesitamos asociaciones que cuenten con un proyecto propio y autónomo, que tengan valores de responsabilidad y que tengan un funcionamiento democrático, para que esto sea así resulta fundamental que las subvenciones se concedan en propuestas de concurrencia competitiva” (E.13).

El compromiso mutuo y la aptitud cívica requieren satisfacción, recompensas y seguridad. La única forma de fortalecimiento del capital social en sociedades cada vez más diversas, con mayores niveles educativos de la población, cambios familiares y mayor información sobre los asuntos públicos, es a través de mecanismos complementarios a la democracia electoral y de reformas institucionales para que la

ciudadanía se constituya y represente los intereses ciudadanos, garantizando la representatividad social. Actualmente son frecuentes afirmaciones como la de este ciudadano:

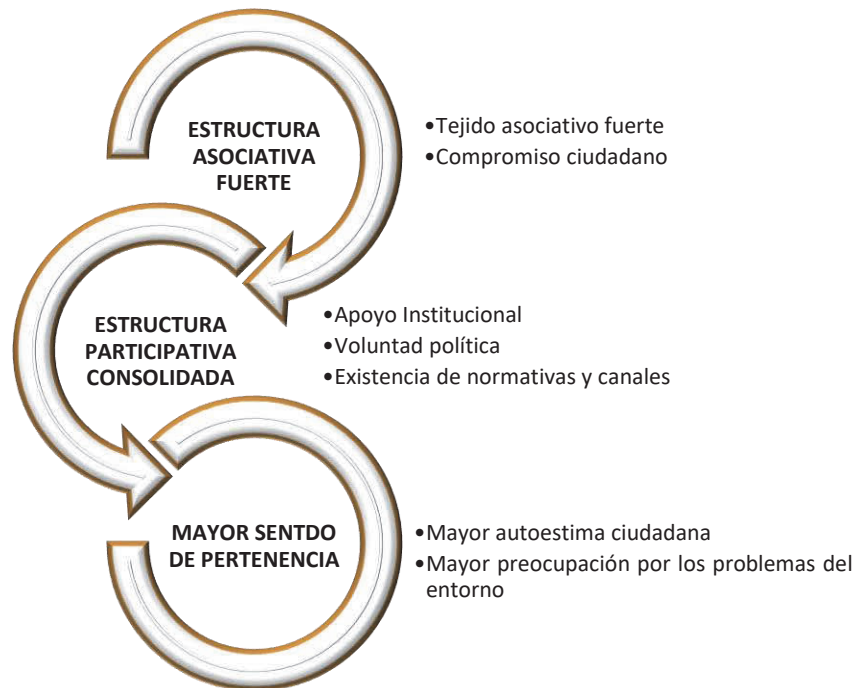
“No, actualmente son los partidos políticos los que deciden sobre los ciudadanos. No hay cauces que permitan la participación directa y activa de los ciudadanos” (E.19).

Por tanto, si los engranajes de la participación se articulan bien, estarán más cerca esas nuevas formas de hacer política en las que los ciudadanos se sientan sujetos de la acción y ejerzan sus derechos de participación. Ahondar en ese equilibrio para que ni unos “pasen” de participar y otros se intoxiquen y “solo vivan” para participar, consiste en establecer una estructura política local favorable, que garantice el principio de igualdad e integración de la ciudadanía en el mundo asociativo. Requiere a su vez reformas institucionales que se adapten al surgimiento de nuevas y diferentes formas de relacionarse en un mundo cambiante y complejo.

6.3 Estructura participativa y sentido de pertenencia

La existencia de una estructura participativa robusta dependerá mucho de la consistencia del tejido asociativo, del compromiso individual y de la naturaleza de las mismas asociaciones cuya motivación puede ser general o temática, y su continuación temporal o permanente. Por supuesto, la existencia de canales para la participación en la gestión pública, como comisiones, consejos, normativas, u otro tipo de instrumentos en los que estén representadas esas asociaciones, dependerá a su vez de la voluntad política y del apoyo institucional existente.

Del análisis del discurso recogido en las entrevistas se desprende en qué medida los municipios, con estructuras asociativas fuertes y con influencia en los procesos de gobierno por medio de cauces participativos, desarrollan un mayor sentimiento de pertenencia a la comunidad (Figura 8), es decir, la capacidad de la ciudadanía de poder influir en el diseño de su entorno urbano y en la mejora de la calidad de vida de sus convecinos, acaba reforzando el sentido de orgullo y de defensa del entorno más próximo.

FIGURA 8***Factores que influyen en el fortalecimiento del sentido de pertenencia***

Fuente: Elaboración propia.

En los municipios con estructuras asociativas fuertes, sólidas y con influencia en los procesos de gobierno, se produce un efecto motivador que acaba estimulando un mayor sentido de pertenencia a la colectividad. A su vez, esto produce un mayor empuje de los procesos de participación ciudadana, y una especie de feedback que nutrirá la cadena de la participación. De tal modo que un ambiente positivo se convierte en un ambiente motivador del compromiso político y ciudadano y de la corresponsabilidad entre ambos, con el propósito de ser partícipes de la construcción social y urbana de su entorno:

“La participación ciudadana evitaría muchísimos problemas. Es verdad que la democracia no es fácil. En un proceso democrático en un barrio te puedes encontrar que haya gente que opine una cosa y gente que opina otra, lo cual, es lo normal y lo legítimo, lo importante es establecer mecanismo de que una vez que se haga un proceso democrático, cuando se tomen las decisiones mayoritarias, nadie se siente derrotado pues siempre, hay heridas y hay problemas” (E.16).

La identidad de las personas suele asociarse a componentes del entorno más próximo, como es su calle, su barrio, su lugar de trabajo, o el espacio social en el que desarrollan las actividades. Es ahí donde se impulsan los procesos de participación ciudadana para la intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones en las políticas públicas, la cohesión social y la búsqueda de soluciones a las cuestiones que afectan a las personas que participan, a sus vecinos y a su comunidad. Por otro lado, los gobiernos encuentran información sobre las demandas de la ciudadanía en este tipo de organizaciones y foros. Como afirma uno de los técnicos entrevistados:

“La estructura más importante y con más arraigo son las asociaciones vecinales en los barrios y, además, todo lo que he comentado antes de la estructura participativa del municipio está basado en las asociaciones de vecinos” (E.15).

También es significativa la expresión de esta técnica municipal referente al sentido práctico de la ciudadanía en la construcción del entorno y de lo que le afecta:

“Yo creo que cada vez hay menos “románticos”, es decir, que se muevan por convicción, cada vez hay menos, que los hay ¿eh?, pero cada vez son menos, y entonces se mueven, sobre todo, pero no por intereses particulares, yo diría por intereses de su colectivo en sí, es decir, no por un interés particular o personal sino del colectivo al que representa” (E.5).

Sin embargo, se advierte que la gran mayoría de las asociaciones en los municipios de la Región de Murcia, destinan su energía, principalmente, al impulso de actividades conformes a la naturaleza para las que fueron creadas, acciones del interés de las personas asociadas, como pueden ser viajes, talleres, clases de baile, teatro, convivencias, etc. Como lo expresa uno de los ciudadanos entrevistados:

“Hay que desarrollar otros mecanismos para poder trabajar la participación en cómo yo la entiendo, la participación es más implicación en el día a día porque si no al final estas asociaciones se convierten exclusivamente en generadoras de recibir una cantidad para hacer sus actividades y se olvidan un poco del resto del mundo” (E.9).

De esta forma, las actividades estarían alejadas de la esencia y el carácter de la participación en los asuntos públicos del municipio. Sin embargo, no todo es negativo, ya que un asociacionismo fuerte que realiza este tipo de actividades tiene más oportunidades de transformar o combinar su labor con la participación ciudadana en la gestión pública. Su propia actividad es propicia para estructurar las relaciones de grupo y consolidar y reforzar al colectivo, intensificando el arraigo y, especialmente, favoreciendo las interacciones sociales. Por consiguiente, son actividades cohesionadoras de los grupos, generadoras de identidad, lo que después facilitará las experiencias participativas. Una de las técnicas de participación ciudadana de uno de los municipios estudiados, dice que:

“Las actividades municipales se realizan en grupo, lo que fomenta la solidaridad, el trabajo en equipo y la participación. Estas actividades de convivencia ayudan a conocerse entre la población y a hacer a las personas más cercanas” (E.10).

Otra técnica de participación de un municipio menor en número de habitantes señala la relación que existe entre el apego a la cultura local y el asociacionismo, con independencia de su naturaleza:

“En la mayoría de los casos, los ciudadanos que se mueven en torno a asociaciones y eso son por convicción; el que está en una asociación cultural es porque le gusta lo que están haciendo en esa asociación, porque le gusta conocer las raíces del pueblo” (E.5).

Un tejido asociativo fuerte y una estructura participativa desarrollada implicarán el establecimiento de espacios para la participación, para la acción, y para la interacción social. Se desprende del análisis de los discursos examinados, cómo el compromiso e implicación de la ciudadanía en la búsqueda de soluciones reales del entorno (el más próximo en la mayoría de las ocasiones), genera vínculos sociales que fortalecen el tejido asociativo. Este técnico lo expresa de la siguiente manera:

“Empezamos a hacer talleres, talleres sectoriales un poquito más elaborados donde íbamos implicando asociaciones, con carácter más sectorial, pues grupos, juventud, mujer, tercera edad, a ver cómo iba saliendo, y el resultado fue que, tras

esos seis meses de pedagogía, porque aquello fue un poco tirarnos a la piscina, ya empezó a haber una idea sobre lo que era (la participación ciudadana)” (E.12).

Si además, las experiencias emprendidas son positivas y los sentimientos como el de asociación y participación aumentan su valor (utilidad alta), se refuerza el sentido de pertenencia a la propia comunidad, al barrio o al municipio. De este modo, el factor coste-beneficio en las primeras experiencias se convierte en una pieza clave para explicar el éxito o el fracaso de las siguientes.

Cabe sintetizar que son dos los elementos que preceden a la práctica participativa. Por un lado, el interés de la ciudadanía por las cuestiones públicas, y por otro, la voluntad de las autoridades públicas para promover canales participativos. Asimismo, dentro de la complejidad social que cambia el modelo asociativo, haciéndose menos estable se precisa una estructura asociativa sólida que aumente las oportunidades para participar e incidir en las decisiones del entorno más inmediato y, por consiguiente, que ahonde en un mayor sentido de pertenencia a la comunidad, y en una mayor implicación social.

Desde la interpretación realizada la conexión de los individuos a través de las normas (reglas del juego), de los intereses comunes y de los lazos creados a través de la interacción, harán más fuerte el sentido de arraigo al grupo. Por tanto, la participación ciudadana se convierte en una herramienta de lucha por el bien común, y ejerce como un factor cohesionador de los grupos sociales que se unen para defender intereses comunes frente a un grupo externo, en este caso el gobierno o la institución.

Teniendo en cuenta, como indica Manuel Castells (1999) que “la gente se resiste al proceso de individualización y atomización social, y tiende a agruparse en organizaciones territoriales que, con el tiempo, generan un sentimiento de pertenencia y, en última instancia, en muchos casos, una identidad cultural y comunal” (p. 83), es inevitable vincularlo con los factores que favorecen la participación ciudadana; así, una estructura participativa fuerte, unida a una identidad social afianzada, contribuirá a un mayor fortalecimiento del sentimiento de arraigo.

En otro orden de cosas, no se debe considerar la asistencia a actos o actividades organizadas por las instituciones públicas, Participación Ciudadana; sin embargo, es

cierto que contribuyen a un mayor conocimiento del municipio, del funcionamiento institucional, y es una forma de integración social y de socialización vecinal.

Una de las técnicas dedicadas a la participación ciudadana en su municipio insiste, junto con otros técnicos, en que:

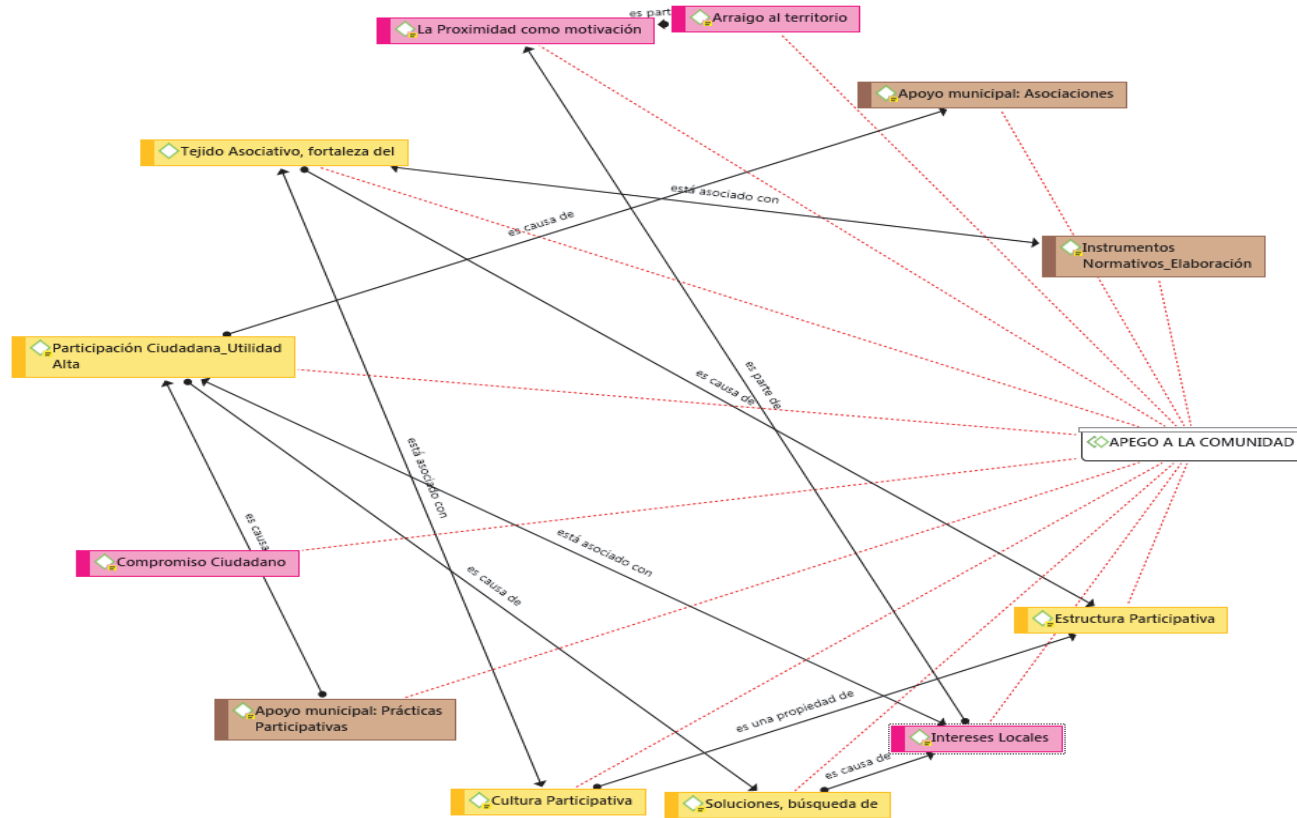
“Las actividades municipales se realizan en grupo, lo que fomenta la solidaridad, el trabajo en equipo y la participación. Esas actividades de convivencia ayudan a conocerse entre la población y a hacer a las personas más cercanas” (E.10).

Esta opinión es compartida por todos los perfiles estudiados, la vinculación a las instituciones públicas, y la participación en las actividades que realizan, ayudan al conocimiento del otro y de sus problemáticas, y pueden constituir el primer paso para que se conviertan en un grupo de interés en algún momento. Asimismo, es compartido por la mayoría, que entre la naturaleza de las asociaciones del ámbito municipal no está la de influir en las políticas públicas explícitamente.

Los espacios que se abren a la participación ciudadana quizá no contribuyen directamente a reforzar el sentido de arraigo a la comunidad o al menos no son creados para ese propósito, pero inevitablemente contribuyen a afianzar las relaciones interpersonales, la solidaridad social, y a generar compromiso y vinculación con los problemas y las cuestiones del resto, forjándose el sentido de cooperación y corresponsabilidad vecinal tal y como se señala en el Gráfico 35, elaborado a partir de las entrevistas.

GRÁFICO 40

Elementos vinculados al sentido de pertenencia



Fuente: Elaboración propia a partir del software Atlas.ti.

Se distinguen en el gráfico 35 los factores que estimulan el arraigo y también sus dificultades en un mundo globalizado e interconectado a través de los medios digitales. Asimismo, contribuye a que se forje una identidad grupal con intereses propios y que defiende esa identidad frente a los otros. Otros que en unas ocasiones son las propias instituciones, y en otras, comunidades diferentes. Con el tiempo y la estabilidad de los canales participativos, y la solidez de esa identidad grupal, acaban generándose nuevos estilos de conducta conducentes a una cultura participativa. Un político de una de las ciudades más grandes de la Región refiere:

“Creemos que al final un sitio, un espacio donde puedan reunirse hace convivencia, hace unidad y hace fuerza para convivir y trabajar por un mismo bien común, más allá de recibir una subvención, es esencial para que las asociaciones puedan alcanzar sus objetivos” (E.19).

La construcción del sentido de pertenencia a una comunidad muestra una estrecha relación con el compromiso o implicación cívica e institucional, así como con la defensa de intereses cercanos o de proximidad. Los ciudadanos entrevistados insisten en la importancia del compromiso social y altruista de la población que se involucra:

“Casi siempre suelen ser los mismos los que están en las asociaciones, están en todos sitios porque les gusta el pueblo y lo hacen desinteresadamente para que vaya creciendo y que hayan actividades y que hayan cosas en el pueblo” (E.3).

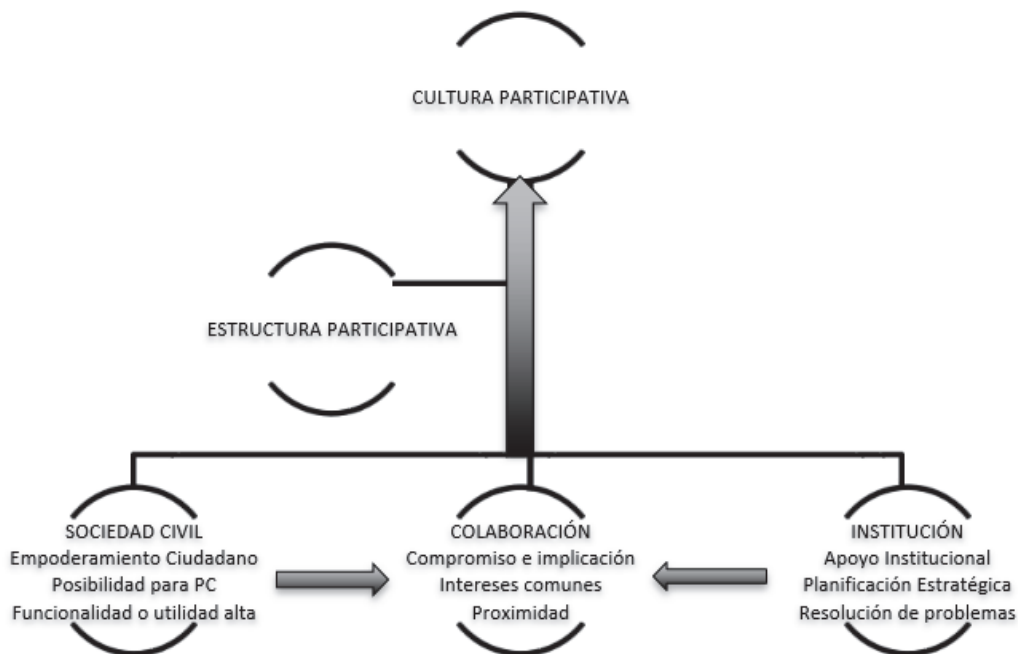
Al final, una edil sugiere que a todos, políticos y ciudadanos, les mueven las mismas motivaciones:

“Tengo amor por mi tierra, y yo creo que eso le pasa al final a todos los vecinos, y quieres mejorar lo tuyo, donde tú vives, donde viven tus padres, donde en un futuro van a vivir mis hijos, donde viven mis abuelos, mis tíos, mis primos, mis amigos del colegio, y tú quieres mejorar eso, y quieres que, y al final, yo creo que igual que los gestores, que hoy estamos en el ayuntamiento, cualquier vecino, pero por supuesto empezas por el bache de tu puerta” (E.8).

Para que se desarrolle esa cultura participativa debe existir una motivación para cada una de las partes implicadas en la acción: la sociedad civil o el tejido asociativo ha de obtener una recompensa a su esfuerzo (alto esfuerzo exigido), es decir, debe ver el retorno de su acción. Por otro lado, la institución también necesita recibir un incentivo, que es el de la permanencia en el gobierno a través de la búsqueda de votos, la cercanía a la ciudadanía y la mayor efectividad a la hora de identificar problemas y realizar proyectos consensuados con la ciudadanía (descenso del conflicto social). Debe existir una colaboración mutua, con intereses compartidos e intereses propios por ambas partes (Figura 9).

FIGURA 9

Avanzar hacia una cultura participativa



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

Los tres perfiles entrevistados hacen muchas referencias a la idea de cercanía y proximidad, y a la defensa del entorno inmediato. En un intento de sistematizar los elementos más vinculados al sentido de pertenencia, la figura anterior recoge buena parte de estos planteamientos.

Cuando técnicos y políticos hablan de que la ciudadanía se mueve por intereses particulares, se refieren a los intereses que más afectan a su comunidad, es decir, a los intereses de proximidad. Pocas veces hacen referencia a los intereses individuales de las personas, para quienes también se definen líneas de acción y se crean estructuras como las oficinas de quejas y sugerencias o de atención al ciudadano, como señala una técnica municipal:

“Los ciudadanos que vienen con un problema concreto, que insisten en algo más individual, yo siempre también les informo porque todavía hay ciudadanos que no conocen que existe la oficina de Atención al Ciudadano; entonces aprovecho para hacer pedagogía y les digo: pues mira esto que me está usted planteando lo puede plantear y agilizar de una forma mucho más práctica a como lo estamos viendo aquí” (E.12).

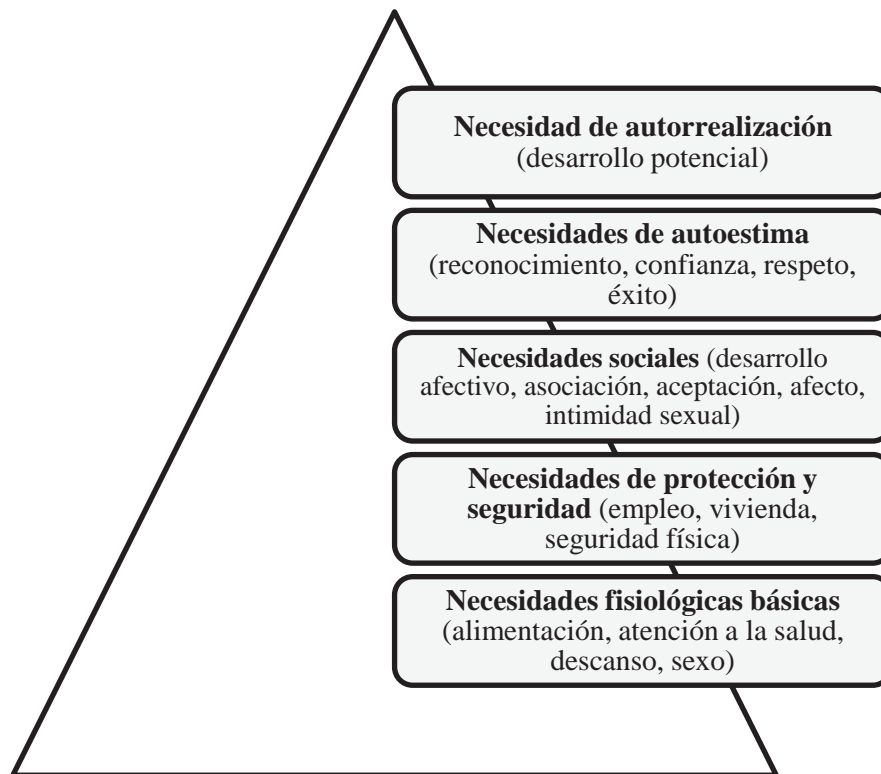
Así, los factores de la participación ciudadana que fortalecen el sentido de pertenencia son aquellos que promueven una estructura participativa estable, como dice este ciudadano recién llegado al “mundo de la participación ciudadana”:

“Pues la participación ciudadana a veces tiene que ser una explosión cuando te quejas de una cosa, vale una manifestación, un tomar la plaza y decir -basta ya, no queremos más-, pero después tiene que ser un movimiento pausado, negociado, discutido, conversado, es lo que produce el bienestar de esas ideas que fluyen a través de asociaciones, de vecinos organizados, ese es el camino, lo que yo pienso, con mis pocos conocimientos” (E.17).

6.4 Las motivaciones de la participación

La existencia de motivaciones para la activación social de los individuos está vinculada a sentimientos como estar en un entorno seguro, sentirse valorados o reconocidos por ese entorno, considerarse protegidos y acogidos en ese ambiente, así como poder establecer comparaciones con otros grupos o contextos para así fijar metas, establecer referencias y poder progresar respecto de algo. Estas son las motivaciones fundamentales que empujan a la colectividad a sentir arraigo, apego o sentido de pertenecer a una comunidad, vecindad o municipio.

Siguiendo con las motivaciones vinculadas al sentido de pertenencia, es importante señalar que no todos los miembros de la sociedad participan por igual, sino que existe una desigual participación de la sociedad en los asuntos públicos. Es fundamental para que la ciudadanía se motive a participar que otras necesidades cotidianas estén cubiertas. Maslow (1943) organizó las necesidades humanas de forma jerarquizada. Las necesidades más básicas o primarias son aquellas que primero deben estar cubiertas para poder dar el salto a necesidades más elevadas orientadas al éxito personal, a la defensa de los intereses generales y del bien común (Figura 10).

FIGURA 10*La pirámide de Maslow (1943)*

Fuente: Maslow, A.H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50(4), 370-396.

Si las necesidades más básicas están cubiertas, será posible la motivación en necesidades de jerarquía superior como la participación política y la conciencia cívica. Sería discutible, como refiere Baudrillard (2009) en su conocida obra *La Sociedad de Consumo. Sus mitos, sus estructuras* que los deseos acaben marcando las necesidades de los

individuos, de tal modo que en esa producción de deseos no se encuentre el de participar en la mejora del entorno. Un asunto más profundo entre deseos individuales y necesidades sociales, que merecería un estudio aparte.

Para este ciudadano de un municipio de tamaño medio, y particularmente recién implicado en los movimientos participativos de su localidad, la importancia de los procesos está en la posibilidad que ofrecen de satisfacer el deseo de conocer y sentirse próximos a los dirigentes y a las instituciones, como primer paso para sentir disposición para colaborar con ellas:

“Ahora por ejemplo, lo sigo, me gusta leerlo, me gusta intentar [...] bueno con alguno de ellos he hablado, entiendo sus cometidos, me he atrevido a hablar e incluso pedirles -oye pues a mí me gustaría que hicierais esto, que vinierais aquí- y nos hemos lanzado a pedirle una reunión, cosas que en otras épocas hubiese sido una película, para que te voy a contar, entonces todo eso gracias a la participación ciudadana y a esos encuentros a los cuales llegué a través de entrar en este movimiento a participar en el reglamento” (E.17).

Otra motivación para activar la participación es la de mejorar la calidad de vida de la gente a través de la posibilidad que ofrecen los mecanismos participativos de direccionar las acciones públicas y de modificación del entorno. Como dice un antiguo concejal de participación ciudadana:

“Si nos vamos a números, una gran parte cuando participan en los procesos participativos pues lo que quieren es tener, muy legítimamente porque ese también es el fin de la participación, un entorno mejor, un jardín, unos bancos, actividades deportivas, por lo tanto, digamos que hay una parte, la más consciente que lo ve en un sentido más general, y luego hay otra parte que se incorpora a los procesos participativos por un interés, muy legítimo, pero más cercano, más concreto” (E.16).

También los técnicos insisten en que el factor de proximidad es una de las principales motivaciones para participar y para generar en los pueblos una cultura participativa que

acabe estableciendo cauces estables para la participación. Este político lo expresa de esta forma:

“En los ayuntamientos se ve de una forma muy tangible porque nosotros estamos a pie de calle, somos el primer eslabón de la cadena de acceso al ciudadano, entonces la administración del siglo XXI requiere nuevas estrategias y nuevas formas de gestión y estas nuevas formas de gestión pasan por la participación ciudadana” (E.13).

Sin embargo, hay quien piensa, como esta técnica municipal, que el esfuerzo no compensa los resultados y de ahí que deba existir una recompensa también emocional:

“No veo tan necesario la participación ciudadana, porque en el municipio está muy desmotivada y es un trabajo muy costoso” (E.1).

Sea cual sea el carácter de la motivación, el activarse para participar en la construcción del entorno, aunque sea el más próximo, es una forma de fomentar una cultura cívica y participativa, y de encontrar un sentido a la acción dentro de la comunidad.

6.5 El tamaño poblacional como dimensión determinante de la participación

El tamaño de los municipios es un condicionante para la participación ciudadana. Las mayores oportunidades o dificultades se intensifican en mayor o menor grado según el tamaño del hábitat, entre otros condicionantes como las oportunidades, el horizonte educativo, el nivel de renta o el índice de desempleo. En las comunidades políticas de tamaño medio se desarrollan más experiencias participativas, con mayor implicación de la ciudadanía y con mayor voluntad política de los gobiernos municipales. Así, la queja habitual de los municipios con menos habitantes (tramo 1) se ven reflejadas con las siguientes expresiones:

“Nuestro municipio es un municipio pequeño que no dispone de personal suficiente para realizar determinadas tareas” (E.4).

Los municipios más pequeños no disponen de medios suficientes para articular políticas participativas para la gestión pública. Al no disponer de recursos, estos municipios no

pueden poner en marcha los instrumentos necesarios que precisan las experiencias participativas en sus municipios. Otro de los problemas señalado es la alta temporalidad de los empleados públicos, cosa que dificulta la estabilidad de ciertos procesos participativos:

“Los municipios pequeños necesitamos técnicos especialistas, entonces a pesar de hacer durante tres años reuniones, tener una normativa para regular el consejo de participación, realizar diferentes reuniones, yo era concretamente en ese momento la concejala de participación, se nos fue un técnico que fue al que estuvimos formando” (E.2).

No se encuentra ninguna experiencia desarrollada en municipios de menos de diez mil habitantes (tramo 1) en la Región de Murcia. Por otro lado, los grandes municipios, los considerados por la LBRL grandes ciudades, también muestran ciertas dificultades para poner en marcha mecanismos participativos, dada la falta de equipos para coordinar la diversidad de colectivos y ciudadanos, y por disponer de unas asociaciones desactualizadas y poco dinámicas. Así, uno de los políticos a cargo del área de participación ciudadana de una gran ciudad afirma:

“Yo creo que los recursos siempre son importantes y yo creo que si se facilitan recursos dejando que las iniciativas fluyan sin intentar mediatizar, eso sí que da resultado, ahora, si hay excesiva injerencia de la administración, entonces eso tiene dificultad. Pero yo sí creo que los recursos a los colectivos y a las asociaciones le hacen mucho porque para cualquier cosa que se quiera organizar necesitas recursos, y bueno, hubo otra época, como te citaba antes que había mucha imaginación” (E. 16).

Y añade este mismo político su preocupación por la desactualización asociativa:

“Algo que la federación (de vecinos) siempre echa de menos es que no se consigue atraer a los jóvenes a las asociaciones de vecinos y es porque las estructuras que valían en su momento ya no sirven para determinados colectivos...entonces hay que tomar decisiones de flexibilizar este tipo de estructuras” (E. 16).

También a este respecto opina este técnico:

“Si nos referimos a las asociaciones de vecinos, que son las que más conozco, se observa que la mayoría tienen una directiva que funciona desde hace muchos años, con personas muy mayores, cansadas a veces de no tener relevo y que siguen en el cargo para que no desaparezca la asociación. No suelen tener muchos socios, y si los tienen, no influyen para generar más tejido asociativo” (E.18).

El potencial de las tecnologías de la información y comunicación es algo incuestionable en la actualidad, y la necesidad de que las personas que componen el tejido asociativo accedan a ellas para poder participar en el desarrollo social de las comunidades locales, es un asunto clave. Hasta ahora las políticas públicas han estado basadas en el diseño de espacios y recursos que den acceso físico a la conectividad, y quizá esta pandemia de la Covid-19 ha servido para generar capacidades que permitan hacer uso de esa tecnología. Por un lado, para obtener contenido relevante y por otro, para integrarse en las rutinas diarias y en los procesos participativos del ámbito local. A este respecto, esta es la opinión que tienen del tejido asociativo, especialmente de aquel vinculado al territorio, muchos técnicos, ciudadanos y políticos. Se muestra un ejemplo de una técnica municipal:

“Si ya es todo muy telemático pues... hay un sector de la sociedad que las tecnologías mal, pues cuesta más trabajo” (E. 7).

La falta de relevo generacional y de implicación de las nuevas generaciones en el ámbito clásico del asociacionismo, es percibido como un gran inconveniente que las administraciones deben ayudar a combatir, a través del diseño de estrategias concretas. Uno de los entrevistados piensa que:

“Las asociaciones tienen que crecer y deben de tener un relevo generacional que actualmente apenas existe. Este germen debe de partir tanto de las instituciones, de las distintas federaciones, como de las propias asociaciones” (E.18).

En los municipios pequeños y por parte de la clase política, se produce una confusión entre participación y colaboración en la organización de eventos municipales, y la participación política de la ciudadanía como sujetos políticos con voluntad de influir en

las decisiones de los representantes públicos. Expresiones como la de esta política, evidencian ese pensamiento:

“Además tienen gran cantidad de variedad de actividades, es decir, que son bastante proactivas, no solamente porque colaboran en todo aquello que tú les propones como Ayuntamiento: de tenemos no sé qué, vamos a ver como organizamos. Sino que ellos organizan muchísimas actividades durante todo el año” (E.6).

En suma, el tamaño poblacional se percibe como una dimensión determinante para el desarrollo de experiencias. Marcará, desde la cantidad de recursos de los que pueda disponer la administración, hasta la intensidad de las interacciones entre ciudadanía y autoridades públicas.

6.6 La educación cívica y la participación en las decisiones del gobierno

La importancia que cada sociedad da a la educación para la ciudadanía y a la promoción para la participación de los ciudadanos en su comunidad y en las actividades que influyen en las decisiones políticas marcará el futuro de la participación cívica en esa sociedad. Almond y Verba identifican la cultura cívica como una forma particular de cultura política. Para los autores “el ciudadano informado, comprometido, racional y activo se encuentra con más frecuencia en las democracias que tienen éxito que en aquellas otras que no lo tienen” (Almond y Verba, 1970, p.530). Según este análisis los ciudadanos adoptan roles activos y también pasivos. Esta forma mixta de cultura procura estabilidad a la democracia:

“No podemos gobernar de espaldas al ciudadano, el ciudadano tiene que estar en el centro de nuestro proyecto, y tiene que ser el que nos vaya dando las pautas” (E. 8).

Por otro lado, añaden que una democracia exitosa requiere de la existencia de unos mínimos de participación activa de la ciudadanía.

“Hay que hacer mucha pedagogía, porque, es decir, nosotros ponemos en marcha mecanismos de participación, pero si no hacemos pedagogía para que la gente participe pues al final si te participa un cinco por ciento de la población” (E. 12).

Por otro lado, para Victoria Camps la participación activa de la ciudadanía no es una condición innata. Considera que a participar se enseña, igual que se aprende a comprometerse con el bien común y a adquirir valores cívicos. Esta política de un municipio menor de veinte mil habitantes lo expresa de la siguiente forma:

“Esa participación desde mi punto de vista es bastante limitada, y sobre todo creo que viene por un tema esencial y es la educación de la participación. Creo que eso no existe, que no lo tenemos, es decir, y ese tiene que ser el camino, si no empezamos por ahí, tanto en educar como en participar y en la corresponsabilidad ciudadana” (E. 6).

La importancia de la educación en valores y del desarrollo de una cultura cívica es una cuestión que se repite en la mayoría de los discursos. Esta técnica municipal dedicada muchos años al desarrollo de experiencias afirma:

“Esto es una cuestión de valores y es una cuestión de que te creas que estos valores democráticos cómo los interpretas y cómo los vives, y eso, hay personas independientemente del partido que sean que los viven al cien por cien, es una cuestión de principios” (E. 12).

Añaden que la formación cívica debe comenzar en la infancia para desarrollar en los más jóvenes la capacitación necesaria para participar en la sociedad, en la democracia y para afrontar los retos de una sociedad cambiante. Afirman que no es fácil:

“Estamos aquí empezando ahora con la participación infantil, pero bueno, alguna vez crecerán, pero nos está costando, nos está costando...” (E. 6)

Este técnico insiste en la importancia de una buena comunicación basada en la sinceridad entre ciudadanos y políticos como un principio para reforzar los procesos participativos y la confianza en el sistema:

“Nada de lo que se haga en participación que no tenga un retorno, porque la gente va a decir: “bueno y lo que yo dije ¿en qué quedó?”, incluso aunque no se atienda, que es algo que también ha costado trabajo que los políticos entiendan, que no se trata de que todo lo que digan los ciudadanos se haga, sino de que lo que se dice que se va a hacer que se haga y lo que no se puede hacer, pues comentarlo libremente “pues esto no se puede hacer”, eso a la gente les sorprende muchísimo porque dicen: “oye pues sí, esto no lo han hecho pero me han motivado porque no lo hacen” (E.7).

Que la participación es diferente en el ámbito local respecto de ámbitos superiores, es algo a lo que han hecho referencia muchos autores como se ha quedado reflejado en el desarrollo del marco teórico. Este ciudadano expresa:

“Yo creo que a nivel regional y nacional no lo sé, además Murcia ha hecho presupuestos participativos y al final uff [...] es como muy abstracto, son cosas muy abstractas, al final la participación es en un pueblo, yo creo que la participación es municipal” (E.14).

Entre los retos que se plantean está el de introducir una educación para la ciudadanía que fortalezca la democracia y las virtudes cívicas. Para ello habría que superar enfrentamientos partidistas, y poner en el centro la importancia de la educación ética de las generaciones del futuro, y del futuro de las democracias.

6.7 Influencia de la ideología política en las experiencias participativas

Entre las variables que se han querido relacionar con la participación ciudadana local han estado la estructura administrativa, el impacto de la regulación local, la cultura participativa de la ciudadanía y de los dirigentes políticos y el tamaño de la comunidad política. A continuación, se analizará también si la ideología del equipo de gobierno tiene relación con el impulso y desarrollo de las experiencias, tanto en su promoción como en su metodología y en el tipo de participación.

Parece que la ideología se imprime en todas las expresiones que toman las políticas públicas, y que existe una mayor demanda social por participar en las decisiones de los

gobiernos. Sin embargo, si algo comparten técnicos y ciudadanos en casi su totalidad, es que las herramientas participativas dependen más del contexto social que del político, y que la ideología no es determinante. No obstante, consideran que la voluntad personal del cargo público del que depende el área de políticas participativas, sí lo es. Así lo expresa esta técnica municipal:

“No creo que la ideología tenga que ver a la hora de participar o no, se tiene en cuenta el interés de la propia asociación o instituciones. La voluntad de las personas es lo que importa para tener interés en fomentar la participación” (E. 1).

Otra técnica de un municipio mayor refuerza este debate:

“Para mí la ideología política aquí no es importante y te voy a explicar por qué. Yo aquí ya he trabajado con todos los grupos políticos, entonces, esto es una cuestión de valores y es una cuestión de que te creas que estos valores democráticos cómo los interpretas y cómo los vives y, eso hay personas independientemente del partido que sean” (E. 12).

Del análisis de los discursos se concluye que no puede determinarse la existencia de una influencia de la ideología en el desarrollo de herramientas participativas en el ámbito de la Región de Murcia, ni en cuanto a la calidad y profundidad de experiencias, ni en cuanto a la cantidad o frecuencia de las mismas:

“Me ha tocado de equipo de gobierno distintos partidos políticos, yo en esto siempre digo que depende más de la voluntad del político, más incluso a veces que de los partidos, ya que hay partidos que impulsan más eso, pero creo que a veces depende de la misma voluntad del propio político el que decide apostar” (E.9).

El hecho de que la posición ideológica afecte a la apuesta por experiencias participativas y a una mayor o menor conciencia participativa, o a la frecuencia y metodología de las mismas, es una relación que no ha podido encontrarse en el ámbito local de la Región de Murcia. Mientras el resto de las variables explicativas del fenómeno de la participación local han reaccionado como se esperaba al inicio de la investigación, la variable

explicativa ideológica no responde como en otros estudios sobre la participación de la ciudadanía en la gestión pública. De tal modo que allá donde más asentadas están estas experiencias, municipios de tamaño medio, han sido municipios que tienen alcaldes o alcaldesas de diferentes ideologías políticas. Tal vez la diferencia en lo local está más en las convicciones propias de las personas encargadas de la política participativa y en la disposición del equipo técnico para ponerlas en marcha que en las siglas de la organización. También dependerá de las exigencias de la propia ciudadanía en cada municipio:

“El Estatuto de Participación Ciudadana se le crea con un alcalde de derechas que tiene mayoría absoluta, ¿por qué? Porque hay una ciudadanía comprometida que lo fuerza a dialogar” (E.17).

Para un número de ciudadanos cada vez mayor, las organizaciones políticas ya no son los vehículos válidos para intermediar con las instituciones y para trasladar las demandas ciudadanas. Las nuevas fórmulas para quienes consideran necesaria la intervención ciudadana en las decisiones de su entorno deben por tanto ser otras. En el ámbito municipal, la cercanía entre los gobernantes y los gobernados hace más posible establecer canales de intervención ciudadana en la gestión pública, cauces que muchas veces son facilitados por los gobiernos locales, también como modo de maximizar los votos. Así opina este ciudadano de uno de los municipios con más experiencias participativas de la Región:

“Creo que es la ciudadanía la que debe codirigir, debe coparticipar, esa es la democracia, en total comunión con ese gobierno que le va dirigiendo cada día lo que quiere y después lo audita, le está pasando constantemente datos, es decir, no, no, quiero ver y quiero analizar, estás auditando concretamente esa labor del gobierno, y eso es lo que hace que el gobierno sea participativo y revierta en sus ciudadanos, sino participa, evidentemente lo deja a su suerte y puede salirle bien o no bien” (E.17).

Pero cabe destacar que la mayoría de los ciudadanos y técnicos coinciden en señalar que es una cuestión transversal, que depende de ciudadanos comprometidos y de gobernantes con ganas de comprometerse:

“Puede ser la izquierda o la derecha, la democracia se adormece, en las dos esquinas, si el ciudadano está informado y comprometido, el político actúa, actúa porque ve que sus ciudadanos están informados y le preguntan, y si le preguntan se mueven” (E.17).

Las políticas públicas participativas en el ámbito local están en el discurso político de forma transversal y en las agendas públicas de los partidos políticos en el nivel local. Esto acaba trasladándose a la aprobación de normativas propias, y a las estructuras administrativas municipales que disponen, cada vez más, de departamentos y/o técnicos dedicados a la participación ciudadana.

Diferentes autores (Barbet, 2011; Cernadas, Chao y Pineda, 2017) señalan que los gobiernos con ideologías progresistas son los más tendentes a propiciar la puesta en marcha de planes de participación ciudadana. Sin embargo, la experiencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia es diferente: los dos municipios donde más trayectoria de experiencias participativas se han producido y donde han tenido mayor estabilidad en la década estudiada, han sido municipios con gobierno conservadores: San Pedro del Pinatar y Molina de Segura.

Por tanto, mientras el resto de las variables estudiadas influyen en la implementación de políticas públicas participativas, la ideología política del gobierno no parece ser determinante en la promoción, el diseño o la implementación de las mismas. No obstante, del análisis se desprende que el discurso de la participación ciudadana es un discurso muy extendido y compartido entre la clase política y el tejido asociativo.

6.8 El análisis del liderazgo

En este apartado se hace referencia al impulso de las estrategias participativas en los municipios de la Región y a la comprobación de si su éxito tiene alguna vinculación con quienes han sido sus impulsores. Se analizan, en primer lugar, las opiniones que emanan

de las instituciones públicas sobre la relevancia de modernizar la democracia y también aquellas que proceden de la sociedad civil.

Existen diferentes escenarios dentro de los contextos locales, según confluyan o no el liderazgo institucional y ciudadano en el impulso de los proyectos participativos:

- Ambas ponen de su parte: impulsa la ciudadanía y las entidades locales acompañan con recursos y estructura.
- Impulsa la sociedad y las entidades locales son simples espectadoras.
- Impulsa la institución e intenta implicar y motivar a la comunidad.

La expresión de la voluntad política, transformada en recursos técnicos, financieros y materiales que las autoridades destinan a los procesos participativos, es uno de los elementos relevantes que se deriva del análisis de la participación en el ámbito local. Así, la percepción que tienen la mayoría de los políticos entrevistados es como la que sigue:

“La impulsora siempre es la administración municipal, siempre es el ayuntamiento el primer impulsor, si nosotros como entidad pública no incentivamos ese derecho a la manifestación...” (E. 2).

Si bien, hay que destacar, en relación con el contexto, que los mayores deseos e impulsos de participación suelen surgir cuando la sociedad está inmersa en periodos de dificultades, pues es cuando “hemos de tomar decisiones difíciles [...] necesitamos tomar decisiones sabias y, por esta razón, necesitamos políticas que fomenten y articulen la participación ciudadana”, es el momento de crear espacios “donde el intercambio de argumentos genere aprendizaje y contribuya a la calidad de la decisión” (Brugué, 2018, p. 158), no es el momento de equivocarse:

“Cuanto más participen los ciudadanos en la decisión de cualquier tipo, de infraestructuras, hasta servicios, hasta en qué emplear a nivel cultural por ejemplo el dinero, mucho más efectivo en lo que decíamos al principio en lo que se ejerce la democracia” (E.9).

Es importante destacar que el periodo estudiado, momento en el que comienzan a surgir la mayoría de las experiencias más trascendentes de participación en los municipios de la Región, comienza con una crisis económica y financiera que ya por el año 2010 afecta de pleno a las instituciones y a la ciudadanía. En este momento, implicar a la ciudadanía se convierte en una forma de legitimar las decisiones de aquellas políticas que se pueden realizar desde la raquítica capacidad pública. La mayoría de las veces, más que fórmulas para el empoderamiento de la ciudadanía, se convierten en una manera de fortalecer el poder y de legitimar las decisiones de los representantes locales, que muchas veces dan una información sesgada y, por tanto, los resultados pueden ser manipulados (Del Pino y Colina, 2003).

“Fue un poco un fifty-fifty, vimos la necesidad que había y queríamos también hacer partícipes a todos estos ciudadanos. Entonces hubo un impulso por la formación municipal que estaba en aquel momento y bueno, con la necesidad que había decidimos crear esto (herramientas participativas)” (E. 13).

Subyacen en los discursos las diferentes dimensiones desde las que se puede poner en práctica la participación ciudadana: desde el esfuerzo e impulso ciudadano, convencido de que su intervención en las decisiones públicas las hará más eficientes y responderán auténticamente a las necesidades reales del entorno, y aquellas impulsadas desde las instituciones por voluntad política del equipo de gobierno:

“Nadie domina nada, hay determinados procesos que son impulsados a través de las asociaciones, depende de las que sean, además tiene que ser así, es decir, tiene que existir momentos en los que, desde la administración, desde los órganos creados por la institución se impulsen procesos de participación, porque son más complejos o porque son económicamente más importantes” (E.12).

Pero se tiene presente el requisito imprescindible de que, en algún momento, la ciudadanía debe acabar liderando:

“Que se dé impulso al proceso, pero que en ese impulso lleve implícito que en un momento del proceso sean las asociaciones las que asuman el liderazgo y sean las asociaciones las que lo lleven adelante” (E. 15).

Quienes en su mayoría opinan que es una fórmula mixta entre la administración y el tejido asociativo, son los técnicos y técnicas municipales. Cómo esta técnica que considera:

“Las asociaciones fomentan el trabajo en equipo e impulsan las acciones sociales. Son personas/voluntarios que ofrecen su esfuerzo, tiempo y dedicación a la sociedad de forma altruista” (E. 10)

Otros piensan que los procesos de desafección política han sido el motor que ha activado a parte de los ciudadanos:

“La desafección política de la ciudadanía ha creado un impulso, pero este impulso ha sido en paralelo a las administraciones públicas” (E. 13).

Lo realmente concluyente es la necesidad, independientemente del origen del impulso, de que la voluntad política se transforme en recursos que sostengan y doten de estructura esas prácticas. En aquellos municipios donde la implicación de las autoridades locales es real y está alineada con la voluntad popular, las prácticas participativas tienen mayor recorrido:

“La inquietud por hacer cosas conjuntamente es de ambas pues nos necesitamos mutuamente” (E.10).

Así, dentro del impulso de la participación ciudadana, encontramos dos formas de impulsar las iniciativas:

- Desde la sociedad civil, a través de la organización en asociaciones o iniciativas concretas para fines concretos. Al margen de los gobiernos locales.
- Desde los gobiernos locales, a través del cumplimiento de las recomendaciones de órganos y normativas superiores, generando estructuras participativas y nuevas formas de participar en la elaboración de políticas locales a través de la activación de los consejos sectoriales, de nuevos órganos, como las juntas de participación, y de nuevas herramientas que permiten la participación de una ciudadanía organizada en los órganos colegiados de las entidades locales, como las comisiones, los consejos o los

plenos municipales; todo ello regulado a través de los reglamentos de participación local.

En los casos estudiados, donde las experiencias han tenido mayor éxito, encontramos los dos modelos. Gobiernos que impulsan y que consiguen que el tejido asociativo del municipio se implique, como es el caso de San Pedro del Pinatar, y experiencias donde son los movimientos sociales los que exigen estos nuevos vehículos participativos, mostrándose receptivas las instituciones locales, como es el caso de Molina de Segura. Se observa que cuando no hay éxito en el impulso, venga de arriba o de abajo, es o bien porque no existe un tejido asociativo sólido y activo, o bien porque no se aplican metodologías adecuadas desde los gobiernos con los suficientes recursos para desarrollarlas.

Las estrategias instrumentales que los gobiernos locales articulan para potenciar las herramientas participativas, muchas veces provienen del contagio o de la imitación de las experiencias que en otros lugares han tenido éxito. En otras ocasiones, puede ser producto de la exigencia y la presión ciudadana, organizada en un tejido asociativo fuerte y con ganas de transformar la política de su ciudad y el lugar en el que viven, bien por una concienciación social madura y un compromiso cívico con el entorno, bien por la desconfianza generada en las instituciones y los políticos tras una etapa de corrupción y de alejamiento de la ciudadanía de las cuestiones públicas. No obstante, respecto de esta disyuntiva encontramos opiniones diferentes:

“A día de hoy, se habla mucho de participación, pero queda mucho por hacer y concienciación de la población. Debe haber una unión, por un lado, más implicación por parte del sistema político con una participación transparente y constante, y por otro lado la población. Hacerles partícipes de forma continuada es una gran labor de concienciación, y para lograr eso el sistema político debe crearlo y ponerlo en práctica” (E.7).

Estos aspectos relativos al análisis del liderazgo no hacen sino poner de manifiesto los diferentes escenarios que existen dentro de los contextos locales. Es posible que confluyan o no el liderazgo institucional y ciudadano en el impulso de los proyectos participativos. Sin embargo, las dinámicas que se establecen muestran un esfuerzo de

ambas partes, aunque casi siempre encontramos en el epicentro del debate, la importancia que para el éxito y continuidad de las experiencias tienen los recursos que dispone la administración. A su vez, se observa la idea compartida de la necesidad de un tránsito que va del impulso institucional al liderazgo de las asociaciones que deben acabar protagonizando los procesos.

6.8.1 El impulso institucional de la participación ciudadana en el ámbito local

La comunicación puede producirse de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. En este análisis se verá cómo las herramientas participativas son útiles y se pueden implantar y ser efectivas, independientemente de si el empuje tiene una dirección u otra. Se han observado dos entornos: por un lado, San Pedro del Pinatar, donde la colaboración entre ciudadanos e instituciones es muy positiva y se establece a través de mecanismos participativos, aunque el impulso inicial partió de la administración y, por otro lado, Molina de Segura, donde el motor arranca en la ciudadanía y hace colaboradora a la administración, implicándola en los procesos.

Si algo se desprende del estudio realizado es que el éxito radica, independientemente de quien sea el promotor inicial de la experiencia, en lograr la implicación y motivación de todos. El éxito reside en la colaboración mutua entre instituciones y asociaciones; unos proponen o presionan y otros ponen en marcha el proceso, en el caso de que el impulso nazca de la ciudadanía:

“Las ayudas permiten que haya mejor participación, también es verdad que en este terreno creo que hace falta, digamos que recuperar la ilusión en la participación y en la democracia participativa que a veces no está todo lo extendida que debería estar” (E.16).

La mayoría de los entrevistados de perfil técnico y político señalan, excepto los de los municipios de tamaño intermedio, una cierta apatía y descompromiso por parte de la gran mayoría de la ciudadanía, singularizándose principalmente en la gente joven.

La excepción de los municipios de tamaño intermedio analizados destaca por tener proyectos planificados en el largo plazo y desde hace años con experiencias continuadas.

Uno de los técnicos señala lo consustancial y positivo de asumir la participación ciudadana local como un principio reforzador de la democracia:

“Es como un principio que hay que asumir que es necesario, igual que el de la transparencia o igual que el de la igualdad de oportunidades, u otros principios que la gestión tenemos que tener claro que debe ser así, y por lo tanto, no es una cuestión de eficiencia o eficacia, sino de cómo gestionar lo público, y la participación debe ser un elemento fundamental, se tiene que tener claro que para bien o para mal, tenemos que gestionar lo público con participación” (E.15).

Son más quienes piensan que la forma de profundizar en una mayor calidad democrática en nuestra sociedad pasa por promocionar y promover una cultura participativa, lo que requiere compromiso por parte de los actores involucrados, ciudadanos y gobierno. Es necesario que las buenas actitudes expresadas en las opiniones se conviertan en acciones:

“Hay ciudadanos que verdaderamente se mueven porque se lo creen y porque ya llevamos trece años de participación ciudadana, de jornadas, de gobierno abierto, de proyectos europeos, de talleres [...] entonces todo eso cala, todo eso genera una cultura participativa” (E.12).

Es evidente que alcanzar niveles de madurez dentro de la cultura participativa requiere tiempo, impulso y planificación, algo que, según se afirma, queda muy alejado de los ciclos electorales:

“Eso es difícil encontrarlo, que apuesten por proyectos a largo plazo, independientemente de los partidos políticos que estén, de los equipos de gobierno que estén, que se apostaran por proyectos para favorecer la participación o encontrar mecanismos, eso lo veo complicado, pero si, por supuesto lo que hace que una sociedad sea activa y viva es que tenga mecanismos de participación” (E.9).

De hecho, los técnicos municipales advierten que este proceso no es una mera operación cosmética, sino una operación de medio y largo plazo:

“Yo cuando empecé establecía objetivos a corto, medio y largo plazo, lo digo por si alguien lleva poco tiempo en esto, o sea, esto no es llegar y besar el santo, pero a largo plazo es impresionante lo que se obtiene porque es algo que ya afianza, genera una confianza” (E.12).

Son procesos lentos como cualquier cambio cultural o social que afecte a algún elemento de la estructura social. Los técnicos de los municipios, excepto en los más pequeños en los que hay poca especialización, empiezan a estar formados, convirtiéndose en importantes motores de la participación municipal. Se empieza a sentir una especie de transición de unos fenómenos sociales a otros, de un perfil de administración, de ciudadano y de político, a otro. En resumen, la Participación Ciudadana se convierte en un asunto de convicciones personales, los individuos toman conciencia de que forman parte activa de la sociedad, y que quieren tener la experiencia de construir el espacio social en el que viven. Así, encontramos comentarios de políticos conservadores como este:

“Soy un firme defensor de la democracia participativa, puesto que yo entiendo que la democracia o es participativa o no sería democracia. Entonces la democracia representativa y la democracia participativa deben ir siempre de la mano” (E.13).

Otros consideran que el efecto de la desafección política es devastador para el empoderamiento de los ciudadanos, y que la desactivación ciudadana y el alejamiento de las instituciones es inevitable, conllevando un “dejar hacer” al gobierno, desde la impotencia ciudadana de no poder actuar para modificar el poder y el orden de las cosas:

“También es cierto que igual que a finales de los ochenta fue cuando los ciudadanos decidieron tomar un poco este empoderamiento, pues ahora también hay un cierto desencanto, incluso antes del paréntesis del COVID, como que la clase política ha desencantado mucho a la ciudadanía entonces no se implican tanto” (E.7).

La necesidad de una plena conciencia democrática, y asumir una cultura que haga imprescindibles mecanismos participativos más allá del voto cada cuatro años, comienza

a ser algo asumido, aunque lo es más por parte de los burócratas políticos y técnicos que por la propia ciudadanía. Así este político de un municipio intermedio conviene:

“La participación ciudadana es un medio, es una herramienta que nos conduce a ser más eficientes y más eficaces, nos aporta muchas soluciones, para ello es necesario que desde la administración trabajemos de forma transversal” (E. 19).

Los técnicos señalan, en la mayoría de los casos que “sin participación no hay democracia” y que es necesaria la acción política de la ciudadanía y su implicación en los asuntos públicos, es decir, que se sientan ciudadanos, sean ciudadanos y ejerzan como ciudadanos. Son conscientes de que esa transformación conlleva estimular las actitudes e intenciones cívicas, estimular para que el individuo asuma la responsabilidad de ser ciudadano, y en ello las instituciones tienen un papel decisivo para incitar en la población acciones motivadoras, con compromiso, con oportunidades para participar, inculcar conocimientos y también habilidades. El impulso de todos estos factores sólo lo puede hacer, según coinciden técnicos, ciudadanos y políticos, las instituciones públicas con sus políticas públicas. Aquí la voluntad de los cargos públicos locales es la clave.:

“Este tipo de iniciativas sino tienen un impulso a la vez del gobierno municipal, sino existe por parte del gobierno municipal, un coliderazgo pues no sería posible, porque en definitiva es el gobierno municipal quien tiene, a través de su estructura, quien tiene y acumula todo el poder, y lo que hace a través de este instrumento es dejar en manos de la ciudadanía algunas parcelas de ese poder” (E. 15).

Una de las personas entrevistadas, en el tiempo posterior a la entrevista, hacía alusión a un antiguo proverbio que señala: “dímelo y lo olvidaré; implícame y lo comprenderé”. Pues de eso se trata, de avanzar, como indica esta política:

“En principio, sí, porque es verdad que aún queda mucho por hacer, pero en principio tenemos el derecho a participar y bueno se están creando los medios, no sé, el espacio y las oportunidades, aunque vayamos poco a poco para que al final los vecinos y las vecinas, los ciudadanos participemos cada vez más en las decisiones y en las actuaciones” (E.6).

Si bien es cierto, como se señalaba en apartados anteriores, las entrevistas están focalizadas en una parte de la sociedad civil organizada, que *de per se* en la actualidad es un tejido asociativo envejecido, sin relevo generacional, con costumbres asamblearias, y que ha vivido épocas anteriores de periodos sin libertad. Este ciudadano señala:

“Lo permite, lo permite, pero no fluye sola, necesita el esfuerzo, o sea, tienes que querer participar. Estamos en una democracia constituida que en tiempos no muy pasados hubo gente que estuvo privada de libertad simplemente por escribir, por decir, por manifestar, o por parecer, eso está en la historia” (E.17).

Esto, probablemente acaba sesgando el modelo participativo en los municipios, aunque es cierto que comienzan a hacerse esfuerzos por movilizar a la sociedad civil no organizada a través de experiencias de base individual dirigidas a toda la población, como son los Presupuestos Participativos, y otro tipo de experiencias dirigidas a los más jóvenes:

“Se pueden articular mecanismos reales para que, por ejemplo, en este caso los jóvenes puedan decidir en que quieren destinar parte del presupuesto que tenemos en juventud o hacer cosas de este tipo, pero ahora mismo en reglamento ya te digo, tenemos esas dos cosas, el Reglamento de Participación Ciudadana y el registro de entidades ciudadanas” (E.9).

Y también comienza a inculcarse esa cultura participativa desde la infancia y la juventud:

“Estamos aquí empezando con la participación infantil, pero bueno, alguna vez crecerán, pero nos está costando, nos está costando” (E.6).

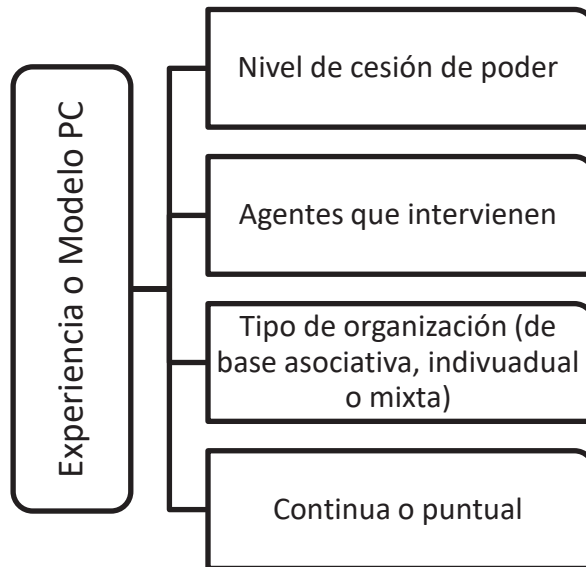
El apoyo institucional a los procesos de participación se convierte en un elemento vital para la supervivencia y la calidad de los mismos, con independencia de quien sea el promotor inicial de la experiencia. La corresponsabilidad en las decisiones públicas, como muestra de experiencias democráticas en la Región, se ha dado impulsada desde el compromiso cívico de la Ciudadanía (Molina de Segura) y la motivación e impulso del gobierno local (San Pedro del Pinatar).

6.8.2 Una ciudadanía implicada en los procesos participativos. Tipo de experiencias participativas

Las experiencias participativas pueden estar diferenciadas atendiendo a si son de base asociativa, individual o mixta, si son puntuales o continuadas, si son impulsadas por la ciudadanía o por las instituciones públicas y, dependiendo del nivel de decisión e implicación de la sociedad civil, pueden ser meramente informativas o consultivas. En ese caso será una especie de maquillaje participativo, o visto de forma más positiva, una forma incipiente de profundizar en una cultura más participativa. Por otro lado, si realmente se comparte el poder para tomar las decisiones se hablaría de codecisión, una cesión real de poder.

Son diferentes los factores que influyen en el diseño de los modelos participativos como se observa en la Figura 11, entre ellos la cantidad de poder que los gobiernos están dispuestos a ceder, o quiénes intervienen en los procesos. Pueden intervenir amplios sectores de la sociedad civil, organizada o no organizada, o sectores restringidos de la sociedad, lo que producirá de alguna forma, un efecto contrario al que pretenden las prácticas de la democracia directa; inclusión social y comprensión. También los modelos vendrán condicionados por su estabilidad y continuidad; si se trata de experiencias puntuales y casi experimentales, o si existe una cultura participativa en el municipio que ha convertido estas prácticas en costumbre y forman parte de la agenda política y ciudadana.

FIGURA 11

Factores que influyen en el diseño de la participación ciudadana

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

Todo cambio importante requiere, como lo han requerido otros procesos a lo largo de la historia, esfuerzo, tiempo de maduración y, muchas veces, cualificación y capacitación de la ciudadanía. Los discursos optimistas son los que indican que se está en el camino hacia esa nueva política asociada a nuevos valores:

“Creo que la ideología influye mucho en los procesos participativos, aunque la evolución de la sociedad y de la propia democracia en los últimos tiempos parece estar llevándonos a un momento en nuestra historia en el que la participación está más presente que nunca” (E.19).

Parece que la ciudadanía es capaz de movilizarse para asuntos concretos y para experiencias puntuales, que influyen de manera general en su ciudad, o de forma particular en algún aspecto de su entorno (peatonalización, infraestructuras, ecología, etc.):

“Una cosa que me pareció genial y que de los primeros sitios que vi fue en San Pedro, fue el tema de votaciones masivas, es decir, votaciones [...] se hizo una votación, porque hubo una obra importante en el centro del pueblo y se debatió

si se peatonalizaba o no se peatonalizaba la calle que pasaba junto a la iglesia. Era importantísimo si se cerraba o no se cerraba todo eso y eso fue la primera vez, si no me equivoco, si no recuerdo mal, y esa fue la primera vez que se hizo una votación todos” (E.14).

La ciudadanía se motiva, como afirman los técnicos por cuestiones tangibles como la dotación de obras y servicios o las infraestructuras, más que por cuestiones políticas menos perceptibles como la educación o la igualdad. Las infraestructuras y las necesidades materiales son todavía el principal motor de la movilización ciudadana en prácticas concretas:

“Por ejemplo, solicitamos votación para el Plan de Obras y Servicios y sí tuvimos participación de la población porque el resultado conllevaba la ejecución de unas u otras obras. Estamos elaborando el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y se ha colgado una encuesta en la web. A pesar de ser muy sencilla y rápida, la participación es baja y eso que hacemos publicidad continuamente” (E.1).

Se apunta al carácter puntual de la participación ciudadana y a la falta de estabilidad de los procesos. Es habitual encontrar en los municipios experiencias puntuales sobre la ubicación de ciertas infraestructuras o el uso de equipamientos. Pero es menos frecuente encontrar experiencias continuadas en el tiempo sobre otro tipo de políticas. Sin embargo, las experiencias continuas son un método para fomentar una cultura participativa que genere dinámicas participativas duraderas en el tiempo:

“Salvo casos puntuales podemos decir, por ejemplo, para desarrollar cualquier proyecto en un barrio, arreglar una plaza, o una cosa así decimos: ‘Vamos a llamar a las asociaciones’, pero no tiene una continuidad, no es un proceso continuo de diálogo con ellas, no es por ejemplo, articular bien el Reglamento de Participación Ciudadana donde se está contando con todas las entidades de manera continua para que tus políticas públicas vayan un poco bien orientadas por lo que te marcan las entidades” (E.9).

Si algo señalan la mayoría de entrevistados es que hay un tejido asociativo muy amplio y numeroso, haciendo referencia a la densidad asociativa, pero titubean en la mayoría de los casos al señalar que sean activos, y cuando afirman que lo son, normalmente, los son en el impulso de su propia actividad dirigida hacia los asociados o el barrio, pero no tienen la intención de influir en las cuestiones de gobierno. Sin embargo, no es baladí que ya estén organizados y dispongan de una estructura, pues esto lleva a pensar que sólo hay que transformar el sentido de la acción y de la implicación de ese colectivo para incorporar la opinión de los ciudadanos en las decisiones del gobierno:

“Tenemos asociaciones de toda índole. En deportes tenemos de petanca, de colombicultura los palomistas, asociaciones deportivas de fútbol, peñas de madridistas, del Barcelona, al final también son asociaciones porque para gestionar todos los bienes que... las asociaciones se han constituido como tal, tenemos clubs también de Taekwondo, de Full-Contact, y luego...” (E.11).

Sin embargo, existe conciencia por parte de técnicos y políticos de la importancia de ampliar el sentido de la participación y dirigirlo hacia la gestión pública. Consideran que:

“Hay entidades que han conseguido esa autogestión y lo tienen muy claro y muy decidido y mantienen esa participación activa y real, es decir, os cuento el caso de medioambiente y otras entidades que están autogestionadas. No necesitan ese apoyo de la administración y siguen activas, siguen trabajando e influyendo en las decisiones” (E. 9).

Se señala, como una debilidad del tejido asociativo clásico, la falta de implicación de las nuevas generaciones de ciudadanos y se considera importante la necesidad de su fortalecimiento a través de estrategias para el relevo generacional:

“Hemos observado una cierta falta de relevo generacional, puesto que las personas que desde hace años están en primera línea de las asociaciones tienen que seguir estando al frente, a pesar de que muchos comienzan a ser de edad avanzada, por falta de ciudadanos más jóvenes que quieran ocupar estos puestos de representación” (E.19).

Que la sociedad se organiza no está en cuestión. Quizá las cuestiones debatidas están más enfocadas en la naturaleza de esas asociaciones y en la importancia de implicarlas en procesos de decisión pública. También destacan las necesidades de capacitar al asociacionismo en habilidades digitales como método de modernización para utilizar las nuevas oportunidades de la digitalización de la sociedad, y para que esas mismas asociaciones sean atractivas para generaciones de jóvenes que conviven entre el mundo virtual y el analógico:

“Nuestro tejido asociativo municipal la verdad es que es muy variado, también muy amplio ya que en la actualidad contamos con unas doscientas ocho asociaciones activas, para ser un municipio relativamente no muy grande, no es una ciudad, tenemos bastantes asociaciones con movimiento” (E.13).

En este sentido se apuntan las características principales del tejido asociativo en los municipios, destacando principalmente el envejecimiento y la ausencia de relevo generacional y con estructuras clásicas:

“Personas muy mayores, cansadas a veces de no tener relevo y que siguen en el cargo para que no desaparezca la asociación. No suelen tener muchos socios y si los tienen, no influyen para generar más tejido asociativo” (E.18).

No se crea tejido asociativo, sobre todo, entre la juventud que tiende a no organizarse formalmente, quizá porque las reglas del juego que se crearon y permanecen en el tejido asociativo clásico no suscitan la identificación de este colectivo. El hecho de que los jóvenes no participen en el asociacionismo más extendido no significa que no tengan, en muchas ocasiones, un comportamiento pro-social e intención de influir en su entorno. Simplemente, este no es el modelo con el que se identifican. Así lo explica este ciudadano:

“Sí existe un activismo muy importante en el tema del deporte. En el tema de los jóvenes se lo hacen ellos por su cuenta, digamos que no está excesivamente organizado, yo creo que los jóvenes ahora mismo es como un tipo de activismo informal, no una estructura” (E.16).

Conscientes de ello, en la mayoría de los municipios en los que se está apostando por implantar una cultura participativa, se tiene claro que las fórmulas para incorporar las opiniones de la sociedad civil más joven tienen que ser otras:

“Me dan igual que no estén asociados, como es este caso, o como es, te vas a la pista, al skate park, y hay muchísimos chicos, pero no están asociados, pues yo quiero saber la opinión de ellos” (E.8).

No es tan novedoso que la sociedad civil se organice atendiendo a asuntos concretos, que consideran urgentes y que generan indignación. Estos son asuntos normalmente que trascienden al municipio, que afectan a comunidades políticas mayores y que tienen un carácter reivindicativo. De estas situaciones son conscientes los políticos de la Región y una forma de canalizar ese descontento es poniendo en marcha iniciativas participativas para que la sociedad no se organice de forma irruptora:

“Si nosotros como institución pública no fomentamos eso, lo que vamos a conseguir es que se organicen, pero porque estén enfadados con la sociedad, porque no se les dé respuesta, porque no se les de soluciones” (E. 2).

En lo que sí parece haber consenso entre políticos, técnicos y ciudadanos es en la necesidad de fomentar la cultura participativa desde la infancia y la juventud. Y ahí la institución municipal junto a los centros educativos tienen un papel fundamental. Así opinan los responsables políticos de la participación:

“Yo ahora estoy realizando otro reglamento de participación juvenil que lo vamos a titular el foro joven, y ahí sí que lo que estamos haciendo es reunirnos con los colectivos, que estén asociados o que no estén asociados, porque es verdad que el asociacionismo hoy en día es muy complicado, está decreciendo mucho” (E.8).

Otros, ven más efectivo comenzar por el origen como afirman estos políticos de municipio totalmente diferentes:

“Vamos a hacer un consejo escolar municipal para poner encima de la mesa todas las inquietudes de lo que está pasando y nos ponemos de acuerdo a la hora de trabajar” (E. 2).

Esta experiencia escolar se ha establecido como algo regular en los colegios de esta ciudad, sin embargo, no sabemos la profundidad de la experiencia. Si lo sustantivo está en elegir, o en aprender la importancia del comportamiento participativo:

“Hicimos un proceso de presupuestos participativos durante dos años para toda la ciudad, y a día de hoy, se celebra cada año la convocatoria de Presupuestos Participativos escolares, con la que los centros educativos de nuestro municipio pueden contar con una partida presupuestaria para invertir en proyectos o inversiones que ellos mismos deciden, a través de procesos participativos” (E. 19).

Las formas de acercarse y motivar a la juventud para que se interese en los asuntos de su ciudad deben ser innovadoras, diferentes:

“Quiero contar con la opinión de ellos, cómo ven ellos, como pueden hacernos llegar sus sugerencias, sus opiniones, y lo que voy a hacer es elaborar este programa, este proyecto de foro joven con los colectivos” (E.8).

Sea como fuere y como resultado de lo anterior, podríamos subrayar que son muchas las formas que existen para participar, aunque las más comunes en los municipios regionales son aquellas de base asociativa y muchas veces puntuales para decidir sobre la ubicación o el uso que se le va a dar a una infraestructura. Se toman menos decisiones sobre otras materias del gobierno como las políticas sociales, educativas o de igualdad. Señalan la mayoría de los técnicos y políticos una importante ausencia de relevo generacional y de implicación de la juventud, sin embargo, establecen estrategias para aprender a participar desde la infancia.

6.9 De las competencias municipales y la autonomía de las entidades locales

La LBRL establece tanto la delegación de competencias como la asignación de recursos por parte del Estado y las comunidades autónomas a las entidades locales, y lo hace fundamentalmente atendiendo al tamaño del hábitat de los municipios. A su vez, la capacidad de decisión y la capacidad de acción de las entidades locales depende de esos recursos económicos y humanos, y de las delegaciones que le han sido atribuidas. Por tanto, el tamaño del hábitat influye en la puesta en marcha de canales participativos. Respecto de las competencias, así lo expresa esta autoridad pública local:

“Hay algunos vecinos que quieren hacer una cosa y cuando no sale o se le dice que no, pueden frustrarse, pero claro, hay que explicarle que no se puede hacer porque con las leyes actuales es ilegal, habría que cambiar las leyes, pero bueno, yo estoy convencido que se puede mejorar el entorno, se puede mejorar la vida de la gente, con la participación ciudadana, estoy convencido y creo que las administraciones deberían de facilitar que esto cada vez tenga más peso en sus propias decisiones” (E.16).

La importancia de la formación y la información sobre en qué se puede incidir de forma directa y qué decisiones no afectan a las competencias municipales, es parte de la capacitación para la participación de la ciudadanía. Por otro lado, se aprende también con los propios procesos participativos. Depende fundamentalmente de la voluntad política de quienes gobiernan impulsar las primeras dinámicas, y la decisión de compartir el poder del que se dispone con la ciudadanía:

“Si no existe por parte del gobierno municipal, un co-liderazgo pues no sería posible, porque en definitiva es el gobierno municipal quien tiene, a través de su estructura, quien tiene y acumula todo el poder, y lo que hace a través de este instrumento es dejar en manos de la ciudadanía algunas parcelas de ese poder” (E.15).

La vocación proactiva de quienes están al frente de los gobiernos y de las concejalías de participación ciudadana es clave para establecer estructuras que promuevan la participación ciudadana. Quienes han sido capaces de concebir las ventajas de la

participación para mejorar la eficiencia de las administraciones locales y para capacitar a las comunidades en una cultura democrática que aporte beneficios a la sociedad, o quienes ven los canales participativos como una oportunidad para canalizar las demandas de la ciudadanía, avanzarán en este sentido. Por tanto, no depende tanto de cuántas competencias tiene un municipio, ni de cuántos recursos dispone, como de la voluntad política de quienes están al frente. Se pueden encontrar opiniones de técnicos y políticos como esta:

“Yo sí creo que desde la participación ciudadana y desde la democracia participativa se pueden mejorar las cosas, estoy convencido plenamente de ello. Es verdad que para eso hay que trabajar mucho la formación, que la ciudadanía sepa lo que se puede hacer y lo que no, desde el punto de vista legal, que la ciudadanía conozca por qué determinadas cuestiones se pueden hacer y otras no. Todo esto es importante porque de esa manera evitaríamos frustraciones” (E.16).

Al mismo tiempo, la participación ciudadana comienza a ser considerada como un valor enriquecedor de las democracias actuales y posibilitadora de nuevas formas de relación. La mayoría de las organizaciones políticas sostienen que la participación ciudadana es la herramienta para mejorar la democracia:

“Bueno yo creo que actualmente todas las organizaciones tienen asumida que la participación ciudadana, cuando viene desde abajo y empuja nadie la va a rechazar. Todo el mundo considera que la participación ciudadana es positiva” (E.16).

“La evolución de la sociedad y de la propia democracia, en los últimos tiempos parece estar llevándonos a un momento de nuestra historia en el que la participación está más presente que nunca” (E. 19).

El apoyo al tejido asociativo siempre ha sido un elemento a favor de los gobiernos. Un tejido asociativo, que comenzó con un fuerte impulso reivindicativo durante los primeros años de los ayuntamientos democráticos, un tiempo en el que todo estaba por exigir en cuanto a servicios e infraestructuras, evoluciona, en un momento como el actual, a un asociacionismo más dependiente de la administración pública, más acomodado por las

subvenciones y las facilidades que dispone la propia administración, haciendo que las relaciones entre unos actores y otros cambie.

La comodidad que procuran las subvenciones y la asignación de recursos públicos, como espacios municipales, genera un nuevo tipo de relación entre la ciudadanía al frente de las asociaciones y los técnicos municipales y autoridades locales, generándose en ocasiones lazos muy estrechos y una importante red clientelar. Este tipo de relaciones pueden acabar beneficiando al partido en el gobierno, y debilitando al asociacionismo que se torna más conformista o complaciente. Esta manifestación específica en las formas de organizarse, donde los ciudadanos son la parte más débil en esas relaciones asimétricas entre autoridades y ciudadanos, ha sido una expresión de la sociedad española y es evidente que pueden reproducirse este tipo de relaciones:

“Falta mucha implicación de los ciudadanos, porque hay gente que las cosas no las hace desinteresadamente y siempre busca sacar provecho de algo, entonces eso dificulta la participación ciudadana” (E. 3).

“Nosotros de hecho llegamos al gobierno porque lo que hacíamos era eso, asambleas participativas en los diferentes barrios y escuchar y que nos escucharan” (E. 2).

De algunos discursos cómo el de este político, que se muestra consciente de estas nuevas vinculaciones entre el tejido asociativo tradicional con la administración, la solución puede pasar por seguir ofreciendo apoyo institucional a los proyectos del tejido asociativo, atendiendo más que al número de socios, a criterios de reparto basado en el valor de los proyectos:

“Necesitamos asociaciones que cuenten con un proyecto propio y autónomo, que tengan valores de responsabilidad y tengan un funcionamiento democrático. Para que esto sea así resulta fundamental que las subvenciones se concedan en propuestas de concurrencia competitiva” (E. 13).

La participación significa para muchos transformar el tejido asociativo clásico, pero también activar otro tipo de movimiento más crítico y comprometido que dimane de una

ciudadanía con conocimientos, información, y empoderada para defender a la colectividad, para requerir mejoras en el entorno y capacitado para compartir el poder con quien gobierna. En definitiva, una ciudadanía con cultura democrática para mejorar la vida en comunidad. Esta sería la ventaja en el medio plazo de la participación ciudadana:

“No hay que mirarlo desde esa perspectiva de eficiencia y de eficacia, sino de necesidad. La participación ciudadana es necesaria como la manera de gestionar lo público. Tardaremos lo que tardaremos, se tomarán las decisiones más lentas o se gestionará con menos eficiencia lo público, pero si es en aras de que la ciudadanía esté implicada a través de esos mecanismos de participación, habrá merecido la pena” (E.15).

La democracia participativa puede convertirse en la mejor forma de complementar y mejorar el actual sistema representativo:

“La participación activa de los ciudadanos, en el ámbito político, es una alternativa que tenemos que ir desarrollando poco a poco y estamos todavía en los esbozos de lo que puede llegar a ser” (E.15).

Como señalan fundamentalmente los técnicos de la participación de la Región, procede formar para participar y forjar estos comportamientos cívicos:

“Sin lugar a dudas, ha sido una ayuda bastante grande para el fomento de la participación ciudadana asociada y no asociada, pero no solo el reglamento en sí, sino toda la formación que se ha facilitado a lo largo del desarrollo de jornadas de participación ciudadana, de los cursos de formación y gestión asociativa, de encuentros para el fomento de las buenas prácticas sociales, con experiencias desarrolladas en otros municipios de la Región y otros lugares. De todos los talleres que hacemos y hemos hecho de deliberación participativa que se realizan antes de las puestas en marcha de cualquier plan, de cualquier ordenanza, reglamento, presupuesto municipal, etcétera” (E.13).

En la mayoría de los escenarios locales de la Región de Murcia, se puede encontrar un tejido asociativo basado en el desarrollo de actividades culturales, festivas y folclóricas.

Fomentar que se abran a otro tipo de participación y que se organicen como parte de la estructura social participativa depende en buena parte de las herramientas que potencie la administración local y de la voluntad política para sacar a la escena pública la toma de decisiones.

En suma y por concluir de forma sintética, la motivación política necesaria para el impulso de nuevos canales participativos puede estar basada en una tendencia política, quedando simplemente en una maniobra estética del gobierno para ganar adeptos, o puede ser consecuencia de la creencia seria de que estas herramientas contribuyen a recuperar la legitimidad política e institucional perdidas. Un tercer desencadenante puede localizarse en la propia exigencia ciudadana, bien por reacción a algún acontecimiento, bien por imitación de algún otro movimiento municipal o bien por el impulso de un tejido asociativo consolidado, activo y estructurado. Si a esto añadimos la importancia que conlleva la formación e información como prerrequisito para la participación, estos procesos se convierten en verdaderos constructores de una educación cívica, en la que el ámbito local se convierte en el epicentro de las experiencias.

6.9.1 Estructura administrativa en las entidades locales

Las estructuras administrativas son el reflejo del Estado y de las formas de poder. Las sociedades se van haciendo cada vez más complejas, y son múltiples las nuevas situaciones a las que debe enfrentarse la administración pública local. La obligación de ofrecer protección a los ciudadanos y de atender las situaciones de desigualdad debe ser una prioridad de Estado con objeto de no perder la autoridad que se precisa ante la sociedad civil. Sin embargo, algo debe estar fallando pues el Estado y sus representantes van perdiendo esa legitimidad, no sólo por cuestiones indeseables como la corrupción, sino también porque las sociedades occidentales se conforman de ciudadanos cada vez más informados, formados y menos conformistas, que necesitan participar en el gobierno de su sociedad. Esto hace que los gobiernos locales deban articular instrumentos de participación y de diálogo para que la ciudadanía pueda mediar con el gobierno sin necesidad de que el vehículo sean necesariamente los partidos políticos. A esto se suma el nuevo paradigma que supone el incremento de las herramientas tecnológicas, que alteran el mundo de las relaciones con efectos en todos los procesos sociales.

Por otro lado, existe una disonancia o desequilibrio entre administración y sociedad. Mientras esta última evoluciona, los valores cambian, la diversidad y complejidad social aumentan, la administración del Estado sigue estancada en antiguos parámetros y no se reformula a la misma velocidad que la vida social.

Los procesos tecnológicos y fenómenos como la globalización transforman el espacio, el tiempo, el poder y las identidades sociales. Sin embargo, el ámbito local sigue ofreciendo mayores posibilidades para el desarrollo de prácticas participativas, aunque se enfrenta a importantes limitaciones. Entre ellas y como afirma una de las políticas entrevistadas:

“Las leyes van por un lado diferente a la realidad, entonces hay muchísimo que cambiar en eso, que esa es una de las patas que no funcionan, creo que la ley, la legislación tiene que ir muchísimo más ágil y muchísimo más actual a los problemas reales que tiene la gente” (E.2).

Esta entrevistada señala la falta de adecuación de la normativa a un nuevo tipo de sociedad que precisa de procedimientos más ágiles:

“A mí no me puede decir que una ley del año mil novecientos noventa y seis, esté, con los procedimientos que tiene, actualizada a día de hoy. Es que no está, no está. Entonces eso es lo que distorsiona muchas veces la política, lo que distorsiona la administración, lo que la hace lenta, lo que la hace que sea un fiasco, un auténtico fiasco” (E.2).

Se convierte en una opinión compartida por técnicos, políticos y ciudadanos la percepción de que el sistema de organización de las administraciones es pesado en sus procesos y lento en los procedimientos, anacrónico en las pautas establecidas para garantizar el cumplimiento de las normas y falta de procesos modernizadores que los conviertan en más eficientes. Esta opinión queda perfectamente reflejada en la siguiente viñeta de Forges:

IMAGEN 1

Viñeta de Antonio Fraguas "Forges"



Fuente: El País, 23 de marzo de 2007.

En suma, la administración precisa de adaptaciones y reformulaciones importantes, no solamente para asumir las nuevas formas de intervención ciudadana, sino para afrontar los efectos de la globalización y de las herramientas tecnológicas.

6.9.2 Los instrumentos normativos en el ámbito local y el éxito de las experiencias

La elaboración de normativas municipales propias que regulen los procesos de participación ciudadana ha sido una cuestión muy debatida desde distintos sectores del ámbito municipal. Tanto es así, que la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP en adelante) elaboró el marco general y las líneas estratégicas para su preparación en los diferentes ayuntamientos del territorio español. Sin embargo, la Constitución Española, en su artículo 9, deja al albur de las entidades locales la voluntad de regular el derecho a la participación en la gestión pública, reconociendo la autonomía de las entidades locales en el artículo 140 del Título VIII: “La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos ayuntamientos”, de tal modo que la aprobación de estos instrumentos normativos será una cuestión exclusivamente de voluntad política.

Desde un análisis cuantitativo, se ha podido comprobar en el capítulo anterior cómo los Ayuntamientos de la Región de Murcia han ido aprobando gradualmente regulaciones relativas a la participación ciudadana. Asimismo, se ha constatado que paulatinamente han ido apareciendo departamentos específicos dedicados al desarrollo de estrategias participativas en los organigramas político-administrativos de los diferentes ayuntamientos. Estos indicadores descubren la existencia de un discurso compartido y una voluntad política expresa, a la vez que se emprende la acción participativa municipal. Son los mismos políticos los que afirman que se trata de un discurso transversal y compartido por la mayoría del arco ideológico:

“Es verdad que hay determinadas organizaciones que son más proclives a ensanchar más ese ámbito de decisión y otras que lo quieren circunscribir a determinados aspectos muy concretos, por lo tanto, yo diría que independientemente de la ideología, todo el mundo asume que la participación es importante, pero es verdad que hay distintos grados o distintos niveles. Hay personas, o colectivos, o ideologías que lo circunscriben a cosas muy puntuales y muy concretas, y hay otras que quieren llegar mucho más allá” (E.16).

Por tanto, es cierto que son muy pocos los que niegan la participación como una estrategia determinante para la resolución efectiva de problemas públicos. Pero estos avances progresivos en normativas: ¿acaban haciéndose efectivos?, ¿se implementan las regulaciones aprobadas? o ¿se acaban aplicando las normas establecidas para el juego de la participación?

En este apartado se analiza la percepción de todos estos avances desde el punto de vista de los diferentes perfiles estudiados (técnicos, políticos y ciudadanos) debido a que la aprobación de normativas es, junto al apoyo del gobierno en forma de recursos económicos, materiales y humanos, un indicador revelador de la concienciación institucional y una forma de reconocimiento formal a la participación ciudadana. Puede suponer a su vez el comienzo para establecer las bases de la estructura participativa.

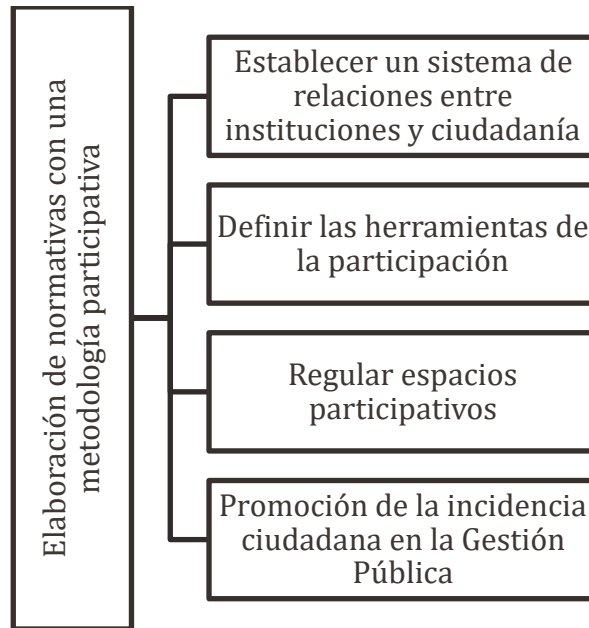
La realidad de las normativas muchas veces sigue la lógica del idioma y, tal como la Real Academia de la Lengua Española (RAE) refleja y regula la lengua con una vocación

descriptiva además de normativa, las leyes pretenden hacer algo similar, de ahí que con frecuencia se aprueben cuando existe suficiente consenso social sobre el hecho a regular. También es cierto que aun no existiendo el hecho (las experiencias participativas), la aprobación de una primera normativa al respecto en el ámbito local puede motivar el impulso de la participación, es decir, la normativa podría transformarse en la primera semilla para alcanzar un modelo más sólido:

“Era necesario empezar por algo y yo [...] bueno creo que era necesario empezar con un instrumento marco y en ese momento era el reglamento de participación ciudadana” (E.12).

Muchas veces será difícil establecer qué fue antes, si la normativa o la experiencia, así como la posible incidencia que una reglamentación sólida pueda ejercer sobre la participación ciudadana. Pero se podrá averiguar si su elaboración y redacción es fruto de un trabajo conjunto entre técnicos, políticos y ciudadanos o un simple trámite formal de las instituciones, elaborado sin consenso y sin participación. El hecho es que los reglamentos de participación regulan y formalizan la estructura participativa, las formas de relación entre la propia ciudadanía y con las instituciones, la creación de nuevos espacios y canales participativos e incluso la frecuencia de los nuevos procesos. Por todo esto, se convierte en un factor fundamental el proceso de elaboración de la propia normativa, tanto como su posterior desarrollo o implementación (Figura 12).

FIGURA 12

El impulso de la participación ciudadana en la Gestión Pública

Fuente: Elaboración propia.

La elaboración de normativa para regular los procesos se convierte en muchos casos en la primera experiencia participativa y divulgativa para dar a conocer la participación ciudadana en el ámbito de la gestión pública. No solamente se muestra el compromiso del gobierno, sino que se debate, se consulta y se opina sobre aquello que debe ser regulado. Se trata de experiencias participativas puntuales pero fundamentales como punto de partida para el fomento de la responsabilidad cívica:

“Una vez tienes el reglamento pues ya puedes hacer un montón de cosas más sobre ese reglamento y fomentar que el ayuntamiento colabore más con las asociaciones” (E.14).

También en este municipio sirvió para desarrollar una experiencia participativa. Así lo explica el delegado político de participación ciudadana:

“Se realizó siguiendo un proceso de operación participativa y en ese proceso, que creo que duró aproximadamente unos tres meses, si mal no recuerdo, se recogieron más de 100 aportaciones” (E.13).

Si en algo coinciden la mayoría de los técnicos entrevistados es en la necesidad de tener un marco normativo que fije las reglas del juego, que evite la arbitrariedad y que defina el marco de relaciones entre la ciudadanía y los órganos de gobierno. Los beneficios de la aprobación de reglamentos son prácticamente indiscutibles. Pero tan importante como su aprobación son las metodologías de elaboración para una posterior puesta en marcha de experiencias de éxito, así como una mayor consolidación de la estructura participativa y, por consiguiente, una mayor cultura de la participación.

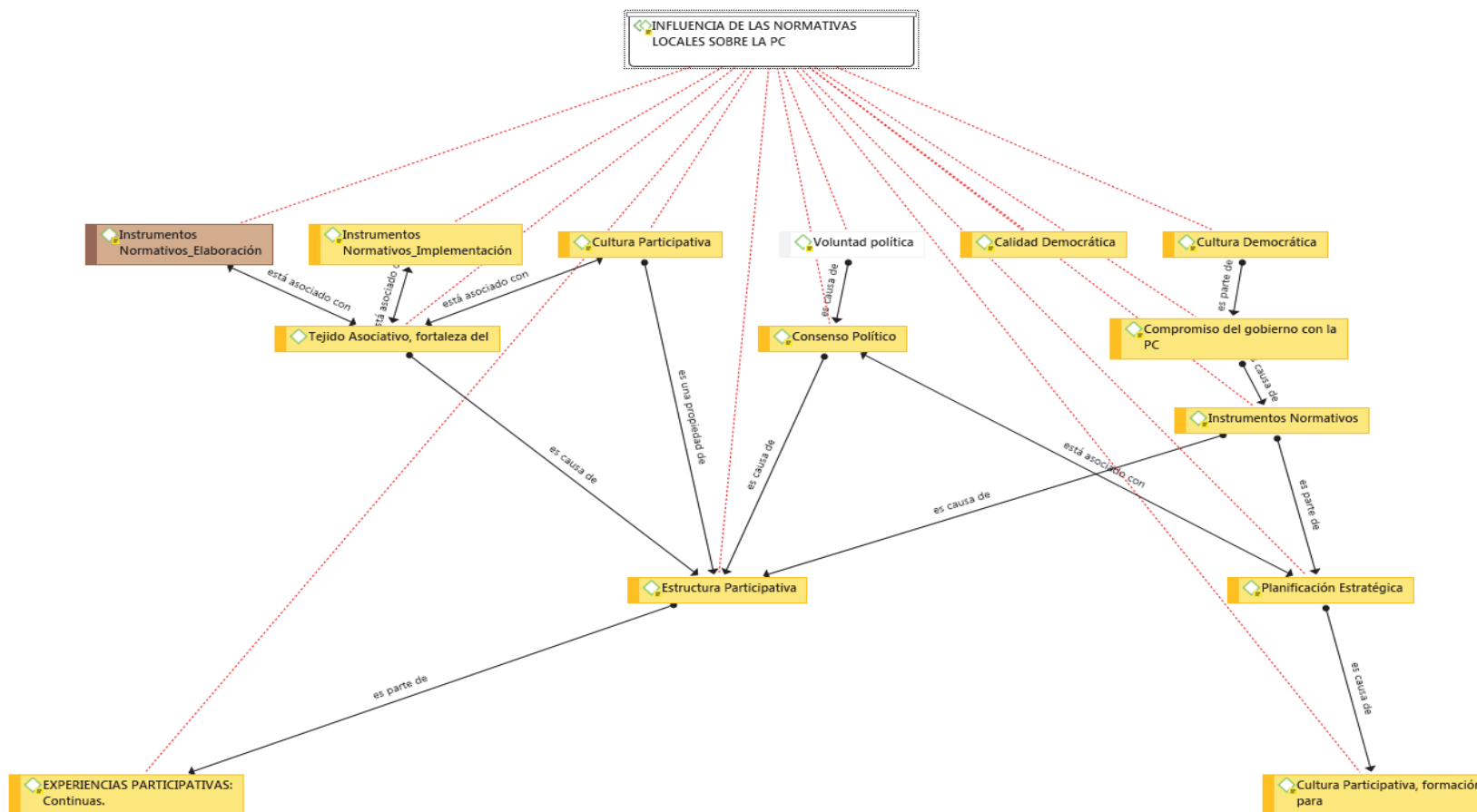
El apoyo a los instrumentos normativos suele ser coincidente por parte de técnicos, políticos y ciudadanos:

“Si el Estatuto de Participación Ciudadana ha influido en el aumento del asociacionismo, yo más que en el aumento del asociacionismo, que es posible que también, sobre todo lo que si se ha propiciado es mayor actividad por parte de las asociaciones y evidentemente, se ha aumentado la participación ciudadana. Es fundamental, si no existe ese reglamento no hay mecanismos para que se pueda dar y, por tanto, la participación ciudadana se queda desarticulada” (E.15).

En ellos se manifiesta la necesidad de una planificación estratégica de la participación como un valor esencial que otorga formalidad, solidez y constancia a los procesos, con el propósito de que no queden en meras anécdotas y que favorezcan el afianzamiento de la estructura participativa en los municipios. De tal modo que se hace necesario el compromiso por parte del gobierno, y si es con el consenso del resto de fuerzas políticas con representación institucional, mejor todavía. Si se desarrolla una metodología participativa en su elaboración que suponga la implicación de parte de la ciudadanía, se conseguirá profundizar, tal y como explica el Gráfico 41, en una mayor calidad democrática y colaborar en un cambio cultural. Para ello, la normativa es imprescindible dado que contribuye a una mejor planificación estratégica que fortalezca desde el inicio el tejido asociativo local y la cultura participativa de la ciudadanía.

GRÁFICO 41

Influencia de las normativas locales sobre la participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia a partir del software Atlas.ti.

Los instrumentos normativos marcan las reglas del juego, coincidiendo la mayoría de los técnicos en la trascendencia que tienen y en el alcance positivo y significativo que puede tener la metodología con la que son elaboradas o renovadas. El testimonio de esta técnica lo expresa claramente:

“Ese reglamento, si no se hubiese hecho siguiendo un proceso de deliberación participativa, no hubiera servido para nada” (E.12).

La misma técnica municipal añade la importancia que tuvo el desarrollo del mismo con el máximo número de asociaciones del municipio:

“Hicimos una serie de cuestionarios y recogimos más de cien aportaciones, se hacían informes razonados de las que se podían estimar o de las que estaban desestimadas, bien porque se recogían o bien porque no eran materia del reglamento y bueno el reglamento finalmente se aprobó. Se aprobó en pleno obviamente, pero ya te digo, valió y el mérito que tiene es porque se hizo con todos los sectores de población, con todas las asociaciones” (E.12).

Los reglamentos o normativas municipales relativas a la participación ciudadana pueden desarrollarse siguiendo protocolos participativos, e involucrar a todas las partes que deben ser posteriores sujetos de la acción. Las pautas pueden establecerse de tal forma que exista consenso social a través de metodologías participativas y colaborativas, o de modo que sea el gobierno de forma parcial quien las apruebe:

“Se hace una hoja de ruta con todas aquellas actuaciones municipales que son planes, ordenanzas, reglamentos, planes estratégicos, si todo eso conseguimos que esa hoja de ruta municipal vaya de la mano de procesos de deliberaciones participativas con asociaciones, con vecinos, con ciudadanía, eso será el equilibrio perfecto” (E.12).

Hacerlo de una u otra manera, es la primera aventura que permite medir el logro real y la voluntad política, al igual que la primera oportunidad para generar y suscitar una cultura participativa. Hacerlo por medio de la reflexión y a través de la conformidad colectiva y

del consenso, alcanzado del modo apropiado, producirá las mejores decisiones y el inicio de la cultura del consenso y la participación ciudadana.

Las nuevas normas participativas aprobadas en los municipios deben ser activadas e implementadas para que tengan influencia sobre la ciudadanía, pues tienen que ver con compromisos sociales. Es importante para ello que las primeras experiencias tengan éxito y el grupo perciba que mereció la pena y que el esfuerzo exigido ha obtenido recompensa.

Crear las circunstancias para que se produzca un cambio de actitud hacia la participación ciudadana en la gestión pública municipal es lo que se pretende desde los diferentes municipios, unas veces por exigencia de una ciudadanía convencida y comprometida, otra por parte de gobiernos implicados en las nuevas formas de hacer política. Así lo expresa uno de los políticos a cargo de la participación ciudadana de una de las grandes ciudades de la Región:

“El trabajo fundamental que se hizo inicialmente con el estatuto luego permitió ir un paso más adelante, y es digamos, una punta de lanza en cuanto a la democracia directa, la democracia participativa y directa de los vecinos” (E.16).

También algunos técnicos comparten la misma opinión, al considerar que es una forma de recuperar la cercanía con la ciudadanía y un mecanismo de legitimación de la herramienta que marcará las reglas del juego para el desarrollo de proyectos, el acceso a la información, la participación en los diferentes órganos y determinará las vías para la comunicación entre los diferentes sujetos de la acción participativa:

“Cuando tú vas a poner en marcha -necesito elaborar una ordenanza, un reglamento- hay que hacerlo con proceso de deliberación participativa. Hay algunos compañeros que se asustan, pero esto ahora mismo está muy interiorizado” (E.12).

En los municipios más pequeños, también encontramos lugares en donde la elaboración y acuerdo social entrañan una primera gran experiencia en el compromiso y la participación. Así, en este pequeño municipio, afirma este ciudadano:

“Si se hizo a través del ayuntamiento, se hizo el Reglamento de Participación Ciudadana y se formó [...] se hicieron diferentes asambleas por barriadas y de cada barrio se eligió un representante que eran los que acudían realmente a las reuniones de participación ciudadana, pero para eso se tuvieron que ir haciendo unas asambleas y de cada asamblea salió un participante de cada barriada” (E.3).

La vía normativa no debe marcar exclusivamente las pautas de la participación ciudadana en el momento de la propuesta o elaboración de las políticas municipales, debe además trazar la guía para un posterior desarrollo, seguimiento y evaluación de las mismas. Por consiguiente, se ha analizado el discurso referido a la elaboración de la normativa, y si éstas acaban implementándose y desarrollándose:

“El propio Estatuto de Participación Ciudadana que en su momento fue muy vanguardista, porque incluso contempla desde la participación directa en los plenos de los ciudadanos hasta las consultas que se pueden elaborar en determinados temas de importancia, también la estructura en las nuevas corrientes que hay ahora, bueno que todo es muy rápido, muy mediático. Imagínate que ahora a través de las redes todo es casi instantáneo, entonces hay que tomar decisiones de flexibilizar ese tipo de estructuras” (E.15).

El análisis cuantitativo realizado en el capítulo anterior ha facilitado el examen sobre cómo los ayuntamientos aprueban de forma gradual sus propios instrumentos normativos y reglamentos. A través de los discursos, se ha examinado cómo en la mayoría de los territorios esta normativa no está siendo implementada. Incluso, algunos políticos desconocen su existencia por haberse aprobado en otros mandatos. El origen de la falta de desarrollo y de conocimiento puede estar en el poco impulso y motivación institucional, y en la escasa exigencia de la ciudadanía para su implementación, es decir, como causa de una exigua cultura participativa:

“Actualmente sigue en vigor el RPC que se elaboró en 2006, siguiendo directrices de la FEMP, sin participación ciudadana” (E.19).

El desconocimiento de estos instrumentos los convierte en ineficaces, al ser aprobados sin el suficiente consenso político y social y sin el posterior refuerzo para el desarrollo de

la norma, debido, en ocasiones, a la resistencia de su aplicación al consideráse las de difícil aplicabilidad. Los contextos varían de forma considerable atendiendo a la metodología aplicada, apareciendo municipios en los que los estatutos se han elaborado sin contar con la ciudadanía:

“No se contó con las asociaciones para la creación, yo no estaba, porque se hizo en la anterior legislatura que gobernaba el Partido Socialista y se fue haciendo en las comisiones” (E.8).

También se ha dado el caso de municipios en los que la ciudadanía ha sido clave en su elaboración, dilatando el proceso para obtener el máximo consenso, tanto ciudadano como político:

“El proceso de elaboración de este estatuto fue arduo, es decir, duró varios años porque está claro que tiene que salir con el mayor consenso posible, tanto por parte de los grupos políticos municipales que tiene que apoyar de alguna forma que este estatuto se lleve a efecto, también con el consenso de la ciudadanía, de las distintas asociaciones, de los distintos grupos que tienen que estar apoyando la creación de este consenso” (E.15).

La implementación de instrumentos normativos participativos, reglamentos y estatutos es de escasa aplicación en la mayoría de los municipios de la Región, tanto es así que en algunos de ellos ni los propios técnicos saben que cuentan con normativa propia, además de existir un profundo desconocimiento sobre lo que es la participación ciudadana:

“Desconozco si hay un instrumento normativo específico, pero el municipio es muy activo en actividades sociales, culturales y recreativas. El equipo de gobierno municipal actual es muy colaborativo en las actividades, las promovidas por la ciudadanía y las gestionadas a nivel municipal” (E.10).

La realidad es que la transformación cultural necesaria, el cambio de mentalidades y de conductas, la adquisición de nuevos hábitos y la reorganización político-administrativa que se precisa para hablar de éxito en los procesos no es cuestión de un día, ni del corto plazo y así lo afirma uno de los técnicos municipales entrevistados:

“Creo que afortunadamente estamos viviendo un momento muy fructífero tanto desde el punto de vista tu como investigador o desde la propia universidad que ha tenido un papel importante, pero también en las administraciones que somos las que estamos un poco a pie de calle, las oficinas de atención al ciudadano, el poder poner en marcha, tener una visión más estratégica y poder contar con todos los sectores implicados” (E.12).

También uno de los ciudadanos de otro de los municipios de tamaño medio estudiado refuerza esta idea, y añade la necesidad y la importancia de aprender a participar:

“El problema está en que como no estamos educados a la participación, eso yo insisto mucho, es decir, a veces se pretende que de un día para otro las personas participemos y eso es imposible, no estamos educados y la participación es algo que requiere un aprendizaje, una metodología, y claro para eso tiene que haber un tiempo también. Ese es el principal problema que veo yo también, que muchas veces no da tiempo y más cuando estamos trabajando con partidos políticos, todo se quiere inmediato para venderlo el resultado rápido, y la participación exige un tiempo” (E.9).

Los reglamentos permiten definir las pautas de la participación y, donde ya existen, consolidarlas y legitimarlas. Pero su implementación necesita de la voluntad política y del apoyo municipal, la formación y la capacitación de los técnicos, así como el compromiso y estímulo de parte de la ciudadanía. Con todo, es pertinente admitir que en la coyuntura actual, con la aprobación gradual de herramientas normativas en los municipios regionales y con sus esfuerzos de aplicación, aparece una oportunidad para profundizar en nuevos modelos de gobernabilidad y en una mayor calidad democrática:

“Es como un principio que hay que asumir que es necesario, igual que el de la transparencia o igual que el de la igualdad de oportunidades, u otros principios que la gestión tenemos que tener claro que debe ser así, y por lo tanto no es una cuestión de eficiencia o eficacia, sino de cómo gestionar lo público, y la participación debe ser un elemento fundamental, se tiene que tener claro que para bien o para mal, tenemos que gestionar lo público con participación” (E.15).

La construcción y el fortalecimiento de una red asociativa conectada a nivel intramunicipal convertiría la participación ciudadana en un movimiento global. En un contexto en el que empieza a primar y a cobrar valor la idea de que los pequeños cambios, las pequeñas acciones sumadas, son las únicas que en un mundo globalizado y con los poderes reales tan alejados del territorio, pueden acabar modificando el sistema social.

La elaboración de normativas al margen de la ciudadanía supone desapego, ausencia de empoderamiento ciudadano, desconfianza e incredulidad ciudadana hacia la norma creada. Hay quienes piensan que la democracia representativa y las actuales normas nacionales y regionales conllevan de forma intrínseca, la necesaria participación ciudadana para que el sistema funcione de forma óptima, y que la convocatoria de elecciones es la ocasión precisa para que la ciudadanía se pronuncie. Es importante destacar que este discurso es excepcional entre las personas entrevistadas, como lo es la opinión de este ciudadano:

“Yo sigo pensando que al final el que tiene que decidir es el gobierno que esté, que para eso le han votado, si luego no te gustan como han trabajado pues pon a otro, pero bueno, pues si preguntan y por lo menos se guían con la opinión de lo que han preguntado, pues no sé, creo que puede ser una ayuda para el gobierno” (E.14).

Esta forma de pensar es infrecuente, pero conviene destacar su existencia para señalar que en aquellos municipios donde existe esta consideración por parte de los cargos electos, no suelen existir mecanismos participativos activos y suele haber una cierta confusión entre lo que significa democracia participativa y sus instrumentos con la asistencia cuantitativa de ciudadanos a eventos organizados por el ayuntamiento. A la pregunta de si hay participación ciudadana en su municipio, algunos contestan mostrando una confusión conceptual, algo que suele ocurrir en aquellos municipios donde no existen experiencias participativas:

“Las asociaciones de aquí del pueblo suelen participar en todos los eventos y en todas las cosas que se hacen, suelen participar y ayudar” (E.3).

Así, la opinión de una de las técnicas que debe encargarse de poner en marcha la participación ciudadana afirma que:

“En la actualidad el sistema político tiene muy en cuenta las opiniones y necesidades de la ciudadanía. La democracia refleja el gobierno del pueblo” (E.10).

Sin embargo, en la mayoría de las reflexiones expuestas se expresa una concienciación sobre la necesidad de estos mecanismos participativos y, en ocasiones, suponen un despertar del entusiasmo o de la conciencia sobre la utilidad que los mismos tienen para nuestras democracias:

“Yo no sabía ni lo que era eso, el Estatuto de Participación Ciudadana no sabía ni lo que era, pero ahora mira lo que tengo aquí en un cajón de la mesa (saca el Estatuto de Participación Ciudadana). Lo conocí, me lo he leído, me quedé maravillado de que esto llevaba diez o doce años y al leerlo me quedé entusiasmado, nunca hubiese leído esto, jamás, no sabía ni que existía, ahora sé que existe” (E.17).

Sólo en una ocasión de las 21 entrevistas realizadas encontramos que son los propios ciudadanos los que impulsan su elaboración. Sin embargo, lejos de lo que se planteaba en los objetivos de esta tesis, el éxito es independiente de quién lo impulsa -ciudadanía o gobierno-, siempre y cuando se produzca un proceso deliberativo en la puesta en marcha de las experiencias, se establezcan normas consensuadas que sistematicen los procedimientos y todo ello acabe estableciendo una conexión entre los grupos participantes y las instituciones:

“La institución se hizo eco y bueno también, fue asumiendo que era algo que tenía que llevar a cabo, y a raíz de ahí, después de un largo proceso de elaboración del estatuto, que se hizo sin intervención, que es importante, de la administración, el estatuto lo elaboró las asociaciones de vecinos. Ahí no intervino el municipio, no intervino el ayuntamiento” (E.16).

La elaboración e implementación de instrumentos normativos, la existencia de un discurso de acuerdo y de desacuerdo, acaban ejerciendo influencia y compromiso político y ciudadano de quienes se implican. La puesta en marcha tanto de experiencias aisladas como continuas, de base asociativa e individual, dan lugar al surgimiento de la curiosidad participativa y de una incipiente cultura de la participación que mejorará la calidad democrática de nuestro sistema político:

Nos damos cuenta que hemos ido creando apariencia (discurso, práctica) pero no hemos ido creando cultura [...] hemos de superar el 'destiempo' que llevamos en el tema y conseguir introducir la cultura de la participación en el sustrato de la política. (Puig, 2004, p. 362)

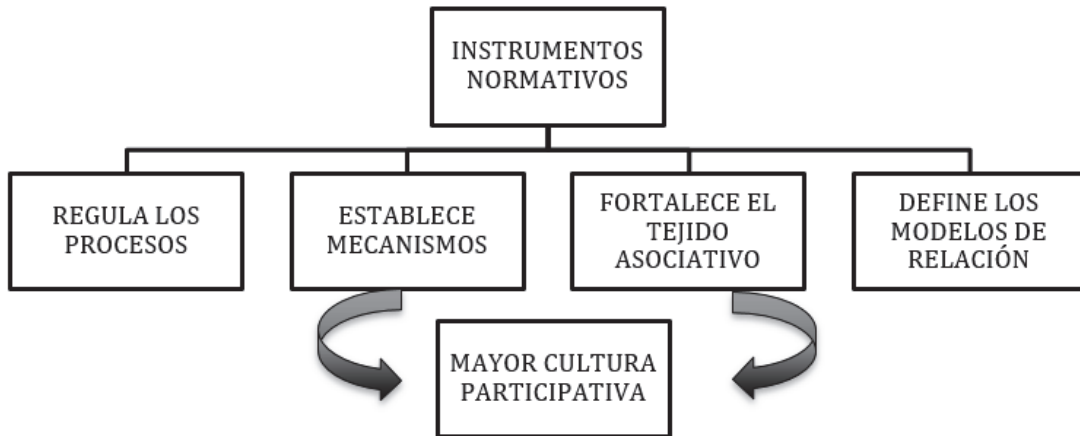
Debe tener un carácter explicativo, el hecho de que en aquellos municipios donde no existen experiencias participativas ni se manifiesta una necesidad por parte de la ciudadanía o de los gobiernos, exista un mayor grado de satisfacción con la democracia. Así esta autoridad pública de un municipio en el que no se han elaborado experiencias viene a afirmar que:

“La principal demostración de la participación ciudadana en la democracia española, se materializa en la elección de los representantes políticos a través de los procesos electorales” (E.19).

Estos comentarios contrastan, sin embargo, con la menor satisfacción que muestran aquellas personas en cuyos municipios existen experiencias estables y continuas de participación debido a un espíritu más crítico sobre el sistema político, las instituciones y la democracia.

Los instrumentos normativos en los municipios suponen un gran valor por dos motivos: en primer lugar, muestran el compromiso del gobierno al transformar el discurso en herramienta y facilitar la acción y, en segundo lugar, ofrecen garantías a los procesos que se ponen en marcha pues regulan el tipo de estructura que se quiere construir, los canales necesarios y regula la forma de relación entre los sujetos de la acción. En la Figura 13 se sintetizan las principales ventajas de las normas regulatorias para la cultura participativa.

FIGURA 13
Las ventajas de las normas regulatorias



Fuente: Elaboración propia.

Para que la participación no se convierta en una experiencia puntual, y vaya tomando la forma de un elemento más del sistema, es preciso que se establezcan mecanismos estables:

“Si no existe ese reglamento no hay mecanismos para que se pueda dar, por tanto, la participación ciudadana se queda desarticulada. Puede existir puntualmente en torno a algún tema que sea emergente, prioritario en esos momentos, puede haber algún movimiento ciudadano para reclamarlo, defenderlo, o para que se lleve a cabo, pero no habría una estructura que le diese cabida a todo, a ese movimiento participativo” (E.15).

En aquellos municipios en los que existe una normativa consolidada, elaborada desde el consenso político y ciudadano, se observa una mayor fortaleza del tejido social, y se puede decir que concurre una relación directamente proporcional entre la solidez de las estructuras participativas existentes en el municipio y los procesos puestos en marcha y vinculados al tejido asociativo y social:

“Entonces cuando esta nueva corporación entró se hizo un proceso deliberativo, tuvimos nuestra fase de consultas, fase de debate, la fase de retorno, al final se terminó con una asamblea y en la asamblea ya se expuso lo que es el borrador. Se

partió de un texto que como no había nada se hizo un texto que claro, como no había nada pues se hizo un borrador para que la gente pudiese opinar” (E.7).

Estar de acuerdo en la elaboración, tanto en los procedimientos como en la redacción final asegura, que las personas después deban cumplirlas y respetarlas compartiendo una realidad común y conectada, además del sentimiento de ser valorados.

Las normas participativas cumplen una triple función: por un lado, lograr una planificación estratégica de los procesos, definir los modelos de relación entre ciudadanía e institución, y regular las herramientas y los canales que permiten la participación (ver Figura 14).

FIGURA 14

La función triple de las normas participativas municipales



Fuente: Elaboración propia.

Los instrumentos normativos muchas veces son consecuencia de la existencia real de estructuras participativas fuertes, pero su elaboración permite repensarlas y la implicación de un mayor número de ciudadanos permite la cohesión como grupo y, lo que es más importante, tener una visión adecuada y actualizada de la realidad grupal o comunitaria.

Existe un gran desfase entre unos municipios y otros en cuanto al desarrollo de normativas. Esa diferencia tiene su base en dos circunstancias, de un lado la fortaleza del

tejido asociativo y su conciencia, y de otro que esa robustez vaya acompañada de la sintonía institucional, del apoyo municipal, administrativo y político para que puedan desarrollarse y consolidarse las experiencias. Así, se podría señalar, como un elemento potenciador, el factor consenso, que tiene su máxima convergencia y consolidación en la deliberación:

“En X [Ciudad] [se] está desarrollando el Reglamento de Participación Ciudadana que se hizo en 2007, pero anteriormente ya había habido un Reglamento de Participación Ciudadana que se modificó por este, y además de este reglamento, que tiene una ordenanza de régimen interno, también hay otra normativa, otras estructuras, como la de los consejos asesores en cada una de las concejalías, en la mayoría no en todas, que componen el ayuntamiento. Y también permiten la participación aunque de manera limitada, y también se está abierto a la participación de la ciudadanía a través de Interbarrios en las comisiones municipales, aparte de eso también existe una estructura territorial que permite la participación de la ciudadanía a través de las juntas de zona, que también está desarrollado a través de una ordenanza de división del territorio. Estos son los instrumentos fundamentales que tenemos y que facilitan la participación de la ciudadanía en el ámbito municipal” (E.15).

La aprobación de las normativas era una cuestión de oportunidad política, dado el discurso asumido por todas las fuerzas políticas. El debate ciudadano favorable y la oportunidad y empuje de organismos supramunicipales como la FEMP, convierten su desarrollo e implementación en una cuestión incontenible hacia una cultura participativa. Esto obliga, a disponer recursos para la movilización y para la elaboración de herramientas participativas que coloquen las semillas para, en el medio plazo, contar con una ciudadanía activa, un tejido asociativo empoderado, robusto e integrador:

“En un proceso democrático uno tiene la misma posibilidad que otro de proponer cosas y defenderlas y luego cuando hay que tomar decisiones, cuando hay cinco propuestas y hay que elegir entre elegir tres, pues lógicamente hay que generar esa cultura democrática” (E. 16).

La evolución es positiva y son cada vez más los municipios murcianos que disponen de normativas propias. A día de hoy, los municipios que no disponen de normativas propias participativas en la Región están concentrados en un alto porcentaje (93,6 %) en municipios de menos de 20 mil habitantes.

Se ha insistido en los discursos, desde las diferentes perspectivas, en que las normativas existentes en los municipios ayudan a asentar las bases y marcar las reglas del juego de la participación como paso fundamental para seguir avanzando. Sin embargo, deben estar combinadas con las experiencias de éxito, basadas en la percepción de utilidad que los ciudadanos tienen sobre los procesos y las emociones que se desprenden de estas experiencias, las que terminan por trascender entre los miembros del grupo y pueden guiar las futuras conductas positivas sobre la participación y colaboración con el gobierno local.

6.10 Elementos que favorecen una estructura participativa sólida

La estructura participativa en un municipio se constituye con una ciudadanía comprometida e implicada, por tanto, con un movimiento asociativo fuerte, un gobierno con voluntad política para compartir el poder y establecer los cauces necesarios y los recursos para facilitar la participación, junto a una normativa que garantice regularidad e igualdad en los procesos. El éxito de las experiencias será una de las piezas que favorezca su continuidad, el elemento que sume entusiasmo y genere mayor compromiso y colaboración en las próximas prácticas. Este técnico matiza a qué se refieren los ciudadanos:

“Cuando se habla de intereses particulares creo que hay que contemplarlo desde la perspectiva de que yo soy ciudadano y vivo en un territorio determinado o en una calle y esa calle puede mejorar. Evidentemente la mejora yo la percibo a corto plazo, pero es un modelo de ciudad, lo que pasa que en ese modelo de ciudad algunas personas por formación o por diversos elementos, pues su territorio es más reducido que para otros, entonces para alguna gente su territorio acaba en su calle y para otra gente su territorio es el mundo, ya depende de la formación que tenga. Yo no creo que los intereses particulares [...], todo son intereses particulares” (E.15).

La unión, el compromiso mutuo y la solidaridad, pueden encontrarse en la búsqueda de soluciones a problemas que afectan a la comunidad más que en la defensa de intereses más generales que afectan a la humanidad. La toma de decisiones conjunta es la puesta en práctica de la participación que hace a todos los actores corresponsables de esas decisiones. Así, una de las técnicas lo expresa del siguiente modo:

“Yo he sido partícipe de esa decisión, o sea, el que incluyan al grupo en toda esta toma de decisiones me parece muy importante, y me parece muy importante por supuesto para poner en marcha las políticas públicas, es decir, yo estoy totalmente convencida de que cuando acceden a actuaciones de cierto rigor, es decir, actuaciones que van a cambiar pues la forma de vida de un municipio, porque estamos hablando de un municipio, estoy totalmente convencida que hay que hacer que formen parte del grupo los vecinos y lo máximo posible” (E.5).

Cabe resaltar aquí, que aunque existen una pluralidad de intereses en un mundo globalizado, es preciso recordar que mayoritariamente la ciudadanía se mueve por intereses próximos o locales. Si el logro de los objetivos propuestos en las experiencias es exitoso acabará contagiándose el entusiasmo, y el retorno positivo acabará estimulando la participación ciudadana y el deseo por colaborar en la solución de los problemas que afectan a su entorno. Así lo expresan varias técnicas de participación ciudadana de diferentes entidades locales:

“Todo esto genera una cultura participativa y sobre todo el ciudadano, sea asociado o no asociado, que ve que su participación o su aportación en un cuestionario se ha visto reflejada en algo que se ha hecho verdad” (E.12).

Es necesario que las decisiones se transformen en realidades y que a las experiencias se les dé la máxima difusión:

“Hace falta conocimiento que hay mucha gente que no sabe lo que es [...], lo normal es lo que te he comentado antes -para qué vamos a estar participando si luego esto no llega-, entonces lo que yo siempre veo fundamental es cuando tú haces la fase del retorno, cuando la gente ve que efectivamente. En mi opinión personal, claro” (E.7).

Se trata de, para afrontar la crisis de legitimidad del sistema político, convertir la participación ciudadana en una oportunidad que permita extender un comportamiento cívico. Para ello, son precisos nuevos e innovadores espacios participativos y soluciones contundentes e innovadoras que impliquen a la ciudadanía, permitan afrontar los nuevos desafíos y encontrar las soluciones a los actuales problemas sociales. En este sentido, es fácil convenir la necesidad de una estructura participativa que permita planificar y estructurar la participación, con el apoyo institucional y el compromiso ciudadano.

6.10.1 La percepción de utilidad de la participación ciudadana

En las sociedades actuales, el tiempo tiene un precio muy alto dada su escasez y estará bien invertido si son mayores los beneficios obtenidos, en forma de satisfacciones, consecución de objetivos, solución a los problemas, etc., que los costos que implica participar. El apoyo institucional y el papel de las administraciones se torna, por tanto, clave para que la balanza sea positiva.

Para que la percepción de la experiencia asociativa sea positiva es habitual que deba existir una aprobación, implicación y apoyo institucional hacia el tejido asociativo, y una planificación estratégica que favorezca el compromiso de la ciudadanía a través de canales participativos. Así, técnicos de la administración afirman que:

“Debido a que algunas actividades son subvencionadas y, al percibir ayudas (económicas, de personal o de instalaciones...) facilitan a que las asociaciones y demás grupos realicen actividades y propicien la participación ciudadana” (E.10).

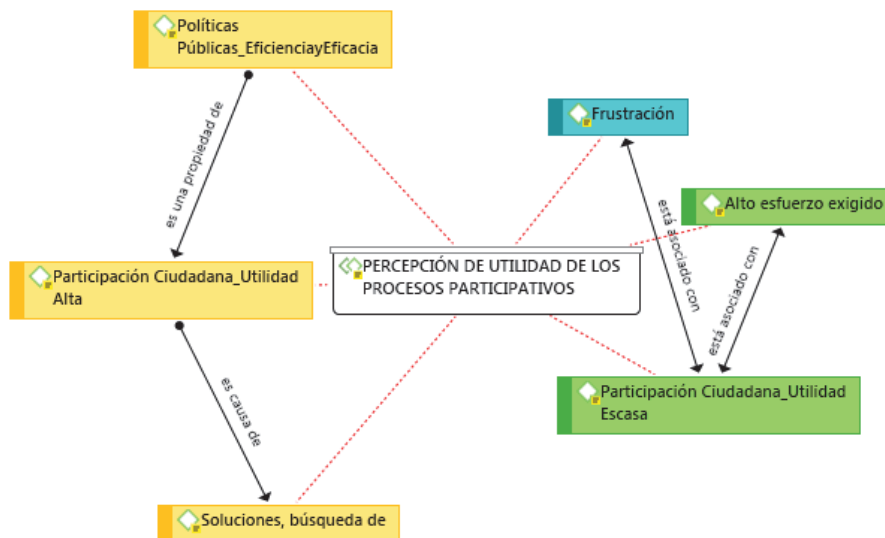
Los factores de mayor influencia son aquellos vinculados a la identificación con el entorno físico y emocional del ciudadano, como se observa en los discursos cuando se hace referencia al barrio, a la calle o al pueblo. Hablar de funcionalidad o utilidad alta supone referirse a las experiencias positivas o de éxito que se han tenido respecto a las prácticas participativas y que motivan al ciudadano para repetir la experiencia. El éxito, en esta ocasión, puede definirse como el contrario del sentido de frustración y fomenta un mayor compromiso cívico y un mayor activismo social por la defensa de intereses generales, pero sobre todo locales. Uno de los ciudadanos entrevistados, de un municipio de tamaño medio y muy vinculado al movimiento asociativo de su ciudad, señala que:

“La participación ciudadana es el termómetro perfecto para tomar el pulso a la democracia, incluso de un pueblo, que parece algo un poco absurdo, pero así es, es decir, cuanto más participen los ciudadanos en la decisión de cualquier tipo, de infraestructuras, hasta servicios, hasta en qué se emplean a nivel cultural, por ejemplo, el dinero, mucho más efectivo” (E.9).

Cómo se ha intentado sintetizar en el Gráfico 42, la participación requiere un alto esfuerzo por parte de la ciudadanía en forma de inversión de tiempo, de renuncia al tiempo familiar y al tiempo privado, y ese sacrificio precisa verse recompensado por medio de la resolución de los problemas planteados que reporta una especie de sentimiento de alta utilidad, bien a través del reconocimiento público por el logro de objetivos para la comunidad, bien, por ese sentimiento altruista de mejora de la eficacia de las políticas públicas. Cuando no existe un retorno a esa inversión, normalmente el sentimiento ciudadano es de frustración, lo que inmoviliza a la ciudadanía para iniciar futuras experiencias.

GRÁFICO 42

Percepción de utilidad de la participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia con apoyo del software Atlas.ti.

La valoración del cumplimiento de una petición produce un efecto positivo, y aquello por lo que somos recompensados acaba produciendo el mismo efecto:

“Todos los vecinos votamos, todos los vecinos podíamos votar y dar nuestra opinión, que en principio dijeron que iba a ser vinculante y lo fue, y luego con ese mismo sistema se hicieron presupuestos participativos y creo que fueron cien mil el primer año y luego doscientos mil, y pues también al final en el primero se votó para hacer un bulevar deportivo y tal, que yo que salgo a correr por allí siempre veo gente. Y en el segundo, pues a la gente le dio porque quería contenedores y pues se renovaron los contenedores” (E.14).

Se advierte en repetidas ocasiones cómo la labor activa de las administraciones públicas a través de las actividades planificadas, acaba fomentando, de forma deliberada o involuntaria, el reconocimiento identitario, el empoderamiento ciudadano y finalmente la participación en la defensa de los intereses que les afectan:

“El año pasado creo que fueron unos cuatro mil euros, este año no lo sé, pero bueno que eso nos ayuda a hacer otras actividades adicionales, siempre suma. Y luego a parte del apoyo de subvenciones, el apoyo institucional es importantísimo porque, aunque no te den dinero, si tú haces algo y ellos te ayudan a promocionar, pues los medios que tiene un ayuntamiento para promocionar, medios de comunicación y demás, son importantísimos” (E.14).

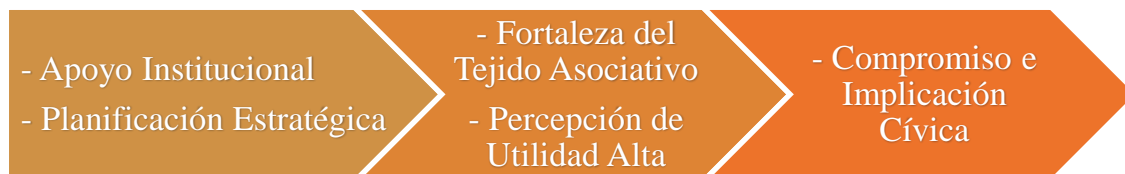
El apoyo institucional se convierte también en una forma de hacer que la gente acabe organizándose para recibir así el compromiso y el apoyo de la administración. Se constituyen para hacerse cargo de sus asuntos, pero también para recibir ayuda institucional en forma de subvenciones u otros dispositivos materiales (espacios, instalaciones, publicidad y colaboración). El hecho de tener que estar organizado para poder recibir una subvención, como afirma este técnico, se convierte en una forma de regulación social:

“La gente sabe que si quiere recibir ese apoyo institucional tiene que estar asociado, y el estar asociado a la misma vez, hace que sea más fuerte y que haya mayor compromiso en el desarrollo de la actividad en defensa de los intereses de ese colectivo” (E.15).

El apoyo de las instituciones a los colectivos y asociaciones obliga al desarrollo de actividades que justifiquen esa confianza, y para ello debe existir una planificación estratégica, tanto de la administración como de la organización. La consecuencia de esta planificación es la motivación de desarrollar lo planeado, eso fortalece al grupo y supone un compromiso cívico con la comunidad, pues han de devolver en forma de actividades e implicación el apoyo que la principal institución municipal les ha prestado (ver Figura 15).

FIGURA 15

Elementos básicos para generar el escenario de la participación ciudadana en el ámbito local



Fuente: Elaboración propia.

Este esquema básico es fruto de la agrupación de los factores relevantes que influyen en el impulso participativo en el ámbito local: la voluntad política del gobierno municipal materializada en el desarrollo de normativas participativas y desarrollo de una estructura administrativa dotada de recursos humanos y materiales. Si añadimos una planificación estratégica, y consensos políticos para que las experiencias permanezcan en el tiempo, permitiría fortalecer el tejido asociativo. Si se suma que las experiencias se transforman en mejoras para la ciudadanía y el entorno, se cultivará un compromiso recíproco, una corresponsabilidad mutua entre gobiernos locales y ciudadanía.

Dadas las dificultades propias de la estructura municipal para su transformación, ampliación de plantillas, de recursos y el traslado de ese compromiso institucional con las nuevas formas de gobernanza, lo óptimo es que concurra una alianza o pacto político entre todas las fuerzas políticas con representación institucional. El afianzamiento de todos estos factores, “puestos a ‘fuego lento’” (E.18), como dice una técnica municipal, generará el caldo de cultivo necesario para el desarrollo de esa nueva cultura democrática y todo lo que de ello se deriva (ver Figura 16):

- Cohesión social; fortalecimiento identitario.
- Nuevas alianzas: de espacios de enfrentamiento a espacios de colaboración.
- Nuevo modelo de relaciones entre institución y sociedad.
- Nuevos espacios de gobernanza.

FIGURA 16***Factores generadores de nuevos escenarios locales***

Fuente: Elaboración propia.

El apoyo institucional a la participación ciudadana y a los procesos participativos bien sea en forma de subvenciones o en disposición de infraestructuras como espacios para la participación, contribuye a reforzar las relaciones sociales entre los miembros de la comunidad, a generar vinculaciones y compromisos con los problemas de los otros y, a través de las experiencias de codecisión, también cierta cooperación y corresponsabilidad con las decisiones del gobierno. En consecuencia, contribuye a fortalecer el sentido de pertenencia y de utilidad de lo que se está haciendo. Así lo explica uno de los responsables públicos de una de las ciudades más habitadas de la Región:

“La administración, cuando a una asociación de vecinos le da una subvención, las propuestas las hace la propia asociación de vecinos, por lo tanto, aquellas cosas que se van a desarrollar, en función de los recursos que se les facilita, por lo tanto, ahí el protagonismo es de los vecinos y vecinas” (E.19).

Otros técnicos aprecian que los recursos son una forma de dar estabilidad al agrupamiento y, por tanto, permitirle la planificación:

“Es básico, pero fíjate, no solamente por la parte económica o de infraestructura, que está claro que es mucho más fácil que organicen actividades cuando tienen a su disposición, pues todo lo que es el equipamiento municipal que tenemos, sino también por la planificación en sí, es decir, cuando tú les das una ayuda económica, les das una subvención, les obligas a sentarse, a planificar, a sistematizar el trabajo, a realizarlo y a dar cuenta luego de lo que han hecho” (E.5).

Al mismo tiempo, es a través del involucramiento y el impulso vecinal desde donde se constituyen las actividades, atendiendo a las demandas del entorno y sus necesidades. Pero no únicamente por la disposición de recursos para realizar sus propias actividades, más bien porque ayuda a fortalecer el tejido asociativo.

La implicación del gobierno con las experiencias participativas y las actividades del tejido asociativo se convierte en esencial para el propósito de cualquier gobierno que quiere conocer lo que ocurre en su entorno, y aumentar su implicación. Ejemplo de ello es lo que menciona este técnico municipal:

“Las instituciones son las que marcan los procesos y las impulsoras, porque aquí en participación ciudadana pasa como en las demás cosas, hay gente que sí lo hace porque ama al pueblo y lo hace todo por el bien del pueblo” (E.15).

El modo de interrelación entre la sociedad civil y las instituciones y sus gobernantes también es razón de motivación para los ciudadanos y representantes políticos. Entre otros, este ciudadano expresa la percepción que le provocó conocer los procesos participativos en su municipio:

“El ayuntamiento estaba ahí pues para pagar el IBI, para cuando tenías un problemita bajabas, lo solucionabas y poco más, donde había un alcalde, unos concejales que estaban allí y poco más. Pero al entrar en esta dinámica empiezo a entender, prácticamente, al culturizarme, a ver lo que hace un ayuntamiento, cómo se compone, cómo se gobierna, los entresijos, que hay unos concejales, que hay un alcalde, el cual llego a conocer porque mi anterior alcalde para mí era un cartel y un nombre” (E.17).

La importancia de reducir distancias con la ciudadanía y potenciar este mismo sentido de cercanía lo expresa también esta política de otro municipio murciano, aunque sin hacer referencia a un modo sistemático de hacerlo, a un método participativo:

“Tenemos que saber escuchar, estar con ellos, tener contacto, contacto diario con nuestros vecinos, que no nos moleste que nos paren por la calle, que nos llamen, escucharlos, y si los ayudas, ellos te van a guiar a realizar, o sea, si tú los escuchas, ellos te van a ayudar a realizar una buena gestión” (E.8).

Por todo lo anterior podemos concluir que las herramientas participativas abren el camino para reequilibrar las relaciones entre autoridades políticas, funcionarios públicos y asociacionismo. Las motivaciones para reducir las distancias entre gobernantes y ciudadanos están basadas en intereses mutuos e intereses particulares de cada una de las partes, pero es un mecanismo efectivo para democratizar y recuperar la confianza en esas relaciones.

6.10.2 La importancia del consenso político para la participación ciudadana

La gran competencia electoral que existe en una sociedad cada vez más polarizada ideológicamente muchas veces obstaculiza los pactos de consenso que requieren las políticas participativas, y todas aquellas acciones públicas que precisen el medio o largo plazo para su desarrollo. Para construir la realidad común y un pensamiento colectivo, es necesario que exista una alianza y una visión compartida de las soluciones a implementar para recuperar la legitimidad en las instituciones.

Sembrar una cultura participativa requiere entendimiento, y para que no dejemos de identificarnos con el grupo es necesario que no se polaricen las actitudes afectiva e ideológicamente:

“En 2019 no se realizaron Presupuestos Participativos en Cartagena porque se quedó gobernando en minoría el Partido Socialista y no consiguió el apoyo del resto de partidos para llevarlos a cabo” (E.19).

En este sentido, el consenso entre las élites políticas se convierte en algo imprescindible para conseguir una cultura del diálogo y del consenso. Como indica este técnico, de no ser así, las experiencias participativas pueden ser interrumpidas:

“Este fenómeno se vino abajo porque hubo un cambio y se entendió que el presupuesto tenía que estar centralizado y los institutos municipales fueron desapareciendo...” (E. 15).

Por supuesto, la creencia y voluntad política para apostar por este modelo de democracia también es un factor imprescindible. Si los gobiernos y sus representantes siguen pensando que la democracia representativa es suficiente, el reto y la apuesta por nuevos mecanismos directos de participación no tendrán el suficiente impulso y apoyo:

“No sé porque desde la política se ve como una injerencia que los vecinos y vecinas o tener más cuota de participación, yo creo que sería al revés, creo que los políticos deberían, porque son la democracia, deberían decir: Oye cuando tengo que tomar una decisión que tengo dudas... pues vamos a ver que dicen los vecinos” (E. 16).

O sigan pensando que los mecanismos participativos son innecesarios, como piensa este político, la implantación y mejora de la calidad democrática será complicada de implementar. No debe olvidarse que todavía en nuestro país, el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana son voluntarios de cada administración:

“La democracia española yo creo que es una de las más actualizadas en relación a lo que democracia se llama, en cuanto a participación. Toda democracia que al final el ciudadano tenga una libre elección cada periodo de tiempo, llámese cuatro

años cuando se hacen las elecciones, yo creo que se da esa participación ciudadana” (E. 8).

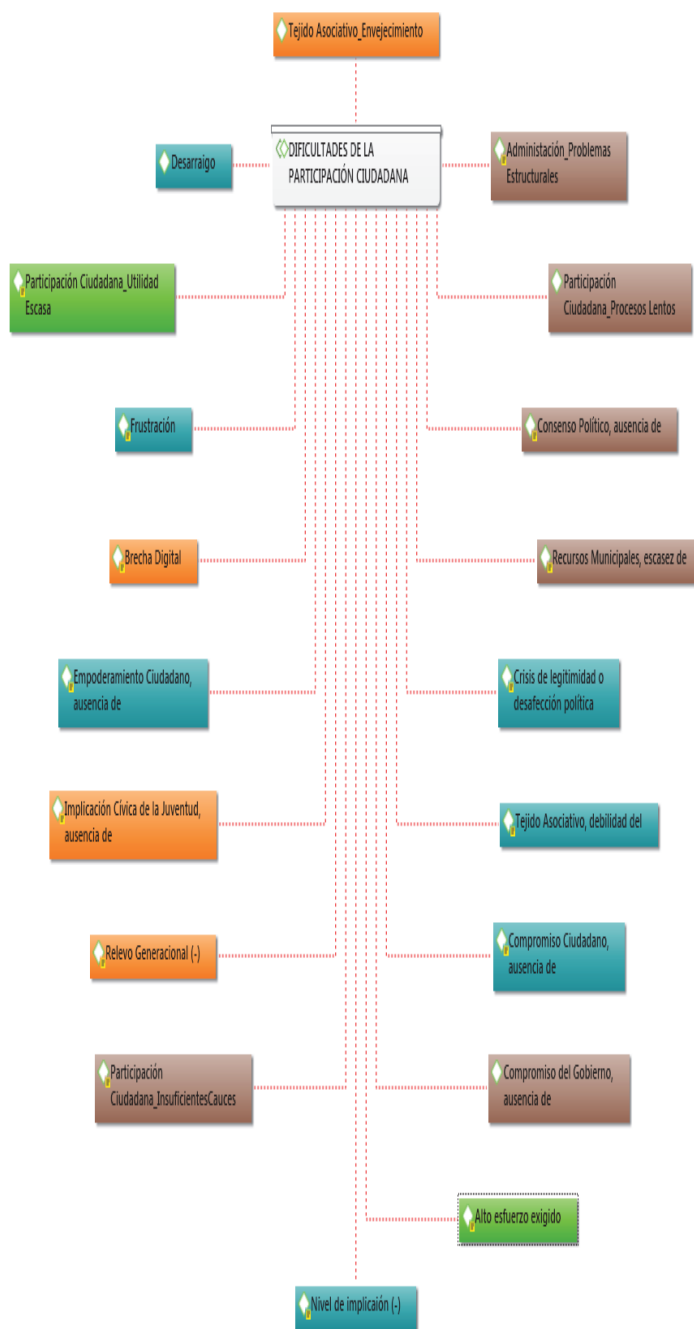
En los escenarios locales deben planearse estrategias en el medio y largo plazo, que permitan sensibilizar, así como entrenar a los gobiernos y a la ciudadanía en la importancia de establecer nuevos paradigmas que favorezcan las condiciones para la transformación social. Para sentar estas bases es preciso lograr el consenso político de las organizaciones políticas.

6.11 Análisis de las dificultades de la participación ciudadana en el ámbito local

Desde el ámbito académico se considera el espacio local como el más propicio para el desarrollo de las prácticas participativas (Schneider, 2007). Sin embargo, esta entidad política menor no está carente de dificultades como la propia estructura administrativa, la falta de motivación de la ciudadanía o la debilidad del tejido asociativo. También constituyen limitaciones la ausencia de consensos políticos o la falta de voluntad política de alguno de los actores que participan en la estructura participativa, así como el alto esfuerzo que exige mantenerse en los procesos y en las relaciones con el poder. Esta inversión de tiempo, atendiendo a la desigual distribución de este recurso entre hombres y mujeres en nuestra sociedad, así como entre tramos de edad, hace que exista una vinculación del tejido asociativo con el envejecimiento y masculinización del mismo. No obstante, aún con todas estas dificultades, el entono municipal ofrece mayores oportunidades y posibilidades de participación que el espacio supramunicipal para las expresiones participativas. A lo largo de este extenso análisis iremos estudiando las dificultades de la participación apreciadas en el contenido de las entrevistas (Ver Gráfico 43).

GRÁFICO 43

Dificultades de la participación ciudadana en el entorno local



Fuente: Elaboración propia con apoyo del software Atlas.ti.

En las experiencias participativas concretas de los municipios regionales, se pueden encontrar problemas y dificultades comunes al gestionar y desarrollar las experiencias participativas. Las dificultades provienen tanto de los gobiernos locales como de la propia

ciudadanía. En aras de superar en el futuro estas problemáticas, se hará un análisis sistemático de las principales dificultades que perciben los principales protagonistas de la participación ciudadana en el ámbito local de la comunidad murciana.

6.11.1 Más allá del territorio: El tránsito de un tipo de comunidades ancladas al territorio a la generación de comunidades cibernéticas

En la actualidad se dispone de nuevos medios tecnológicos que unidos a las formas tradicionales de participación proporcionan combinaciones apasionantes para ampliar la toma de decisiones.

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) se suman a las nuevas transformaciones sociales, y establecen nuevos tableros de juego con innovadoras oportunidades. Pero estos nuevos escenarios virtuales son imprevisibles y nada controlables, al menos por parte de los actores clásicos y las élites políticas.

El significado de comunidad ha ido modificándose en las últimas décadas. Fenster (2005) estudia los vínculos que se producen en la era de la globalización, entre la gestión del territorio por parte de la ciudadanía y las cuestiones de identidad alejadas del territorio. La capacidad de abstracción también marcará los modos de participar, pues el territorio se acerca o aleja, según se contemple el mundo. Tal y como señala este ciudadano:

“También hay mucha gente que participa por el global, sobre todo la gente que está metida en asociaciones, quizá el ciudadano no pero el que se mete en una asociación es porque de alguna forma quiere colaborar y al final la gente de las asociaciones creo que estamos un poco más mentalizados en ese pensamiento así global, y participa para que la sociedad sea un poco mejor, sobre todo a través de las asociaciones. Es más por convicción de alguna causa” (E. 14).

En el actual contexto surgen nuevas comunidades cibernéticas y aspectos novedosos que generan modernas formas de sentir pertenencia a un espacio, a una colectividad o a identificarse con un asunto de interés. Pero no solo es el contexto y las formas de relacionarse lo que cambia, también cambian las finalidades o naturaleza de las nuevas agrupaciones preocupadas por cuestiones concretas de mayor alcance y sus funciones de

influencia. Son formas transformadoras de los modos convencionales de relación y generadoras de innovadores cauces para la participación que permiten espacios más plurales, integradores y modernos.

Estos espacios, en los que la intervención de los Estados no está lo suficientemente regulada, se convierten en oportunidades de interconexión entre problemáticas compartidas entre diferentes sectores sociales y territorios; son comunidades que admiten que movimientos, antes locales, se puedan tornar globales. Por tanto, lugar como espacio físico y sentido de pertenencia ya no son tan inseparables como lo fueron en el pasado.

6.11.2 El envejecimiento del tejido asociativo tradicional y la brecha digital como dificultad

Esta investigación se centra en las formas clásicas de participación en los municipios de la Región, sin entrar a investigar la formación específica de otro tipo de comunidades virtuales que integradas a los procesos podrían suponer la forma de integrar a las nuevas generaciones en las nuevas experiencias locales. Además, tendría el efecto de trascender lo local en global. La virtualidad que permiten las nuevas herramientas digitales supondría trascender el ámbito municipal y, en el caso de interactuar con instituciones, hacerlo con aquellas de carácter supramunicipal.

Cabe decir, que dentro de estas nuevas comunidades se suelen generar vinculaciones interpersonales motivadas por intereses comunes y aspiraciones compartidas, exactamente igual que en los colectivos tradicionales. Tampoco se debe pasar por alto que las comunidades cibernéticas son tan reales como las ancladas al territorio; si bien, ni las instituciones, ni las estructuras asociativas clásicas las han sabido integrar en sus redes de interrelación como puede verse a continuación:

“Es lo que también falta, ese empujón que también se lo decíamos a las federaciones de que al mismo tiempo que se les exige a las instituciones que haya una participación ciudadana más participativa, pues que también haya un cambio generacional de gente joven que se vaya adaptando a las nuevas tecnologías” (E.19).

De ahí, qué todavía a caballo de dos mundos, se noten las consecuencias en el vaciamiento del tejido asociativo tradicional, el envejecimiento del mismo y la brecha digital, principales dificultades de la participación ciudadana municipal. Las nuevas formas de comunicarse y relacionarse basadas en tecnologías digitales marcan nuevos tableros de juego con innovadoras oportunidades. Al inicio de la investigación se explicaban las debilidades, pero también las enormes ventajas que las comunidades virtuales resultantes de estos nuevos espacios pueden ofrecer, entre ellas la rapidez en la adquisición de información y la alta interactividad de los actores que intervienen en las mismas. Ofreciendo innovadoras herramientas para mejorar la calidad democrática y facilitando la inclusión de distintos sectores de la sociedad. Como explica Lévy (2004) haciendo surgir ideas como la de democracia en tiempo real.

Una de las grandes deficiencias señaladas por los técnicos, los políticos y los propios ciudadanos es la ausencia de relevo generacional, la falta de actualización del asociacionismo tradicional municipal y de las administraciones, que se perciben como demasiado burocráticas, lentas y pesadas, insuficiencias que llevan a la pérdida del potencial democratizador que tienen realmente las herramientas digitales:

“Hay veces que las asociaciones de vecinos pequeñas tienen sus dificultades, entonces a veces todo eso genera una serie de burocracia que tira a mucha gente para atrás y entonces ¿Qué ocurre? que estos servicios que se deciden por los vecinos o vecinas, para evitar todo este tipo de burocracia o aspectos legales que algunos vecinos o vecinas tienen dificultad para ver cómo abordan, lo que hacen es que sea la propia administración la que dé el servicio” (E.16).

Estas situaciones llevan a afirmar, como lo hace este político dedicado en parte a la participación ciudadana, que la falta de actualización y modernización del asociacionismo dificulta cada vez más el trabajo de las administraciones públicas con el tejido asociativo tradicional:

“Hay gente que no está adaptada a la modernización que te pide hoy el día a día, y hace que al final, no es que lo estemos haciendo mal desde el ayuntamiento, sino que el fracaso se produce de que no hay cambios en esas asociaciones de mejorar, que decirte, de trabajar. Que ahora en las instituciones se trabaja a través

de la firma electrónica, pues está costando mucho trabajo esa adaptación porque son personas que no están muy familiarizados con el ordenador, por ejemplo, y cuesta mucho intentar involucrar el trabajo con las redes sociales, las publicaciones, el llamar a los vecinos, motivar de que un pueblo o un barrio con gente activa pues puede salir adelante, y puede apoyar y puede reivindicar” (E.19).

Se observan obstáculos de otra naturaleza como la falta de relevo generacional y el envejecimiento del tejido asociativo tradicional, la falta de implicación de la juventud con las políticas públicas municipales y el territorio, o el grado de frustración ante experiencias inconsistentes, aisladas y sin retorno, que conllevan la sensación de un tiempo desaprovechado y de poca utilidad.

También se puede aseverar, como lo hace una de las técnicas de la participación ciudadana de la Región, que el asociacionismo vinculado al territorio está cada vez menos activo:

“Pienso que el tejido asociativo, aunque numeroso en cuanto a todas las asociaciones que hay, es débil y que necesita apoyo institucional para fortalecerlo y darle un sentido que pienso perdió hace años” (E. 19).

La ciudadanía es consciente de la situación por la que atraviesa el movimiento asociativo y la importancia de incorporar nuevos colectivos como el de la juventud. Aunque se observa una falta de autocrítica y se le culpabiliza de falta de compromiso:

“Si que le veo una cosa, que hay un estándar de edad algo alto, que son ciudadanos muy motivados pero que estamos en una banda de edad alta, si acaso lo que veo que tiene que venir es el relevo generacional, ahí sí que hay que trabajar, esa juventud está a sus cosas” (E.17).

Este mismo ciudadano seguidamente afirma que la gente joven “está a sus cosas” o está en otras dimensiones de la participación social a las que las formas convencionales de relación con las instituciones no alcanzan. Esa grieta entre un tipo de asociación pegada al territorio y otro tipo de colectividad virtual se manifiesta como una preocupación entre

algunos de los perfiles entrevistados. La mayoría de los técnicos transmiten que existen considerables dificultades a la hora de desarrollar experiencias que precisen del tipo de herramientas digitales, pues la mayoría de los entrevistados las siguen viendo lejanas y lo expresan así:

“Nosotros hemos dado un paso adelante, y a pesar de que te ves gente que con mucho esfuerzo se ha incorporado a conectarse, a leer, a tener correo electrónico, a hacer un zoom, cosas que también hemos tenido que dar el paso y que en esta pandemia que ha sido muy negativa pues ha tenido esa parte positiva” (E.17).

Eso hace realmente complejo que las experiencias trasciendan del ámbito municipal y que se pueda atraer a un sector de la sociedad que está totalmente familiarizado con este tipo de instrumentos y lenguaje. Como expresa este mismo ciudadano, la participación necesita experimentarse en lo más cercano. Debe tener retorno visible para que genere más adeptos (recompensa) y para que se genere el orgullo de conseguir las mejoras en el entorno cercano. Aquellas recompensas en forma de objetivos cumplidos ayudan a reforzar las actitudes favorables a la participación ciudadana, pues se ha entendido que existe un alto grado de coincidencia y coherencia entre el esfuerzo que se nos exigía y la consecución de objetivos. Esta secuencia fomenta que las actitudes vayan siendo cada vez más optimistas:

“La participación en este sentido es mucho más a nivel local, que al final cuando tu votas algo y lo ves, votas que quieres más contenedores y ves que el de tu esquina lo han cambiado, por decirlo de alguna forma, y al final eso en los pueblos depende de la gente que esté, no creo que influya tanto el partido político” (E.14).

El hecho de que la participación ciudadana está sufriendo cambios por el proceso intenso de digitalización de las actuales sociedades es evidente. El giro digital y las nuevas sociabilidades asociadas ha generado el surgimiento de nuevas comunidades virtuales en el ámbito de la participación que deben ser implicadas en los procesos de toma de decisiones políticas. Si no se tiene en cuenta la nueva comunidad que interactúa en el espacio digital se estará debilitando la gobernabilidad y, por tanto, la calidad de las democracias actuales y futuras. La no sincronización e integración de las comunidades

analógica, propia del tejido asociativo clásico, y digital en las prácticas participativas institucionales, supone una visión incompleta de la realidad social.

De tal modo que se observa como necesaria una actualización no solo tecnológica de los agentes clásicos de la participación, sino también de perspectiva de pensamiento para asumir que la conectividad es parte de la colectividad, y que las nuevas posibilidades ya no tienen por qué estar vinculadas, exclusivamente al entorno físico.

La brecha digital y la ausencia de una cultura participativa que dé sentido a los tiempos de la participación y que dé valor a la acción política, en su sentido más amplio, es una de las limitaciones que se encuentran todavía en el ámbito municipal.

6.11.3 Ausencia de normativa regulatoria de los procesos y burocratización de los mismos

La falta de regularización y la ausencia de una normativa concreta que le conceda un carácter regular y confiera de la suficiente entidad normativa y estabilidad política los procesos participativos para que su práctica sea habitual y, sobre todo, que no esté sujeta a interpretaciones por parte de los diferentes actores políticos, o civiles, se puede considerar como una de las dificultades de la participación ciudadana. De tal modo, que se configura como un paso fundamental marcar los criterios de los procesos de decisión colectiva, unas reglas colectivas y compartidas. Así hablan los vecinos sobre la regulación indicando que:

“Lo primero que para que una actividad siga es tener un plan, tiene que estar regulado, es decir, si una cosa crece como un cáncer no va a ningún sitio, es como una avenida, pasa un río de agua y hace destrucción, para que el agua dé fruto tiene que ser pausada, en el momento adecuado y en la dosis adecuada, una explosión de agua produce daño” (E.17).

Aumentar la complejidad de los procesos a causa de una alta burocratización, se convierte en e un inconveniente, sobre todo, para aquellas asociaciones con escasos recursos y con un entramado envejecido:

“La sociedad nuestra tiene ciertas complejidades, exige determinadas cosas a cualquier asociación por muy pequeña que sea y a veces pues, esto impide... pues hay una traslación al ayuntamiento de este tipo de cuestiones” (E. 16).

Este esfuerzo exigido a las asociaciones para dar el salto de lo analógico a lo digital, contribuye a establecer vínculos con las instituciones y a tener que profundizar en una mayor cultura participativa, en un mayor apoyo institucional y compromiso social. Así lo cree el edil de participación ciudadana de uno de los municipios de la Región donde se ha desarrollado el Reglamento de Participación Ciudadana y donde la trayectoria participativa es una de las más asentadas de la Región, lo que ha permitido el desarrollo de diferentes experiencias:

“Imagínate que ahora a través de las redes todo es casi inmediato, entonces hay que tomar decisiones de flexibilizar ese tipo de estructuras que el peso de la burocracia sea el menos posible, porque la burocracia sí que aburre y desincentiva, es decir, cuando tú a un vecino o a una vecina en vez de hablar de los problemas que le interesan tienes que dedicar el 70 u 80% a temas burocráticos, eso sí que aburre” (E.16).

La falta de compromiso e implicación de la institución municipal, así como problemas derivados de una estructura administrativa desactualizada y muy burocratizada, son obstáculos que reman en contra de la participación ciudadana en los municipios murcianos. Son necesarias estructuras estables que permitan una estructura de organización ciudadana en el medio y largo plazo. Regulada, y con instrumentos inclusivos para modernizar esa estructura asociativa clásica basada en relaciones que se producen en el ámbito físico y analógico. Deben abrirse y regularse nuestros espacios en el mundo digital, para flexibilizar la participación a la ciudadanía no organizada o a las nuevas generaciones que se organizan a través del mundo virtual.

6.11.4 Dificultades asociadas a los actores de la participación ciudadana

Los actores de la participación ciudadana en el ámbito local son, de un lado, la sociedad civil, organizada y no organizada y, de otro, los gobiernos locales con los funcionarios públicos y los cargos electos o políticos. Unos y otros, se constituyen en los protagonistas

de la interlocución en la participación ciudadana y, entre ambos, deben establecerse los cauces o canales participativos.

Como ya se ha dicho, se pasó de un movimiento asociativo que en sus orígenes tenía un carácter crítico y reivindicativo, a una época como la actual en la que las asociaciones se dedican a la realización de actividades propias subvencionadas por las entidades locales y amparadas por ellas, que colaboran con la administración si son requeridas para ello y cuyas presiones de exigencia quedan desdibujadas.

Lo cierto es que, si esta colaboración se extiende a todo tipo de decisiones políticas y al diseño de las políticas públicas, la administración puede hacerse una institución más funcional, eficiente y transparente, como afirman la mayoría de las personas entrevistadas, además de ampliarse el compromiso ciudadano y la corresponsabilidad en la toma de decisiones. Así en el discurso político podemos escuchar exposiciones como esta:

“A ver si, en cuanto a la parte de eficiencia está claro si hay más personas trabajando por un objetivo común obviamente será más fácil conseguirlo y siempre será mejor y por la parte de eficacia lo que comentábamos también de la corresponsabilidad, es decir, asumirlo como cuando tu asumes algo como propio, lo valoras más, se difunde mejor y al final haces que sea más perdurable en el tiempo” (E.6).

Aunque, como señalan algunos cargos públicos municipales, no es solamente una cuestión de mejorar la funcionalidad de la administración, sino una cuestión ética y de compromiso cívico para mejorar la calidad democrática:

“Hay una gran parte de vecinos y vecinas que se mueven fundamentalmente porque consideran que la democracia es participación y que los ciudadanos y ciudadanas tienen que jugar un papel fundamental” (E. 16).

Que la participación ciudadana es una cuestión ética que debe incorporarse al actual sistema político es una reflexión que se comparte también por la clase política de la gran mayoría de los municipios, con independencia del tamaño poblacional y de la ideología:

“Si conseguimos tener una ciudadanía educada en participación ciudadana, que realmente se interesa por su municipio, tendríamos el cien por cien de garantías de que las políticas públicas funcionarían sin esfuerzo: todo se realizaría a través de la búsqueda del bien común” (E.19).

Además, algunos técnicos estiman que el hecho de que las decisiones sean tomadas por una pequeña élite elegida por el pueblo no supone garantía de mayor eficiencia ni de mejor eficacia:

“No tiene por qué ir en detrimento de la eficacia de las decisiones que se tomen, o de la gestión que se haga, al final la eficiencia o la eficacia no está asegurada en que la toma de decisiones sea de un grupo pequeño o sea de un gran grupo a través de la participación” (E.15).

Por otro lado, la ciudadanía de los municipios elude el conflicto con la clase política, quizá temerosa de perder los privilegios adquiridos, quizá recelosa y cautelosa por miedo a ser utilizada en la contienda política. Los discursos parecen evidenciar la desmovilización que supone la politización del asociacionismo y del aprovechamiento político del tejido asociativo:

“Este fenómeno, que era muy participativo no tenía detrás una estructura ciudadana que le diese cobertura a todos esos mecanismos de participación, y además por el momento social y político en el que vivía el municipio, pues había enfrentamientos, se crearon dos federaciones de asociaciones de vecino, era muy conflictivo y eso le quitaba posibilidades a esos mecanismos de participación que habían” (E.15).

Así, el consenso político y social en los municipios se convierte en una prioridad para que exista una estabilidad y solidez en el movimiento:

“Es muy importante que contemos con la gente implicada que son los que también tienen bastante peso en las asociaciones, como son las empresas, la corporación municipal y por supuesto nuestros vecinos” (E. 13).

Ante el retraimiento de la ciudadanía, ante la utilización del asociacionismo para fines políticos, surge la importancia en los gobiernos locales de avanzar en los mecanismos participativos desde el máximo consenso de los partidos de la corporación. Si todos lo incorporan en sus discursos porque no alcanzan pactos que ofrezcan la estabilidad que se precisa para este tipo de políticas ciudadanas. No todos lo alcanzan, pero sí la mayoría lo reclama:

“Yo pienso que la ideología no debe ser un factor determinante en esto, estamos hablando de valores democráticos, de herramientas, de métodos, de técnicas que nos ayudan a tener una mejor gestión” (E.13).

Es difícil oponerse a este tipo de consensos y pactos por la participación cuando se ha convertido en un pilar fundamental en los discursos de todas las ideologías. Los políticos lo necesitan para planificar, los ciudadanos lo reclaman y a los técnicos les urge para que su trabajo tenga una continuidad:

“En participación lo básico es que siempre tiene que haber un equilibrio, mi objetivo es partir de un pacto político, que no siempre se consigue, un pacto político me refiero entre todos los grupos políticos que conforman la corporación municipal” (E.12).

Los consensos políticos y la firma de pactos políticos institucionales son las únicas recetas para garantizar proyectos, a medio y largo plazo, y asegurar que no se desarrolle una polarización partidista del tejido asociativo. Esto permite un mayor bienestar y comodidad a la ciudadanía y la planificación más allá de los periodos de mandato.

Este tipo de pactos o consensos impide que los cambios de gobierno interrumpan las experiencias, e impide rupturas con la programación política anterior en materia de cultura participativa. Este pensamiento cortoplacista de las políticas públicas le viene muy mal al cultivo de la participación que precisa de constancia, reposo, permanencia y estructura:

“¿Qué pasa? que justamente en 2015 cambia la corporación, entonces el proyecto que iba a iniciar se dejó en “stand by” porque el alcalde que había consideró, con

buen criterio, según yo, que como la siguiente corporación entraba a final de 2015, pues que fueran ellos ya los que iniciaran el proyecto” (E.7).

Los consensos en política ofrecen confianza a la ciudadanía y al tejido asociativo, permitiendo la necesaria planificación al proyectar el futuro desde la necesaria certeza y confiabilidad, para no esperar grandes cambios.

Para concluir el apartado de las dificultades centradas en los actores principales de la participación ciudadana, cabría señalar que una de las dificultades más destacables por parte de los técnicos y de los políticos, lo constituyen los bajos niveles de compromiso y participación de la sociedad civil en estos procesos locales:

“La participación requiere un esfuerzo, la comodidad siempre existe, dedicarse como dicen los italianos “al dolce far niente”, bueno yo solo a disfrutar y tal, la participación requiere esfuerzo, requiere dotar tu tiempo y si lo requiere, se puede hacer pero lo requiere” (E. 17).

Esta política lo expresa así:

“Tenemos un problema con el tejido asociativo, pero, aunque le hemos dado muchas vueltas no encontramos la solución definitiva para que la gente se asocie, es muy difícil” (E. 8).

Esta concejala de otro municipio se refiere a la ausencia de implicación de la siguiente forma:

“No hay ningún otro tipo de implicación porque la mayoría de la gente, bueno, para que las asambleas funcionen, para sacar las propuestas y demás es algo como bastante complicado” (E. 6).

Son muchísimas las expresiones de técnicos y políticos en este sentido. La tarea está en conseguir el compromiso de todos los actores involucrados, si bien es cierto que la experiencia aumentará ese compromiso ciudadano:

“Nuestro objetivo de gobierno, el que la gente se sienta cercano, se sienta escuchado y que vean que esas propuestas que se hacen que no son locas y que tienen mucho de pragmático. No están acostumbrados, no estamos acostumbrados a ver al político de turno y cuando les estás contando una cosa que es verdad, que no les estás engañando” (E. 2).

El compromiso de la administración, y la alta burocracia también se manifiesta como una de las dificultades de la participación ciudadana. No sólo es necesaria la formación de la ciudadanía sino de los propios técnicos para reducir la resistencia a que agentes externos participen en decisiones administrativas.

Hasta aquí se han analizado las diferentes dificultades que ha de abordar la participación ciudadana para poder implantarse en el ámbito local de la Región de Murcia. Se trata de establecer herramientas para que lo que nace desde la voluntad de corregir defectos de la democracia representativa, no acabe siendo una forma más de establecer redes clientelares. Y que estas nuevas estrategias no se perciban como una forma alternativa de sustituir la democracia representativa, pues ambas fórmulas de gestión de la sociedad son enriquecedoras para la democracia y son complementarias.

CAPÍTULO VII

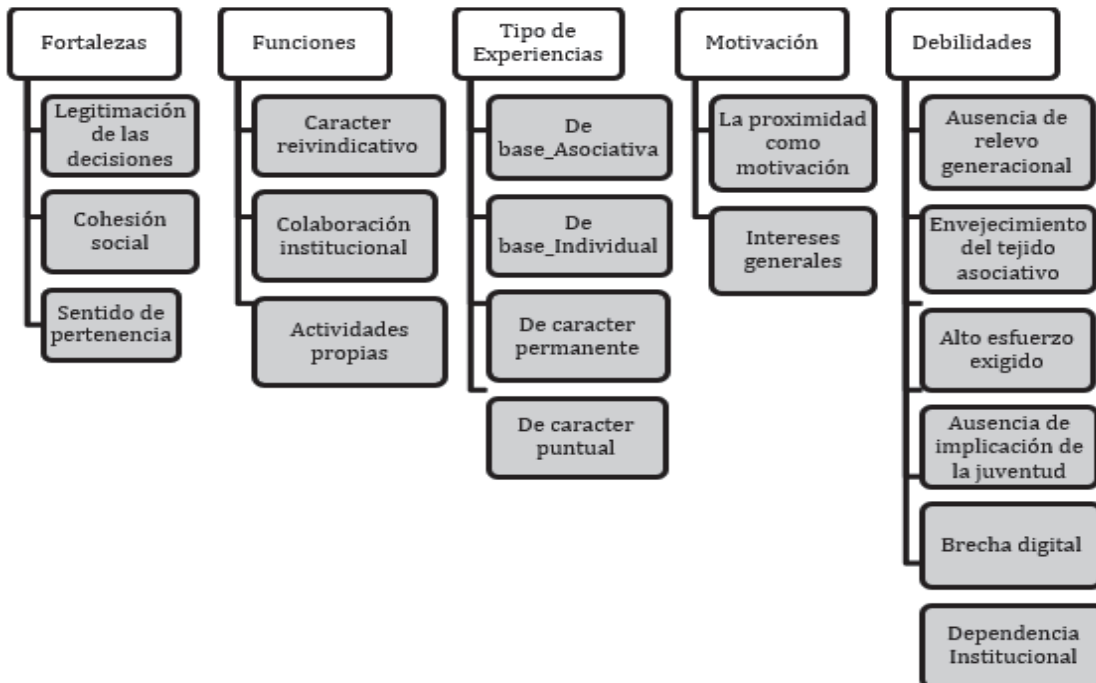
CONCLUSIONES

7.1 Las dimensiones de la participación ciudadana y sus dificultades en el ámbito local

Tras la evaluación y análisis de los diferentes diseños institucionales y experiencias participativas en el ámbito local de la Región de Murcia, se plantean las conclusiones de la investigación. Son muchos los factores asociados que inciden de forma positiva y en ocasiones negativa en los procesos participativos de los municipios. No siempre se dan las mismas oportunidades para participar en las ciudades, puesto que muchas veces depende de variables frecuentemente sujetas a las condiciones del contexto en el que se desarrollan las experiencias. Identificar y analizar los factores que han incidido en el desarrollo de la participación ciudadana ha sido uno de los objetivos principales marcados en esta investigación y es en este capítulo, en el que se hará una recapitulación de los factores más determinantes (ver gráfico 44) de la participación ciudadana en el ámbito local de la Región de Murcia, y de las oportunidades que los gobiernos disponen para que se desarrolle esa participación.

GRÁFICO 44

Las dimensiones de la participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia con base en Atlas.ti.

Se señalaba al principio que los procesos de participación de la ciudadanía en la elección de los representantes que conforman el modelo de democracia representativa han ido consolidando la democracia en nuestro país. También se puede destacar que el propio desarrollo de la sociedad y los nuevos contextos de incertidumbre y de pérdida de las seguridades sobre las que se sustentaba la modernidad, llevan a la ciudadanía a reclamar una intervención mayor en la gestión de lo público, dando lugar a múltiples experiencias de exigencia en tal sentido. Estas exigencias plantean la necesidad de profundizar en el modelo participativo de la ciudadanía, más allá de la mera ocasión de intervenir en la elección de los representantes.

Estos nuevos contextos de disminución de los niveles de confianza hacia el funcionamiento de las instituciones y el rechazo hacia la política tradicional son manifestaciones de una cultura de desafección política que se impone y está llevando a una crisis de representación (Rosanvallon, 2006). Al mismo tiempo que emergen nuevas

formas de participación ciudadana con el objetivo de convertirse en la respuesta a esa crisis de confianza.

En este trabajo se han analizado las diferentes dimensiones de la participación ciudadana y las dificultades a las que se enfrentan las experiencias en el ámbito local. Entre ellas se encuentra la propia estructura administrativa altamente burocratizada, la falta de motivación de la ciudadanía o la debilidad del tejido asociativo que no se adapta a los procesos de digitalización de la sociedad. También constituyen limitaciones la ausencia de consensos políticos o la falta de voluntad política de las autoridades, así como el alto esfuerzo que exige mantenerse en los procesos y en las relaciones con el poder. Esta inversión de tiempo, atendiendo a la desigual distribución de este recurso entre hombres y mujeres en nuestra sociedad, así como entre grupos etarios, hace que exista una vinculación del tejido asociativo con el envejecimiento y masculinización del mismo. Tampoco en todos los municipios se dan las mismas oportunidades participativas, pues depende de múltiples variables que han de combinarse de forma que los procesos se ajusten a las características de cada contexto. Sin embargo, se convierte en algo trascendente la alineación entre capacidad para participar (ciudadanía), y la oportunidad de hacerlo (institución).

Las sociedades modernas son cada vez más complejas y diversas, probablemente acompañado por el desarrollo de la comunicación digital, el crecimiento de las ciudades y el cambio de valores en las sociedades occidentales actuales. Por tanto, no se trata solamente de que de forma simbólica las entidades locales se vuelquen en generar espacios abiertos a la participación, es más importante crear las oportunidades adecuadas para que la ciudadanía pueda ocupar esos espacios, es decir, potenciar la capacidad de participar. Cuando ambas cuestiones, oportunidades y capacidades, no están alineadas es cuando surge la insatisfacción de los de abajo y la frustración de los de arriba.

Son diferentes los actores de la participación en el ámbito local, entre ellos las instituciones públicas que a través de su voluntad política dotarán los procesos de normativas legales y las experiencias de contenido a través de la cantidad de poder que estén dispuestos a ceder, así como de los recursos que dispongan para crear una estructura de participación sólida para relacionarse con la ciudadanía. Las administraciones públicas

locales también han de enfrentarse a la lucha contra sentimientos de frustración, intentando aumentar la percepción de utilidad de los procesos participativos para la toma de decisiones públicas como mecanismo de motivación para la ciudadanía.

Entre los condicionantes de la participación se encuentran el tamaño de los municipios, los recursos disponibles, la capacidad ciudadana para participar en los procesos, la cantidad de poder cedido para ser gestionado por la voluntad popular, y el grado de conflictividad política que suponen los procedimientos en cada uno de los municipios. Cuando se hace mención en el desarrollo de la investigación a la capacidad de la ciudadanía, se hace referencia en todo momento a que en la sociedad civil se esconde una multitud de actores sociales, con diferente condición social y distintas capacitaciones, con un enorme desfase en cuanto a conocimientos y formación, así como en cuanto a motivaciones. Es importante resaltar estas características porque las oportunidades participativas que proponen los ayuntamientos no son tan heterogéneas y no tienen por qué ser válidas para toda la diversidad, lo que ayuda a explicar por qué a mayor complejidad social, menos funcionan los canales participativos.

Dentro de la propia sociedad civil existen sectores mejor posicionados respecto a sus relaciones con la administración, y estas circunstancias suponen que ciertos actores sociales canalicen los procesos y asuman una posición privilegiada respecto de las autoridades locales pervirtiendo el sentido cívico de la participación, además de dificultar la inclusión social y propiciar que una pequeña élite ciudadana se erija como representante de los intereses comunes de su clase, permaneciendo cercanos a las instituciones por largos periodos de tiempo. De nuevo, las personas en situación de vulnerabilidad y exclusión social quedan al margen de las decisiones. Incluso se percibe una ausencia de jóvenes y mujeres en el tejido asociativo clásico, en las estructuras participativas, y entre los interlocutores con los gobiernos. Así, la formación de redes de dependencia clientelar se convierte en uno de los riesgos limitantes para el desarrollo de la participación ciudadana.

Otros elementos importantes que forman parte de los impulsos motivadores que empujan a los ciudadanos a la acción es, entre otros, la percepción de utilidad de las experiencias. La ciudadanía percibe que unas buenas políticas participativas permiten atinar y

perfeccionar las políticas públicas de los gobiernos locales desde la necesidad real, pues permiten concretar con mayor acierto las problemáticas de la ciudadanía. Con todo, si su esfuerzo no se transforma en realidad y sus expectativas no se cumplen, probablemente los ciudadanos decepcionados no volverán a participar.

Otro de los objetivos planteados al inicio de la investigación era explorar la posible relación entre la ideología del partido que sustenta el gobierno local (alcalde/sa) y la puesta en marcha y consolidación de procesos de participación ciudadana. A este respecto, se ha podido observar cómo los diferentes gobiernos de la Región, independientemente de su ideología, parecen haber entrado en una especie de competición en el desarrollo de algunas prácticas participativas. Se observa la diferente intensidad de la participación ciudadana de unos y otros gobiernos, pero esta cesión de poder está más asociada a cuestiones como el tamaño del municipio y los recursos disponibles, además de a la conciencia participativa de los encargados públicos, que realmente a la ideología del partido en el gobierno.

En el ámbito social, la ideología puede tener efectos negativos sobre la participación en el sentido de que se convierte en una fuente de conflictos y en un factor limitante que debilita el tejido asociativo, dado que la polarización ideológica afecta al compromiso colectivo y tiene un impacto negativo en la estabilidad del proyecto participativo. De ahí que en los municipios con procesos de participación más maduros se acaben desarrollando pactos políticos por la participación, consensos imprescindibles para darle estabilidad a estas prácticas.

Aunque podamos concluir que el partidismo o la ideología partidista no es un motor claro para el impulso de experiencias en el ámbito local, sí parece serlo la desconfianza que la ciudadanía siente hacia el sistema de partidos. El hecho de no reconocer a los partidos políticos como transmisores y moduladores de las problemáticas ciudadanas, lleva a la ciudadanía a recuperar esa responsabilidad y a desarrollar la necesidad de controlar las decisiones públicas. Si bien, esta crisis de legitimidad provoca efectos diferentes entre los ciudadanos. Por un lado, están quienes se alejan de la gestión y, por otro lado, quienes se activan y se interesan por la defensa del bien común reflejándose en una mayor actividad

ciudadana y en mayores exigencias de prácticas participativas, lo que supone nuevos paradigmas de gestión y nuevos objetivos de organización.

Por otro lado, y como se verá de forma más pormenorizada, se puede afirmar que el número de habitantes de los municipios es clave para el funcionamiento de los procesos. Estudiar el impacto del tamaño poblacional era otro de los objetivos marcados al inicio de este trabajo de investigación, y finalmente se ha convertido en una dimensión determinante para el desarrollo de experiencias participativas. Tras el análisis de los datos, se puede concluir que son los municipios de tamaño intermedio y grandes quienes establecen estructuras administrativas que incluyen la participación ciudadana como un eslabón más de la administración. No obstante, estar dotado administrativamente de estructura parece ser una condición necesaria pero no suficiente. Se observa que en los municipios más grandes es más complejo poner en marcha procesos participativos. Quizá la lejanía de las estructuras de gobierno, la gran complejidad social que en ellos existe, la falta de cohesión social y territorial, etc., son los elementos que ayudan a explicar la dificultad de poner en marcha y consolidar proyectos participativos en las grandes ciudades.

Parece fundarse una lógica que permite establecer una relación inversamente proporcional entre las variables abstención en las elecciones municipales y número de experiencias participativas. Se marcaba el objetivo inicial de establecer la relación entre la presencia de mecanismos de intervención ciudadana en los asuntos públicos con los niveles participación electoral local. Sin embargo, aunque pueda parecer lógico que en los municipios donde es mayor la abstención electoral, más ímpetu podría existir por parte los gobiernos por despertar la inquietud política de los ciudadanos a través de canales participativos, no parece cumplirse esta relación. La explicación puramente instrumental de querer llegar a la ciudadanía y conseguir fidelidades en las futuras elecciones a través de estos procesos, no parece tan evidente en el caso estudiado. Se hace complejo establecer una relación entre participación ciudadana y participación en las elecciones locales. De lo que parece haber menos dudas es de que la participación ciudadana puede convertirse en el instrumento que vehicule el cambio de cultura política hacia unos nuevos valores que permitan revertir la desconfianza de la ciudadanía hacia la política y recuperar

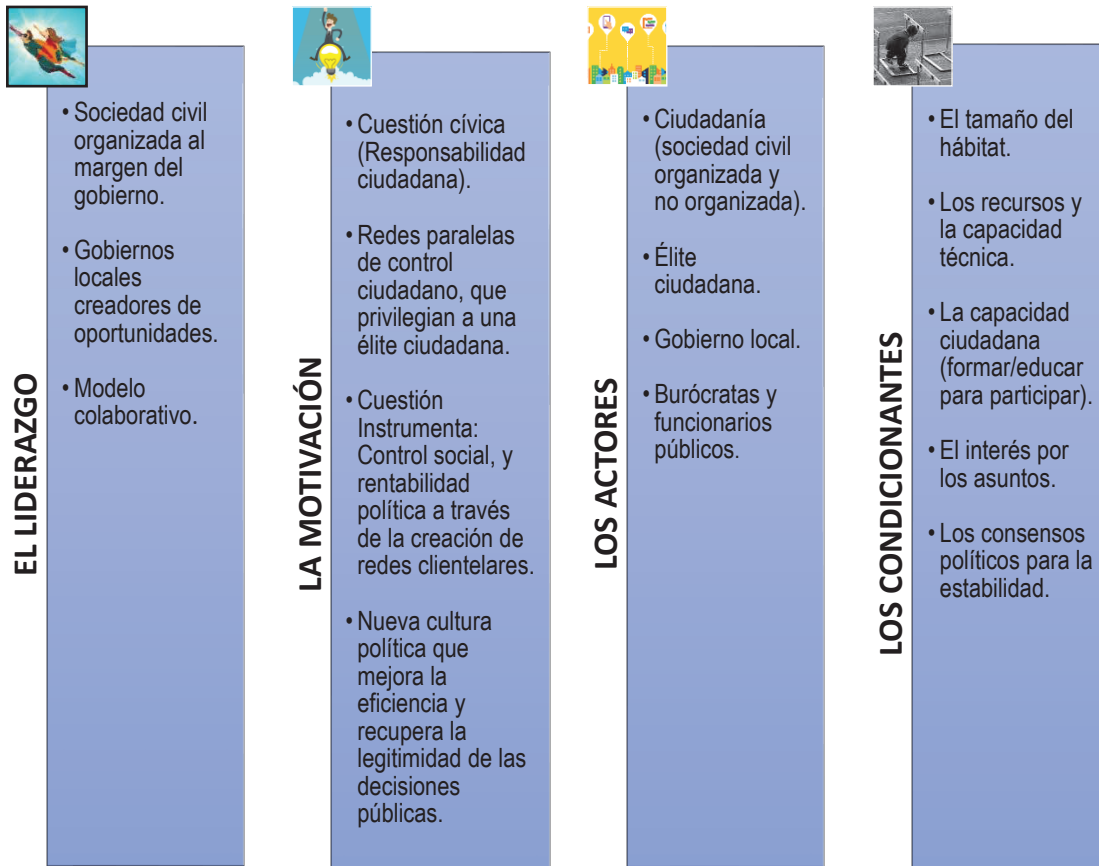
el afecto hacia las instituciones públicas, fomentando, de este modo, todo tipo de participación, incluida la participación electoral.

Si se atiende a la dimensión normativa, en muchos casos su elaboración se ha convertido en una cuestión más estética y modal que práctica. No existe relación entre la aprobación de reglamentación sobre la participación y la promoción de espacios para el desarrollo de experiencias, excepto en aquellos municipios en los que su confección es fruto de un trabajo colectivo previo en asambleas, de la realización conjunta de la norma entre técnicos, políticos y ciudadanos y, finalmente de consensos. Solo en estas circunstancias se ve fortalecida la estructura participativa, y coincide con aquellos municipios que desarrollan experiencias estables en el tiempo. Por tanto, las metodologías utilizadas en los municipios para la elaboración de las reglamentaciones locales de participación ciudadana, contribuye a la implantación de modelos de éxito. Las normativas permiten institucionalizar procedimientos participativos y establecer reglas de juego que doten de seguridad, permanencia y continuidad las experiencias.

Cada vez son más las experiencias municipales que van surgiendo por todo el territorio regional, unas lideradas e impulsadas por la ciudadanía, otras con la promoción de las entidades locales, pero en la mayoría de los casos, con una visión estratégica renovadora y transformadora del municipalismo. En la Figura 17 se resumen los ejes fundamentales de la participación ciudadana sobre la que se desarrollarán las siguientes conclusiones.

FIGURA 17

Elementos fundamentales que generan la oportunidad de la participación local



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo.

El propósito de participar para transformar la realidad social que rodea a los sujetos puede convertirse en la acción colectiva que complementa las claras flaquezas de la democracia representativa y la crisis de las organizaciones políticas tradicionales. Puede convertirse en una forma de superar el declive por el interés público existente. Además, los gobiernos locales se convierten en los escenarios ideales dada la cercanía entre representantes públicos y ciudadanía, sumado a la posibilidad que ofrecen estos escenarios de innovar con nuevos cauces participativos.

Avanzar en una mayor cultura participativa y consolidar espacios abiertos para la implicación ciudadana en los asuntos públicos, no supone exclusivamente influir en el

poder político e institucional, sino que es necesario para disponer de una ciudadanía comprometida que mejorará la calidad de la democracia en todos los espacios de la vida cotidiana.

7.2 La voluntad política como elemento clave del cambio cultural en el entorno local

La realidad social se ha ido haciendo cada vez más compleja y diversa en las últimas décadas, probablemente acompañado por el desarrollo de la comunicación digital, el crecimiento de las ciudades y el cambio de valores en las sociedades occidentales actuales. Por tanto, no se trata de que simbólicamente las entidades locales se vuelquen en generar espacios para la participación, sino en crear las oportunidades adecuadas para que la ciudadanía pueda ocupar esos espacios, es decir, potenciar la capacidad de participar.

Se ha estudiado el resultado de la voluntad política de quienes ostentan el poder que en los municipios se transforma fácilmente en planificación de normativas, recursos técnicos y financieros. La mayoría de los gobiernos locales analizados muestran la voluntad de ceder y compartir ese poder con los ciudadanos a través de canales y herramientas participativas reales y acordes al contexto. Tener claro por parte de los poderes públicos hasta donde se está dispuesto a “redistribuir” el poder es el prerrequisito para saber cuáles son los itinerarios y las estrategias a emprender, y esto es precisamente, lo que no termina de dilucidarse en los discursos políticos.

Teniendo en cuenta estos indicadores para medir la participación se puede concluir que crear una estructura participativa sólida, un escenario del juego válido y estable en el que puedan moverse los sujetos de la acción en las mismas condiciones, contradice el hecho de que el 47,2% de los ayuntamientos de la Región afirme no disponer de ningún personal fijo destinado en exclusiva a la participación ciudadana. Así, se observa la existencia de discurso, pero la mayoría de las veces no se transforma en oportunidades reales de participación y se debe a que la redistribución del poder de los gobiernos locales, en la mayoría de las ocasiones, queda en lo anecdótico.

A esto se podría añadir también la resistencia a ceder espacios de decisión y a cambiar itinerarios tradicionalmente establecidos por parte de los funcionarios públicos, que

muestran resistencias al cambio, probablemente por ausencia de una necesaria cultura participativa que los motive. Esto es percibido por la ciudadanía como obstaculizador de la participación y limitante de sus decisiones señalando la alta burocratización como un elemento condicionante de la frustración.

La mayoría de los gobiernos locales de la Región se quedan en niveles bajos de intensidad participativa. Alcanzan a ofrecer información sobre las decisiones que se tomarán por parte de los gobiernos y quienes más lejos llegan se limitan a recoger opiniones y con suerte a hacer consultas no vinculantes. En muy pocas circunstancias se alcanza el nivel de la codecisión. La experiencia que alcanza un mayor nivel de co-decisión es la de los presupuestos participativos que logran estabilidad en dos municipios de tamaño medio. En estas ciudades medianas los ciudadanos deciden sobre el gasto público de una parte de los presupuestos municipales (parte preestablecida por el gobierno), y alguna experiencia de consulta puntual (normalmente vinculada a infraestructuras). Así, la intensidad de la participación local en la Región de Murcia puede afirmarse que es baja en los niveles de decisión.

Una de las cuestiones a la que apuntan la mayoría de los técnicos entrevistados es la necesidad de formar para participar. Indican que la participación requiere un aprendizaje, pudiéndose dar un proceso de desaprendizaje si no existe un respaldo institucional y no existe una estructura sólida. Esta capacidad de adquisición de competencias para la participación se convierte en el primer paso para construir una nueva sociedad participada y se convierte en el impulso necesario para un cambio cultural y político.

Referido a esto, es oportuno señalar que son apenas unos pocos los ayuntamientos que, como Caravaca, Cartagena, Santomera o Molina de Segura, ponen en marcha experiencias participativas entre los más jóvenes, destacando la importancia de incentivar la participación en las escuelas como un proceso educativo de futuro. Sin embargo, todas las experiencias están enfocadas a priorizar el gasto, y terminan en votación, en las que unos ciudadanos (barrios/zonas/iniciativas) ganan, y otros pierden. Estos aspectos invitan en estos ayuntamientos a la creación de foros o espacios temáticos donde deliberar y profundizar sobre la importancia de las decisiones, los modelos de ciudad, de escuela, ocio, educación, vivienda, etc., que desean.

La participación de la ciudadanía en el espacio público es el modo en el que los ciudadanos se involucran y se integran en el desarrollo social, político y económico. En este sentido, la participación forma parte de la autorrealización como sujeto activo y como parte de la sociedad. Así, tras el análisis de los casos estudiados, se puede hablar de que todavía existen dos grandes bloques o formas de participar en la Región de Murcia. Por un lado, como dice Palma (1998), la participación pasiva que ejercen aquellos que se incluyen en las actividades y políticas organizadas por la institución municipal o en definitiva, quienes disfrutan con la asistencia a eventos y se insertan en la actividad a través de esta fórmula. Por otro lado, una participación activa, que es la que ha estado en el centro de esta investigación, es decir, aquella en la que la ciudadanía participa exigiendo involucrarse en la asunción de responsabilidades e influir en las decisiones de la gestión pública.

Asimismo, es importante destacar en este capítulo que ambas formas de participar (activa y pasiva) se confunden en los municipios en los que no existe una cultura participativa. Esta concepción pasiva de la participación se traslada al discurso y las expresiones de distintos cargos públicos. En este sentido de participación, no existe ningún tipo de redistribución del poder, no se abren espacios para la deliberación ni para la toma de decisiones, ni se involucra a la ciudadanía en las cuestiones de gestión pública. En estos casos particulares, la participación se mide a través de la asistencia de los ciudadanos y las asociaciones a los eventos que se organizan. En el caso de que exista algún intento de implicación vecinal, éste se basa principalmente en trasladar información a través de las asambleas de forma previa a la toma real de las decisiones, pero realmente no se amplía el ámbito de la toma de decisiones hacia la sociedad civil. Se convierte en una herramienta participativa básica y en una forma de mostrar apariencia de participación. Estos aspectos, atendiendo a la propia escalera que Arnstein formuló en 1969, o a otros autores más recientes como Parés (2009), entran dentro del ámbito de la no participación.

En los municipios donde existe una conciencia participativa, éstos reconocen e intentan separar las reclamaciones individuales que son derivadas a técnicos para su resolución, de las demandas colectivas y que afectan al conjunto de la comunidad. En aquellos territorios en los que la estructura participativa empieza a consolidarse y donde la ciudadanía comienza a participar, con mayor o menor intensidad, ocurre que la sociedad

se re-politiza y los sujetos activos de la participación empiezan a querer y exigir participar cada vez más en las decisiones que les afectan. Quizá este es el camino que de seguir andando, llevará hacia una nueva forma de hacer política y hacia una nueva cultura política.

7.3 El papel de los principales actores de la participación ciudadana en los municipios

Las sociedades modernas se caracterizan por una gran heterogeneidad, por la existencia de sectores singulares y diferenciados, y por la gran diversidad de grupos sociales, especialmente en los núcleos urbanos de mayor población. Son tres los actores principales de la participación descritos desde el principio: sociedad civil, perfiles técnicos y cargos públicos.

Entre la sociedad civil se esconde una multitud de actores sociales, con diferente condición social, distintas capacitaciones y con un enorme desfase en cuanto a conocimientos y formación, así como en cuanto a motivaciones. Es importante resaltar estas características, porque las oportunidades participativas que proponen los ayuntamientos no son tan heterogéneas y no tienen por qué ser válidas para toda la diversidad. Este se convierte en uno de los factores que explican que a mayor complejidad social (ciudades grandes), menos funcionan los canales participativos, o funcionan para unos grupos sociales concretos. Los municipios más pequeños (T1 y T2) no se ven afectados por la variabilidad de la población, ni por la complejidad de la convivencia entre diferentes sectores sociales. En estos casos, el desarrollo de experiencias está más vinculado a la voluntad política del gobierno y a la capacidad de invertir recursos financieros y humanos, que a aspectos de heterogeneidad poblacional.

Dentro de la propia sociedad civil existen sectores mejor posicionados respecto a sus relaciones con la administración, y estas circunstancias acaban siendo privilegiadas para establecer relaciones ventajosas con las instituciones, así como para ejercer su poder sobre quienes carecen de dichas posiciones. De este modo lo recalcan algunos técnicos cuando insisten en que quienes participan son siempre los mismos, aludiendo a una falta de implicación del resto de la ciudadanía. Señalan a su vez, el riesgo de que la participación ciudadana pueda profesionalizarse. El hecho de que ciertos actores sociales

canalicen los procesos y asuman una posición privilegiada respecto de las autoridades locales pervierte el sentido de la participación, además de dificultar la inclusión social y termina propiciando la creación de redes clientelares.

La formación de redes de dependencia clientelar es uno de los riesgos limitantes para el desarrollo de la participación ciudadana. La intervención ciudadana “que adquiere un significado vinculado con determinada estructura institucional que promueve o inhibe la actuación autónoma de las personas” (Cordourier, 2015, p.590) puede, si no existen instrumentos de control, generar efectos no deseados como los citados hasta ahora. Dicho de otro modo, el entramado de relaciones que se establece en la gestión de los asuntos públicos puede hacer que se genere “un gran interés (de los actores) en no perder su posición y, por tanto, pretende controlar, incluso limitar, el acceso a ese espacio de nuevos actores” (Subirats, 2012, p.6).

Esta preocupación que muestran técnicos y políticos, por la falta de interés de una parte importante de la ciudadanía, se hace sin un análisis crítico que evalúe estos factores limitantes de la participación. Las experiencias desarrolladas sin los necesarios principios orientadores y realistas pueden acabar provocando efectos no deseados como la exclusión de parte de la sociedad civil, o sentimientos de frustración de quienes participan. Sería conveniente revisar los espacios abiertos a la participación para que realmente se adecúen a los diferentes sectores sociales que conviven en los diferentes territorios y complementar oportunidades participativas adaptadas a las distintas capacidades de los diversos ámbitos de la comunidad. En este marco de reflexión, los asuntos y problemáticas planteadas, representarán realmente los intereses ciudadanos.

Haría falta un reajuste de estas cuestiones para que realmente oportunidad, capacidad y motivación de la ciudadanía estuviesen alineados, pues todas las partes deben estar de acuerdo tanto con la metodología como con los objetivos propuestos. No sólo debe existir un espacio para la participación, sino muchos y diversos si realmente se quiere alcanzar el principio de inclusión. Este planteamiento no se desprende del discurso ni de técnicos, ni de políticos ni de ciudadanos de la Región de Murcia actualmente.

Por otro lado, en la mayoría de las entidades municipales estudiadas, no existe un consenso explícito por la participación ciudadana. Sólo uno de los municipios de tamaño

medio (más de cincuenta mil habitantes) dispone de un pacto que firma antes de cada proceso electoral para que los posibles cambios de gobierno no condicionen la buena marcha de las experiencias. Es importante añadir la importancia que técnicos y ciudadanos conceden a la existencia de estos consensos políticos y lo hacen según sus argumentos por dos razones principales:

- Dar estabilidad al desarrollo de los procesos participativos y no someterlos a los vaivenes políticos.
- No someter a tensiones políticas a la ciudadanía en los municipios, es decir, evitar espacios politizados partidariamente y polarizados ideológicamente de forma que acaban desmotivando a la población.

7.4 La influencia del sentimiento de orgullo y/o frustración sobre la motivación para la participación

Es importante hablar del contexto que envuelve al periodo estudiado en el que una crisis económica y financiera afectó a los hogares y a las administraciones públicas, y en el que tras noticias indeseadas de corrupción política en contextos tan difíciles para las familias, aumentó la desconfianza en la política, en los políticos y creció el alejamiento de los ciudadanos respecto de las instituciones. El fenómeno de la desafección política está presente en este periodo, y desde el ámbito institucional comienza a querer combatirse. Es la década estudiada, en la que empiezan a crecer y a afianzarse experiencias participativas pioneras en la Región como las de Molina de Segura, con la aprobación de su Estatuto de Participación Ciudadana (2007) y la puesta en marcha de los Presupuestos Participativos a los que se destinan dos millones de euros, y las primeras experiencias de consulta popular en San Pedro del Pinatar para decidir sobre la conveniencia de ciertas infraestructuras.

En el análisis de las entrevistas y a través de la codificación efectuada se advierten distintas relaciones causales entre diferentes grupos de códigos. De un lado, aquellos vinculados con la motivación ciudadana para la participación (actores que se sienten motivados para aportar ideas, propuestas y opiniones), vinculado a la estimulación por el sentido de pertenencia al entorno (creer que el proceso puede mejorar su hábitat) y por otro, el sentimiento de frustración al no haber logrado los resultados esperados en

experiencias pasadas (procesos orientados a resultados). Se derivan de aquí cuatro estímulos distintos que tienen que ver con la participación.

Aquellos elementos que motivan la participación en los gobiernos locales:

- Cambio de cultura política. Los gobernantes consideran importante incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones y rendición de cuentas para que las decisiones sean más eficientes, compartir responsabilidad y recuperar legitimidad política.
- Control social. La participación ciudadana como mecanismo favorecedor de formas de control social. Estos procesos aumentan el grado de dependencia y, por tanto, la posibilidad de que quienes promueven los procesos ganen las siguientes elecciones. Se convierten en procesos generadores de formas de subordinación.

Y los factores que motivan la intervención ciudadana en las decisiones públicas en la sociedad local:

- Responsabilidad ciudadana o conciencia cívica. La ciudadanía cree en el compromiso ciudadano y en su responsabilidad con la comunidad, otorgándole importancia al hecho de participar en las decisiones de gobierno. Es, por tanto, una cuestión de ciudadanía.
- Redes paralelas de control ciudadano. Una pequeña élite ciudadana aprovecha, de forma consciente o inconsciente, las herramientas participativas para relacionarse con los órganos de gobierno y se convierten en los intermediarios de la ciudadanía. Estos aspectos suponen una especie de reproducción de la democracia representativa dentro de las estructuras participativas. Estas cuestiones rompen con uno de los principios fundamentales de la cultura participativa, el principio de inclusión.

Son anecdóticos los discursos que consideran los procesos de intervención ciudadana como un exceso de participación saturante de la democracia que puede generar ingobernabilidad. Según estas opiniones, casi residuales en ciudadanos y políticos, quienes tienen la responsabilidad de tomar decisiones son las autoridades elegidas en procesos electorales cada cuatro años.

Se revelan también otros elementos importantes que forman parte de los impulsos motivadores que empujan a los ciudadanos a la acción, entre ellos, la percepción de utilidad. Esta está vinculada al logro o no de las expectativas que los ciudadanos ponen en los procesos, convirtiéndose en otro de los argumentos para justificar la participación en la gestión pública. Para los ciudadanos, unas buenas políticas participativas permiten perfeccionar las medidas o políticas públicas de los gobiernos locales desde la necesidad real, pues permiten concretar con mayor acierto las problemáticas de la ciudadanía, incluyendo su seguimiento y llegando hasta su ejecución. Concretamente, dotando de mayor eficiencia y racionalidad las decisiones públicas.

También se señalan limitaciones como causas desmotivadoras de la participación. Una de ellas es la falta de agilidad de la administración, la alta burocratización en los procedimientos y la desconfianza de los funcionarios públicos en estos procesos. Podría añadirse también la resistencia a ceder espacios de decisión (poder decisorio) por parte de las autoridades, limitando los procesos a la información y escucha de las personas interesadas en ciertos asuntos sometidos a participación.

Igualmente, existe una cierta resistencia a cambiar los itinerarios establecidos por otros más innovadores, no solamente entre la clase política sino también entre funcionarios públicos y la ciudadanía implicada en el tejido asociativo. Así, la implementación de procesos participativos presenciales, junto al desarrollo de nuevos procesos virtuales que ofrezcan la posibilidad de ampliar la base social de las experiencias, es de muy bajo desarrollo en la Región de Murcia. Al igual que en otros ámbitos, es necesaria una cultura participativa que incluya el trabajo a través de las tecnologías digitales.

Otro asunto limitante es la falta de interés por participar de la inmensa mayoría de la población, significando que siempre son los mismos actores sociales los que participan. Se trata de una pequeña élite ciudadana que se erige como representante de los intereses comunes de sus vecinos y que permanecen cercanos a las instituciones por largos periodos de tiempo. Esta visión de la participación hace que políticos y técnicos señalen como algo revelador que este modelo de participación privilegia a las asociaciones, y más concretamente a los líderes sociales que hay en ellas. El resultado de esto es que en los procesos se abordan los intereses corporativos de esos sectores, quedando, de nuevo

excluidos de las decisiones los sectores tradicionalmente marginados del poder: mujeres, desempleados, excluidos. Incluso se percibe una ausencia importante como indican los análisis, de la juventud en el tejido asociativo, en las estructuras participativas, y entre los interlocutores con el gobierno.

7.5 La importancia de la metodología de elaboración de la normativa y la necesidad de alcanzar un consenso político entre los diversos actores de la acción participativa

Los Reglamentos de participación ciudadana son un indicador de la voluntad política por dar un impulso a la participación. Puede decirse que en la Región de Murcia y en el ámbito local ha habido una generalización de ayuntamientos que se han ido dotando de esta norma. Mientras que en el año 2010 apenas eran un 26,7%, en el año 2020 el 64,4% de los ayuntamientos disponían de esta norma. Así son 16 las localidades que no cuentan con reglamentos, suponiendo el 35,6% de los municipios. Es importante destacar que la mayoría (50,0%) se concentran en municipios con menos de diez mil habitantes y el 43,7% en municipios con un tamaño poblacional que oscila entre diez y veinte mil habitantes. Son solo San Javier y Yecla los municipios mayores de veinte mil habitantes los que en ese periodo no disponían de normativas propias publicadas en el BORM, aunque afirmaban tenerlas elaboradas.

Es cierto que la aprobación de los mismos se concentra en la década estudiada, pero también es importante señalar que el hecho de dotarse de la norma no ha significado el desarrollo de experiencias, ni que se haya avanzado hacia una mayor estructura participativa. Lo que ha permitido es disponer de un marco institucional para la participación que puede convertirse en nuevas oportunidades. Disponer de espacios regulados no implica una mayor convicción o conciencia de los gobiernos para que cedan una cuota mayor de poder a la ciudadanía, pero permite disponer un espacio dotado de normas compartidas y conocidas por los ciudadanos. Sin embargo, serán otros los factores que determinen la voluntad política de los gobiernos locales, entre ellos la manera en cómo se elaboraron esas normativas.

Casi la totalidad de los entrevistados consideran un prerequisite disponer de normativas aprobadas como marco de referencia que regule los procesos participativos, deje claras las reglas del juego, evitando así los vaivenes de los ciclos políticos, y defina las formas

de relación con los gobiernos locales. Así pues, más de dos tercios de los municipios de la Región ofrecen el primer marco de oportunidad para el desarrollo de los canales necesarios y herramientas oportunas para desarrollar experiencias participativas. Empero y pese a ese porcentaje elevado de municipios, la gran mayoría no ha logrado abrir espacios efectivos para la intervención de la ciudadanía en las decisiones públicas. Esto significa que la aparición de normativas y herramientas vinculadas a los procesos de participación en la década estudiada responde a una demanda pública, que probablemente todavía no se ha terminado de materializar en cambios organizativos. Un dato significativo es que la totalidad de los municipios de la Región (45) están adheridos a la Red Regional de Municipios por la Participación Ciudadana, independientemente de si desarrollan experiencias o disponen reglamentos. Parece algo más bien simbólico, pues no se desarrollan actividades de ningún tipo como puede verse en los recursos de la web¹³.

En cierta manera, más revelador que la cantidad de reglamentos ha sido conocer los modelos y las metodologías aplicadas en su elaboración. En primer lugar, porque la elaboración de normativa ha especializado a técnicos, ha despertado inquietudes entre la ciudadanía y ha marcado las reglas de la participación para gobiernos y ciudadanos. En suma, la normativa en muchos casos es una cuestión más estética y modal que práctica. No existe relación entre aprobación de reglamentación sobre la participación y promoción

de espacios para el desarrollo de experiencias, excepto en aquellos municipios en los que su elaboración es fruto de un trabajo previo en asambleas, de la elaboración conjunta de la norma entre técnicos, políticos y ciudadanos y su aprobación proviene de un consenso final. Solo en estas circunstancias, se ve fortalecida la estructura participativa y coincide con aquellos municipios que desarrollan experiencias estables en el tiempo, de forma distinguida en la Región: Molina de Segura y San Pedro del Pinatar.

¹³ <https://participa.carm.es/red-regional-municipios-participacion-ciudadana>

Como conclusión, puede indicarse que existe una relación positiva entre el desarrollo de una cultura participativa y el hecho de dotar de un mayor significado los reglamentos a través de la elaboración conjunta gobierno-sociedad.

7.6 La influencia de la ideología política del gobierno local sobre el impulso de la participación ciudadana

La construcción del espacio público y la participación activa de la ciudadanía en los asuntos de gobierno se ha convertido en un valioso discurso y en un asunto que incorporan en su agenda la mayoría de los partidos políticos de ámbito local con representación institucional. Se ha convertido en un principio obligatorio a incluir para el desarrollo de proyectos, diseño de políticas y mejora de planes de acción en todos los municipios regionales. Los diferentes gobiernos locales, independientemente de su ideología, parecen haber entrado en una especie de competición en el desarrollo de algunas prácticas participativas, normalmente puntuales, como la aprobación de reglamentos participativos o experiencias vinculadas a la decisión del presupuesto.

Un asunto clave en esta investigación ha sido mostrar los elementos que le dan mayor calidad, consistencia y estabilidad real a la intervención de la ciudadanía en la gestión pública, en esta ocasión, midiendo cuánto poder ceden los gobiernos locales para el desarrollo de la acción participativa atendiendo a la ideología del partido en el gobierno. Curiosamente, se ha podido observar tanto en el análisis de los discursos como en la disposición de recursos de las administraciones, cómo varía la intensidad de la participación ciudadana de unos y otros gobiernos. Pero esta cesión de poder o peldaños de la participación está más asociada a cuestiones como el tamaño del municipio y los recursos disponibles, así como a la conciencia participativa de los encargados públicos que realmente a la ideología del partido en el gobierno.

La mayoría de los municipios estudiados se mueven en los niveles más elementales de la participación, estableciendo relaciones de sentido único, y recurriendo en ocasiones a asambleas de descarga ciudadana o de terapia que diría Sherry Arnstein (1969), reemplazando a la participación real y convirtiéndose en un espejismo de interacción ciudadana con las decisiones del gobierno, cubriendo los niveles más básicos de relación entre el gobierno y la ciudadanía. Quedando en una mera fase informativa.

Otro grupo de municipios se sitúa en un nivel intermedio de participación. Son aquellos que se califican “en transición”, es decir, en un tránsito hacia la adquisición de una nueva cultura participativa. En estos municipios se traslada información desde la institución hacia la ciudadanía y se consulta, de forma no vinculante, su opinión respecto de algunos asuntos. Solamente en dos municipios, Molina de Segura y San Pedro del Pinatar, existe una estructura real, estable y consolidada de participación que en muy pocas ocasiones pasa de la colaboración (Peldaño 6). Sólo para algunas experiencias participativas concretas y normalmente referidas a la inversión en infraestructuras, y a la decisión de parte del presupuesto municipal, para el caso de Molina de Segura, las decisiones ascienden a asuntos que tienen que ver con el desarrollo de políticas educativas, culturales, de salud, medioambientales, etc., siendo la ciudadanía quien toma decisiones sobre una cantidad del presupuesto municipal en cada área (Peldaño 7).

A partir de la aplicación de la escala de la participación elaborada por Arnstein (1969), se observa que solo dos municipios en la Región tienen una mayor cultura participativa. En estos municipios, Molina de Segura y San Pedro del Pinatar, se ha optado por el desarrollo de experiencias que se han ido consolidando. Por su parte, los discursos de los informantes muestran una estructura asociativa sólida, con un mayor grado de redistribución del poder decisorio, aunque siempre sobre una cantidad del presupuesto, o sobre asuntos alejados del urbanismo, la economía o la hacienda. Además, cada uno de ellos con gobiernos de ideologías opuestas. En este estudio se concluye que la ideología no supone diferencias sustanciales en el ámbito de las políticas participativas en la Región de Murcia, ni influye en los mecanismos o el uso que se hace de la participación.

Ambos municipios son de tamaño intermedio, y destinan instrumentos y recursos humanos y materiales a las políticas participativas: concejalías, concejales propios, técnicos especialistas, dotación de presupuestos, normativas, registro de asociaciones, etc. Sin embargo, la realidad es que en ningún municipio de la Región de Murcia se alcanza una total cesión de poder (co-decisión) sobre las responsabilidades públicas. En todos los casos son prácticas controladas por los equipos de gobierno en las que no se arriesga nada.

En el ámbito social, la dimensión ideológica puede tener efectos negativos sobre la participación, en el sentido que se desarrolla a continuación. Se deriva de ella una serie de elementos que se convierten en factores limitantes de la participación y que debilitan el tejido asociativo. Entre ellos, la polarización ideológica que afecta al compromiso colectivo y que tiene un impacto negativo en la estabilidad del proyecto participativo. Los intentos de intromisión partidista en las asociaciones sólo han perjudicado el impulso vecinal como han declarado algunos vecinos. De ahí que, en los municipios con procesos de participación consolidados, se acaben desarrollando pactos políticos por la participación y consensos imprescindibles para darle estabilidad a las prácticas. De los municipios estudiados, solo Molina de Segura dispone de este pacto político de todos los partidos con representación institucional salvo el compromiso de la formación política más conservadora, VOX.

Por consiguiente, se descubre otra realidad que hace menos referencia a la ideología de los gobiernos, y más al cambio de cultura política. Los discursos de los entrevistados dejan al descubierto la progresiva incorporación de nuevos valores y creencias sobre la democracia participativa y sus mecanismos, así como las ventajas que aporta a la tradicional democracia representativa. Todas las justificaciones que señalan los actores de la participación de los municipios seleccionados para este estudio hacen referencia a un alejamiento ciudadano de la política en la toma de decisiones. Se expone, por parte de los especialistas, la importancia del apoyo institucional a través de la dotación de equipos técnicos que despierten la inquietud de los ciudadanos por los asuntos públicos y doten la estructura participativa de herramientas suficientes.

No obstante, aunque se pueda concluir que el partidismo o la ideología partidista no es un motor claro para el impulso de experiencias en la Región de Murcia, sí parece serlo la desconfianza que la ciudadanía siente hacia el sistema institucional y el sistema de partidos. El hecho de no reconocer a los partidos políticos como transmisores y moduladores de las problemáticas ciudadanas, lleva a la ciudadanía a querer recuperar esa responsabilidad y a desarrollar la necesidad de controlar las decisiones públicas.

En consecuencia, esta crisis de legitimidad provoca efectos diferentes entre la ciudadanía. Por un lado, estarían quienes se alejan de la gestión y por otro, quienes se activan y se

interesan por la defensa del bien común. Esto se refleja en una mayor actividad ciudadana, y en mayores exigencias de prácticas participativas que han supuesto nuevos paradigmas de gestión, así como nuevos objetivos de organización. La ciudadanía fluctúa entre dos discursos diferentes:

- El de la responsabilidad y el compromiso ciudadano por un buen comportamiento cívico: Una visión de colaboración y cooperación con las instituciones para mejorar la gobernabilidad en los territorios, generando alianzas entre los sujetos activos de la ciudadanía, y los gobiernos locales.
- El de la desconfianza en las instituciones: El que dice que prescinde de la partitocracia por su gran disfuncionalidad y efectos perversos (corrupción, clientelismo, acomodación, enajenación de la realidad ciudadana, etc.) construyendo su propia forma de interrelacionarse con los poderes públicos al margen del sistema de partidos.

Ante las razones que motivan o impulsan a los gobiernos a iniciar experiencias participativas puede pensarse que la dimensión ideológica es un factor determinante. Si bien, la respuesta más común entre los entrevistados es que depende más de los perfiles de las personas que lideran esa área de gobierno, que de la ideología concreta de los partidos. Para la mayoría resulta más que una determinación ideológica, una determinación personal y generacional que señala una nueva forma de hacer política y un cambio cultural.

No se encuentra una relación concluyente entre los procesos participativos (frecuencias, estrategias o metodología) y las distintas formaciones políticas en el gobierno. Tras analizar los discursos de diferentes responsables públicos de participación ciudadana pertenecientes a distintas ideologías, difícilmente se advierte la ausencia del discurso de la implicación ciudadana en la construcción de las ciudades. Lo que sí denotan esos discursos es, independientemente de la ideología, ausencia de una cultura participativa profunda, que los empuje a apostar claramente por la innovación democrática.

7.7 El tamaño de los municipios en la Región de Murcia como variable trascendente en el desarrollo de proyectos participativos

En los estudios de Borge et al. (2008) se indica que una de las variables más importantes e influyentes a la hora de medir el grado de participación en el ámbito local es el tamaño poblacional, haciendo referencia a la escasez de experiencias puestas en marcha en municipios de menos de veinte mil habitantes: “el tamaño poblacional del municipio es un indicador determinante del despliegue de las páginas web, de los servicios y de canales de interacción en línea” (p.19). También variables como el grado de abstención electoral o el nivel educativo del municipio son variables que pueden ayudar a medir la temperatura participativa del municipio.

En este estudio, para el análisis de las experiencias, se han tenido en cuenta variables como la ideología de los gobiernos, el tipo de proyecto participativo, el tamaño poblacional o los niveles de participación electoral en las elecciones municipales. Sin embargo, quedan pendientes otras variables estructurales del contexto como el nivel educativo, los niveles de renta o el desarrollo económico.

El análisis detallado de los diferentes casos seleccionados muestra que el tamaño de los municipios es importante para el desarrollo de experiencias participativas. Los municipios de tamaño intermedio y grande establecen estructuras administrativas que incluyen la participación ciudadana como un eslabón más de la administración. Muchos de ellos crean concejalías de participación ciudadana, cuentan con concejal delegado y con técnicos dedicados a la concejalía, además de disponer de recursos presupuestarios. En muchos menos casos, la concejalía es exclusiva de participación y el personal técnico se dedican a ella en su totalidad. Normalmente comparten responsabilidades con otras áreas de gobierno como transparencia, cultura, educación, etc. Aún con todo, el tamaño está relacionado con la dotación de recursos departamentales, humanos y materiales.

Estar dotado administrativamente de estructura parece ser una condición necesaria pero no suficiente. Se observa que en los municipios más grandes es más complejo poner en marcha procesos participativos. La lejanía a las estructuras de gobierno, la gran complejidad social que en ellos existe, la falta de cohesión social y territorial, etc., son

los elementos que ayudan a explicar la dificultad de poner en marcha proyectos participativos.

Como se ha señalado anteriormente, más del 50% de los municipios que no disponen de marcos legales para el desarrollo de la participación son municipios de menos de 10 mil habitantes, y el 43,7 % son ayuntamientos entre 10.000 y 20.000 habitantes. La excepción que confirma la norma es el caso de Ricote, un municipio que, con menos de 1.300 habitantes, fue el primer ayuntamiento que aprobó en 1992 una norma participativa, haciéndolo con un gobierno socialista.

7.8 El ímpetu por despertar un comportamiento cívico entre los ciudadanos que menos participan en las elecciones municipales

La literatura académica estudiada para esta investigación se dirige hacia una lógica que permite establecer una relación inversamente proporcional entre las variables abstención en las elecciones municipales y mayor número de experiencias participativas. Se sostenía en los objetivos que en aquellos municipios donde mayor es la abstención electoral, más ímpetu existe por parte de los gobiernos en despertar la inquietud política de los ciudadanos a través de procesos participativos. La explicación sería una cuestión puramente instrumental o estratégica como explican Font y Blanco (2005) con intención aumentar la competencia electoral, de regenerar la cultura participativa, de crear fidelidades o desmovilizar a la oposición.

De los municipios estudiados, los de menor tamaño, son aquellos que menos experiencias desarrollan, aunque es donde mayor participación electoral hay. En los comicios locales de 2019, Ulea, Campos del Río, Santomera y Archena están por encima del 70% de participación electoral. Sin embargo, en las ciudades intermedias donde más importancia se da a los proyectos participativos como Caravaca de la Cruz, San Pedro del Pinatar y Molina de Segura, la participación oscila entre el 59% y el 66%. Por otro lado, y como era de esperar, en las grandes ciudades como Cartagena, la participación en las elecciones municipales de 2019 fue del 57,08%. Así pues, los casos estudiados no permiten llegar a afirmaciones concluyentes respecto de los índices de participación electoral y la intensidad participativa en los municipios. Evidentemente, en los discursos esta utilización instrumental no queda reflejada.

Como se ha indicado, en los casos estudiados se hace complejo establecer una vinculación entre la intensidad de las prácticas participativas y la participación en las elecciones municipales. No obstante, todos indican que la participación ciudadana puede ser el instrumento que vehicule el cambio de cultura política hacia nuevos valores que permitan revertir la desconfianza de la ciudadanía hacia la política, y recuperar el afecto hacia las instituciones públicas.

7.9 A modo de conclusión final

Tras el análisis de la participación ciudadana en el ámbito local de la Región de Murcia, se extraen una serie de recomendaciones para el futuro de la participación en dicho ámbito geográfico. En primer lugar, la adquisición de competencias ciudadanas para participar en el ámbito cotidiano e institucional como uno de los elementos clave en el proceso de socialización de la ciudadanía. En segundo lugar, visibilizar la necesidad de acceso a la información sobre la gestión y las decisiones del gobierno por parte de la ciudadanía, como primera condición pre-participativa, así como evidenciar la trascendencia de formalizar y/o institucionalizar los procedimientos participativos. Se hacen necesarios marcos legales que doten de seguridad, permanencia y continuidad los canales y las herramientas de la participación. En este sentido se hacen trascendentes los pactos o consensos políticos. En tercer lugar, significar el peso y la relevancia que adquieren los diferentes actores, pero fundamentalmente las instituciones públicas, que a través de su voluntad política dotarán de realidad la norma y de contenido las experiencias a través de la cantidad de poder que estén dispuestos a compartir con la ciudadanía. Se ha desvelado, que la voluntad política se manifiesta en recursos para dotar de estructura la participación en el ámbito institucional. Esta estructura permitirá la apertura y la permanencia de canales para la participación hacia la toma de decisiones.

Se suma a todo lo anterior, la necesidad de luchar contra los sentimientos de frustración y aumentar la percepción de utilidad que los ciudadanos advierten tras su participación (inversión de tiempo) en los procesos de toma de decisiones públicas, y demostrar que los procesos participativos contribuyen a crear espacios comunes de convivencia, a desarrollar un sentido de orgullo por lo conseguido, y un sentido de pertenencia al espacio y a la comunidad por la que se invierte ese esfuerzo.

Como paso necesario en una sociedad cada vez más polarizada ideológicamente, es importante explicar cómo la conciencia común percibida y compartida en los discursos políticos de todas las ideologías se asocian más al desarrollo de una nueva cultura política con marcada esencia generacional que al marco ideológico. Se puede concluir considerando que la combinación de todos estos elementos permitirá el cambio cultural para el desarrollo de la democracia participativa como mecanismo para recuperar la confianza y legitimidad perdida en el sistema político actual.

En definitiva, entre las conclusiones principales de la investigación destacan:

- La desconexión existente entre el movimiento asociativo tradicional y la juventud, y entre las administraciones públicas y las nuevas formas de organización y de relación que permiten las redes sociales.
- La existencia de una tendencia creciente y positiva de experiencias participativas en el ámbito de la Región de Murcia.
- Un discurso común sobre la necesidad de nuevas formas de implicar a la ciudadanía en las decisiones públicas como mecanismo para relegitimar la política, a los políticos y a las instituciones.
- La dependencia de una voluntad política de carácter individual más que partidista o de carácter ideológico para el desarrollo de una estructura participativa.
- La importancia que cobra la densidad y estructura del municipio, facilitándose el desarrollo de iniciativas en localidades de tamaño intermedio.

REFLEXIONES FINALES

Parece claro que una investigación no puede abarcar todas las variables que pueden afectar a un fenómeno. Así, existe una dimensión contextual que habría que abordar en futuras investigaciones y que es condicionante de la participación. La presencia de mujeres, de juventud, del colectivo de inmigrantes, de factores como el nivel de renta de los ciudadanos, las tasas de desempleo, además del nivel de estudios de la ciudadanía, son aspectos que pueden afectar a la intensidad de la participación y a las experiencias puestas en marcha, y ayudarían a definir todos los escenarios de oportunidades que las instituciones deben ofrecer a una ciudadanía diversa y con diferentes capacidades.

Estas características del contexto social, económico y cultural de los municipios, teniendo en cuenta las cuestiones normativas y las necesidades instrumentales para los diferentes actores de la participación ciudadana, permitirá establecer otro tipo de relaciones respecto a la existencia o no de procesos participativos. Así, considerar la media de renta familiar disponible por habitante, la tasa de desempleo municipal, la proporción del número de inmigrantes etc., permitirá poner en relación la complejidad social de los municipios con la alta o baja participación.

El establecimiento de metodologías y obligaciones en la contratación para que las empresas auxiliares de la administración local, en el desarrollo de sus programas, desarrollen procesos participados, se convierte en un área interesante a explorar. En definitiva, establecer indicaciones metodológicas concretas para el desarrollo de las prácticas de la democracia participativa en el ámbito local de la Región de Murcia que orienten a los municipios, fomenten el interés por la participación y se consiga construir conocimiento compartido y bancos de experiencias consistentes. A fin de cuentas, darle sentido a la Red de Municipios por la Participación Ciudadana de la Región de Murcia ya creada y en la que están adheridos los 45 municipios que conforman la Comunidad Autónoma.

ÍNDICE DE TABLAS

N.	DESCRIPCIÓN DE LA TABLA	PÁG
1	Importancia de la política para los ciudadanos españoles según la WVS	38
2	Doctrinas sobre la Reforma Local	53
3	Actores de los procesos participativos	80
4	Municipios que no responden al cuestionario (2015-2017)	110
5	Tramos definidos según número de habitantes	111
6	Entrevistas realizadas	115
7	Partido político del alcalde/sa y tramos en los municipios seleccionados 2010-2020	118
8	Existencia de RPC en el ámbito municipal de la Región de Murcia	140
9	Los municipios que carecen de Reglamentos de Participación ciudadana (2010-2020)	140
10	Participación electoral en los municipios estudiados	171
11	Municipios seleccionados para la realización de las entrevistas	173

ÍNDICE DE FIGURAS

N.	DESCRIPCIÓN DE LA FIGURA	PÁG
1	Estructura de la tesis	18
2	Graduación de la participación en el sistema democrático	57
3	Escalera de participación de Arnstein (1969)	58
4	Niveles de implicación ciudadana en la Gestión pública según Brager y Specht (1973)	59
5	Continuum de la participación ciudadana de Shand y Arnberg (1996)	60
6	Los diferentes niveles de la participación ciudadana del siglo XX	61
7	Enfoques metodológicos aplicados a los tres niveles de la realidad social propuestos por Alfonso Ortí	107
8	Factores que influyen en el fortalecimiento del sentido de pertenencia	185
9	Avanzar hacia una cultura participativa	192
10	La pirámide de Maslow (1943)	194
11	Factores que influyen en el diseño de la participación ciudadana	215
12	El impulso de la participación ciudadana en la Gestión Pública	230
13	Las ventajas de las normas regulatorias	241
14	La función triple de las normas participativas municipales	242
15	Elementos básicos para generar el escenario de la participación ciudadana en el ámbito local	249
16	Factores generadores de nuevos escenarios locales	250
17	Elementos fundamentales que generan la oportunidad de la participación local	275

ÍNDICE DE GRÁFICOS

N.	DESCRIPCIÓN DEL GRÁFICO	PÁG
1	Importancia en la vida World Values Survey Wave 7 (2017-2020)	38
2	Interés por la política, España 1989-2019 (%)	39
3	Evolución de dos de los problemas principales que existen actualmente en España	43
4	Indicador de confianza política	44
5	Valoración de los diferentes tipos de regímenes políticos, 1980-2021 (%)	50
6	Satisfacción con la democracia en España, 1990-2018 (%)	50
7	Principales sentimientos negativos hacia la política, España 1988-2019 (%)	51
8	Partido al que pertenece el/la alcalde/sa de los municipios analizados. Región de Murcia, 2019	124
9	Porcentaje de ayuntamientos en los que existe una Concejalía específica que tiene las competencias en participación. Región de Murcia.	126
10	Porcentaje de ayuntamientos en función de la denominación de la Concejalía donde se residen las competencias en participación. Región de Murcia	127
11	Porcentaje de ayuntamientos en función de la principal forma de relación entre las distintas esferas o áreas con responsabilidad en participación ciudadana. Región de Murcia	128
12	Porcentaje de ayuntamientos en función de los recursos humanos fijos destinados en exclusiva a la participación ciudadana. Región de Murcia	129
13	Porcentaje de ayuntamientos en función de los recursos humanos temporales o eventuales destinados en exclusiva a la participación ciudadana. Región de Murcia	130
14	Porcentaje de ayuntamientos en función del porcentaje del Presupuesto Municipal destinados a participación ciudadana en los últimos cuatro años. Región de Murcia	131
15	Porcentaje de ayuntamientos en función de los servicios y/o equipamientos de Información y/o Participación Ciudadana de titularidad municipal	132
16	Partido al que pertenece el Alcalde/sa y que durante el periodo 2010-2020 aprobaron RPC	141
17	Porcentaje* de ayuntamientos en función de la frecuencia de la Participación Ciudadana en los Plenos y Comisiones. Región de Murcia	142
18	Porcentaje* de ayuntamientos en función de los actores de la Participación Ciudadana en los Plenos y Comisiones. Región de Murcia	143
19	Porcentaje* de ayuntamientos en función de los medios utilizados en los últimos años para difundir la información. Región de Murcia	146
20	Porcentaje* de ayuntamientos en función de la utilización en los últimos años de Tablones de anuncios, carteles, vallas publicitarias, etc. para difundir la información. Región de Murcia	147

21	Porcentaje* de ayuntamientos en función de la utilización en los últimos años de Campañas de información, folletos, etc. para difundir la información. Región de Murcia	149
22	Porcentaje* de ayuntamientos en función de la utilización en los últimos años de Bandos para difundir la información. Región de Murcia	150
23	Porcentaje* de ayuntamientos en función de la utilización en los últimos años de Revistas o boletines municipales para difundir la información. Región de Murcia	151
24	Porcentaje* de ayuntamientos en función de la utilización en los últimos años de prensa, radio local, etc. para difundir la información. Región de Murcia	151
25	Porcentaje* de ayuntamientos en función de la utilización en los últimos años de Página web municipal para difundir la información. Región de Murcia	153
26	Porcentaje* de ayuntamientos en función de la utilización en los últimos años de Wasap o e-mails para difundir la información. Región de Murcia	154
27	Porcentaje* de ayuntamientos en función de la utilización en los últimos años de Redes sociales para difundir la información (2010-2020). Región de Murcia	157
28	Porcentaje* de ayuntamientos en función de los medios para la Participación Ciudadana. Región de Murcia	158
29	Porcentaje* de ayuntamientos que utilizan los “debates, asambleas y reuniones vecinales” como medio para la Participación Ciudadana. Región de Murcia	159
30	Porcentaje* de ayuntamientos que utilizan las “consultas populares” como medio para la Participación Ciudadana. Región de Murcia	161
31	Porcentaje* de ayuntamientos que utilizan las “encuestas y sondeos de opinión” como medio para la Participación. Región de Murcia	163
32	Porcentaje* de ayuntamientos que utilizan los “presupuestos participativos” como medio para la Participación. Región de Murcia	165
33	Porcentaje* de ayuntamientos que utilizan los “referéndums” como medio para la Participación. Región de Murcia	167
34	Porcentaje* de ayuntamientos cuyas actuaciones más habituales que caracterizan a la Participación Ciudadana son la información y la capacidad para presentar iniciativas. Región de Murcia	168
35	Porcentaje* de ayuntamientos cuyas actuaciones más habituales que caracterizan a la Participación Ciudadana son el diseño de programas. Región de Murcia	169
36	Porcentaje* de ayuntamientos cuyas actuaciones más habituales que caracterizan a la Participación Ciudadana son aprobar presupuestos. Región de Murcia	169
37	Porcentaje* de ayuntamientos cuyas actuaciones más habituales que caracterizan a la Participación Ciudadana son realizar el seguimiento y evaluación. Región de Murcia	170
38	Factores del ámbito municipal que influyen en la desafección política	178
39	Percepción de los entrevistados sobre los elementos que precisa una forma renovada de democracia	182

40	Elementos vinculados al sentido de pertenencia	190
41	Influencia de las normativas locales sobre la participación ciudadana	232
42	Percepción de utilidad de la participación ciudadana	247
43	Dificultades de la participación ciudadana en el entorno local	255
44	Las dimensiones de la participación ciudadana	269

ÍNDICE DE MAPAS

N.	DESCRIPCIÓN DE LOS MAPAS	PÁG
1	Ayuntamientos de la Región de Murcia que tienen Reglamento Orgánico Municipal	134
2	Ayuntamientos de la Región de Murcia que tienen Reglamento de Participación Ciudadana	135
3	Ayuntamientos de la Región de Murcia que tienen Reglamento de Consejos Sectoriales	136
4	Ayuntamientos de la Región de Murcia que tienen Reglamento del Defensor del Ciudadano	137
5	Ayuntamientos de la Región de Murcia que tienen Normas Reguladoras de Subvenciones Generales	138
6	Ayuntamientos de la Región de Murcia que tienen Consejos o Juntas de Entidades Ciudadanas, Barrio, Distrito y/o Núcleos Rurales	144
7	Ayuntamientos de la Región de Murcia que tienen Consejos Sectoriales o de área (de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, etc.)	145
8	Ayuntamientos de la Región de Murcia que utilizan “tablones de anuncios, carteles, vallas publicitarias, etc.” para difundir la información entre los ciudadanos	148
9	Ayuntamientos de la Región de Murcia que utilizan “revistas o boletines municipales” para difundir la información entre los ciudadanos	152
10	Ayuntamientos de la Región de Murcia que utilizan “páginas web municipales” para difundir la información entre los ciudadanos	155
11	Ayuntamientos de la Región de Murcia que utilizan “wasap o e-mails” para difundir la información entre los ciudadanos	156
12	Ayuntamientos de la Región de Murcia que utilizan los “debates, asambleas y reuniones vecinales” como medio para la Participación Ciudadana	160
13	Ayuntamientos de la Región de Murcia que utilizan las “consultas populares” como medio para la Participación Ciudadana	162
14	Ayuntamientos de la Región de Murcia que utilizan las “encuestas y sondeos de opinión” como medio para la Participación Ciudadana	164
15	Ayuntamientos de la Región de Murcia que utilizan los “presupuestos participativos” como medio para la Participación Ciudadana	166

ÍNDICE DE IMÁGENES

N.	DESCRIPCIÓN DE LA IMAGEN	PÁG
1	Viñeta de Forges por cada profesión	227

BIBLIOGRAFÍA

Alarcón, P.; Font, J. y Madrid, E. (2015). *Participación ciudadana y desigualdad. Diagnóstico y líneas de acción*. Oxfam Intermón.

Alaguero, Á. Z. (2011). El voluntariado en la encrucijada: consideraciones sobre los límites de la participación social en un contexto de individualización, despolitización e instrumentalización creciente. *Documentación Social. Voluntariado: presencia y transformación social. Revista de Estudios Sociales y de sociología aplicada*.

Alberich, T. (2007). *Participación ciudadana en Jaén. Una aproximación a la participación de la ciudadanía en la provincia de Jaén y sus municipios*. Universidad de Jaén.

Almond, G. y Verba, S. (1970). *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Fundación de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, Madrid.

Almond, G. y Verba, S. (1992). La cultura política. En A. Batlle (Ed.). *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 171-201). Ariel.

Alonso, L. E. (1999). Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa. En J. M. Delgado y J. Gutiérrez (Eds.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, 225-240. Síntesis Psicología.

Alonso Quijada, M. P., y Pastor Seller, E. (2012). Presentación del monográfico La participación como garantía de derechos de ciudadanía: dilemas, retos y escenarios. *Cuadernos de trabajo social*, 25(2), 289.

Aranguren, L. (2005). La participación ciudadana: posibilidades y retos. *Aposta: Revista de Ciencias Sociales*, 22, 1-23.

Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.

Baeza, M. J.; Mayor, J. M. y Palazón, E. (2017). Experiencias de transparencia y participación ciudadana en los centros educativos de la Región de Murcia. Comunicación presentada el 10/11/2017 en el “V Congreso Internacional sobre Innovación Tecnológica y Administración Pública”. <https://www.consejodetransparencia-rm.es/wp-content/uploads/2020/05/140034-Experiencias-de-transparencia-en-los-centros-educativos.pdf>

Bar Cendón, A. (2001). El Libro Blanco «La Gobernanza Europea» y la reforma de la Unión. *Gestión y Análisis De Políticas Públicas (GAPP)*, 22, 3–18.

Barbet, B. (2017). La crisis de legitimidad del poder legislativo: alcance y causas de la crisis del sistema de representación parlamentaria. En F. González; G. Damiani y J. Fernández-Albertos (Edit.). *¿Quién manda aquí? La crisis global de la democracia representativa*, 131-166. Debate.

Bardin, L. (1991). *Análisis de contenido*. Akal Ediciones.

Barnes, S. H. y Kaase, M. (1979). *Political Action: Mass Participation in five Western Democracies*, Beverly Hills, Sage Publications.

Barómetro de Primavera (2021). *Realineamiento electoral*. Grupo de Investigación Especial CEMOP de la Universidad de Murcia.

Baudrillard, J (2009). *La sociedad de consumo. Sus mitos, sus estructuras*. Siglo XXI de España Editores.

Bauman, Z. (2004). *La sociedad sitiada*. Fondo de cultura económica.

Bauman, Z. (2010). *Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*. Paidós.

Beltrán, M. (2000). Cinco vías de acceso a la realidad social. En M. García, J. Ibáñez y F. Alvira (Comp.). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*, 189-222. Alianza Editorial.

Berelson, B. y Lazarsfeld, P. F. (1948). *Analysis of communications content*. University of Chicago and Columbia University, Preliminary Draft.

Blas, A. y Ibarra, P. (2006). La participación: estado de la cuestión. *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, 39, 1-42.

Bobbio, N. (2013). *Teoría general de la política*. Trotta.

Borge, R.; Colombo, A. y Welp, Y. (2008). Análisis explicativo de la participación ciudadana electrónica y presencial en el ámbito municipal de Cataluña. *Revista de internet, derecho y política*, 6, 13-31.

Brage, G. y Specht, H. (1973). *Community organising*. Columbia University Press.

Brugué, J. (2009). *¡¡Es la política, estúpidos!!* [Ponencia]. Jornadas una visión contemporánea de la democracia directa, celebradas el 25 y 26 de noviembre de 2009. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. Diputación General de Aragón. Universidad de Zaragoza.

Brugué, Q. (2018). Los ritmos y los tumbos de la participación ciudadana. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 16, 154-187.

Calvo, R. L. (2015). Del triángulo al cuadrado. Aplicación de la teoría de los cleavages a la historia política vasca. *Historia Actual Online*, 36, 175-186.

Campbell, A.; Gurin, G. y Miller, W.E. (1954). *The Voter Decides*. Row, Peterson and Company.

Campos, E. (2010). *Participación ciudadana en el ámbito municipal. Reflexiones teórico-empíricas y prácticas participativas*. Fundación Ideas.

<http://uvadoc.uva.es/handle/10324/42453>

Canal, R. (2017). ¿Queremos decir lo mismo cuando hablamos de participación? Perspectivas de activistas, técnicos y políticos locales reveladas con metodología Q. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 158, 23-40.

Casellas, L. y Solá, A. (2004). El papel de las administraciones locales en la participación ciudadana. *Intervención Psicosocial*, 13(3), 271-288.

Castillo, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *Revista CS*, 23, 157-180.

CEMOP (2021). *Realineamiento electoral. Barómetro de Primavera, 2021*. Grupo de Investigación Especial CEMOP de la Universidad de Murcia.

Cernadas, A.; Chao, L. y Pineda, N. (2017). Participación ciudadana: de la participación en la gestión a la gestión de la participación. *Política y sociedad*, 54(1), 163-189.

Consejería de Transparencia, Participación y Administración Pública (2020). *Estrategia de Gobernanza Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*. <https://estrategiagobernanza.carm.es/documents/gobernanza/estrategia/EstrategiaGobernanzaPublicaPreliminar.pdf>

Cordourier, C. (2015). Participación ciudadana e instituciones: Un análisis desde la teoría democrática de Robert A. Dahl. *Estudios sociológicos*, 33(99), 579-605.

Corrochano, D. y Ganuza, E. (2011). La participación local hoy. En J. Font (coord.), *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces*. 21-32. Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.

Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Dahl, R.A, y Wolfson, L. (1992). *La democracia y sus críticos*. Paidós.

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

Dagnino, E. y Tatagiba, L. (2010). Mouvements sociaux et participation institutionnelle: répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne. *Revue internationale de politique comparée*, 17, 167-185.

De Marco, S.; Ganuza, E.; Güemes, C.; Robles Morales, J. M., y García Espín, P. (2018). *Ciudadanos y democracia representativa: ¿una relación conflictiva? Análisis de la desconfianza en las instituciones en España*, CIS.

Del Pino, E. y Colino, C. (2003). Nuevas formas de participación en los gobiernos locales. *Fundación Alternativas*. (F. A. Barcelona, Ed.) Recuperado el 26 de marzo de 2021, de <https://www.fundacionalternativas.org/estudios-de-progreso/documentos/documentos-de-trabajo/las-nuevas-formas-de-participacion-en-los-gobiernos-locales>

Delgado, M. (2013). El espacio público contra la calle. *QRU: Quaderns de Recerca en Urbanisme*, 1(11), 13-15. <http://doi.org/10.5821/qru.9541>

Escobar, A. (2017). Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación estado y sociedad civil en América Latina en la última década. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (8), 97-108.

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 si entorno asociativo*. Federación Española de Municipios y Provincias. <http://documentos.femp.es>.

Fenster, T. (2005). Identity issues and local governance: Woman's everyday life in the city. *Social Identities*, 11(1), 21-36.

Fernández, J.S. y Rojas, A.J. (2003). Escala de acción política no convencional. Análisis de fiabilidad y validez. *Psicología Política*, 26, 41-55.

Finkelkraut, A. (2004). *La derrota del pensamiento*. Anagrama.

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

Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodología. En A. Ziccardi (coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, 23-42. UNAM.

Font, J. (2011). Introducción. En J. Font (coord.), *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces*, 7-18. Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.

Font, J. y Blanco, I. (2003). Experiències de participació ciutadana, Polis, la ciutat participativa. *Papers de participació ió ciutadana* 9, Diputació Barcelona, Xarxa de municipis.

Font, J. y Blanco, I. (2005). ¿Qué hay detrás de la oferta de participación) El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación? *Revista del clad Reforma y Democracia*, 31, 1-17.

Fontcuberta, P. y Ganuza, E. (2011). Características de los procesos participativos en los ayuntamientos andaluces. En J. Font (coord.), *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces*, 61-90. Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.

Fuentes, F. (2020). Insatisfacción global con la democracia alcanza mayor nivel desde 1995. Diario *La Tercera*, 29 de enero de 2020. <https://www.latercera.com/mundo/noticia/insatisfaccion-global-la-democracia-alcanza-mayor-nivel-desde-1995/992355/?outputType=amp>.

Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*.

Fung, A., y Wright, E. O. (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics and Society*, 29 (1), 5-41.

Galais, C.; Corrochano, D. y Fontcuberta, P. (2011). ¿Por qué se ponen en marcha los procesos participativos? En J. Font (coord.), *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces*, 35-58. Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.

Ganuza, E. (2010). Novos Instrumentos de Participação: entre a participação e a deliberação, en Moreira da Silva, E. y Schettini Martins, E (eds.) (2010). Experiências internacionais de participação, (pp. 19-40), São Paulo: UFMG.

García Escribano, J. J. (2009). Política y participación ciudadana. *La Voz del Ciudadano*, 1, 17-18.

García Espín, P. (2016). *La participación ciudadana y sus límites: Una aproximación a través de grupos de discusión, casos comparados y etnografía* [Tesis de doctorado, Universitat Autònoma de Barcelona]. <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/393866/pge1de1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

González, M. J. (1997). *Metodología de la investigación social. Técnicas de recolección de datos*. Aguaclara.

Guillén, A.; Sáenz, K.; Badii, M. H. y Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: Internacional Journal of Good Conscience*, 4(1), 179-193.

Inglehart, R. (2005). Modernización y cambio cultural: la persistencia de los valores tradicionales. *Cuadernos del Mediterráneo*, 5, 21-32.

Inglehart, R. (1998), Cultura política y democracia estable. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 42, 45-65.

Komatsu, K. (2017). La participación social en las ciudades: el caso de São Paulo en el proceso participativo de elaboración de la política municipal para inmigrantes. En F. González; G. Damiani y J. Fernández-Albertos (Edit.). *¿Quién manda aquí? La crisis global de la democracia representativa*, 197-212. Debate.

Lapuente, V. (2017). La efectividad de los gobiernos. En F. González; G. Damiani y J. Fernández-Albertos (Edit.). *¿Quién manda aquí? La crisis global de la democracia representativa*, 41-61. Debate.

Lipovetsky, G. (1996). *La era del vacío. Ensayos sobre el individualismo contemporáneo*. Anagrama.

Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Capitán Swing Libros.

Lévy, P. (2004). *Inteligencia colectiva: por una antropología del ciberespacio*. Biblioteca Virtual em Saúde. BIREME. OPS. OMS. En <http://inteligenciacolectiva.bvsalud.org>

Lyon, D. (1997). *Postmodernidad*. Alianza Editorial.

Maldonado, G. (2013). Desapego político y desafección institucional en México. ¿Desafíos para la calidad de la democracia? *Política y gobierno*, Volumen Temático, 109-139.

Mallada, L (2011). *La inmoralidad pública*. Algón Editores.

Manheim, J. y Rich, R (1999). *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política*. Alianza Editorial.

Maya, I. (2004). Sentido de comunidad y potenciación comunitaria. *Apuntes de Psicología*, 22(2), 187-211.

Mayor, J. M. (2017). Presupuestos Participativos en la Región de Murcia: una visión crítica. Comunicación presentada el 10/11/2017 en el “V Congreso Internacional sobre Innovación Tecnológica y Administración Pública. https://www.consejodetransparencia-rm.es/wp-content/uploads/2020/05/140036-Pptos-Participativos-RM_Toledo.-Mayor-Balsas.pdf

Mayor, J. M.; Molina, J. y Gómez, J. A. (2019). Promover el ejercicio de derechos a través de la educación: el Programa IRIS sobre Transparencia y los Presupuestos Participativos. *Revista Española de la Transparencia*. 9, 97-114.

Mayor Balsas, J. M. y Ros Medina, J.L. (2022). Un análisis de los presupuestos participativos en la Región de Murcia durante el período 2015-2020. Sierra Rodríguez, J.

y Reviriego Picón, F. (Eds.) *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad.

Maslow, A.H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50(4), 370-396.

Molina, J. (2011). *Los Presupuestos Participativos. Un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficientemente en la administración local*. Editorial Aranzadi.

Molina, J. (2013). *Ciudadano y gasto público. Por una gobernanza transparente y participativa*. Editorial Aranzadi.

Molina, J. (2015). *Por qué la transparencia*. Editorial Aranzadi.

Montero, J. R.; Gunther, R. y Torcal, M. (1998): Actitudes hacia la democracia en España: Legitimidad, descontento y desafección. *Studies in Comparative International Development*, 32(3), 124-160.

Offe, C. (1992). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Sistema.

Olaz, A. J. (2016). *La entrevista de investigación*. Grupo5.

Oñate, P. (2004). Participación Política, ciudadana y actores para la intermediación y representación políticas en los albores del siglo XXI. *Arxius de Ciencies socials*, 11, 13-39.

Oñate, P. (2005). Participación política, partidos y nuevos movimientos sociales. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 47(194), 103-135.

Ortí, A. (1999). La confrontación de modelos y niveles epistemológicos en la génesis e historia de la investigación social. En J.M Delgado y J. Gutiérrez (Eds.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, 87-99. Síntesis Psicología.

Palma, D. (1998). *La participación y la construcción de ciudadanía*. Santiago: Universidad ARCIS, Centro de Investigaciones Sociales. Disponible en la World Wide Web: <http://168.96.200.17/ar/libros/chile/arcis/palma.rtf>

- Parés, M. (2009). Participación y evaluación de la participación. En Parés, M. (Coord.) *Participación y calidad democrática: evaluando nuevas formas de democracia participativa*, 15-21. Ariel.
- Pastor, E. (2007). *La participación ciudadana en los servicios sociales municipales de la Región de Murcia* (Tesis doctoral – Universidad de Murcia).
- Pastor, E. (2008). Mecanismos de participación ciudadana en los servicios sociales municipales. Las realidades de la Región de Murcia, *Cuadernos de Trabajo Social*, 21, 7-25.
- Pastor, E. (2010). Participació ciutadana i serveis socials municipals. *Educació social. Revista d'intervenció socioeducativa*, 44, 112-25.
- Pastor, E. (2011). Sostenibilidad, impacto y eficacia de los servicios sociales municipales mediante la democratización e implicación de la iniciativa social. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 71, 49-76.
- Pastor, E. (2013). Ciudadanía y participación en contextos de fractura y exclusión social. *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, 22, 91-103.
- Pastor, E. (2015). Oportunidades de participación en las políticas de servicios sociales municipales en España. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 22(68), 229-257.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.
- Pindado, S. (2017). Comentarios a la Ley de instituciones locales de Euskadi desde la perspectiva de la regulación de la participación ciudadana. *Revista Vasca de Administración Pública. Monografías*, 107, 585-615.
- Pineda Nebot, C. (2011): Mapa de participación ciudadana de los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, *Berceo*, 160. 21-45.
- Porro, J. M (2012). Participación ciudadana en el ámbito local: aproximación a la estructura normativa desde los reglamentos de participación ciudadana. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 39-40, 387-399.

Prieto-Martín, P. (2010). *Las alas de Leo: La participación ciudadana del siglo XX*. Asociación Kyopol-Ciudad Simbiótica.

Puig, T. (2004). Cultura de la participación. *Intervención psicosocial*, 4(3), 361-372.

Red Regional de Municipios por la Participación Ciudadana.
<https://participa.carm.es/red-regional-municipios-participacion-ciudadana>

Restrepo, D. (2003). Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 25, 1-22.

Reverte, F. M. (2019). *El poder de la ciudadanía: derechos de asociación y participación*. Diego Marín.

Rodríguez, J. L. (1993). *La entrevista de la empresa*. Eudema Psicología.

Rosanvallon, P. (2006). *La contre-démocratie, la politique à l'âge de la défiance*. Editions du Seuil, Les livres du nouveau monde.

Rosenfeld, M. (2005). Dilemas de la Participación Social: El encuentro entre las Políticas Públicas y la sociedad Civil. *Cuadernos de Observatorio Social*, 7.

Ruano, J. M. (2010). Contra la participación discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana, *Política y Sociedad*, 47(3), 93-108.

Sánchez, M. (2009). La Participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios públicos*, 12(25), 85-102.

Santiago, R. (2010). Crisis de legitimidad de las instituciones democráticas. *Revista de Derecho*, 33, 222-246.

Sartori, G. (2018). *¿Qué es la democracia?* Taurus.

Sassen, S. (2003) *Contradeografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Traficantes de sueños.

Schneider, C. (2007). La participación ciudadana en el Gobierno de Buenos Aires (1996-2004): el contexto político como explicación. *Working Paper*. CIDOB.

Schumpeter, J. A. (2015). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Página Indómita.

Shand, D. y Arnberg, M. (1996). *Responsive Government: Service Quality Initiatives*, OECD.

Sintomer, Y.; Herzberg C. y Röcke, A. (2008). *Les budgets participatifs en Europe: Des services publics au service du public*. La Découverte. <https://doi.org/10.3917/dec.sinto.2008.01>

Sorj, B. (2005). *La democracia inesperada*. Prometeo.

Subirats, J. (2005). Democracia, participación y transformación social, *Polis*, 12, 1-9. <http://journals.openedition.org/polis/5599>

Subirats, J., (2012). Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 54, 1-15.

Torcal, M. y Montero, J. R. (2006). *Political disaffection in contemporary democracies. Social capital, institutios, and politics*. Abingdon. Routledge.

Walliser, A. (2002). *Participación y Ciudad* [Tesis de Doctorado, Universidad Autónoma de Madrid. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales; Universidad Autónoma de Madrid. Departamento de Sociología]. URI: <http://hdl.handle.net/10486/8462>

Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Miguel Ángel Porrúa.

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64.

REFERENCIAS NORMATIVAS

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004). Foro Social de las Américas y Foro Mundial Urbano.

Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado*, 311, de 29 diciembre de 1978. Recuperado en [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)

Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia. *Boletín Oficial del Estado*, 146, sec. I, de 19 de junio de 1982, 16756 a 16763. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/lo/1982/06/09/4>

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, 80, de 3 de abril de 1985. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7/con>

Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal. *Boletín Oficial del Estado*, 279, sec. I, de 21 de noviembre de 2003, 41193 a 41204. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/lo/2003/11/20/14>

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. *Boletín Oficial del Estado*, 301, de 17 de diciembre de 2003. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/12/16/57/con>

Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. *Boletín Oficial del Estado*, 150, de 23 de junio de 2007. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/06/22/11/con>

Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. *Boletín Oficial del Estado*, 276 de 17 noviembre de 2007. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/11/16/37/con>

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 295, de 10 de diciembre de 2013. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/19/con>

Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. *Boletín Oficial del Estado*, 8, sec. I, de 9 de enero de 2015, 1977 a 2010. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es-mc/l/2014/12/16/12>

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado*, 236, sec. I, de 2 de octubre de 2015, 89343 a 89410. Recuperado de [BOE.es - BOE-A-2015-10565 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.](https://www.boe.es/BOE-A-2015-10565-Ley-39-2015-de-1-de-octubre-del-Procedimiento-Administrativo-Comun-de-las-Administraciones-Publicas)

Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. *Boletín Oficial del Estado*, 305, de 22 de diciembre de 1986. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/rd/1986/11/28/2568/con>

Decreto n.º 187/2018, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. *Boletín Oficial Región de Murcia*, 219, de 21 de septiembre de 2018. Recuperado de <https://www.borm.es/eli/es-mc/d/2018/9/12/187/dof/spa/html>

ONU: Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966*, 16 diciembre 1966, Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 999, p. 171, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5c92b8584.html> [Accesado el 2 junio 2022]

ONU (1948) Declaración Universal de los Derechos Humanos. Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

UE (2001). La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco COM (2001) 428, 25 julio.

ANEXOS

ANEXO I

CUESTIONARIO PARA AYUNTAMIENTOSⁱ

ESTUDIO SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

DATOS DE IDENTIFICACIÓN

P1. Nombre del municipio _____

P2. Número de habitantes: _____

P3. Partido político al que pertenece el/la Alcalde/sa:

1. PP	<input type="checkbox"/>	
2. PSOE	<input type="checkbox"/>	
3. IU (con cualquier denominación)	<input type="checkbox"/>	
4. PODEMOS (con cualquier denominación)	<input type="checkbox"/>	
5. CIUDADANOS	<input type="checkbox"/>	
6. Otro (especificar)	<input type="checkbox"/>	Nombre: _____

P4. Partido/s político/s en el gobierno local:

[Respuesta Múltiple]

1. PP	<input type="checkbox"/>	
2. PSOE	<input type="checkbox"/>	
3. IU (con cualquier denominación)	<input type="checkbox"/>	
4. PODEMOS (con cualquier denominación)	<input type="checkbox"/>	
5. CIUDADANOS	<input type="checkbox"/>	
6. Otro (especificar)	<input type="checkbox"/>	Nombre: _____

P5. Número de concejales/as que tiene cada uno de los Partido/s político/s:

	Número de concejales/as
1. PP	
2. PSOE	
3. IU (con cualquier denominación)	
4. PODEMOS (con cualquier denominación)	
5. CIUDADANOS	
6. Otro (especificar)	Nombre: _____

P6. Persona que cumplimenta el cuestionario:

P6B. Cargo que ocupa en el Ayuntamiento:

ESTRUCTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y RECURSOS DESTINADOS POR EL AYUNTAMIENTO EN PARTICIPACIÓN CIUDADANA

P7. Indique, por favor, la estructura político-administrativa de participación ciudadana existente en su Ayuntamiento [Respuesta Múltiple]

- Existe una Concejalía específica que tiene las competencias en participación
1. *(Indique, por favor, la denominación exacta de esa Concejalía) Concejalía de Participación Ciudadana....)*
 2. No existe una Concejalía específica, pero sí un Departamento específico
 3. Existen competencias de participación ciudadana en todas las áreas de gestión
 4. Las competencias de participación ciudadana dependen de Alcaldía
 5. Otras formas de participación *(describalas, por favor)*
-
6. No existe nada relacionado con la Participación ciudadana *(pasar a P18)*

P8. Si existen distintas esferas o Áreas con responsabilidad en Participación Ciudadana, indique la principal forma de relación o funcionamiento entre ellas [Una única respuesta]

1. No existe relación, se trabaja de forma independiente
 2. Se relacionan a través de un órgano de coordinación
(Indique, por favor, la denominación exacta de ese órgano y de qué tipo de órgano se trata)
 3. Hay reuniones periódicas
 4. Se intercambia información
 5. Otras formas de coordinación *(precíselas, por favor)*
-

P9. Indique los recursos humanos destinados en exclusiva a la participación ciudadana en el Ayuntamiento:

	9a. Personal Fijo	9b. Personal temporal o eventual
1. Titulados Superiores / Universitarios		
2. Titulación Media		
3. Estudios primarios o sin titulación		
4. Otros estudios		

P10. Indique, por favor, el presupuesto (en miles de euros) de la Corporación y el destinado a Participación Ciudadana en la Concejalía, Área o Departamento, en los 4 últimos años:

Año	10a. Presupuesto de la Corporación	10b. Presupuesto de la Concejalía, Área o Departamento
2017		
2016		
2015		
2014		

P11. Indique los servicios y/o equipamientos de Información y/o Participación Ciudadana de titularidad municipal existentes:

	Número de servicios y/o equipamientos
a) Oficinas de información genéricas	
b) Oficinas de información sectoriales	
c) Locales o Centros para uso de Asociaciones	
d) Otros servicios o equipamientos (<i>especificar</i>)	

CARACTERÍSTICAS Y ACTIVIDADES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

P12. Señale con una cruz los principales instrumentos normativos disponibles en su Corporación Local para regular la Participación Ciudadana, o que aborden determinados aspectos relacionados con la misma, reseñando, en su caso, el año de aprobación o de la última actualización:

	P12a.		P12b. Año de aprobación o última actualización
a) Reglamento Orgánico Municipal	1. Si <input type="checkbox"/>	2. No <input type="checkbox"/>	
b) Reglamento de Participación Ciudadana	1. Si <input type="checkbox"/>	2. No <input type="checkbox"/>	
c) Reglamento de Consejos Sectoriales	1. Si <input type="checkbox"/>	2. No <input type="checkbox"/>	
d) Reglamento del Defensor del Ciudadano	1. Si <input type="checkbox"/>	2. No <input type="checkbox"/>	
e) Normas reguladoras de subvenciones generales	1. Si <input type="checkbox"/>	2. No <input type="checkbox"/>	
f) Otras normas (<i>especificar</i>)			

P13. Señale, por favor, la forma y principales características de Participación Ciudadana en los Plenos y Comisiones Informativas del Ayuntamiento según los siguientes apartados:

	13a. En Plenos	13b. En Comisiones
1. De forma regular	1	1
2. Esporádicamente	2	2
3. Por los ciudadanos	3	3
4. Sólo por las asociaciones	4	4
5. Para informar al órgano	5	5
6. Para recibir iniciativas	6	6
7. Otras (<i>especificar</i>)	7	7

P14. Indique, ahora, la existencia y las características de Participación Ciudadana en los Órganos desconcentrados, descentralizados y/o consultivos de su municipio

	P14a. Número según tipología u objeto	P14b. Número aproximado de reuniones que mantienen al año	P14c. Principales aspectos abordados
a) Consejos o Juntas de Entidades Ciudadanas, Barrio, Distrito y/o Núcleos Rurales			
b) Consejos Sectoriales o de área (de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, etc.)			
c) Organismos autónomos municipales (Patronatos, Fundaciones, etc.)			
d) Otros órganos (<i>especificar</i>)			

P15. Indique, por favor, los medios utilizados en los últimos años (2015-2017) por su Ayuntamiento para difundir información según los siguientes apartados:

	1. No existe el medio o no se contempla la Participación Ciudadana en el mismo	2. Se utilizan esporádicamente	3. Se utilizan regularmente	4. Su utilización es alta
a) Tablones de anuncios, carteles, vallas publicitarias, etc.	1	2	3	4
b) Campañas de información, folletos,...	1	2	3	4
c) Bandos	1	2	3	4
d) Revistas, boletines municipales	1	2	3	4
e) Prensa, radio locales	1	2	3	4
f) Página web municipal	1	2	3	4
g) Wasap, e-mails	1	2	3	4
h) Redes sociales	1	2	3	4
i) Otros (<i>especificar</i>)	1	2	3	4

P16. Indique los medios utilizados en los últimos años (2015-2017) por su Ayuntamiento para recoger información según los siguientes apartados:

	1. No existe el medio o no se contempla la Participación Ciudadana en el mismo	2. Se utilizan esporádicamente	3. Se utilizan regularmente	4. Su utilización es alta
a) Consultas populares	1	2	3	4
b) Encuestas, sondeos de opinión	1	2	3	4
c) Referéndums	1	2	3	4
d) Debates, asambleas, reuniones	1	2	3	4
e) Jurados ciudadanos	1	2	3	4
f) Presupuestos participativos	1	2	3	4
g) Otros (indicar):	1	2	3	4

P17. Señale con una cruz las actuaciones más habituales que caracterizan a la Participación Ciudadana que se desarrolla desde su Corporación, según se detalla en los siguientes apartados:

<i>Actuaciones en o sobre:</i>	La Participación Ciudadana interviene en o para:				
	1. Informar / presentar iniciativas	2. Diseñar programas	3. Aprobar presupuestos	4. Realizar el seguimiento y evaluación	5. Otros (<i>especificar</i>)
a) Gestión municipal	1	2	3	4	5
b) Funcionamiento de los servicios públicos	1	2	3	4	5
c) Planes urbanísticos / Vivienda	1	2	3	4	5
d) Seguridad en lugares públicos	1	2	3	4	5
e) Tráfico / Movilidad / Transporte público	1	2	3	4	5
f) Protección civil	1	2	3	4	5
g) Protección y defensa del consumidor	1	2	3	4	5
h) Protección del medio ambiente	1	2	3	4	5
i) Actividades culturales	1	2	3	4	5
j) Actividades sociales	1	2	3	4	5
k) Actividades educativas	1	2	3	4	5
l) Actividades deportivas	1	2	3	4	5
m) Otras (<i>especificar</i>)	1	2	3	4	5

ASOCIACIONISMO

P18. Indique el número de asociaciones y de asociados existentes en su municipio:

	P18a. Número total de asociaciones	P18b. Número total de asociados
a) Asociaciones inscritas en el Registro municipal		
b) Asociaciones de utilidad pública		
c) Otras asociaciones existentes en el municipio		

P19. Indique, si existen, los principales criterios utilizados por la Corporación Local para trabajar con las asociaciones:

1. Se trabaja con todas las Asociaciones, indistintamente
2. Se trabaja únicamente con las inscritas en el Ayuntamiento
3. Se trabaja con las inscritas en el Ayuntamiento y las de utilidad pública
4. Existen otro tipo de criterios (*especificar*).....
5. No existen criterios

P20. ¿Existe presupuesto específico en la Corporación Local para subvencionar a Entidades Ciudadanas?:

1. Sí 2. No (pasar a P22)

P21. Indique, por favor, el presupuesto (en miles de euros):

<i>Año</i>	<i>Presupuesto en miles de euros</i>
2017	
2016	
2015	
2014	

ANEXO II

GUIÓN DE ENTREVISTA

Estamos realizando una investigación para tratar de **identificar y analizar los factores que han incidido en el desarrollo de la participación ciudadana en la gestión municipal** durante la última década. Me gustaría que habláramos sobre su experiencia respecto de estos temas en su municipio.

1. Para comenzar, la democracia significa poder del pueblo. ¿Cree Ud. que, en las democracias actuales, en la democracia española concretamente, el sistema político permite la **participación activa de los ciudadanos**?
2. Podría hablarme de los **instrumentos normativos** que regulan la participación ciudadana en su municipio, si es que existen: Reglamento de Participación Ciudadana (RPC) u otra normativa aprobada por el Ayuntamiento.
 - ¿Cómo se gestó: partió de las asociaciones ciudadanas existentes o fue impulsado por el equipo de gobierno municipal?
 - ¿Cómo se gestó: partió de las asociaciones ciudadanas existentes o fue impulsado por el equipo de gobierno municipal?
 - ¿Cree que la existencia del RPC ha influido en el aumento del asociacionismo, en propiciar mayor actividad de las asociaciones y en definitiva, en el aumento de la participación ciudadana?
3. Hábleme, por favor, del **tejido asociativo**, de todo tipo (asociaciones deportivas, culturales, festejos, de vecinos, de jóvenes, etc.) existente en su municipio.
4. ¿Considera que el **apoyo institucional** en forma de subvención, y la facilitación de infraestructuras como locales hace más fuerte el asociacionismo?
5. ¿Quién cree que **domina la participación ciudadana** en su municipio, el tejido asociativo a través de los órganos creados o las propias instituciones son las impulsoras y quienes marcan los procesos?

6. Y por qué cree que se mueven los ciudadanos, por **convicción**, porque quieren ser partícipes de la construcción del hábitat en el que viven o por **intereses particulares** de su calle o su barrio.
7. ¿Con qué partido político comenzaron a desarrollarse las primeras experiencias participativas en su municipio? ¿Piensa que la **ideología** de las formaciones políticas tiene algo que ver con la apuesta por estos procesos o más bien piensa que la ideología no es determinante, y que podría ser la crisis de legitimidad de las instituciones la que determina el impulso para abrir nuevos canales con las instituciones para recuperar la confianza en ellas, y mejorar así la comunicación entre políticos y ciudadanos?
8. ¿Cree que la participación ciudadana sirve para mejorar la **eficiencia y la eficacia de las políticas públicas a nivel local**, que sirve para solucionar esos problemas y conflictos sociales del municipio?

ANEXO III

TABLA DE ENTREVISTAS				
CÓDIGO	PERFIL	TRAMO DE POBLACIÓN	SEXO	N.
TT1ME1	TÉCNICO	T1	MUJER	E1
PT1ME2	POLÍTICO	T1	MUJER	E2
CT1ME3	CIUDADANO	T1	MUJER	E3
PT1ME4	POLÍTICO	T1	MUJER	E4
TT2ME5	TÉCNICO	T2	MUJER	E5
PT2ME6	POLÍTICO	T2	MUJER	E6
TT2ME7	TÉCNICO	T2	MUJER	E7
PT2ME8	POLÍTICO	T2	MUJER	E8
CT2HE9	CIUDADANO	T2	HOMBRE	E9
TT2ME10	TÉCNICO	T3	MUJER	E10
PT3HE11	POLÍTICO	T3	HOMBRE	E11
TT3ME12	TÉCNICO	T3	MUJER	E12
PT3HE13	POLÍTICO	T3	HOMBRE	E13
CT3HE14	CIUDADANO	T3	HOMBRE	E14
TT4HE15	TÉCNICO	T4	HOMBRE	E15
PT4HE16	POLÍTICO	T4	HOMBRE	E16
CT4HE17	CIUDADANO	T4	HOMBRE	E17
TT4ME18	TÉCNICO	T4	MUJER	E18
PT4HE19	POLÍTICO	T4	HOMBRE	E19
CT4HE20	CIUDADANO	T4	HOMBRE	E20

ANEXO IV

MUNICIPIOS	EXISTE RPC		AÑO DE APROBACIÓN	PARTIDO DEL ALCALDE				TRAMOS		
	SI	NO		2007	2011	2015	2019			
Abanilla		X		PP	PP	PSOE	PP	T1		
Abarán		X		PP	PSOE	PP	PSOE	T2		
Águilas	X		2015	PP	PP	PSOE	PSOE	T3		
Albudeíte		X		PSOE	PSOE	PP	C'S	T1		
Alcantarilla	X		2016	PP	PP	PP	PP	T3		
(Los) Alcázares	X		1992	PSOE	PP	PP	PSOE	T2		
Aledo	X		2015	PP	PP	PSOE	C'S	T1		
Alguazas	X		2017	PP	PP	PSOE	PSOE/PP	T1		
Alhama de Murcia	X		2011	PP	PP	PSOE	PSOE	T3		
Archena	X		2005	PP	PP	PP	PP	T2		
Beniel		X		PSOE	PSOE	PSOE	PSOE	T2		
Blanca	X		2016	PP	PP	PSOE	PP	T1		
Bullas		X		PSOE	PP	PSOE	PSOE	T2		
Calasparra	X		2014	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE	T2		
Campos del Río	X		2016	PSOE	PP	PSOE	PSOE	T1		
Caravaca	X		2018	PP	PP	PSOE	PP	T3		
Cartagena	X		2006	PP	PP	MC	PSOE	NO ADS.	PP	T4
Cehegín		X		PP	PP	PSOE	PP	T2		
Ceutí	X		2014	IU	PP	PSOE	PP	PP	T2	
Cieza	X		2016	PP	PP	PSOE	PSOE	T3		
Fortuna	X		1992	PP	PP	PSOE	C'S			
Fuente Álamo		X		PP	PP	PSOE	PP	T2		
Jumilla	X		2000	PSOE	PP	PSOE	PSOE	T3		
Librilla		X		PP	PP	UPrL	PP	T1		
Lorca	X		2011	PP	PP	PP	PSOE	T4		
Lorquí	X		2012	PP	PSOE	PSOE	PSOE	T1		
Mazarrón	X		2012	PP	PP	PSOE	PSOE	T3		
Molina de Segura	X		2007	PP	PP	PP/PSOE	PSOE	T4		
Moratalla		X		PSOE	PP	PSOE	PSOE	T1		
Mula	X		2013	PSOE	PP	PSOE	PSOE	T2		
Murcia	x		2005	PP	PP	PP	PP/PSOE	T4		
Ojós		X		AEIO	PP	PP	PP	T1		
Pliego		X		PP	PP	PP/PSOE	PP	T1		
Puerto Lumbreras	X		2014	PP	PP	PP	PP	T2		
Ricote	X		1992	PP	PSOE	PSOE	PP/PSOE	T1		
San Javier		X		PSOE	PP	PP	PP	T3		
San Pedro del Pinatar	X		2008	PSOE	PP	PP	PP	T3		
Santomera		X		PP	PP	PSOE	PSOE	T2		
Torre Pacheco	X		2017	PP	PP	PP/PI	PI	T3		
Las Torres de Cotillas	X		2005	PP	PP	PP	PSOE	T3		
Totana	X		2005	PP	PP	IU/PSOE	IU	T3		
Ulea		X		PP	PP	PP	PP	T1		
(La) Unión	X		2006	PP	PP	PSOE	PSOE	T3		
Villanueva		X		PP	PP	PSOE	PSOE	T1		
Yecla		X		PP	PP	PP	PP	T3		

