



**Título:**

## **Modelos participativos e innovación democrática local en los municipios valencianos**

**IX Congreso Español de Sociología, septiembre 2007  
Grupo de Trabajo 08: Sociología Política**

**Francisco José Francés García**

Universidad de Alicante.

Campus de Sant Vicent del Raspeig

Ap.99 E-03080 Alicante

Tfno: 965903400 Ext. 3175 – Fax: 965903495

Email: francisco.frances@ua.es

**José Tomás García García**

Universidad de Alicante.

Campus de Sant Vicent del Raspeig

Ap.99 E-03080 Alicante

Tfno: 965903400 Ext. 2624 – Fax: 965903495

Email: jonetomas.garcia@ua.es

**Óscar Antonio Santacreu Fernández**

Universidad de Alicante.

Campus de Sant Vicent del Raspeig

Ap.99 E-03080 Alicante

Tfno: 965903400 Ext. 2899 – Fax: 965903495

Email: oscar.santacreu@ua.es

## 1. Introducción.

La salud y la calidad de la democracia se hallan en la actualidad en el punto de mira del quehacer institucional dentro las sociedades occidentales contemporáneas.

Los crecientes cambios que acontecen en las sociedades complejas inciden de una forma decisiva en la reflexión en torno a las relaciones entre instituciones y sociedad civil, que fundan en definitiva el sentido de la práctica democrática. Desde hace algún tiempo asistimos a una producción ingente de información dedicada a alimentar el debate acerca de la necesidad de renovación y revitalización de la democracia en toda Europa, tanto en el campo de la práctica política como en el ámbito de la academia. Y gran parte de esta producción teórica y empírica está girando progresivamente la atención hacia el análisis de nuevas formas de participación ciudadana en los contextos locales.

Estos nuevos discursos participativos presentan focos de atención susceptibles de ser registrados desde distintos ámbitos. Así, desde el espacio gubernamental con frecuencia se hace referencia a una inquietud creciente en la búsqueda por mejorar la capacidad de los gobiernos para rendir cuentas (*accountability*) y generar respuestas adecuadas desde la esfera pública a partir del circuito de la representación política (*responsiveness*).

La Ciencia Política destina cada vez más esfuerzos en torno a la preocupación por lo que se ha dado en llamar desafección política de los ciudadanos y por la falta de implicación en los asuntos públicos, términos ambos con amplia utilización en la literatura especializada pero que con frecuencia presentan grandes dificultades para definir su límites conceptuales.

Desde la Sociología de los Movimientos Sociales encontramos análisis cada vez más profundos acerca de los cambios que se están produciendo en el modelo participativo actual, partiendo de cierto acuerdo en la crisis que presentan las formas de participación ciudadana existentes (instituidas) y en la emergencia de nuevas formas de participación.

En el análisis institucional y las prácticas de la Administración, las aportaciones se vinculan a la implementación de nuevas formas de diseño y aplicación de programaciones públicas que mejoren la eficiencia o eficacia en la provisión de servicios, que velen por la calidad de los mismos y que incorporen a distintos actores con el fin de garantizar, o al menos aumentar las posibilidades de éxito en los distintos

ámbitos de los cuales son responsables, todo ello bajo los nuevos principios de gobernanza.

Parece claro que todos estos esfuerzos desde múltiples disciplinas responden a la idea de que las pautas de participación social están mostrando signos de transformación, en conjunción con el dinamismo y cambio permanente que experimentan las sociedades complejas en la nueva era global. En unos y otros campos de actuación ya sea teórico, empírico o práctico, la participación ciudadana emerge como un denominador común llamado a tener en cuenta, y más allá, a actuar en muchos casos como eje central de análisis y de estrategias públicas. A partir de estos discursos, la participación se configura no únicamente como un fin deseable socialmente y al que se debe aspirar como esencia democrática, sino también como un medio (en muchos casos como una premisa) a partir del cual es posible hacer frente a los retos de un entorno de complejidad social caracterizado por el rápido cambio social, por las diversas limitaciones de la acción institucional, por la aparición de nuevos problemas sociales, por la reconfiguración de lo público y, en definitiva, por la incertidumbre generalizada que acompaña al proceso de mundialización de procesos y prácticas socioculturales, entre otras.

Se muestra pertinente por lo tanto abordar un diagnóstico en torno al estado de la cuestión de lo que está aconteciendo con la participación local, en este caso en un marco territorial concreto, los municipios de la Comunidad Valenciana, para poder posteriormente evaluar su naturaleza, sus características, sus implicaciones, y en último término discutir hacia dónde apunta el futuro próximo, lo cual como veremos no es tarea sencilla pero tampoco imposible.

Por todo ello el texto, tras esta introducción, se divide en dos epígrafes. En el primero buscamos abordar algunas transformaciones que están aconteciendo en el espacio participativo de las sociedades occidentales contemporáneas y que, aunque en ocasiones adopta la forma de un análisis macro, creemos a nuestro juicio que se halla ajustado a la realidad de la participación ciudadana en el contexto objeto de estudio. La reflexión vinculada a los cambios presentes da sentido al verdadero objeto de estas páginas: el análisis de los modelos participativos existentes en los municipios valencianos en torno a una serie de dimensiones clave que permitan una mejor comprensión del espacio participativo y las tendencias de evolución que presentan, cuestiones que ocuparán el segundo epígrafe. Finalmente, y con mayor vocación de apertura que de cierre, situamos ya en la parte final una serie de consideraciones o

conclusiones que persiguen incitar al lector a profundizar en las líneas de análisis planteadas.

## **2. Estado de la cuestión: algunos cambios a tener en cuenta en el mundo de la participación.**

En principio la llamada a la participación se muestra fácil de capturar como discurso presente en todos los actores implicados en la acción pública, pero difícil de registrar en las prácticas habituales de la tradición institucional reciente.

Como ya hemos apuntado, los niveles sociológicos de análisis de la realidad participativa y sus discursos, en grandes líneas, abogan por una renovación, una revitalización del pacto democrático entre ciudadanos y representantes que conduzca hacia una mayor implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Por ello parece aconsejable hacer, si no una recensión de iniciativas instituyentes, al menos sí un esfuerzo por identificar en qué ámbitos estas experiencias se están configurando como una realidad pragmática, no sólo discursiva. Y en ese sentido los espacios territoriales inmediatos, como es el caso del nivel autonómico y local, se muestran como los lugares donde más claramente están cristalizando el conjunto de innovaciones institucionales en torno a la participación. La explicación a esta presencia local de iniciativas responde a múltiples factores, pero cabe citar entre ellos la fácil adscripción territorial de los protagonistas de los procesos participativos, el contacto relativamente cotidiano entre representantes de las instituciones y ciudadanos, la pluralidad de redes políticas y sociales existentes a nivel local, el sentimiento de comunidad de los propios ciudadanos, la capacidad que éstos reconocen en la institución municipal para atender sus demandas, y la eventual posibilidad de crear en el nivel local espacios que permitan la inclusión de sus habitantes en la discusión y el debate público (Del Pino y Colino, 2003). Estos factores convierten a los municipios en ocasiones en verdaderos laboratorios de la democracia. Y todo ello bajo un contexto de profunda transformación de las formas participativas.

En efecto, una de las principales preocupaciones actuales en el ámbito sociopolítico coincide en señalar la existencia de una crisis participativa, caracterizada por una progresiva desafección del ciudadano hacia lo público, hacia las formas tradicionales de participación sociopolítica, hacia los actores (agentes políticos

tradicionales como partidos políticos, sindicatos y en menor medida asociaciones) y también hacia las reglas del juego que presiden los procesos de influencia ciudadana en la esfera pública, percibidos como lejanos, endogámicos o sólo al alcance de élites o grupos de presión especialmente preparados para el juego de influencias.

Al acudir a las encuestas recientes, ya sean nacionales o internacionales, podemos extraer fácilmente resultados que perfilan la idea de que en la ciudadanía de las democracias occidentales se aprecian actualmente bajos niveles de participación pública, una disminución relativa de la afiliación a organizaciones sociales y políticas, así como la escasa confianza en los partidos políticos, los representantes e instituciones públicas en general, lo que se une al bajo interés provocado por los asuntos políticos. De manera adicional, si realizamos una somera revisión de los textos teóricos de referencia, podríamos concluir con naturalidad que la situación de la participación sociopolítica tal y como hasta ahora se ha entendido no atraviesa su mejor momento.

Ahora bien, cabría cuestionarse si estas tendencias suponen un indicador de crisis democrática. Como señalan Pharr y Putnam (Pharr y Putnam, 2000), esta creciente insatisfacción de los ciudadanos con las instituciones y los políticos puede ser interpretada como una prueba del saludable estado de la democracia; una ciudadanía políticamente madura es más exigente con sus representantes y con el funcionamiento de la política pública. Pero por otro lado, también puede argumentarse que a la gente no le preocupa excesivamente la política porque confía en la estabilidad de unas garantías mínimas de estabilidad y de logros gubernamentales y porque, en cualquier caso, en nuestras sociedades la mayor parte de las necesidades son satisfechas a través del mercado. Este último enfoque configuraría a los procesos de participación social como satisfactores de segundo orden, y en definitiva, como un sucedáneo de democracia.

La visión “light” de la democracia convierte la participación electoral en el tipo principal de acción política en el que puede implicarse el conjunto de la ciudadanía, generando, por su carácter habitual, unas modestas expectativas democráticas por parte de la población y conduciendo hacia aquello que Colin Crouch ha dado en llamar posdemocracia (Crouch, 2004). Para el autor, en este modelo de democracia, aunque ciertamente existan elecciones que puedan influir en la acción pública, hallamos que el debate y la agenda política se limita a un espectáculo estrechamente controlado y gestionado por equipos rivales de profesionales corporativos, centrándose en una pequeña gama de cuestiones escogidas por estos equipos, otorgando a los ciudadanos un papel pasivo, inactivo, incluso preferiblemente apático, cuestiones todas ellas que

ineludiblemente realizan una llamada de atención sobre la existencia de insuficiencias y disfunciones en el circuito de representación política. La posdemocracia se caracterizaría por un elitismo participativo, exclusivista y poblacionalmente reduccionista, por una “burbuja participativa aislada” y alejada de los ciudadanos.

Así, paulatinamente parece haberse ido asentando lo que desde los años setenta se ha dado en llamar el discurso sobre la crisis de la democracia (Benedicto y Morán, 2002), según el cual las democracias correrían riesgo de convertirse en un conjunto de mecanismos y reglas formales de toma de decisiones que sólo captarían la atención de los ciudadanos a través de la repetición de rituales participativos carentes de interés o eficacia.

Uno de los signos más evidentes de esta situación es el creciente distanciamiento constatado entre los ciudadanos y las instituciones democráticas y sus responsables. La causa de la desafección no sólo radicaría en que no interese la actividad institucional, sino que ésta se considera algo muy alejado de los intereses, las necesidades o los problemas de los ciudadanos. Esta insatisfacción no tendría su origen en unas políticas gubernamentales más o menos equivocadas, sino que poseería un carácter estructural. Por ello desde múltiples enfoques teóricos y empíricos se habla cada vez más del déficit de protagonismo deliberativo presente en nuestra democracia.

El derecho a votar en las elecciones, o la configuración de las asociaciones como entidades de representación social, constituyen una de las dimensiones de la participación democrática, la institucionalizada. Pero si bien la democracia no requiere que todas las personas sean autoras de todas las decisiones, sí que debe perseguir que los sujetos puedan influir en los espacios públicos y llegar a consensos comunes. Podemos partir de las aproximaciones empíricas a la participación ciudadana, que reflejan en muchas ocasiones un escaso interés en la gente a la hora de incorporar información sobre temas políticos, o lo alejados que se definen los ciudadanos de los espacios de debate acerca de política, de forma que en estos estudios la imagen que resulta de la ciudadanía se halla bastante alejada de lo que sería la realidad de la democracia participativa. De acuerdo a ello no parece que los ciudadanos se sientan copartícipes de la acción pública. Pero al mismo tiempo los estudios revelan una demanda en relación a la mayor inclusión de la sociedad civil en las decisiones que afectan a la ciudadanía, lo que vendría a significar una descripción de la escena participativa que no es ajena a la voluntad de implicación cívica.

En lugar de apostar por esta última visión, el cuadro de situación que suele resultar de muchos estudios dibuja a lo que se podría denominar un “alienamiento feliz” de los ciudadanos hacia la vida pública (Ferejohn, 1999). Pero quizás la corrección de este escenario no tenga por qué venir dada a través de esfuerzos que cambien las actitudes y conductas de los ciudadanos respecto a estas formas clásicas de participación, cuya mejora (leída en términos de mejores resultados participativos) no deja de situarse en el espacio de la participación instituida donde difícilmente se generan nuevas realidades sociales. Parece más bien que en este decálogo de deseabilidad democrática se hace necesario cambiar el énfasis en la *participación* por el énfasis en la *implicación*.

Las formas instituidas de participación básicamente se articulan a través de un juego de preguntas u opciones a los que la ciudadanía puede, en el mejor de los casos (la difusión cuantitativa de la participación) adscribirse a una de las posibilidades de elección que le vienen dadas, ya sea desde las instituciones, partidos políticos, grupos de interés o colectivos formales. La reforma exitosa en esta vía participativa produciría unos resultados que mejorarían sin duda los resultados que leemos en distintos informes empíricos (más participación electoral, mejor valoración de la política y de los partidos políticos, etc.), pero se trata de una solución que soslaya la implicación efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos. La implicación requiere la premisa de la participación activa (la aparición en escena de una ciudadanía activa), a través de un proceso consciente de adquisición progresiva de conocimiento y medios que permitan a los sujetos tomar parte en el debate que diseña las preguntas participativas, y no únicamente valorar las respuestas. La implicación en la elaboración de las preguntas, de la agenda, de las formas y los modos de participar, es la que puede dar paso a un escenario instituyente de participación, que es el que aspira a captar, entre otros aspectos, la configuración de nuevos mecanismos de innovación democrática local.

Detrás de este razonamiento se esconde la pregunta, cada vez más presente en los debates, acerca de si nos hallamos ante un contexto de crisis de la participación o más bien lo que identificamos es un cuestionamiento de las formas de participación existentes y una llamada a la reorganización del espacio público. En otras palabras, la cuestión a desentrañar es si realmente en la presente crisis subyace un problema de desinterés por lo público, o si por el contrario el desencanto expresado en las encuestas de opinión responde más concretamente a las formas tradicionales de participación sociopolítica, a las reglas del juego participativo, a los canales previstos institucionalmente para que la población tome parte de lo público. Aunque pueda

parecer lo contrario, esta última idea no refleja una escena participativa excesivamente catastrofista. Parecería más adecuado hablar de desplazamientos de la ciudadanía hacia posicionamientos críticos. Pipa Norris (Norris, 1999) propone en este sentido la eclosión de una “ciudadanía crítica”. En su análisis muestra abundantes evidencias empíricas de que el apoyo a la política y a los principios democráticos sigue siendo muy alto en los países occidentales, pero no así el apoyo a sus instituciones (partidos, parlamentos, gobiernos, etc.), que está descendiendo acusadamente. Si es así, el resultado de este proceso puede ser una visión general que asume como componente la progresiva disminución de la confianza institucional, pero al mismo tiempo también puede desembocar en un escenario en el que se desplieguen ejercicios y nuevas prácticas ciudadanas destinadas a crear nuevos canales de expresión de demandas y necesidades, en muchos casos al margen de la acción corporativa (Ganuzo y Robles, 2004).

El análisis de Norris concuerda con la progresiva aceptación del discurso de la modernidad reflexiva, desarrollado entre otros autores por Beck o Giddens. Según este enfoque (Beck, et al., 1997), emerge una nueva dimensión de la política, caracterizada por la repolitización de ámbitos hasta ahora excluidos de lo público, y definida también por la difuminación de fronteras entre lo institucional y lo no institucional, así como por la apertura del escenario político a nuevos actores, tanto colectivos como individuales. No se trata tanto de un abandono de la política como de un alejamiento de la forma institucional de hacer política, lo que conduce a la búsqueda de la creación de nuevos espacios de participación al margen de los tradicionales. No cabría tampoco, por otra parte, hablar de un agotamiento del modelo participativo tradicional, sino más bien de la apertura de canales adicionales de implicación de los sujetos en la acción pública que coexisten y complementan a los ya presentes.

Todos estos elementos componen el caldo de cultivo de nuevos discursos participativos, que en la actualidad atraviesan gran parte de las esferas de debate público en los países occidentales, dando lugar al replanteamiento de las estrategias tradicionales de participación existentes, tanto en términos conceptuales, como normativos y procedimentales. Las nuevas lógicas entienden la participación ciudadana como un derecho a desarrollar de manera efectiva, y como una esfera de actividad que trasciende los lindes tradicionales entre el estado y la sociedad civil, que requiere reconceptualizar el significado real del ejercicio del gobierno, y más allá, del ejercicio de la gobernanza. Así, las nuevas formas de articulación de los ciudadanos con las

instituciones hallan su razón de ser en los espacios que se están creando entre la democracia representativa y la democracia participativa, desvelando nuevas relaciones, dispositivos y regulaciones destinadas a superar las limitaciones y déficits de la forma de gobierno tradicional. Como analiza la investigación de la que resulta este texto, pueden documentarse casos y prácticas de dinamización de la participación, con la participación no ya de sujetos pasivos o destinatarios de acciones institucionales externas sino de lo que Tomás Rodríguez Villasante llama sujetos en proceso (Rodríguez Villasante, 2002), en un entorno cada vez más favorable, protagonizando un cambio negociado, equilibrado, no por irrupción ni ruptura violenta ni abrupta con el modelo anterior, aún vigente en muchos de sus rasgos y principios, y combinable con las nuevas figuras y alternativas innovadoras.

Y en este sentido el fenómeno más llamativo quizás sea la aparición de una serie de nuevos mecanismos de innovación democrática. En la actualidad podemos dibujar un panorama de estos procesos emergentes que, si bien distan mucho de tener una implantación generalizada, sí desarrollan potenciales hasta ahora no concebidos ni vislumbrados desde la acción pública. Un panorama ciertamente dispar, que presenta una enorme heterogeneidad de objetivos, articulaciones, procedimientos y logros, que perfilan un horizontes de incertidumbre respecto a su futuro, pero que en cualquier caso están generando una atención especial desde muchos gobiernos locales de Europa, atentos a las experiencias innovadoras que otros ponen en práctica. A pesar de las diferencias que podemos encontrar en ellos, la mayoría de iniciativas de este tipo poseen dos rasgos comunes que los sitúan en el centro de interés y que los hacen relevantes en el presente texto.

En primer lugar se trata de mecanismos que, como tendremos oportunidad de comprobar, orientan la participación hacia procesos de deliberación y decisión, desbordando la lógica informativa y consultiva que caracterizan a la mayor parte de las figuras participativas tradicionales en el ámbito local, buscando la implicación del ciudadano en todas las fases del ciclo de acción política. Pero a la vez se trata de instrumentos que reconocen explícitamente el pluralismo de preferencias e intereses que subyacen en la sociedad civil, así como el conflicto inherente a esta cuestión. La complejidad en el gobierno multinivel de los espacios públicos y la aparición de nuevos problemas que requieren nuevas estrategias de afrontamiento están provocando que los representantes públicos cada vez incidan más en la incorporación de la ciudadanía al proceso de decisión con el fin de mejorar la eficacia de la gestión institucional, y

aumentar la legitimidad de las acciones a emprender, buscando la involucración en ellas de la sociedad civil a través del diseño de espacios de interacción comunicativa.

El segundo rasgo definitorio de este tipo de mecanismos radica en la apertura participativa que presentan en términos de inclusividad. Estos procesos de innovación democrática se fundamentan, cada vez más, en una visión no corporativa del hecho participativo, lo que se traduce en la práctica en que no privilegian la participación de base asociativa. El cambio de perspectiva conduce al abandono parcial de un marco participativo en el que primaban hasta ahora lógicas de tipo representativo, circunscritas a la presencia de colectivos ciudadanos organizados formalmente, concebidos como entes representativos de las demandas, intereses, preferencias o necesidades de los distintos segmentos de la población. Esta consideración del hecho participativo trazaba un juego de legitimidades que establecía paralelismos y semejanzas entre la representación política y la representación ciudadana, otorgando a los grupos organizados la legitimidad para concurrir en el espacio participativo como principales interlocutores entre la ciudadanía y las instituciones.

Pero como es posible observar a partir del análisis de encuestas (basta con apreciar los resultados de las últimas encuestas del CIS que tratan este aspecto – Estudios 2450, 2575, 2588-), el modelo asociativo de la participación parece que se halla en trance de estancamiento, o cuando menos de transformación. En este contexto se han ido desarrollando una serie de iniciativas de innovación democrática, impulsadas desde las propias instituciones públicas, que habilitan y reconocen a los ciudadanos a título individual como unidad básica a partir de la cual articular el proceso participativo, haciendo coexistir la lógica de la presentación con la lógica de la re-presentación. Interacción, deliberación, reflexión, capacidad de decisión y apertura son pues aspectos que podremos reconocer en muchas de las nuevas experiencias innovadoras que recorren Europa, atendiendo a temas tan trascendentales de la gestión institucional como el urbanismo, el medio ambiente, las políticas sociales o el gasto público.

Se puede entender pues, a través de los rasgos definitorios de este tipo de procesos, que la democracia como idea deviene en realidad efectiva únicamente cuando existen oportunidades reales para que una gran parte de las personas corrientes intervenga activamente en el diseño de la agenda pública (no sólo a través del voto), cuando se aprovechan activamente estas oportunidades, y cuando las élites políticas delegan sobre las modalidades y los contenidos del debate público.

En la actualidad nos hallamos en un contexto de la participación muy distinto al de finales de los años 70, época en la que eclosionó en movimiento ciudadano al abrigo del tardofranquismo y la reimplantación del sistema democrático, cuestiones que explican en parte la vitalidad política presente en esos momentos. El Colectivo IOE, en un estudio sobre Participación Ciudadana en la Comunidad de Madrid hace ya algún tiempo (IOE, 1989) esbozó la situación contemporánea más reciente en unos términos que creemos precisos y aplicables a la realidad presente en la sociedad española. A través de este estudio se traslucía, y se ha confirmado a partir de encuestas posteriores, que nos hallamos en un contexto global de desmovilización política y social, frente a una administración democráticamente legitimada y más descentralizada, pero en un medio social crecientemente fragmentado que favorece el desarrollo de subculturas aisladas entre sí, lo que dificulta el desarrollo de planteamientos que agreguen a un número elevado de actores. Caminamos pues hacia un tipo de participación mucho más atomizada y sin puntos de contacto. Colectivos en los que se mezclan características casi adscriptivas (juventud, sexo, etnia, vejez, etc.) coexisten con planteamientos políticos y éticos generalistas (derechos humanos, solidaridad, etc.). La segmentación social conlleva la pérdida de anclajes de identidad comunitaria, y difumina los referentes de socialización. Gana peso la visión singular de las situaciones, lo que en términos de participación se traduce en la dificultad de iniciar y reconocer procesos de implicación comunitaria, al menos tal y como se concibe desde el modelo participativo tradicional.

Al margen de los distintos enfoques y conceptualizaciones, lo que sí parece cierto en todos los casos es que asistimos a una serie de cambios en las distintas dimensiones de la participación ciudadana, a una transformación del modelo en la que es posible registrar una serie de diferencias entre lo que podríamos llamar los antiguos y los nuevos paradigmas explicativos. Sin duda existen elementos de continuidad que son los suficientemente importantes como para no poder hablar en términos de ruptura (Benedicto, 2004), pero sí cabe referirse al menos a procesos sociopolíticos de largo alcance que introducen cambios en la naturaleza de la implicación de los ciudadanos en la participación democrática.

En este contexto parece evidente que la participación ha de adquirir diversas formas, estrategias y contenidos en función de qué grupos sociales la protagonizan (y no de modelos universalmente estandarizados o validados al margen de los actores participativos en cada contexto), ya que algunos son afines a los poderes (sectores

dominantes), otros son integrables (capas medias y trabajadores estables) y otros simplemente marginados o ausentes (parados, sumergidos, pero también segmentos de población con escasa presencia en los procesos participativos, como mujeres o jóvenes). Como podemos apreciar, el cuadro que se presenta no hace sino reflejar el creciente incremento de la complejidad social, la cual hace cada vez más difícil el funcionamiento de la participación tal y como se concibe en la teoría democrática clásica. La recuperación del elemento participativo, aquel que permite a los ciudadanos una mayor presencia e implicación en las cuestiones públicas, pasa en primer lugar por una redefinición de las categorías de pensamiento en la conceptualización de la participación, una redefinición que permita un análisis en profundidad de las tendencias de participación de los ciudadanos en el espacio público y, especialmente, de los procesos sociopolíticos en los que cobran sentido estas tendencias de participación (Benedicto, 2004). Y en segundo lugar, la recuperación del elemento participativo pasa también por una reformulación de las formas y los canales efectivos de participación existentes en la actualidad.

Recogemos a continuación en un cuadro conceptual las ideas expresadas a fin de que el lector tenga una imagen de conjunto de las premisas que deben estar presentes en el establecimiento de modelos de participación instituyentes, soportados a partir de prácticas de innovación democrática local.

Cuadro 1. Premisas para el establecimiento de modelos de participación instituyentes



### 3. Modelos participativos en los municipios de la Comunidad Valenciana.

Sentadas ya las bases de nuestro objeto de estudio, podemos ya girar la atención hacia la exploración de modelos participativos en el ámbito local. La información empírica contenida en este apartado procede de los distintos análisis realizados en el marco de una investigación sobre participación ciudadana realizada por los autores desde la Universidad de Alicante en colaboración con la Dirección General de Participación Ciudadana de la Generalitat Valenciana, a la que agradecemos su permiso para hacer público parte de los resultados. Esta investigación plantea un estudio de los modelos participativos existentes dentro de los marcos de interacción entre ciudadanía e instituciones locales de la Comunidad Valenciana. Para ello se realizó en 2006 una encuesta a todos los municipios valencianos que disponen de concejalía o área municipal específica de participación ciudadana (un total de 102 municipios), dirigida a las personas responsables de la gestión pública en este ámbito. En dicha encuesta, que finalmente fue contestada por 46 localidades, se solicitaba esencialmente la identificación de instrumentos de participación ciudadana existentes en el municipio, figuras más utilizadas, modos de gestión, problemas o limitaciones presentes, así como

la percepción de potencialidades y dificultades en la implementación de nuevas figuras de participación de la ciudadanía en la gestión pública del municipio. En este punto creemos conveniente poner sobre la pista al lector acerca de la procedencia de la información que nutre el análisis aquí presentado. Aunque la investigación realizada ha asumido e incorporado múltiples fuentes para la reflexión (análisis secundario a partir de encuestas del CIS, registros asociativos, textos normativos y reguladores, etc.), en estas páginas presentamos únicamente los datos referidos a la encuesta realizada a los responsables municipales de la gestión de la participación ciudadana. Ello se debe a dos razones. La primera alude a una cuestión de espacio. La exposición de resultados contemplando los múltiples niveles de análisis (ciudadanía, sectores asociativos, institucionales, etc.) desbordaría en mucho el tiempo que pretendemos ocupar al lector. La segunda razón obedece a la voluntad de presentar una información novedosa, por cuanto existen escasos precedentes de encuestas de este tipo en España.

Definir modelos participativos no es tarea sencilla. El número de criterios posibles que podríamos utilizar para fijar parámetros de clasificación necesitaría probablemente un texto paralelo al que aquí se presenta. Por ello, hemos optado por someter el análisis a la presencia de los distintos procesos y mecanismos de participación ciudadana existentes en los municipios. Ello nos conduce a observar un modelo de organización de la participación ciudadana que podríamos calificar como predominante, tanto en el marco normativo que regula este aspecto de la vida local (los reglamentos municipales de participación ciudadana), como en la práctica concreta que desarrolla los diferentes procedimientos participativos. Dentro de este modelo hallamos habitualmente una configuración del espacio participativo vertebrado a partir del establecimiento de relaciones más o menos estructuradas entre la Administración local y el sector asociativo, cristalizando en las figuras de los Consejos sectoriales o territoriales, generalmente de carácter consultivo, y con vocación de presencia permanente. A partir de este modelo de participación predominante, es posible identificar muchos municipios que incorporan, a su batería de figuras participativas tradicionales, distintos procesos orientados a la reflexión colectiva y a la toma de decisiones relacionadas con la gestión pública de diversos aspectos de la vida pública local, lo que les sitúa, como ya hemos comentado anteriormente, en el espacio de lo que hemos denominado mecanismos de innovación democrática local. Siendo el denominador común el carácter deliberativo y su orientación a la toma de decisiones públicas, hallamos aquí un amplio espectro o abanico de posibilidades, con figuras como

los presupuestos participativos, jurados ciudadanos, consultas populares, diferentes dispositivos de teledemocracia, Agendas 21, planes comunitarios, núcleos de intervención participativa, foros de consulta comunitaria, y muchos otros que orientan su acción hacia la creación de modelos participativos instituyentes.

Asumiendo esta organización de la información, podemos analizar los distintos modelos participativos en función de tres dimensiones, inspiradas en los trabajos de Archon Fung (Fung, 2004), permitiendo a nuestro juicio poder reflexionar acerca de la naturaleza real de la participación ciudadana en el nivel local. Estas tres dimensiones son la *inclusividad* de la participación, que vendría a dar cuenta de la dinámica de la acción colectiva generada en el municipio; la *intensidad* de la participación, que hace referencia a los tipos de procedimientos puestos en marcha y el alcance participativo de los sujetos en ellos; y la *influencia* de la participación, que vincula la acción participativa a la toma de decisiones en relación a la gestión pública.

El punto de partida en el análisis debe constituirlo la valoración general que se hace de la participación ciudadana. En términos amplios, la visión del estado de la participación ciudadana desde las instituciones es ciertamente optimista. Un 84% de los municipios valencianos que han participado en la encuesta realizada afirman que la participación ciudadana en su localidad es bastante o muy satisfactoria, situándose únicamente en el 16% el porcentaje de municipios descontentos con la situación general de participación ciudadana. El tamaño del municipio supone un factor a tener muy en cuenta cuando se habla de la valoración del estado de la participación. Así se observa que conforme disminuye el tamaño del municipio estudiado la satisfacción tiende a descender. Mientras que en los municipios de más de 50.000 habitantes se registra una alta valoración, en las localidades más pequeñas ésta se reduce, hasta recogerse que en los municipios menores de 10.000 habitantes casi uno de cada cuatro afirma que la participación ciudadana en su localidad cabe calificarla como poco satisfactoria. Si atendemos a la división territorial, los municipios de la provincia de Alicante son los que parecen haber registrado una mejor evolución. Así, en esta provincia más de un 50% de los municipios que poseen concejalía de participación ciudadana se muestra muy de acuerdo con la afirmación de que la situación general de la participación en el municipio es mejor ahora que antes, cifra que desciende hasta el 20% en el caso de Castellón, la provincia que registra una peor valoración en la evolución de este aspecto de la vida local.

Dentro de la dimensión de la inclusividad, si asumimos como fondo argumental la idea de que cuanta más apertura participativa exista en un municipio mayores serán las posibilidades de dinamización de la participación ciudadana, obligatoriamente debemos iniciar la reflexión observando la percepción que desde los ayuntamientos se tiene de esta premisa. La percepción de una mayor apertura se vincula a una visión inclusiva de los procesos participativos, lo que se traduce en la necesidad de activar instrumentos de participación susceptibles de la implicación de toda la ciudadanía. En lo referente a la dinámica de la acción colectiva que se genera en los municipios dentro de la gestión institucional de la participación ciudadana, la percepción desde la esfera de la Administración reposa en la idea de que es necesario poner en funcionamiento todos los medios posibles para que en la realidad local haya mayor presencia efectiva de participación de los vecinos. Desde más de un 90% de los municipios se afirma que debería existir más participación ciudadana en los asuntos públicos del municipio. Los datos parecen reforzar que, al menos en el plano discursivo, la percepción desde la esfera de la Administración es que se muestra necesario poner en funcionamiento todos los medios posibles para que en la gestión municipal haya mayor presencia efectiva de participación de los vecinos.

Pero para que esta intención derive en una realidad pragmática, no podemos obviar los medios y recursos disponibles desde el nivel institucional en materia de planificación y gestión de la participación ciudadana. Por mucho que pueda existir un deseo sincero de ampliar las cotas de implicación ciudadana en la vida pública de la ciudad, la infraestructura tanto humana como técnica y económica condiciona de una forma determinante las posibilidades reales de transformación. La propia existencia de un departamento municipal de participación ciudadana es ya un indicador de la capacidad de acción pública en la gestión de este ámbito. Del total de municipios de la Comunidad Valenciana, únicamente el 18% posee un área municipal con responsabilidades en materia de participación ciudadana, y dentro de este grupo, en un 30% de los casos el área está insertada o es compartida con otros departamentos municipales. En muchos casos, como estrategia complementaria a las limitaciones existentes en términos de infraestructuras y recursos, los municipios optan por formar parte de programas o redes supramunicipales relativas a aspectos específicos referidos a la participación ciudadana. Estos programas o proyectos permiten la conformación de redes y espacios de intercambio de información, y poseen en nuestra opinión un componente estratégico a tener muy en cuenta en la evolución futura de los modelos de

participación ciudadana en el ámbito municipal. Este tipo de iniciativas facilitan además la creación de canales estables de interacción comunicativa, donde los municipios se consultan entre sí, observan el desarrollo de iniciativas llevadas a cabo en otros lugares, y configuran en definitiva un flujo de información que asienta progresivamente el “how know” a partir del cual se perfilan instrumentos participativos de innovación democrática. En la realidad municipal valenciana cabe hablar de déficit de puentes colaborativos de esta naturaleza, sobre todo en el caso de los municipios pequeños (únicamente el 23% de las localidades encuestadas afirman pertenecer a alguna red de este tipo) y medianos ( sólo el 26%).

Dentro de la dimensión que hace referencia a la intensidad de la participación, en relación a la diversidad de figuras participativas desarrolladas en los municipios valencianos, cabe resaltar que los instrumentos de participación más comunes en las prácticas de los municipios valencianos son aquellos identificados como propios de modelos de participación tradicionales, caracterizados por constituir espacios de interlocución y concertación entre las instituciones y los distintos sectores asociativos. Así, la figura con mayor presencia es la de los consejos sectoriales con presencia asociativa. Un 63,6% de los municipios encuestados afirman desarrollar este espacio de participación. Tras los consejos consultivos encontramos otras herramientas también propias de la participación tradicional, como pueden ser los encuentros o jornadas de participación (43.2%), la gestión asociativa de centros cívicos (40.9%), la gestión asociativa de servicios municipales (34.1%), o los consejos territoriales con presencia asociativa (31.8%).

Sí llama la atención que, entre los instrumentos más utilizados actualmente, se encuentre un proceso participativo de naturaleza distinta, o al menos con una mayor vocación de inclusividad e intensidad, como es el caso de las Agendas 21 Locales. Las A21L suponen un ejemplo paradigmático de nuevas formas de concertación entre instituciones y sociedad civil orientadas a la toma de decisiones concretas que afectan a la planificación futura del municipio.

Un paso más atrás encontramos otros dos procesos que hacen referencia a la planificación del municipio: los planes integrales y uno de los instrumentos que mayor auge está teniendo en los dos últimos años, los presupuestos participativos (doce localidades de la Comunidad Valenciana afirman llevarlos a cabo en la actualidad). De hecho la figura de los presupuestos participativos constituye el instrumento que emerge como el que en más municipios se está planteando en estos momentos su realización (un

22.7% de los municipios encuestados no lo están realizando actualmente pero se está pensando en ello). Tengamos en cuenta que la primera experiencia de presupuestos participativos en la Comunidad Valenciana data de apenas tres años atrás, en 2004.

Tras estos mecanismos hallamos un conjunto de instrumentos de implantación menor pero, dada su naturaleza innovadora, de una importancia relevante. Así encontramos, aunque en porcentajes marginales, experiencias como las encuestas participativas, foros de consulta comunitaria, paneles ciudadanos, mecanismos de teledemocracia o democracia digital, o referéndums y consultas populares.

En cualquier caso, el ejercicio que nos propone este análisis es el desvelamiento de la existencia de nuevas prácticas participativas en la realidad local valenciana, a través de procesos relativamente aislados y sin conexión aparente, pero que provoca que en muchos lugares estén atentos a lo que otros ponen en práctica. La magnitud de los datos pasa a una consideración secundaria si tenemos en cuenta que muchos de estos procesos son incipientes en el tiempo, lo que les otorga un escaso recorrido temporal, pero en cambio suponen innovaciones trascendentales en cuanto a la concepción de la naturaleza que poseen los procesos participativos en el ámbito local y, más allá, en el espacio autonómico.

La ausencia de sistematización de las experiencias y el desconocimiento generalizado que se muestra desde muchos municipios en relación a estas prácticas obliga a que una de las recomendaciones a extraer de esta investigación camine en esa línea. Se muestra necesario realizar esfuerzos por sistematizar e integrar estas prácticas de forma que sea posible su comparabilidad y actúen como referente para lugares en los que se esté planteando la puesta en marcha de este tipo de instrumentos. Por otro lado, se muestra también conveniente el énfasis en las acciones formativas destinadas a informar y dar a conocer en mayor profundidad las potencialidades que aportan estas nuevas experiencias de innovación democrática local.

Si fijamos nuestra atención en los efectos provocados por la implementación de estos nuevos instrumentos de participación allí donde se han puesto en práctica, observamos que el impacto producido es calificado como ampliamente positivo. En lo referente al nivel institucional la mayoría de municipios encuestados afirman que estos nuevos procesos no han ralentizado el proceso de toma de decisiones públicas (55.9%). De la misma forma, una inmensa mayoría (91.2%) expresan que el desarrollo de estos procesos no han paralizado las funciones de la Administración o de los partidos políticos. Además, han contribuido de manera nítida (87.9%) a mejorar la coordinación

existente entre concejalías, por cuanto se trata de en procesos en su mayoría transversales en la acción pública, lo que exige de la Administración mejoras en los sistemas de coordinación y comunicación interna. Por último, algo más del 50% de los municipios consultados afirman que la implantación de este tipo de procesos tampoco ha provocado un aumento en el coste de los recursos dedicados a la gestión de la participación ciudadana.

Desde la visión que la Administración tiene del ámbito asociativo, los efectos de la implementación de nuevos mecanismos participativos también cabe calificarla como favorable y beneficiosa. Un 68.8% de los municipios encuestados afirman que los nuevos procesos han contribuido a revitalizar el asociacionismo o a aumentar el número de asociaciones voluntarias.

Además, una abrumadora mayoría de los municipios consultados (88.2%) se muestran en desacuerdo con la afirmación de que con el desarrollo de los nuevos instrumentos de participación se ha generado un modelo desigual de participación (menor participación de los colectivos más “marginados” o menos habituados a participar), lo que viene a confirmar no solo la factibilidad en la coexistencia de formas tradicionales e innovadoras de participación, sino su retroalimentación para mejorar la realidad participativa del municipio.

Finalmente, en relación a la valoración institucional del impacto de los nuevos mecanismos en la participación por parte de la sociedad civil, de la ciudadanía, podemos realizar también una serie de observaciones. En primer lugar se registra una oposición (62.5%) por parte de los municipios consultados de que los nuevos instrumentos conducen a procesos que terminan, al ampliar la posibilidad de participación a la ciudadanía a título individual, por dar énfasis a cuestiones particulares y de menor interés general. La apuesta comunicativa y deliberativa que incorporan muchos de estos procesos parece inhibir este peligro. En segundo lugar, estos mecanismos suponen una oportunidad (el 84.8% así lo afirma) de que aumente la confianza en las instituciones locales al aumentar la cooperación entre ciudadano y Administración. Además, un 87.1% de los municipios encuestados expresa que la naturaleza metodológica de este tipo de instrumentos permite avanzar en la solución de antiguos problemas sin resolver. De manera adicional la puesta en marcha de estos mecanismos también ha favorecido el aumento en la motivación y participación de la ciudadanía frente a las figuras tradicionales existentes en el municipio. Y finalmente, una gran mayoría de municipios (un 84.8%) afirman que este tipo de instrumentos han

permitido la emergencia de nuevas cuestiones relevantes en la gestión pública del municipio.

Especial atención merece, en el capítulo relativo al conjunto de mecanismos de participación ciudadana presentes en la Comunidad Valenciana el uso de las nuevas tecnologías como estrategia adicional de mejora de la participación. En este sentido las nuevas tecnologías proponen un canal adicional de participación nada desdeñable por varios motivos. En primer lugar porque permite multitud de soportes y comunicativos al hecho participativo. La utilización de estas estrategias, sobre todo Internet, permite sacar a escena una variedad de contenidos susceptibles de formar parte de procesos participativos. En segundo lugar permite que los ciudadanos que no se hallan dispuestos a desarrollar un grado importante y estable de participación, dispongan de un canal puntual a través del cual desarrollar conductas implicativas de baja intensidad. En tercer lugar estas nuevas plataformas permiten una interactividad que, aunque no permita mucha profundidad en el flujo de comunicación, al menos sí propone rapidez y facilidad en la circulación de la misma. Finalmente, las nuevas tecnologías pueden suponer un factor de introducción al mundo participativo a las generaciones más jóvenes, familiarizadas con el uso de estos soportes, de manera que aporte un componente pedagógico a estos usuarios en relación con los procesos de participación municipal.

En la actualidad más del 52.3% de los municipios encuestados afirman poner en práctica algún mecanismo de apoyo a la participación a través de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, aunque a pesar de ello queda un amplio porcentaje de localidades valencianas que declaran no hacer uso de este tipo de recursos. El uso de nuevas tecnologías destinadas a la mejora de la participación según muestran los datos es independiente del tamaño del municipio, lo que viene a revelar una potencialidad alternativa para aquellos municipios pequeños que no disponen de grandes recursos e infraestructuras para la participación. Habitualmente el soporte elegido por los municipios para estos fines es el uso de páginas webs institucionales, preferentemente la del propio ayuntamiento. Algunos ejemplos de contenidos de participación recogidos en los resultados de la encuesta son los siguientes: celebración de asambleas virtuales, disposición de recursos para colectivos y asociaciones, información de los procesos participativos, líneas de comunicación con los representantes públicos, realización de encuestas, buzones de sugerencias, y programas de alertas SMS.

La última dimensión a explorar en el establecimiento de modelos participativos en los municipios de la Comunidad Valenciana es la de la influencia, que hace

referencia básicamente a la orientación de los procesos de participación hacia la toma de decisiones que afectan a la gestión pública municipal.

Generalmente se juzgan favorablemente los nuevos instrumentos de participación ciudadana por cuanto posibilitan la participación de grupos de población que habitualmente no participan. Este es precisamente uno de los objetivos implícitos que acompañan el desarrollo de nuevos mecanismos: la dinamización participativa. La apertura participativa presente en la mayoría de procesos de este tipo busca incitar a los segmentos de ciudadanía habitualmente inactivos dentro del modelo tradicional de participación a que se incorporen a través de conductas implicativas, que se realizan en diversos grados, lo cual es posible en este tipo de procesos. Efectivamente, en muchas ocasiones la conducta participativa no tiene por qué requerir un compromiso permanente y estable. Muy al contrario, los sujetos son susceptibles de entrar y salir del circuito participativo en función de los contenidos que éste presenta o de las necesidades que los ciudadanos vinculan a él. Esta posibilidad de intermitencia participativa en unas ocasiones, o de participación de baja intensidad en otras, no es concebible desde los modelos de participación municipal tradicionales, dado que los órganos y figuras que protagonizan este modelo exigen de los sujetos un compromiso continuado en el tiempo.

Pero el hecho de que los sujetos no decidan abrazar una conducta estable en términos de participación, esto es, participar a través de asociaciones, no tiene por qué invalidar sus motivaciones o sus acciones en la escena participativa. Muy al contrario, la mayor parte de la ciudadanía podríamos encuadrarla en esta situación. Si agrupamos los colectivos por ámbitos de actividad, y excluimos algunas formas asociativas como las lúdicas o deportivas, hallamos que sólo un 21.3% de la población valenciana afirma pertenecer a asociaciones de carácter social o político, lo que sin duda representa un tejido participativo relativamente escaso. El último dato que disponemos en relación a la asociatividad en la Comunidad Valenciana, el del estudio del CIS nº 2588 de 2005, presenta un panorama un tanto desalentador en torno a la figura principal de la participación ciudadana formal, detectando amplias capas de la población que afirman no pertenecer a una colectivo ciudadano organizado. Pero ello no tiene por qué significar o ser interpretado como un alejamiento de los ciudadanos en relación a lo público o desvinculación de las decisiones que se toman en la esfera pública. La ciudadanía reconoce sentirse afectada por las decisiones públicas, y entiende, a la luz de los datos extraídos en diversos estudios de participación ciudadana, que no se debe obviar su

opinión en la asunción de decisiones comunes. Así parece confirmarlo los resultados del Estudio 2575 del CIS, al menos en los datos referentes a la Comunidad Valenciana, donde se puede observar que un 93.8% de los valencianos encuestados consideran importante o muy importante que se de más oportunidades a la gentes para participar en las decisiones públicas. En consonancia con ello, al preguntar en la encuesta realizada a los responsables de la participación ciudadana en los municipios valencianos, un 96% se muestra de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación de que es necesaria la introducción de mecanismos para que los ciudadanos participen más directamente en las decisiones en torno a la gestión pública.

Como podemos apreciar, existe un acuerdo casi unánime desde los municipios valencianos en la necesidad de buscar nuevos instrumentos de participación que incorporen a la ciudadanía a los procesos de toma de decisiones públicas. Pero a partir de este acuerdo inicial surgen diversas fracturas a tener en cuenta en el planteamiento de nuevas iniciativas de participación. Alejándose de las premisas propias de la noción de gobernanza, que marca entre sus guías orientadoras la necesidad de establecimiento de consensos amplios en las decisiones públicas contando con el mayor número de actores posibles, en los municipios valencianos parece consistente la idea de que, en relación con la gestión pública, las decisiones se deben tomar esencialmente basadas en el conocimiento de los expertos. Un 79% de los municipios consultados se muestra de acuerdo o muy de acuerdo con esta afirmación.

El dato contrasta frontalmente con la opinión de la ciudadanía, donde, como reflejan los resultados para la Comunidad Valenciana del estudio 2588 del CIS, podemos apreciar cómo los sujetos muestran una oposición generalizada en esta cuestión. Un 74% de los ciudadanos valencianos afirman que es necesario crear mecanismos para que el ciudadano participe más en las decisiones políticas, mientras que únicamente el 18% entiende que las decisiones políticas sólo deben tomarlas los políticos. La confianza generalizada del mundo de la Administración en los expertos a la hora de tomar decisiones públicas se percibe incongruente también con los resultados de nuestra encuesta cuando, al preguntar a los municipios valencianos que se posicionen ante la afirmación de que “la ciudadanía de su municipio no está capacitada para decidir en torno a los asuntos públicos del municipio”, es posible apreciar que el 91% de los municipios encuestados se muestran poco o nada de acuerdo con esta afirmación.

Podemos observar por lo tanto cómo no todo son acuerdos en lo relativo al papel que cada uno de los actores debe tener en la orientación final de los procesos

participativos. Esta fractura debe suponer un elemento de reflexión al inicio del planteamiento de cualquier proceso participativo en el que la ciudadanía quede habilitada para tomar parte. Si la acción implicativa se desarrolla a lo largo del proceso, pero las decisiones finales quedan reservadas a los representantes públicos o a los técnicos, posiblemente se esté socavando la línea de flotación que otorga razón de ser a la llamada participativa que se realiza sobre la población.

La escasa capacidad de incidencia asignada a la ciudadanía en la toma de decisiones queda matizada cuando se les solicita a los municipios que se posicionen ante la afirmación de que con una mayor participación de los ciudadanos en las decisiones públicas de su municipio sólo los grupos y asociaciones muy organizadas tendrían influencia sobre las decisiones políticas. La opinión generalizada plantea una oposición a esta propuesta: el 58% de los municipios encuestados se muestra poco o nada de acuerdo ante la idea de que con un aumento de la participación únicamente las entidades ciudadanas muy organizadas se verán beneficiadas. Pero este acuerdo queda eliminado si sumamos al análisis un criterio diferenciador del tamaño de hábitat. Mientras que en los municipios pequeños y medianos la idea de que una mayor participación actuaría a favor de los intereses de las grandes organizaciones muestra un acuerdo minoritario en torno al 35%, en los municipios de más de 50.000 habitantes la percepción de que este sería el resultado asciende hasta el 71.4%.

Vinculado a la falta de confianza institucional hacia la incorporación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones públicas, resultan clarificadores los resultados que se extraen cuando a los municipios se les pregunta cuál creen que es la forma más probable a través de la cual sus ciudadanos intentarían influir en las decisiones sobre cuestiones públicas. El vehículo tradicional de influencia ciudadana en el modelo tradicional de participación, las asociaciones, aparece como la manera menos probable de influencia. Apenas un 7.1% de los municipios encuestados afirman que esta sería el medio más probable a través del cual los ciudadanos intentarían desarrollar influencias en la toma de decisiones. La mayoría de los ciudadanos, en opinión de los municipios que conforman la muestra de esta encuesta, optarían por ponerse en contacto con un político o un representante público, lo que supone la vía más discrecional de influencia, por cuanto el éxito de la acción participativa no radica en ningún tipo de proceso comunitario ni consenso entre actores. Ésta es quizás la forma menos deseable desde una óptica de profundización democrática en la participación ciudadana,

soslayando las premisas que deben estar presentes en el desarrollo de mecanismos orientados a la toma colectiva de decisiones.

A la luz de estos datos, cabe hablar de una cultura institucional de la participación, que llevada a su vertiente pragmática que la configura como metodología para la definición colectiva del bien común, no acaba de cristalizar en el acervo del mundo de la Administración. El escenario actual muestra la progresiva inserción de una serie de mecanismos puntuales, orientados hacia cuestiones concretas de la gestión pública, pero sin asentarse sobre los anclajes conceptuales de la noción de gobernanza, lo que otorga a los mecanismos de innovación democrática local un carácter relativamente aislado como experiencias singulares, a pesar de que allí donde se han puesto en práctica generan resultados exitosos.

#### **4. Conclusiones y aperturas.**

Por la información que hemos ido presentando, parece que el tránsito hacia nuevos modelos de participación instituyentes, capaces de abrir la puerta a nuevas formas y contenidos de relación entre las instituciones y la sociedad civil, supone un proceso que presenta luces y sombras, caracterizado por ritmos y esfuerzos desiguales, cuando no en ocasiones contradictorios.

Sí parece, por los resultados que nos aportan los datos, que nos hallamos en un contexto de cambio en las estrategias participativas municipales, configurando un espacio participativo en el que coexisten prácticas tradicionales de participación con experiencias puntuales que buscan generar canales novedosos para la participación de la ciudadanía en la gestión pública. Aún así, la orientación estratégica de la participación ciudadana en la acción institucional posee más presencia discursiva que pragmática. Desde la esfera de la Administración se reconoce la creciente dificultad para hacer frente a una fragmentación social cada vez mayor y una heterogeneidad interna en los segmentos de la ciudadanía, lo que complejiza la identificación por parte de las instituciones de demandas e intereses comunes. Paralelamente desde la sociedad civil se explicita las dificultades de amplias capas de ciudadanía para encontrar un soporte adecuado sobre el que desarrollar su implicación en lo público a través de los canales diseñados institucionalmente, lo que viene a reflejar la insuficiencia de canales de participación existente en la actualidad. La vía asociativa y los dispositivos que se derivan de ella dan cabida a un perfil de ciudadanía que encuentra en esta figura un

vehículo apropiado de expresión pública. Pero más allá de este segmento limitado de población, encontramos amplias capas de ciudadanía que manifiestan no encontrar un soporte adecuado para desplegar la acción participativa. No parece, por lo que desprenden los datos de los estudios, que nos hallemos ante una población desvinculada de las cuestiones públicas; prueba de ello es el amplio respaldo, al menos discursivo, que tiene en la sociedad civil valenciana la necesidad de crear espacios de participación para la toma de decisiones comunes.

Además, la batería tradicional de mecanismos participativos posee una escasa capacidad de influencia real en los resultados de la acción participativa. La mayor parte de los existentes capacitan para la recepción de información y consulta de los actores sociales implicados, que generalmente adoptan la forma de colectivos ciudadanos organizados, pero rara vez posibilitan su influencia en la toma de decisiones. En cambio, en aquellos municipios que se han puesto en marcha iniciativas singulares de innovación democrática local, éstos son valorados muy positivamente por los representantes públicos en relación a su impacto en la acción institucional.

Los nuevos instrumentos de participación ciudadana que comienzan a formar parte cada vez más de los diseños institucionales configuran un campo de posibilidades de implicación ciudadana que buscan implícitamente cristalizar en la práctica la idea de gobernanza. Constituyen mecanismos que convergen en la intención de incorporar a la ciudadanía en grados ambiciosos del ciclo de la acción política. Los sujetos, ante estos nuevos parámetros que sientan las políticas participativas, se involucrarían no únicamente como meros receptores de la acción institucional, sino que quedan habilitados en espacios diseñados para la consulta, la reflexión colectiva y la toma de decisiones relativas a cuestiones públicas. Esta cuestión viene a rescatar la percepción mayoritaria de la población valenciana en relación a la necesidad de democratizar los procesos de toma de decisiones públicas, dotándolas de un soporte concreto mediante el desarrollo de nuevos mecanismos de participación.

Todas estas cuestiones nos llevan a la necesidad de examinar los distintos mecanismos de participación existentes en la actualidad con el fin de poder comprobar su potencia en términos de inclusividad, influencia e intensidad, dimensiones que determinan en gran medida el carácter innovador de unas u otras figuras. Suponen, por lo tanto, llamadas a la acción institucional en un campo de actividad en trance de transformación, y que abren multitud de líneas de análisis y reflexión susceptibles de ser consideradas en el futuro al hilo de las experiencias puestas ya en marcha.

## **Bibliografía citada:**

Beck, U., Giddens, A. y Lash, S. (1997) *Modernización reflexiva: política, tradición y estética en el orden social moderno*, Madrid, Alianza.

Benedicto, Jorge (2004) “El cambiante escenario de la participación política: ¿hacia una política participativa?”, en *Zona abierta*, 106/107.

Benedicto, Jorge y Morán, María (2002). *La construcción de una ciudadanía activa entre los jóvenes*, Madrid, INJUVE.

Colectivo IOE (1989) *Participación ciudadana y voluntariado social*, Madrid, Effosa-Ayuntamiento de Madrid.

Del Pino, E. y Colino, C. (2003): *Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales*, Madrid, Fundación Alternativas.

Fung (2004). *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*, Princeton, Princeton University Press.

Ganuzza, E. y Robles, J.M. (2004) “Modelos no corporativos de acción política en una sociedad asimétrica”, comunicación presentada en el VIII Congreso español de Sociología. Alicante.

Norris, P (ed.) (1999) *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press.

Pharr, S. y Putnam, R. (2000) *Disaffected democracies. What's troubling in the trilateral countries*, Princeton, Princeton University Press.

Rodríguez Villasante, T. (2002) *Sujetos en movimiento*, Madrid, Nordan-Ccomunidad.