

Joan FONT (coord.)
Democracia local en Andalucía.
Experiencias participativas en los municipios andaluces
 Sevilla, Junta de Andalucía, 2011

En las dos últimas décadas han proliferado los procesos de participación local; han venido aumentando los mecanismos por los cuales la ciudadanía puede participar en los espacios y procesos de gestión y toma de decisiones sobre diversos aspectos que implican y abarcan a la localidad y al uso público de los recursos municipales. Estos mecanismos de participación local han generado importantes transformaciones en los ayuntamientos al posibilitar nuevas vías de participación de la población en estas instituciones. Detrás de estos fenómenos relativamente novedosos han aparecido diversos y numerosos interrogantes teóricos que tratan de analizar y comprender las causas y consecuencias de estos procesos: el por qué de una cesión voluntaria de poder por parte de las instituciones, las consecuencias de estas experiencias participativas en la cultura y actitudes políticas de la ciudadanía, etc. La proliferación de investigaciones y publicaciones acerca de la participación local muestran la pertinencia del análisis de un proceso por el cual se está transformando la gestión del poder más próximo a las y los ciudadanos.

Son numerosos los estudios de este tipo llevados a cabo en países donde sus experiencias participativas locales han adquirido una significativa importancia a nivel mundial, como el caso de Brasil, o en aquellos países donde la cuestión de la participación local se ha hecho un impor-

tante hueco en la agenda política nacional, como en Francia o Gran Bretaña. En cambio, en casos como el español son aún escasas las investigaciones que dan cuenta de este proceso, y la mayoría de estudios producidos al respecto están centrados en estudios de caso de experiencias concretas que no permiten reflejar una imagen más global del estado de la cuestión, o existe un mayor número de estudios en aquellas Comunidades Autónomas pioneras en la puesta en práctica de este tipo de experiencias, como serían Cataluña y Euskadi.

El presente libro, *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces*, del que es coordinador Joan Font, recoge los principales hallazgos de una investigación que pretende contribuir al enriquecimiento de la investigación en este campo al generar una visión de conjunto de la realidad participativa local. Esta apuesta por mostrar una imagen global de la participación política local constituye un enfoque y una manera de aproximarse a este fenómeno distinta a la predominante hasta el momento, el microanálisis, el cual permite describir y comprender experiencias concretas en profundidad, con frecuencia aquellas más exitosas, pero presenta ciertos límites para mostrar un “mapa” general de la realidad de las experiencias de participación local. En este sentido, resulta interesante que este libro recoja el estado de estos procesos políticos en una Comunidad Autónoma

que en los últimos años ha incorporado la tendencia de la puesta en marcha de mecanismos de participación local, como es el caso de Andalucía. Es necesario señalar, además, que este estudio se enmarca en uno más amplio que pretende describir y comprender la participación política local en la Europa del Sur y que engloba a otras investigaciones similares que se están desarrollando de forma paralela en otras regiones de España, Italia y Francia, de forma que en un futuro se podrán establecer comparaciones y analizar la existencia o no de ciertas pautas diferenciales que caractericen a esta región europea.

Conviene señalar y matizar antes de adentrarse en un análisis más detallado del libro ciertos conceptos claves para entender el objeto concreto de este estudio. Por experiencia de participación local se contempla en esta investigación toda actividad que reúna las siguientes cuatro condiciones: 1) desarrollarse a nivel local; 2) contar con algún tipo de reconocimiento municipal; 3) incluir participación de ciudadanos o asociaciones; y 4) debatir una política o tema de interés colectivo en la localidad. Este estudio ofrece por tanto una panorámica bastante amplia, con información abundante e interesante, sobre los procesos participativos que están ligados de una u otra forma a los ayuntamientos, pero el concepto de participación local utilizado excluye a un importante sector del activismo político que se desarrolla al margen de los canales institucionales. Muchos ciudadanos y ciudadanas encuentran vías y espacios para actuar y expresar de forma colectiva distintas cuestiones relacionadas con sus barrios y municipios no mediados por las instituciones. En este

sentido, resultaría interesante que el presente estudio contemple futuras líneas de investigación que puedan responder a preguntas como qué hace a los movimientos sociales y otras iniciativas o plataformas de participación local que funcionan al margen de los canales institucionales no participar en espacios mediados o subvencionados por las instituciones; o también emplear una lógica comparativa que permita observar y comprender las similitudes, semejanzas, potencialidades y límites de un tipo y otro de experiencias.

El libro se estructura en base a tres preguntas fundamentales de investigación. En la primera parte se intenta indagar en los motivos por los cuales se ponen o no en marcha procesos de participación local, haciendo un recorrido por los cambios legales, sociales y culturales que enmarcan el desarrollo de los procesos participativos en el ámbito de la localidad (capítulo 2) y examinando el por qué unos municipios pueden estar apostando más que otros por la participación local (capítulo 3); en segundo lugar se realiza una descripción detallada de estos mecanismos: cómo son los procesos de participación local, qué temas son abordados, cómo se lleva a cabo la movilización de las personas que participan en estas experiencias, etc. (capítulo 4); y por último en una tercera parte se analiza la calidad de estos procesos participativos (capítulo 5), existiendo además un capítulo dedicado a la comparación de la realidad andaluza con la catalana (capítulo 6) y otro en el que se reflejan las conclusiones obtenidas a lo largo de todo el estudio (capítulo 7).

Con la intención de recoger una muestra plural y diversa de experiencias y que

fuese posible juzgar la representatividad de la información recogida se optó por hacer una encuesta a municipios. Controlando acertadamente las posibilidades que ofrece un “contexto de recursos limitados” (p. 12) con criterios de calidad que apuestan por conseguir una información con niveles de respuesta elevados y homogéneos y no tanto una información más superficial y de menor calidad de un mayor número de municipios, el equipo responsable de la investigación diseñó finalmente una muestra aleatoria de 400 municipios estratificados por provincias y tamaño de hábitat, de los que obtuvieron un total de 120 respuestas válidas (algo más de la tasa de respuesta que habían estimado que se conseguiría) en los que se reflejaban 156 experiencias de participación. Por tanto, la estrategia empleada ha permitido obtener una buena fotografía de la realidad participativa local que se lleva a cabo en los municipios andaluces de más de 1.000 habitantes.

No obstante resulta pertinente señalar ciertos límites del estudio que los mismos investigadores recogen en el libro. La encuesta se realizaba de forma telemática al acceder a un link que se hacía llegar a través del correo electrónico a las direcciones de los distintos ayuntamientos. La principal desventaja del empleo de esta metodología es que es más complicado resolver dudas interpretativas sobre las preguntas del cuestionario. Por otro lado, conviene indicar que es difícil determinar si en las respuestas obtenidas no habrá influido el deseo de la persona del ayuntamiento que rellena el cuestionario (técnico, responsable de participación, etc.) de dar cuenta de aquellas experiencias más exito-

sas, o bien que estas mismas hayan sido valoradas de una forma excesivamente “generosa”. Tratando de contrarrestar y controlar esta debilidad, los investigadores invitan a leer e interpretar ciertos datos con cautela y aplican mecanismos de control de los cuales cabe citar, a modo de ejemplo, el que emplean al conceder mayor importancia a los resultados e interpretaciones que suscitan las cuestiones recogidas en el cuestionario más “objetivables”, que no dependen tanto del criterio subjetivo de quien contestó la encuesta.

Uno de los principales objetivos de este libro consiste en establecer la relación entre la existencia o no de experiencias de participación local con una serie de características del municipio y con las motivaciones instrumentales y normativas de los actores políticos locales. Para ello, los investigadores llevan a cabo un análisis detallado en el que se contemplan numerosas *características del contexto del municipio* (tamaño, nivel económico y diversidad social del municipio), otras relativas a las *motivaciones políticas normativas* (operacionalizadas a través de la ideología del partido del alcalde en el año 2009) e *instrumentales* (lo que tratan de medir a través de los índices de competitividad electoral municipal). Para completar esta visión, los investigadores han decidido considerar también la existencia o no de una concejala o planes de participación en el municipio para comprobar la posible influencia de un entorno institucional favorable en la participación local. Las relaciones establecidas entre las variables seleccionadas dan cuenta de la presencia e intensidad de los procesos participativos en cada municipio. ¿En qué municipios se desarrollan

experiencias participativas, cómo son sus características sociodemográficas y existen o no motivaciones políticas normativas e instrumentales que expliquen la existencia de procesos de participación local? ¿Cuántas experiencias se están llevando a cabo en los municipios andaluces? Éstas son las principales preguntas a las que se responde de forma detallada en el capítulo 3 del presente volumen

El segundo gran objetivo del libro es arrojar datos y reflexiones sobre las características de los procesos participativos en los ayuntamientos andaluces. En el capítulo 4 se describen en profundidad diversas cuestiones relativas a la *organización, la finalidad y la movilización* de los participantes en las experiencias participativas de esta Comunidad: quién toma la iniciación de las experiencias, con cuántos recursos económicos se cuenta para la organización de las mismas, qué metodologías se emplean en las experiencias participativas y cómo son sus evaluaciones, si es que las hay, qué temas son tratados y cuáles son los objetivos de la experiencia, quiénes participan en estos procesos, cómo se lleva a cabo la selección de los participantes etc.; todos estos interrogantes son abordados en detalle a lo largo de este capítulo.

La tercera pregunta de investigación que se aborda en el estudio remite a la calidad de las experiencias participativas. Es pertinente señalar, tal y como hacen los autores, que la evaluación de los procesos de participación local está aún en una fase incipiente y por ello “apenas existen criterios conceptuales más o menos compartidos acerca de qué es o cuándo se logra la calidad en el desarrollo de los ejercicios participativos” (p. 93). Con intención de

enriquecer las reflexiones en torno a este debate y de generar evidencias empíricas que permitan arrojar luz sobre esta importante cuestión, los investigadores que participan en este estudio y en este libro han dedicado un amplio capítulo (el número 5) a la conceptualización y evaluación de la calidad de las experiencias participativas. Siguiendo los criterios más aceptados en la literatura existente en esta materia, los investigadores presentan de forma detallada los indicadores por los que se ha optado en esta investigación, que atienden tanto a la calidad del *proceso* participativo como a sus *resultados*: indicadores de inclusividad, deliberación, influencia, resultados sobre políticas y resultados sobre la relación con la ciudadanía. El capítulo termina con un análisis del por qué unas experiencias tienen unos niveles de calidad distintos de otras y en base a qué factores se pueden explicar estas diferencias. Entre los factores que consideran los investigadores, distinguen entre *características sociodemográficas y políticas* del municipio y *características institucionales*, como la existencia o no de regulaciones e instituciones que fomenten la participación, el empleo de recursos humanos y técnicos en la experiencia etc.

Es destacable el esfuerzo que se hace en este capítulo por operacionalizar unos criterios de calidad sobre los que apenas existen acuerdos compartidos en la literatura, y algunas de las conclusiones que se obtienen pueden contribuir al esclarecimiento de este debate. Pero pese a estas potencialidades quizás aún faltan reflexiones y datos empíricos que permitan comprender y no tanto describir el por qué la calidad diferencial de unas experiencias

y otras y qué factores están generando estas diferencias, sin olvidar que de por sí éste es un tema de complicada medición, ya que cualquier criterio generalizado presentará limitaciones, pues no todas las experiencias mejoran porque se dé un aumento o disminución de unos criterios estandarizados, sino que esto variará de un tipo de experiencias a otras, lo que es difícil de visualizar y comprender con una metodología cuantitativa. Piénsese por ejemplo en que un valor elevado de un indicador como el de inclusividad, que mide el número de personas que participan en una experiencia, es interpretado como prueba del éxito del proceso participativo y no en todas las situaciones ni en todos los tipos de experiencias tiene por qué ser así. Sería interesante contrastar estos datos cuantitativos con las valoraciones que hagan técnicos y personas que hayan participado en la experiencia en entrevistas exploratorias sobre cómo perciben la relación entre calidad del proceso participativo y número de personas implicadas en el mismo. Y es que especialmente en este capítulo sobre la evaluación de la calidad de las experiencias, sería muy interesante enriquecer el análisis con valoraciones en profundidad de los ciudadanos y ciudadanas que han participado en estos procesos, lo que se podría hacer de una manera óptima a través de metodología cualitativa, y más aún cuando quizás en este capítulo pueden estar siendo mayores las distorsiones introducidas por las personas que han contestado los cuestionarios al valorar de una forma excesivamente benevolente la realidad de la participación local.

De una forma u otra esta propuesta sería aplicable a toda la obra, ya que en

numerosas ocasiones a lo largo del libro gran parte de la valiosa y cuantiosa información presentada se podría interpretar a la luz de otras cuestiones tratadas en estudios cualitativos que complementasen esta investigación y que permitiesen comprender qué hace a los ciudadanos participar o no en estas experiencias locales, qué significado le atribuyen a su participación, qué motivos lleva a unos ayuntamientos a fomentar más este tipo de experiencias que otros etc.

En definitiva, nos encontramos ante un libro que ha recogido de forma detallada los hallazgos de una investigación pionera en materia de participación local y que ha apostando por la generación de una imagen de la realidad lo más fiel posible. Presenta un gran interés metodológico por varios motivos. Se trata de una obra muy bien estructurada en la que existe un gran esfuerzo en todo momento por explicar al lector todo el proceso de investigación: diseño de herramientas, operacionalización de variables, análisis efectuados y conclusiones obtenidas. Además, es destacable como positivo que los propios investigadores reconozcan ciertas limitaciones del estudio, el esfuerzo que emplean en controlar y minimizar estas limitaciones y la honestidad con la que refutan algunas de las hipótesis que sostuvieron el comienzo de esta investigación. Todo ello, junto al hecho de que estamos ante un estudio novedoso en el campo de la participación local y de que es llevada a cabo en una Comunidad Autónoma con un importante peso poblacional en el conjunto del Estado sobre la que no existían hasta el momento investigaciones de esta índole, hacen de esta obra un material de lectura obligatoria

para el avance científico y las reflexiones en torno a un tema tan importante como es la participación ciudadana en la política local.

En esta línea, conviene señalar también que en las conclusiones se ha introducido un interesante apartado con recomendaciones que puede contribuir a la mejora de las experiencias de participación local, lo que convierte a este libro en una interesante obra no sólo para los investigadores que estudien estas cuestiones sino también para las personas que trabajan o participan en este tipo de experiencias. El libro trata de responder a tres amplias preguntas de investigación combinando dos lógicas: la descriptiva y la comprensiva. Si bien la

primera se consigue de una forma óptima, generando una radiografía muy completa del estado actual de la participación local en Andalucía, la segunda no se logra en todas las ocasiones, debiéndose abrir en un futuro otras investigaciones relacionadas con ésta que permitan comprender en mayor profundidad la gran complejidad y diversidad que rodea a las muy distintas experiencias de participación local existentes en Andalucía y en otras regiones, dentro y fuera del Estado español.

ANA VICENTE OLMO

Universidad Complutense de Madrid