

E-0809

Informes y Monografías

IESA



Instituto de Estudios
Sociales Avanzados

MODELOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

www.iesa.csic.es



PRESENTACIÓN

En continuidad con las tareas asignadas al “Observatorio de Participación Ciudadana” y en el marco de un convenio de colaboración firmado en diciembre de 2006 con el Departamento de Participación Ciudadana y Consumo de la Diputación Provincial de Córdoba, el IESA ha realizado una investigación sobre el fenómeno de la participación ciudadana en el ámbito de la provincia de Córdoba que ha tenido como objetivo fundamental analizar los factores y variables que influyen sobre el desarrollo de los procesos participativos en el marco de nuestros municipios. El estudio se ha realizado bajo la responsabilidad científica del Dr. Eduardo Moyano (Vicedirector del IESA), la dirección técnica de Ernesto Ganuza Fernández (investigador del IESA) y la labor investigadora de Irene Palacios Brihuega (investigadora del IESA).

La investigación que se presenta a continuación se ha basado tanto en metodología cuantitativa como en el uso de metodología cualitativa. Por un lado, se ha empleado la base de datos realizada por el Observatorio de Participación Ciudadana en el año 2006 con el objetivo de profundizar en el estudio de la participación en los 75 municipios de la provincia de Córdoba. Por otro lado, se han realizado entrevistas a representantes políticas y personal administrativo de diferentes municipios de la provincia con el fin de conocer los planteamientos y orientaciones de la participación ciudadana en los diferentes municipios cordobeses.

Con este trabajo el IESA/CSIC sigue la estela iniciada junto a la Diputación Provincial de Córdoba para proveer de datos e información a la Administración sobre Participación Ciudadana. La posibilidad de aproximarnos a la realidad de la participación en los diferentes municipios de la provincia va a aportar una información valiosa para comprender las características de la participación, que ayude a pensar y reflexionar sobre el fomento de la participación en la provincia.

Índice

1. Introducción	p. 3
2. Los modelos de participación ciudadana en los municipios de la provincia de Córdoba	p. 5
2.1. Tres modelos de participación	p. 8
2.2. Resultados del análisis	p. 16
3. Factores condicionantes del desarrollo de los modelos de participación ciudadana en la provincia	p. 27
4. Los modelos de participación y las motivaciones políticas	p. 31
4.1. Las entrevistas a los representantes políticos	p. 32
4.2. Las razones políticas de la participación ciudadana	p. 35
4.3. Virtudes y limitaciones de la participación ciudadana	p. 39
4.4. Los rendimientos políticos y electorales de la participación	p. 42
4.5. La participación ciudadana en los municipios	p. 49
4.6. La densidad y el dinamismo del movimiento asociativo en el municipio	p. 54
4.7. Conclusiones	p. 58
5. Consideraciones finales	p. 60
6. Bibliografía	p. 61
Anexos	p. 63

1.- Introducción.

Los resultados de la investigación llevada a cabo se presentan en dos capítulos. En el primer capítulo se analiza desde un punto de vista tanto teórico como empírico, el proceso de institucionalización que ha experimentado el fenómeno de la participación ciudadana en el ámbito de la provincia de Córdoba. El objetivo de esta primera parte ha sido profundizar en el estudio realizado por el IESA/CSIC en el año 2006 (E-0607). Con él se obtuvo un cuadro detallado de los instrumentos de participación ciudadana más habituales en los municipios cordobeses. Ahora el objetivo ha sido analizar la existencia de modelos de participación que nos ayuden a explicar cómo se ha desarrollado el “proceso de democratización local” en la provincia de Córdoba. Se trata de responder por qué unos municipios implementan unos instrumentos u otros y si existe una asociación entre distintos municipios a la hora de plantear políticas de participación similares. Toda esta información tiene como objetivo incrementar nuestra comprensión sobre los procesos participativos, lo que puede cualificar nuestra mirada sobre la naturaleza de los mismos y las políticas que fueron destinadas a fomentar la participación en la provincia. Con este propósito, se ha llevado a cabo un análisis, en perspectiva comparada, del conjunto de experiencias e iniciativas de participación impulsadas en los setenta y cinco municipios de la provincia de Córdoba, empleando una metodología cuantitativa para ello.

Como veremos a continuación, los resultados de este capítulo muestran la existencia en la provincia de Córdoba de tres modelos o dinámicas de participación ciudadana diferenciadas. Eso significa que utilizando las herramientas estadísticas y la información recabada en el estudio 0607 del IESA (“La participación ciudadana en la provincia de Córdoba”) hallamos tres modelos de participación distintos de acuerdo a los criterios que se han empleado y que consideran tanto la naturaleza de los instrumentos participativos, en función de la influencia formal que tienen en la agenda política, como la intensidad con la que son utilizados los instrumentos en cada uno de los municipios. De este modo, vamos a hablar de la presencia de tres modelos diferenciados, lo que significara que en el conjunto de los setenta y cinco municipios de la provincia podemos

distinguir tres conjuntos de municipios que se caracterizan por el predominio de unos instrumentos informativos, consultivos o de carácter decisorio. Hablaremos así de un modelo *informativo*, un modelo *consultivo* y un modelo *decisorio* de participación ciudadana.

En el capítulo segundo el trabajo se centra en los actores básicos del sistema político local: los representantes políticos. El capítulo tiene como objetivo principal analizar las impresiones y actitudes de los representantes políticos municipales ante el fenómeno de la participación ciudadana y las experiencias participativas concretas de sus municipios. El objetivo que se persigue con esta parte es la de conocer de primera mano las motivaciones a la hora de impulsar unos modelos de participación u otros, aclarando en la medida de lo posible el por qué se decide poner en marcha unos instrumentos u otros de participación. Para realizar el análisis se realizaron siete entrevistas en profundidad a alcaldes y/o responsables de la participación ciudadana en diferentes municipios de la provincia, cada uno de los cuales era asociado a uno de los modelos de participación anteriores. Los resultados de este capítulo muestran que las visiones sobre la participación ciudadana que sostienen los diversos representantes de la provincia dependen en gran medida de dos factores: el modelo de participación ciudadana desarrollado en el municipio y el partido político que gobierna en el Ayuntamiento.

Antes de comenzar con la exposición del trabajo, queremos agradecer la colaboración de los cargos políticos que, amablemente, accedieron a ser entrevistados para la realización de este trabajo. No podemos olvidar el apoyo que hemos recibido de la unidad Técnica del IESA para realizar los análisis estadísticos, así como todas las personas que trabajan en el Departamento de Participación Ciudadana y consumo de la Diputación de Córdoba, quienes ofrecieron un apoyo constante a la elaboración del estudio.

2.- Los Modelos de participación ciudadana en los municipios de la provincia de Córdoba

Antes de iniciar un análisis sobre la participación ciudadana parece recomendable dedicar unas líneas a delimitar qué podemos entender por participación. En términos generales la participación ciudadana se entiende como un proceso o un conjunto de actividades que tienen lugar dentro del sistema político de representación, por tanto, se observa sobre todo como una actividad que tiene lugar en periodos entre elecciones. A partir de aquí toda la literatura especializada sobre el tema y en general todos los estudios realizados en torno a la participación entienden que son “los actos o actividades realizados por cualquier ciudadano que tratan de influir directa o indirectamente en las decisiones adoptadas por las autoridades políticas y sociales (elegidas o no) y que afectan a los asuntos de la colectividad” (Montero et. al., 2006)

De esta manera, por participación se va a entender cualquier acto o actividad realizada por los individuos con el objetivo de influir en la política. Esto delimita lo que podemos esperar sobre la participación, pues bajo dicha definición no podríamos entender como algo participativo una simple reunión de personas para hacer algo. Tiene que haber cierto objetivo en sus actividades destinado a influir en la política. No obstante, el presente trabajo aborda el estudio de la participación desde la perspectiva de la Administración Pública, por tanto, nos tenemos que preguntar qué es la participación desde su perspectiva. En términos generales, la participación ciudadana en periodos entre elecciones ha sido pensada por las Administraciones locales desde una perspectiva similar. El nacimiento y desarrollo progresivo de los Reglamentos de Participación Ciudadana fueron concebidos como instrumentos al servicio de la ciudadanía para influir en la gestión pública. Desde este sentido, pensamos que sería razonable pensar que desde las Administraciones la participación puede entenderse también como un proceso de influencia en la elaboración de las políticas públicas. El objetivo que perseguimos, entonces, será explorar qué forma se ha dado a la participación por parte de las Administraciones locales de la provincia de Córdoba y cuál es la naturaleza de los

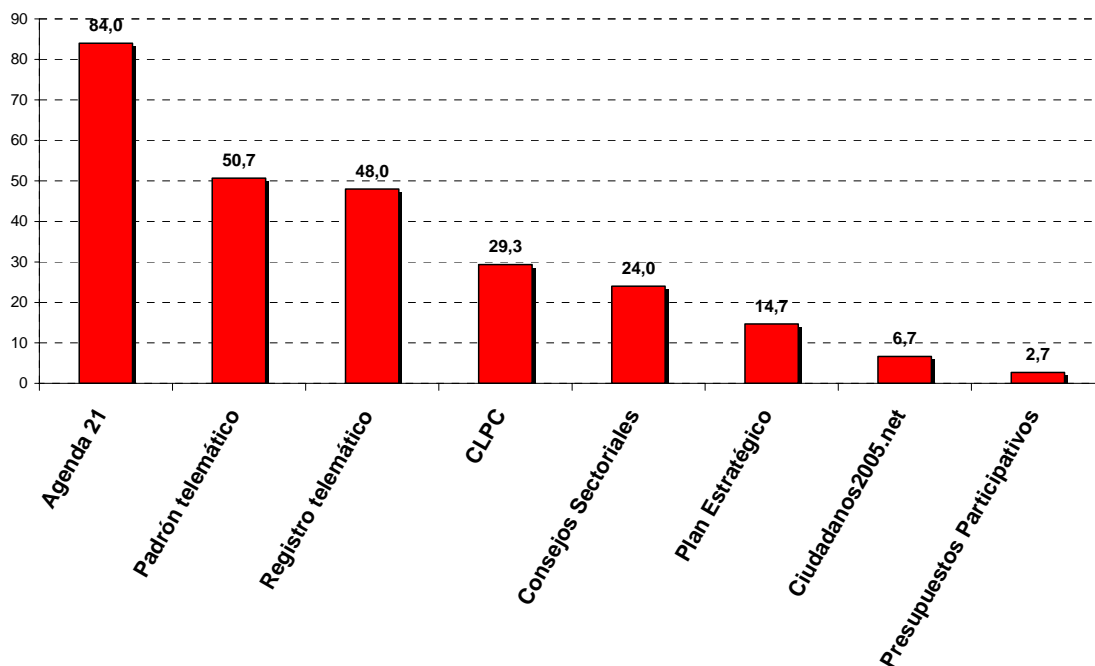
instrumentos habilitados teniendo en cuenta el grado de influencia de la ciudadanía que contemplan.

Así entendida, la participación ciudadana se ha convertido en uno de los grandes pilares de las sociedades democráticas contemporáneas. Es más, mediante la participación se han ofrecido innumerables alternativas para evitar la progresiva desvinculación de la ciudadanía hacia los sistemas políticos. Si entendemos que el sistema político necesita contar con la legitimación de la ciudadanía para operar, su desvinculación plantea ciertos problemas. En tanto en cuanto se ha diagnosticado una y otra vez un alto grado de desafección ciudadana, las recomendaciones de organismos internacionales como la OCDE, el PNUD o el Consejo de Europa subrayan la necesidad de profundizar en la participación con el objetivo de realzar los vínculos entre la ciudadanía y las políticas públicas. Todo ello ha estimulado la aplicación de instrumentos participativos, así como el desarrollo de nuevos instrumentos. En este sentido, la participación de los individuos y los grupos sociales en la construcción de lo público ha adquirido un protagonismo cada vez mayor que podemos ver reflejado, por ejemplo, en el impulso y proliferación de mecanismos de participación.

La provincia de Córdoba no se ha visto ajena a este proceso. Como se puede observar en el E-0607, los Consejos Locales de Participación Ciudadana, los Consejos Sectoriales, las Agendas 21 Locales o los Presupuestos Participativos son sólo algunos de los instrumentos de participación llevados a la práctica en muchos de los municipios de la provincia. En el año 2006, siguiendo aquí el estudio “La participación ciudadana en la provincia de Córdoba” (E-0607), el 84% de los municipios cordobeses había aprobado Agendas 21 Locales, convirtiéndose así en el instrumento de participación ciudadana más utilizado en la provincia. Otros mecanismos de consulta ciudadana con una presencia relevante son los Consejos Locales de Participación Ciudadana (existentes en el 29% de los municipios), los Consejos Sectoriales (24%) y los Planes Estratégicos Participativos (14,7%), seguidos en último lugar por la implementación del proyecto de democracia electrónica ciudadanos2005.net (6,7%). Cabe destacar la relevante extensión que alcanzaban algunos usos de Internet como mecanismo para

aproximar la administración a la ciudadanía, como el registro y el padrón telemático con firma electrónica o el directorio de trámites y servicios a través de Internet.

Gráfico 2.1. Instrumentos de participación ciudadana en la provincia de Córdoba



Fuente: IESA/CSIC 0809

Ahora bien, aunque el grado de implantación de los distintos instrumentos ha sido bastante desigual, el proceso de institucionalización de la participación ciudadana que han experimentado los municipios cordobeses no ha sido aleatorio. Al contrario, el análisis de la dinámica de las experiencias de participación ciudadana desarrolladas en los municipios cordobeses muestra que en la provincia de Córdoba se han desarrollado tres modelos distintos de participación ciudadana a nivel local relacionados con la influencia que se otorga a los ciudadanos en la política local.

El objetivo de este capítulo es construir una tipología de los diferentes modelos de participación ciudadana desarrollados en la provincia de Córdoba, tomando como base el análisis del conjunto de experiencias participativas impulsadas por cada uno de

los municipios (E-0607). Para su realización utilizaremos las “escalas de participación” de Arnstein (1971).

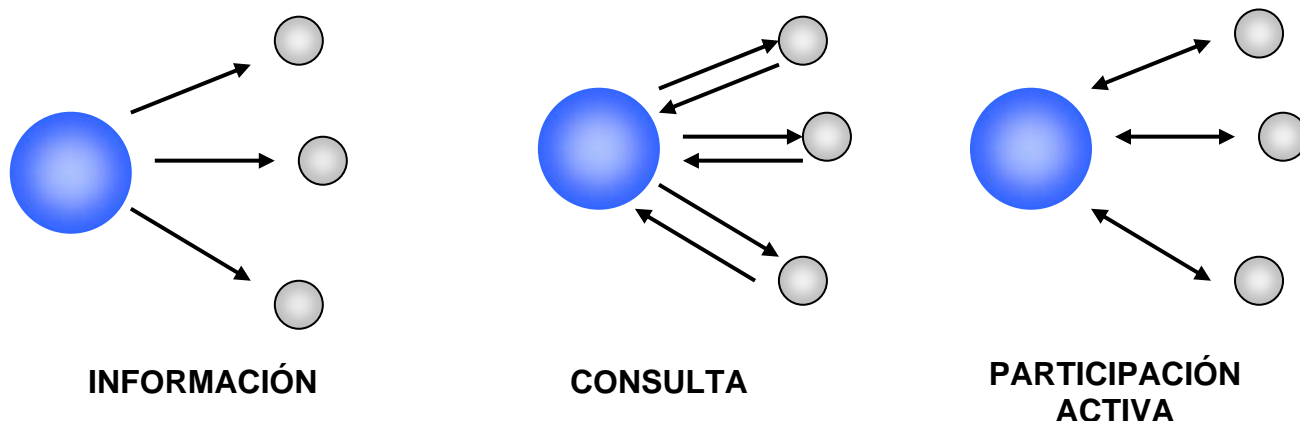
2.1. Tres modelos de participación.

No todos los procesos de participación atribuyen a los ciudadanos un mismo grado de influencia en la política y, por tanto, no todos tienen un mismo resultado sobre el proceso de toma de decisiones público. Tal y como sostiene Arnstein (1971), podemos distinguir diferentes niveles o gradaciones de la participación en función del papel que se otorga a la ciudadanía y a las entidades sociales en los procesos participativos. Estos niveles de la participación se pueden representar simbólicamente en una escalera de diferentes peldaños según los instrumentos participativos impliquen un grado mayor o menor de influencia. En la parte más baja de la escalera encontraríamos aquellos instrumentos que describen niveles de “no-participación”, es decir, instrumentos meramente informativos. En la parte media aparecerían mecanismos que dan voz a los ciudadanos y a las asociaciones en el proceso de toma de decisiones, aunque los representantes políticos continuarían detentando el poder para decidir. El objetivo de estos instrumentos sería incrementar la eficiencia en la provisión de bienes públicos consultando a la ciudadanía sus opiniones. Finalmente, en la parte alta de la escalera aparecería la participación de la ciudadanía vinculada al proceso de toma de decisiones (Brugué, Font y Gomá, 2003). En este tipo de mecanismos, los ciudadanos se implicarían en la definición y el contenido de la agenda política.

Para los objetivos de nuestra investigación, esta idea de los peldaños o grados ha sido traducida en tres **modelos de participación ciudadana** a nivel local que se pueden clasificar en función de las posibilidades que tiene la ciudadanía de influir en las decisiones políticas municipales. La caracterización de los modelos se hace de acuerdo a la tipología elaborada por la OCDE en su informe sobre la participación (2001). Según ella, deberíamos diferenciar la participación por la lógica de la relación que comporta cada uno de los instrumentos de participación. Así se partiría de instrumentos que

comportan una relación unívoca, por tanto, en una sola dirección. En segundo lugar, estarían los instrumentos que contemplan una relación en ambos sentidos, pero no recíproca. Y, por último, los instrumentos que contemplan una relación recíproca.

Figura 2.1. Información, Consulta y Participación Activa



Fuente: OCDE (2001)

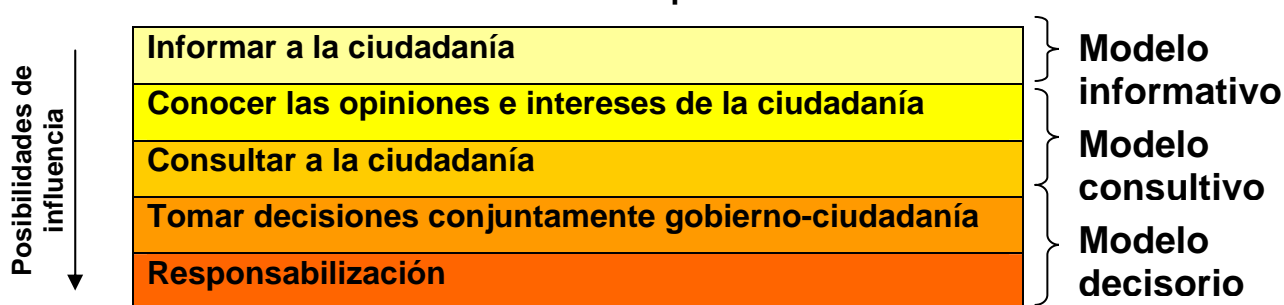
Teniendo en cuenta la presencia mayoritaria de unos instrumentos u otros de participación hablaremos entonces de tres modelos de participación ciudadana diferentes:

1. **Modelo informativo.** Este modelo se caracteriza por la presencia mayoritaria de instrumentos dirigidos a proveer de información a la ciudadanía. Es un modelo de participación basado, por tanto, en relaciones en un solo sentido: de la Administración hacia los ciudadanos.

2. **Modelo consultivo.** Este modelo se basa en relaciones de doble sentido, en las que los ciudadanos pueden retroalimentar la acción de la Administración mediante un proceso consultivo, en el que aquéllos son invitados a opinar sobre cuestiones políticas concretas.

3. **Modelo de participación activa.** Finalmente en este modelo se establecen relaciones basadas en la reciprocidad y asociación entre gobierno y ciudadanía. Aquí se reconoce la participación activa de la ciudadanía a la hora de establecer la agenda política y proponer alternativas, aunque la responsabilidad de las decisiones siga siendo del gobierno. En el cuadro 1.1 describimos gráficamente los diferentes modelos de acuerdo a las acción y posibilidades de influencia que tiene la ciudadanía en cada uno de ellos.

**Cuadro 2.1.
Modelos de Participación Ciudadana**



Fuente: Elaboración propia a partir de los planteamientos de Blanco et. al. (2005) y Arnstein (1971)

Bajo esta perspectiva, en las próximas páginas trataremos de analizar cómo se han desarrollado estos tres modelos participativos en la provincia de Córdoba, cuáles han sido los principales instrumentos de participación que se han implementado en cada uno de ellos y qué factores han condicionado su aparición.

Para ello, hemos realizado un análisis comparado de las iniciativas y experiencias de participación ciudadana existentes en los 75 municipios de la provincia. Los datos se han tomado del estudio E-0607 realizado por el IESA entre los meses de agosto a noviembre de 2006 sobre las experiencias de participación ciudadana desarrolladas en toda la provincia.

El análisis se ha desarrollado en dos fases. En primer lugar, se han distinguido tres tipos de mecanismos participativos en el gobierno local de acuerdo con la escala de

la participación implicada en cada uno de ellos: mecanismos de carácter informativo, mecanismos de carácter consultivo y mecanismos de carácter decisorio. A partir de la identificación de estos tres tipos de mecanismos en los municipios de la provincia, se ha elaborado otra variable que trata de identificar la intensidad con la que estos mecanismos son utilizados. Así hablaremos también de intensidad baja, media o alta en la utilización de los mecanismos informativos, consultivos o decisorios. Por último, hemos diferenciado la presencia en cada uno de los municipios de equipamientos municipales puestos al servicio de los participantes (Centros cívicos, Centros Culturales, Casa de la juventud, Casa de la Cultura, etc), así como el grado de institucionalización de la participación en el municipio (existencia de Reglamento de Participación Ciudadana o Concejalía de Participación). En la tabla 1.1 que se presenta a continuación se describe el conjunto de las variables identificadas con las cuales vamos a diferenciar el grado de participación de cada municipio y la presencia de uno u otro modelo de participación ciudadana. En el Anexo I se puede ver cómo se han construido estos indicadores y qué instrumentos concretos de participación forman parte de cada uno de ellos:

Tabla 2.1 Indicadores y variables de la participación consideradas.

Indicadores	Categorías
1. Mecanismos informativos	1.1. Instrumentos informativos de carácter sectorial 1.2. Instrumentos informativos de carácter general 1.3. Instrumentos informativos con uso de Nuevas Tecnologías
2. Intensidad de los mecanismos informativos	2.1. Ninguna intensidad 2.2. Intensidad baja 2.3. Intensidad media 2.4. Intensidad alta
3. Mecanismos consultivos	3.1. Instrumentos consultivos de base ciudadana 3.2. Instrumentos consultivos de base asociativa 3.3. Instrumentos consultivos de base mixta
4. Intensidad de los mecanismos consultivos	4.1. Ninguna intensidad 4.2. Intensidad baja 4.3. Intensidad media 4.4. Intensidad alta
5. Mecanismos de toma de decisión	5.1. Existen 5.2. No existen
6. Intensidad de los mecanismos de toma de decisión	6.1. Ninguna intensidad 6.2. Intensidad baja 6.3. Intensidad media 6.4. Intensidad alta
7. Equipamientos municipales	7.1. Equipamientos municipales de carácter sectorial 7.2. Equipamientos municipales de carácter general 7.3. Equipamientos municipales con uso de Nuevas Tecnologías
8. Grado de institucionalización de la participación en el municipio	8.1. Municipios que no han emprendido ningún proceso de regulación de la participación ciudadana 8.2. Municipios que han aprobado Reglamentos de Participación Ciudadana (RPC) 8.3. Municipios que tienen Concejalía de Participación Ciudadana 8.4. Municipios que han aprobado RPC y además tienen Concejalía de Participación Ciudadana

Además de estos indicadores, vamos a tener en cuenta otras variables que nos permitan relacionar el uso de los instrumentos de participación con el tamaño del

municipio, la comarca en la que éste se sitúa y el partido político que gobierna en el Ayuntamiento, tomando como período de referencia la última legislatura municipal (2003-2007). De esta manera podremos diferenciar los modelos de participación atendiendo los municipios en qué se llevan a cabo y los partidos políticos que los impulsan. El conjunto de los indicadores, las variables y categorías utilizados para cada uno de ellos, así como la frecuencia con la que cada una de las variables se da en la provincia de Córdoba pueden verse en la tabla 1.2.

Tabla 2.2.
Distribución de frecuencias de las variables utilizadas en el análisis

INDICADORES	VARIABLE	CATEGORÍAS	n	%
Comarca	Comarca	1. Alto Guadalquivir	8	10,7
		2. Valle Guadiato	11	14,7
		3. Campiña Sur	20	26,7
		4. Subbética	18	24,0
		5. Pedroches	17	22,7
		6. Córdoba	1	1,3
Tamaño del municipio	Tamaño del municipio	1. Menos o igual de 2.000 habitantes	24	32
		2. De 2.001 a 5.000 habitantes	22	29,3
		3. De 5.001 a 10.000 habitantes	15	20
		4. De 10.001 a 100.000 habitantes	13	17,3
		5. Más de 100.000 habitantes	1	1,3
Partido político que gobierna en el Ayuntamiento	Partido político que gobierna en el Ayuntamiento	1. IU-LV-CA	15	20
		2. PSOE-A	41	54,7
		3. PP de Andalucía	7	9,3
		4. PA	6	8
		5. Otros	6	8
Mecanismos informativos	Instrumentos informativos de carácter sectorial	1. Sí tiene	70	93,3
		2. No tiene	5	6,7
	Instrumentos informativos de carácter general	1. Sí tiene	31	41,3
		2. No tiene	44	58,7
	Instrumentos informativos con uso de NT	1. Sí tiene	32	42,7
		2. No tiene	43	57,3
Mecanismos consultivos	Instrumentos consultivos con base ciudadana	1. Sí tiene	32	42,7
		2. No tiene	43	57,3
	Instrumentos consultivos con base asociativa	1. Sí tiene	32	42,7
		2. No tiene	43	57,3
	Instrumentos consultivos con base mixta	1. Sí tiene	65	86,7
		2. No tiene	10	13,3
Mecanismos de toma de decisión	Instrumentos de decisión	1. Sí tiene	2	2,7
		2. No tiene	73	97,3
Intensidad de los instrumentos informativos	Intensidad de los instrumentos informativos	1. Ninguna	3	4
		2. Baja	45	60
		3. Media	15	20
		4. Alta	12	16
Intensidad de los instrumentos consultivos	Intensidad de los instrumentos consultivos	1. Ninguna	8	10,7
		2. Baja	34	45,3
		3. Media	20	26,7
		4. Alta	13	17,3

Tabla 2.2.
(Continuación)

INDICADORES	VARIABLE	CATEGORÍAS	n	%
Intensidad de los instrumentos de decisión	Intensidad de los instrumentos de decisión	1. Ninguna	73	97,3
		2. Baja	0	0,0
		3. Media	0	0,0
		4. Alta	2	2,7
Equipamientos municipales	Equipamientos municipales de carácter sectorial	1. Sí tiene	59	78,7
		2. No tiene	16	21,3
	Equipamientos municipales de carácter general	1. Sí tiene	16	21,3
		2. No tiene	59	78,7
	Equipamientos municipales con uso de NT	1. Sí tiene	74	98,7
		2. No tiene	1	1,3
Grado de institucionalización de la participación ciudadana	RPC y Concejalía de PC	1. Ninguna	35	46,7
		2. RPC	4	5,3
		3. Concejalía de PC	14	18,7
		4. RPC + Concejalía de PC	22	29,3

Una vez hemos identificado los indicadores, sus variables y categorías podemos proceder al análisis estadístico. Para obtener los resultados hemos realizado un análisis en dos fases. En la primera fase hemos realizado un análisis de componentes principales categóricos y en la segunda fase un análisis de conglomerados. ¿Qué significan? El primero de estos análisis nos permite pensar si los indicadores analizados se pueden organizar conjuntamente en diferentes dimensiones (o modelos), en este caso de participación, y si estos modelos pueden responder a la propuesta analítica de diferenciar tres modelos (informativos, consultivos y decisorios) de acuerdo con la literatura especializada. Por su parte, el segundo (análisis de conglomerados) nos servirá para agrupar a los municipios cordobeses y hacer un mapa de la participación, de tal manera que podamos agrupar los municipios que son lo más homogéneos posible entre sí en cuanto a sus características participativas, lo que nos permitiría hablar de la presencia mayoritaria de un modelo en un conjunto de municipios determinado. En el próximo apartado analizaremos en profundidad los resultados obtenidos a partir de estos dos análisis.

2.2. Resultados del análisis: tres modelos municipales de participación ciudadana en la provincia de Córdoba.

Como hemos señalado, el principal objetivo de la investigación es identificar los modelos o tendencias de participación ciudadana existentes en la provincia de Córdoba, situando nuestros indicadores en un mapa de la participación en la provincia. Para ello, vamos a explicar lo realizado en la primera fase del análisis. Aquí hemos aplicado a los datos un análisis de componentes principales categóricos (CAPTCA). El objetivo de esta técnica consiste en resumir un amplio conjunto de información, diseminada en muchos indicadores distintos, en un número menor de variables finales, que llamaremos dimensiones (Pérez-Yruela, Sáez y Trujillo, 2002). Si en el análisis obtenemos diferentes dimensiones podremos entonces hablar de que existe una relación interna entre unas variables u otras, lo cual nos permitiría simplificar el uso de las mismas, pero, sobre todo, nos permitiría posteriormente clasificar el conjunto de los municipios de acuerdo a estas dimensiones.

Los resultados de este primer análisis nos muestra la existencia efectivamente de dos dimensiones. Esto significa que el conjunto de los indicadores que hemos empleado para diferenciar los modelos de participación en los municipios de la provincia (tabla 2.2) se pueden agrupar en dos grandes conjuntos de variables. Estas dimensiones darían cuenta, por tanto, de dos tendencias o modelos generales de la participación ciudadana en la provincia de Córdoba, bajo las cuales podríamos agrupar el conjunto de los municipios de la provincia. Cada una de las dos dimensiones relaciona y vincula en un mismo grupo diferentes instrumentos de participación:

1) La primera dimensión agrupa la mayoría de los instrumentos que proveen de información al ciudadano (instrumentos informativos de carácter general y con uso de Nuevas Tecnologías) y todos los instrumentos de consulta (instrumentos consultivos de base ciudadana, asociativa o mixta). No obstante, en este conjunto se incluye, sobre todo, el uso intensivo de los mecanismos informativos y consultivos. Igualmente, en

este conjunto destacaría la presencia de un alto grado de institucionalización de la participación a través de diferentes canales.

2) La segunda dimensión enfrenta los instrumentos participativos de carácter decisorio con el resto de instrumentos, agrupando así los mecanismos de participación que se caracterizan por corresponsabilizar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. Se trata, además, de procesos caracterizados por contar con una alta intensidad de los instrumentos decisorios y por tener equipamientos municipales de carácter general, tales como centros cívicos.

En la tabla 2.3 podemos ver las puntuaciones de las variables e indicadores originales en el cálculo de ambas dimensiones. En tanto en cuanto sean significativas estadísticamente, podemos decir que el conjunto de los instrumentos de participación decisorios se explican por factores diferentes que el uso de los otros instrumentos, bien sean informativos o consultivos. De alguna manera, se podría decir que la implementación de instrumentos de participación activa no se explica necesariamente por la implementación de los otros tipos de instrumentos.

Tabla 2.3.
Puntuaciones de cada indicador en cada dimensión

	Dimensión	
	1	2
Instrumentos informativos de carácter sectorial	---	---
Instrumentos informativos de carácter general	0,576	
Instrumentos informativos con uso de NT	0,633	
Instrumentos consultivos con base ciudadana	0,701	
Instrumentos consultivos con base asociativa	0,781	
Instrumentos consultivos con base mixta	0,474	
Instrumentos de decisión		0,795
Intensidad de los instrumentos informativos	0,799	
Intensidad de los instrumentos consultivos	0,881	
Intensidad de los instrumentos de decisión		0,795
Equipamientos municipales de carácter sectorial	---	---
Equipamientos municipales de carácter general		0,527
Equipamientos municipales de uso de NT	---	---
Grado de institucionalización de la participación ciudadana	0,751	

Fuente: IESA/CSIC 0809

Una vez hemos conseguido agrupar el conjunto de los indicadores y variables utilizados en dos dimensiones vamos a realizar un análisis de conglomerados. El objetivo que perseguimos con este análisis es obtener grupos homogéneos de municipios cordobeses que se parezcan entre sí a la hora de emplear unos mecanismos de participación u otros. Para ello utilizaremos también el análisis hecho previamente, de tal manera que buscaremos las relaciones existentes entre los municipios de Córdoba y las dimensiones participativa obtenidas anteriormente.

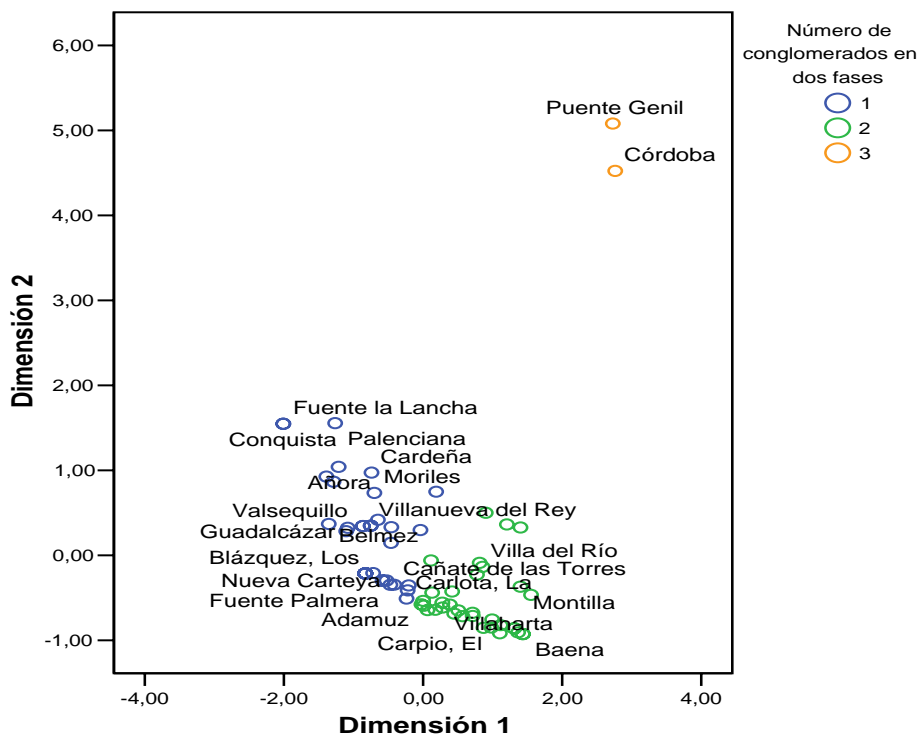
El análisis de conglomerados pretende encontrar agrupaciones homogéneas de municipios de forma que dentro de un conglomerado encontremos municipios que puedan caracterizarse por hacer un uso parecido de los mecanismos de participación, a la vez que podemos diferenciar ese grupo de municipios de otros porque se caracterizan por emplear mayoritariamente instrumentos de participación diferentes (Pérez-Yruela, Sáez y Trujillo, 2002). Como se puede ver en el gráfico 2.2, podemos hablar de que existen tres grupos de municipios en la provincia de Córdoba que comparten las mismas características participativas, es decir, que podemos diferenciar tres conjuntos de municipios porque dentro de cada uno de esos conjuntos los municipios emplean mayoritariamente unos instrumentos, a diferencia de los municipios que pertenecen a otro de los conjuntos que se caracterizarán por la presencia mayoritaria de otros instrumentos.

El primer conjunto de municipios, representado más abajo en color azul, engloba aquellos municipios que no han desarrollado, o lo han hecho en menor medida, los instrumentos de participación característicos de las dos dimensiones identificadas, es decir, son municipios en los que casi no existen instrumentos de participación, bien sean informativos, consultivos o decisorios. Estos municipios tienen a su vez un bajo nivel de institucionalización de la participación, lo que significa que no tienen Reglamentos de Participación Ciudadana o Concejalías de Participación, así como carecen o tienen muy pocos equipamientos públicos. Serían, por tanto, municipios con bajos niveles de participación.

El segundo conjunto, identificado en color verde, contiene aquellos municipios que puntúan positivamente en la dimensión 1 y negativamente en la dimensión 2 del análisis realizado anteriormente. Esto significa que en este grupo los municipios tienen una fuerte presencia de instrumentos informativos y consultivos, además de tener una alta regulación de la participación. En este caso, podríamos entender que se trata de municipios con niveles medios de participación.

En el tercer conjunto, representado en color naranja, se encuentran aquellos municipios que puntúan con valores positivos tanto en la dimensión 1 como en la dimensión 2. Son aquellos municipios en los que vamos a encontrar una mayor intensidad participativa, donde están presentes los instrumentos participativos de información, consulta y toma de decisiones.

Gráfico 2.2.
Conjunto de municipios en la provincia de Córdoba



CONJUNTO DE MUNICIPIOS 1

Aguilar de la Frontera, Alcaracejos, Almedinilla, Añora, Belalcázar, Belmez, Benamejí, Los Blázquez, Cañete de las Torres, Cardeña, La Carlota, Conquista, Encinas Reales, Espejo, Fuente la Lancha, Fuente Palmera, Fuente Tójar, La Granjuela, Guadalcázar, El Guijo, Monturque, Moriles, Nueva Carteya, Obejo, Palenciana, Pedroche, San Sebastián de los Ballesteros, Santa Eufemia, Torrecampo, Valenzuela, Valsequillo, La Victoria, Villanueva de Córdoba, Villanueva del Duque, Villanueva del Rey, Virraralto, Villaviciosa de Córdoba, El Viso, Zuheros

TOTAL: 39 municipios

CONJUNTO DE MUNICIPIOS 2

Adamuz, Almodóvar del Río, Baena, Bujalance, Cabra, Carcabuey, El Carpio, Castro del Río, Doña Mencía, Dos Torres, Espiel, Fernán Núñez, Fuente Ovejuna, Hinojosa del Duque, Hornachuelos, Iznájar, Lucena, Luque, Montalbán, Montemayor, Montilla, Montoro, Palma del Río, Pedro Abad, Peñarroya-Pueblonuevo, Posadas, Pozoblanco, Priego, La Rambla, Rute, Santaella, Villa del Río, Villafranca, Villaharta

TOTAL: 34 municipios

CONJUNTO DE MUNICIPIOS 3

Córdoba, Puente Genil

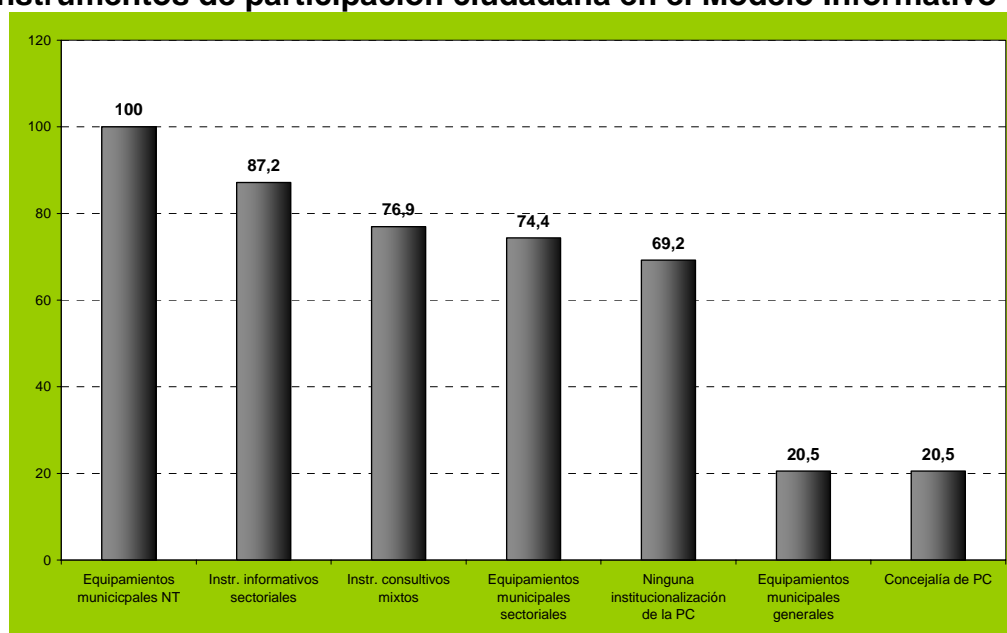
TOTAL: 2 municipios

De acuerdo con estos resultados, podríamos hablar de la presencia de tres modelos o dinámicas de participación ciudadana diferenciadas a partir de las cuales estructurar el conjunto de experiencias participativas desarrolladas en los municipios de la provincia de Córdoba. Bajo este marco, y remitiéndonos de nuevo a las escalas de la participación señaladas por Arnstein (1971) al principio, podemos caracterizar los modelos de participación ciudadana implementados en los municipios cordobeses de la siguiente manera:

(1) **Modelo informativo.** Se trata de un modelo desarrollado fundamentalmente en municipios de pequeño tamaño, asociados al ámbito rural. La experiencia de participación ciudadana más relevante en este modelo ha consistido en la creación de equipamientos municipales con uso de Nuevas Tecnologías (como los Centros Guadalinfo o los Telecentros) y oficinas o centros de suministro de información, fundamentalmente de carácter sectorial (Centros de Información Juvenil). Los actores implicados son básicamente los ciudadanos a título individual, aunque, en menor medida, se involucra también a las asociaciones locales a través de la puesta en marcha de instrumentos consultivos de base mixta (Agendas 21 Locales).

Se trata asimismo de un modelo con una escasa institucionalización de los procesos de participación ciudadana, pues tres de cada cuatro municipios de este modelo no han emprendido ningún proceso de regulación de esta actividad política de una forma estable. Dos de cada cinco municipios se sitúan en la comarca de los Pedroches (37,5%), mientras que la mitad de ellos están gobernados por el PSOE. Este modelo explica un 52% de la varianza y en él se encuentran 39 de los 75 municipios de la provincia de Córdoba.

Gráfico 2.3.
Instrumentos de participación ciudadana en el Modelo Informativo (1)



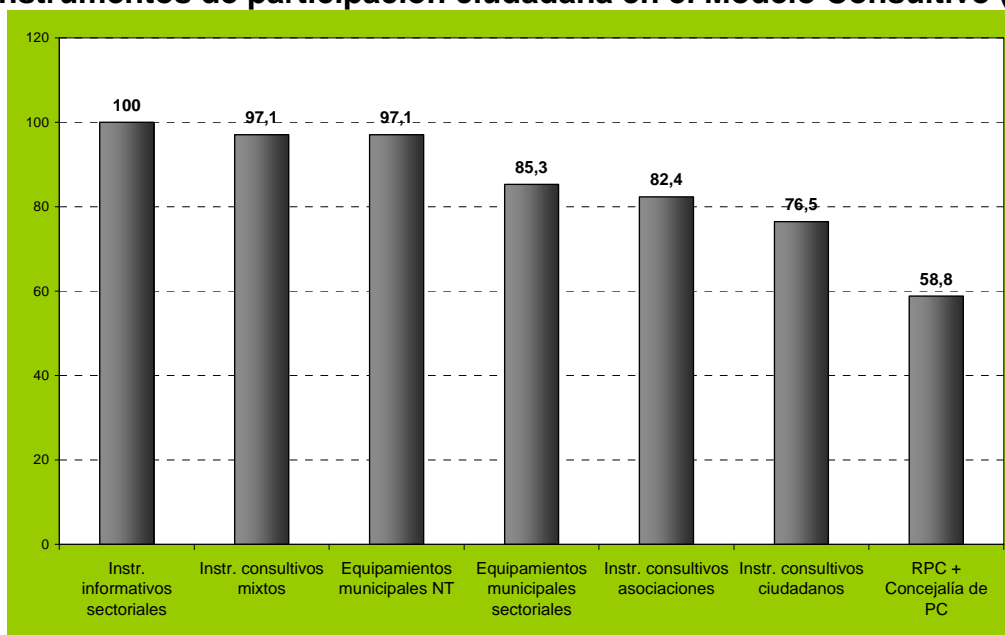
Fuente: IESA/CSIC 0809

(2) **Modelo consultivo.** Este modelo, propio de municipios de pequeño y mediano tamaño, se caracteriza por el desarrollo de oficinas o centros de información de carácter sectorial, así como de instrumentos de consulta a ciudadanos, a asociaciones y mixtos. Es, por tanto, un modelo en el que las iniciativas de consulta a la ciudadanía caracterizan las experiencias participativas que tienen lugar en estos municipios, lo que apunta a un mayor grado de participación en este modelo que en el anterior. Los actores intervinientes son principalmente las asociaciones ciudadanas, ya que se privilegian aquellos mecanismos que permiten la interlocución con el tejido asociativo del municipio (82,4%) o con ciudadanos y asociaciones al mismo tiempo (97,1%), frente a aquellos mecanismos en los que se consulta exclusivamente a los ciudadanos a título individual (76,5%).

Las políticas de participación ciudadana cuentan además en este modelo con una alta institucionalización, aproximadamente dos de cada tres municipios han regulado esta actividad política a través de reglamentos de participación ciudadana y concejalías de participación. El 29% de los municipios se sitúan en la comarca de la Campiña Sur y

otro 29% en la comarca de la Subbética, mientras que el 62% de ellos están gobernados por el PSOE. Este modelo explica un 45,3% de la varianza y en él se encuentran 34 de los 75 municipios de la provincia de Córdoba.

Gráfico 2.4.
Instrumentos de participación ciudadana en el Modelo Consultivo (2)



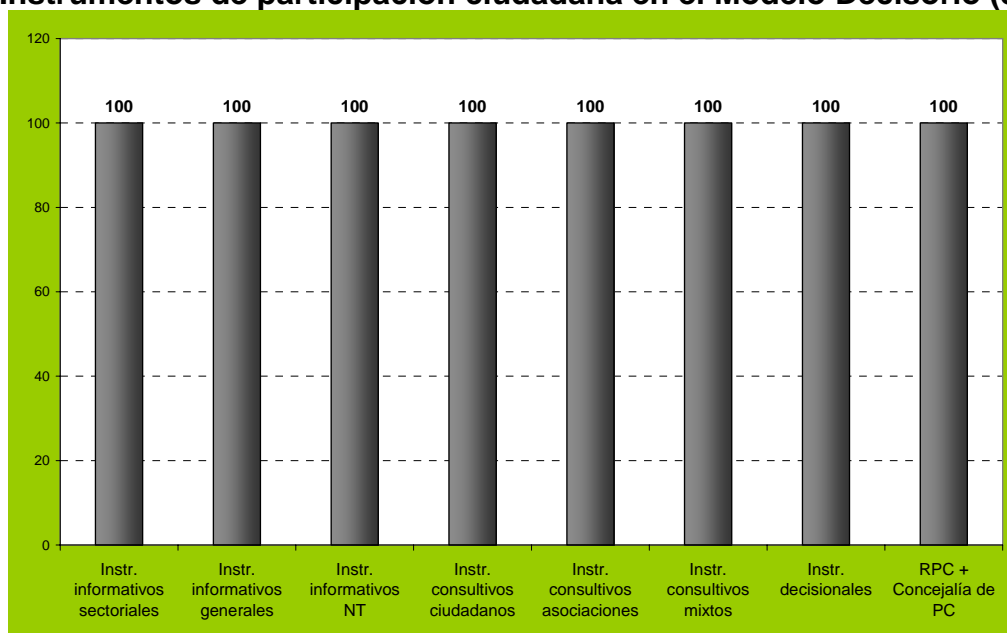
Fuente: IESA/CSIC 0809

(3) **Modelo decisorio.** Se trata de un modelo propio de municipios con 10.000 o más habitantes, donde la experiencia de participación ciudadana más característica ha consistido en el desarrollo de procesos y experiencias participativas en las que gobierno y ciudadanía comparten el poder de toma de decisiones (Presupuestos Participativos).

Este modelo registra el grado de participación más elevado de los tres modelos analizados, ya que, además de implementar instrumentos que posibilitan la intervención de la ciudadanía en la determinación de las políticas públicas del municipio, desarrolla ampliamente todos los instrumentos característicos de los dos modelos anteriores (Consejos Locales de Participación Ciudadana, Agendas 21 Locales, Planes Estratégicos, oficinas o centros de información, etc.). Los actores implicados son, por tanto, los ciudadanos en su conjunto, tanto organizados como no organizados.

Además, se trata de un modelo con un amplia regulación de las políticas de participación ciudadana, contando todos los municipios con reglamentos de participación ciudadana y concejalías de participación. Todos los municipios de este modelo están gobernados por IU-CA. Este modelo explica un 2,7% de la varianza y en él se encuentran únicamente 2 de los 75 municipios de la provincia, Córdoba y Puente Genil.

Gráfico 2.5.
Instrumentos de participación ciudadana en el Modelo Decisorio (3)



Fuente: IESA/CSIC 0809

Como podemos observar en la descripción anterior de los modelos, la mayoría de los municipios cordobeses están vinculados al primer Modelo. En su mayoría son municipios pequeños, pues el 84,6% de los municipios del primer modelo tienen menos de 2.000 habitantes. El hecho de que no dispongan de instrumentos de participación variados y utilizados intensivamente bien puede responder a la carencia de recursos necesarios para emprender acciones participativas. No obstante, el 87,2% de estos

municipios emplean instrumentos informativos de carácter sectorial y el 76,9% instrumentos consultivos mixtos, aunque en ningún caso se haga de forma intensiva.

Los municipios que se asocian al segundo Modelo (consultivo) presentan en cambio una mayor heterogeneidad. El 38,2% son municipios con menos de 2.000 habitantes, pero el 26,5% son municipios con más de 10.000 habitantes. La gran diferencia que presentan estos municipios con relación a los del Modelo Informativo es el grado de institucionalización de la participación, pues casi el 60% de ellos cuentan tanto con un Reglamento de Participación ciudadana como con una Concejalía de Participación.

Por último, los municipios del tercer Modelo son grandes (más de 10.000 habitantes) y tienen un uso intensivo tanto de los instrumentos informativos como consultivos. Pero además de esto son los únicos que han implementado procesos de participación con un grado de influencia directa en el proceso de toma de decisiones público.

En la tabla 2.4 podemos ver un cuadro general de los municipios de la provincia que se asocian a uno u otro modelo. Se pueden observar bien las diferencias y las similitudes, así como las características más destacadas de los municipios que pertenecen a cada Modelo.

Tabla 2.4.
Modelos de participación ciudadana en los municipios cordobeses

CARACTERÍSTICAS	MODELO 1	MODELO 2	MODELO 3
Tamaño hábitat¹	Pequeño (84,6) Mediano (7,7) Grande (7,7)	Pequeño (38,2) Mediano (35,3) Grande (26,5)	Grande (100)
Partido político	PSOE-A (51,3) PP Andalucía (15,4) IU-CA (12,8) PA (10,3) Otros (10,3)	PSOE-A (61,8) PP Andalucía (2,9) IU-CA (23,5) PA (5,9) Otros (5,9)	IU-CA (100)
Instrumentos informativos	Sectoriales (87,2) Generales (15,4) NT (17,9)	Sectoriales (100) Generales (67,6) NT (67,6)	Sectoriales (100) Generales (100) NT (100)
Instrumentos consultivos	Ciudadanos (10,3) Asociaciones (5,1) Mixtos (76,9)	Ciudadanos (76,5) Asociaciones (82,4) Mixtos (97,1)	Ciudadanos (100) Asociaciones (100) Mixtos (100)
Instrumentos decisorios	(0)	(0)	(100)
Equipamientos municipales	Sectoriales (74,4) Generales (20,5) NT (100)	Sectoriales (85,3) Generales (17,6) NT (97,1)	Sectoriales (50) Generales (100) NT (100)
Grado de institucionalización de la PC	Ninguna (69,2) RPC (10,3) Concejalía (20,5) RPC + Concejalía (0)	Ninguna (23,5) RPC (0) Concejalía (17,6) RPC + Concejalía (58,8)	Ninguna (0) RPC (0) Concejalía (0) RPC + Concejalía (100)

Nota: Entre paréntesis, porcentaje.

¹Los municipios con tamaño de población menor o igual a 2.000 habitantes y de 2.001 a 5.000 habitantes se han considerado municipios pequeños, los municipios que tienen entre 5.001 y 10.000 habitantes se han considerado municipios mediados, y los municipios con más de 10.001 habitantes se han considerado municipios grandes.

Fuente: IESA/CSIC 0809

3.- Factores condicionantes del desarrollo de los modelos de participación ciudadana en la provincia de Córdoba

Nuestro análisis ha permitido revelar la existencia de tres modelos de participación ciudadana en la provincia de Córdoba que, de acuerdo con la literatura especializada (Arnstein, 1971), hemos definido como modelo informativo, decisorio y consultivo. Estos modelos vienen condicionados, como hemos visto en el apartado anterior, por variables como el tamaño de municipio, el tipo de instrumento que se desarrolla o los actores cívicos implicados.

En este apartado analizaremos hasta qué punto el desarrollo de los diferentes modelos participativos ha estado condicionado por factores coyunturales del contexto político de los municipios tales como su historial participativo en las diversas convocatorias electorales municipales o la correlación de fuerzas políticas en el Ayuntamiento.

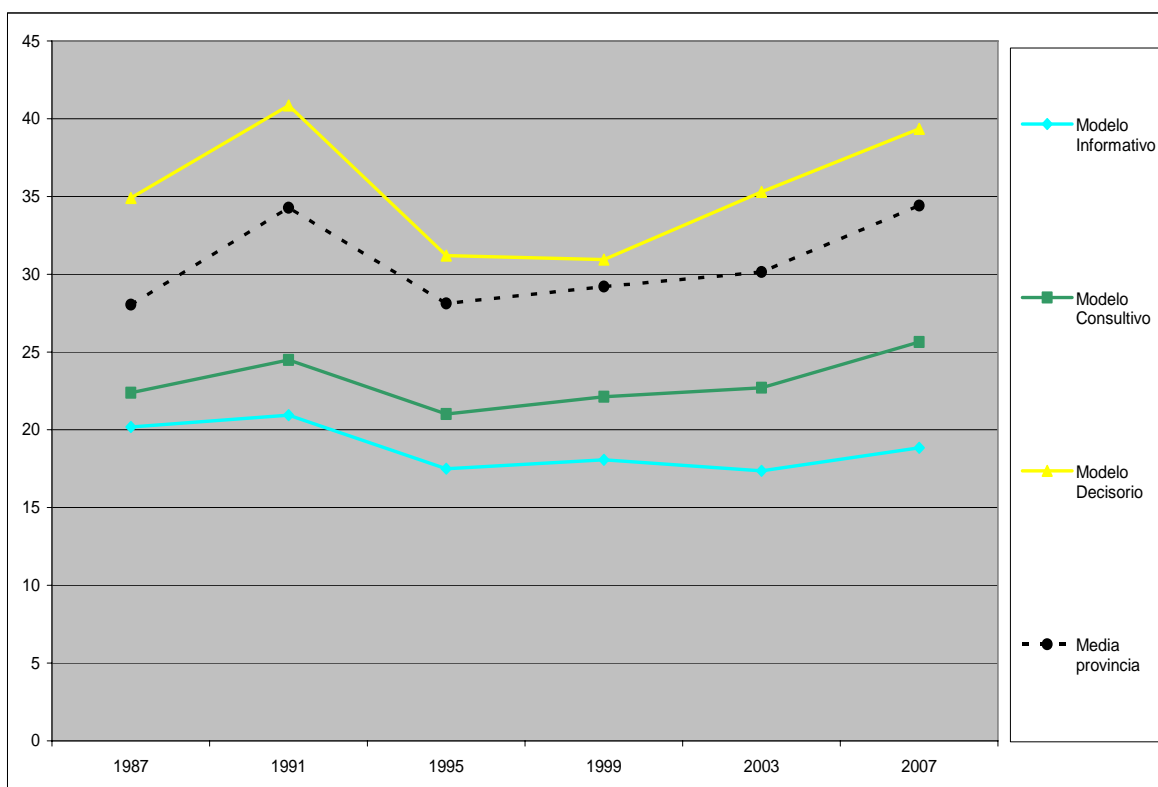
Algunos autores han explicado la proliferación de los procesos de participación ciudadana en las sociedades avanzadas como “una reacción a la creciente desafección democrática de la ciudadanía” (Blanco et al., 2005), que se expresa, entre otros síntomas, a través de un elevado descenso de la participación electoral.

En este sentido, la literatura más reciente ha venido a sugerir que, debido a los cambios sociales y culturales que han experimentado en las últimas décadas las sociedades industriales avanzadas, los ciudadanos que desconfían más de las instituciones democráticas apoyan una mayor autonomía personal ante la supervisión estatal, más participación política y mayor control ciudadano de los procesos democráticos. Así, la desconfianza política y la desafección constituyen una motivación importante para que los ciudadanos dejen de utilizar los mecanismos más convencionales de participación a favor de un uso creciente de formas alternativas que les permitan expresar de una forma democrática su opinión política y su frustración con

el funcionamiento y la actuación de las instituciones democráticas existentes (Dalton 1999, Norris 1999).

Efectivamente, nosotros podemos corroborar esa hipótesis en la provincia de Córdoba. Por ejemplo, el modelo de participación ciudadana de carácter decisorio se caracteriza por tener los niveles de abstención electoral (en las elecciones municipales) más elevados de los tres modelos, incluso por encima de la media de la provincia de Córdoba (ver gráfico 3.1). Por su parte, la abstención electoral en los municipios del modelo informativo es la más baja, siguiendo una tendencia mucho más lineal que la experimentada en el conjunto de la provincia.

Gráfico 3.1.
Evolución de la abstención electoral en los modelos de participación ciudadana



Fuente: IESA/CSIC 0809

En este sentido, podemos concluir que el fenómeno de la desafección democrática, simbolizado a través de la abstención, está relacionado con la intensidad con la que se implica a los ciudadanos y entidades sociales en los procesos de participación ciudadana, de manera que aquellos municipios con mayores niveles de abstención son los que cuentan con instrumentos de una mayor intensidad participativa, mientras que los municipios más participativos electoralmente son los que tienen los mecanismos que menos involucran a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

En cuanto a la influencia que ejerce la correlación de fuerzas políticas en el Ayuntamiento sobre el desarrollo de los diferentes modelos participativos, podemos comprobar que en los municipios cordobeses aparece un impulso de modelos consultivos de participación mayor por parte de gobiernos de izquierdas (IU-CA y PSOE) que por parte de gobiernos conservadores (PP, PA y otros).

Así, el 51% y el 53% de los municipios gobernados por PSOE e IU-CA, respectivamente, han impulsado modelos consultivos de participación por los que se implica a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones para que den su opinión y realicen sugerencias, frente a los modelos de carácter informativo o decisorio.

Por su parte, el 86% de los municipios gobernados por el PP han desarrollado procesos de participación dirigidos a obtener, emitir y difundir información, frente al desarrollo de los modelos consultivos. En este mismo nivel de la práctica participativa se encuentran aquellos municipios gobernados por el PA (67%) así como por otros partidos minoritarios (67%).

Tabla 3.1.
Modelos de participación ciudadana en la provincia de Córdoba según el partido en el Ayuntamiento*

		Partido en el Ayuntamiento (2003-2007)				
		PSOE-A	PP Andalucía	IU-CA	PA	OTROS
Modelos de participación	Modelo informativo (48,8%)	Modelo informativo (85,7%)	Modelo informativo (33,3%)	Modelo informativo (66,7%)	Modelo informativo (66,7%)	
	Modelo consultivo (51,2%)	Modelo consultivo (14,3%)	Modelo consultivo (53,3%)	Modelo consultivo (33,3%)	Modelo consultivo (33,3%)	
			Modelo decisorio (13,3%)			

* La relación entre estas variables es significativa al 90% ($p < 0,10$).

Fuente: IESA/CSIC 0809

4.- Los modelos de participación y las motivaciones políticas.

Nos podíamos preguntar a qué responde el impulso diferenciado de cada uno de los modelos de participación. Como acabamos de ver, dentro de la provincia de Córdoba, los municipios con un modelo participativo decisorio son también los que presentan una mayor abstención electoral, mientras que los municipios con un modelo informativo muestran una participación electoral elevada. Es cierto que en estos municipios la población es pequeña y que tradicionalmente se ha participado más en municipios con esas características. No obstante, no deja de llamar la atención esa relación entre abstención y mecanismos decisorios en la participación. Durante las últimas décadas se viene hablando con profusión desde distintos sectores de la vida social de la necesidad de participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones públicas, más allá de los periodos electorales y como podemos imaginar el impulso que recibe la participación puede ser mayor en las poblaciones donde hay una mayor desvinculación de la ciudadanía hacia la política.

En este capítulo queremos contrastar esa visión que ofrece la estadística con las motivaciones y argumentos que nos ofrecen los mismos protagonistas de la participación a nivel administrativo. Alcaldes y responsables políticos de la participación en diferentes municipios cordobeses. Desde el discurso político, la participación ciudadana se ha convertido en objeto preferente de partidos, administradores y especialistas bajo el prisma del fortalecimiento democrático y la profundización de la legitimidad de las instituciones públicas y de las administraciones. En efecto, en los últimos años hemos asistido a una creciente convergencia en los discursos políticos acerca de la participación ciudadana, que ha derivado en un consenso generalizado en torno a las virtudes que puede tener la participación sobre la vida política de los municipios, más allá del color político del partido que gobierne.

Sin embargo, estudios recientes han demostrado que el valor y significado que los distintos agentes políticos atribuyen a la participación pueden ser muy distintos (Font y Blanco, 2005). Así, factores como las características estructurales o de contexto

del municipio, las razones estratégicas o instrumentales que pueden mover a los gobiernos a impulsar procesos o mecanismos de participación o el perfil político e ideológico de los partidos son fundamentales a la hora de entender la centralidad que los representantes políticos atribuyen a las experiencias participativas en el marco de la democracia local.

Bajo esta premisa, hemos analizado en profundidad los discursos que los distintos agentes políticos de la provincia de Córdoba generan en torno al fenómeno de la participación ciudadana y las experiencias participativas concretas de sus municipios. Tal y como veremos a lo largo de las próximas páginas, las visiones sobre la participación ciudadana que sostienen los diversos representantes políticos de la provincia dependen en gran medida de dos factores: el modelo de participación ciudadana desarrollado en el municipio a lo largo del tiempo (la escala de la participación) y el partido político que gobierna en el Ayuntamiento.

4.1. Las entrevistas.

El estudio que se presenta en este capítulo pretende, como hemos dicho, abordar el fenómeno de la participación ciudadana desde un enfoque cualitativo, a partir del análisis en profundidad de las entrevistas realizadas a diversos responsables municipales de la provincia de Córdoba. El objetivo, por tanto, es analizar el conjunto de impresiones y actitudes que manifiestan los agentes políticos ante los procesos participativos y cómo los argumentan favorable o contrariamente desde su experiencia municipal.

Con este propósito, hemos seleccionado un total de siete municipios cordobeses en los que se han realizado entrevistas en profundidad a alcaldes y/o responsables políticos de la participación ciudadana en el gobierno. Para seleccionar los municipios hemos tenido en cuenta tres variables diferentes:

▪ El modelo de participación ciudadana desarrollado en el municipio. Como hemos visto en la segunda parte de este trabajo, en la provincia de Córdoba se han desarrollado tres tipos o modelos distintos de participación ciudadana que se pueden clasificar en función del grado de influencia que tienen los ciudadanos en la agenda política. Así, un primer modelo de participación es aquel que desarrolla instrumentos participativos que pretenden únicamente ofrecer información a los ciudadanos y proteger sus derechos como consumidores; un segundo modelo participativo es aquel que crea mecanismos que pretenden dar voz a los ciudadanos y asociaciones del municipio en el proceso de toma de decisiones, aunque sólo sea para saber qué opinan; y un tercer modelo de participación es aquel que corresponsabiliza a la ciudadanía junto al gobierno en los procesos de toma de decisiones públicas. Para llevar a cabo esta parte de la investigación, hemos pretendido tener en la muestra municipios de los tres modelos de participación ciudadana. En concreto, se han realizado tres entrevistas en municipios pertenecientes al modelo de participación ciudadana “informativo”, tres entrevistas en municipios del modelo “consultivo” y una entrevista en un municipio del modelo “decisorio”.

▪ El tamaño del municipio. Tal y como pudimos advertir en la tipología de los modelos de participación, el hábitat era un indicador que estaba relacionado con alguno de los modelos. En este sentido, hemos hecho las entrevistas considerando diferentes municipios, con diversos tamaños de hábitat (municipios pequeños, medianos y grandes). Los municipios con tamaño de población menor o igual a 2.000 habitantes y de 2.001 a 5.000 habitantes se han considerado municipios pequeños, los municipios que tienen entre 5.001 y 10.000 habitantes se han considerado municipios medianos, y los municipios con más de 10.001 habitantes se han considerado municipios grandes.

▪ El partido en el gobierno. En tanto en cuanto nuestro objetivo es ver las motivaciones políticas y no todos los partidos aplican todos los modelos participativos, hemos considerado adecuado tener en la muestra municipios gobernados tanto por partidos de izquierdas como por partidos conservadores. El período de referencia ha

sido la última legislatura municipal (2003-2007). Se han analizado municipios gobernados por IU-CA, PSOE-A, PP y PA.

En el siguiente cuadro se reflejan los municipios que han formado parte del estudio:

		Tamaño de hábitat	Partido de gobierno 2003-2007			
			IU-CA	PSOE-A	PP	PA
Modelos de Participación Ciudadana	Modelo Informativo	Pequeño	Villaviciosa de Córdoba			Cañete de las Torres
		Mediano				
		Grande		Aguilar de la Frontera		
	Modelo Consultivo	Pequeño			Espiel	
		Mediano	Almodóvar del Río			
		Grande		Lucena		
	Modelo Decisorio	Pequeño				
		Mediano				
		Grande	Puente Genil			

El trabajo de campo se ha realizado mediante entrevistas semiestructuradas que otorgaban a la persona entrevistada la posibilidad de regular los tiempos con los que se trataban cada una de las preguntas (El guión completo de la entrevista se puede encontrar en el Anexo II). Las entrevistas, de una duración media de cuarenta y cinco minutos, se grabaron y posteriormente se transcribieron en su totalidad. Del análisis de estas entrevistas hemos podido extraer cinco ejes temáticos a partir de los cuales se va a estructurar el presente capítulo:

1. El por qué de la participación ciudadana.
2. Las virtudes y limitaciones de la participación ciudadana.
3. Los rendimientos políticos y electorales de la participación ciudadana.
4. La participación ciudadana en el municipio.
5. La densidad y dinamismo del movimiento asociativo en el municipio.

Pasemos a continuación a analizar con más detenimiento cada uno de estos ejes temáticos.

4.2. Las razones políticas de la participación ciudadana

En este apartado se realiza un análisis de las opiniones de los entrevistados en torno a cómo conciben la participación ciudadana y cuáles son las principales razones y motivos por los que deciden emprender procesos participativos en sus municipios.

En primer lugar, podemos destacar que todos los representantes políticos entrevistados manifiestan opiniones favorables a la puesta en marcha de mecanismos de participación mediante los que acercar los ciudadanos a los procesos de toma de decisiones. Así, encontramos en todos los discursos, con independencia del partido político y del municipio, referencias explícitas a la necesidad de incrementar la participación ciudadana y las posibilidades que ofrece para alcanzar una sociedad auténticamente democrática. Así, la participación ciudadana es observada como un instrumento que puede ofrecer alternativas a un protagonismo excesivo de los partidos políticos en el funcionamiento de la democracia o puede ser el complemento necesario para que la democracia funcione adecuadamente:

La política se tiene que llevar a cabo de esa forma. Es verdad que a los políticos los ciudadanos nos nombran o nos eligen para que gobernemos, para que tomemos decisiones, pero a lo largo de una legislatura no se puede gobernar de espaldas a la ciudadanía, sino que esa labor de gobierno se hace escuchando a los ciudadanos.

[Alcalde de Aguilar de la Frontera]

Entendemos que para que la democracia sea efectiva es bueno conseguir la participación de ciudadanos y ciudadanas. En concreto, lo que se viene hablando mucho tiempo es el reforzamiento de la sociedad civil: es necesario construir una sociedad civil en España que sea un contrapoder de los partidos políticos.

[Alcalde de Puente Genil]

Sin embargo, podemos encontrar matices distintos en las argumentaciones que los políticos ofrecen en torno a la puesta en práctica de procesos participativos. Estas diferencias en los planteamientos discursivos de la participación quedan reflejadas especialmente cuando analizamos los casos de estudio en función de los modelos de participación ciudadana desarrollados en cada uno de los municipios.

Los responsables políticos de los municipios donde se han desarrollado modelos de participación ciudadana “decisorios” conciben la participación como un mecanismo para facilitar la corresponsabilización del gobierno y la ciudadanía con la mejora del municipio. La participación ciudadana es la mejor vía para consultar a la ciudadanía y tomar decisiones conjuntas en el marco de la democracia local. Además, estos representantes políticos tienden más a justificar la puesta en marcha de procesos participativos a partir de determinadas convicciones ideológicas, como, por ejemplo, la concepción que tienen sobre la democracia o las responsabilidades que deben tener los políticos hacia los ciudadanos.

Una de las obligaciones que tenemos [los políticos] es incidir en los distintos factores de la realidad que no nos gustan para intentar cambiarlos y no conocemos otra manera que la de decirle a los vecinos y a las vecinas: “pues mire usted, aunque usted sea Pepito Pérez, lo que usted piensa sobre lo que debe hacerse en su barriada o lo que debe hacerse en su población es importante para los políticos”. No conocemos otro método de conseguir esto, porque además entendemos efectivamente que esa tendencia hacia el individualismo feroz significa un obstáculo para el desarrollo ordenado, para la gestión de la cosa pública, que la cosa pública es de todos. [...] Nuestra obligación, sobre todo de la gente que entendemos la democracia como participación, es seguir insistiendo en este tema hasta que se consiga.

[Alcalde de Puente Genil]

Podemos encontrar diferencias importantes entre este planteamiento de la participación y el que sostienen aquellos políticos que han impulsado en sus municipios modelos de participación ciudadana de carácter “consultivo”. Para estos representantes, el valor fundamental de la participación ciudadana reside en que es el mejor método (o el más legítimo) para tomar las decisiones que afectan a la colectividad. Sólo por medio de la participación los políticos podrán conocer de primera mano las necesidades y

prioridades de la ciudadanía y, de esta forma, podrán evitar equívocos a la hora de tomar decisiones. La participación ciudadana se concibe, por tanto, como un instrumento para recoger las opiniones de los ciudadanos, aunque no necesariamente para corresponsabilizarlos en la tarea de gobierno.

La idea nuestra es esa: que el ciudadano se integre lo más posible en lo que son las decisiones del Ayuntamiento y que conozca todos nuestros proyectos, esa es la idea que se tiene. [...] Yo, por ejemplo, por mi barrio podré conocer, pero no conoceré todos los barrios, y son ellos los que tienen que ayudar y los que tienen que participar.

[Concejala de Participación Ciudadana de Lucena]

Es una relación intensa la que tienes con el vecino y la que tienes con la vecina de turno, y nosotros el Consejo de Asociaciones no lo montamos de manera institucionalizada, sino como un elemento para que todos puedan participar. [...] Lo pensamos para no equivocarnos en el sentido de decir: “mira, que estamos gastando el dinero tontamente y estamos a la gente cansándola”.

[Alcalde de Espiel]

Por último, para aquellos políticos en cuyos municipios se han desarrollado modelos de participación ciudadana de carácter “informativo”, el objetivo último de la participación es informar a la ciudadanía y, en todo caso, recoger sus opiniones. La participación ciudadana es necesaria para mejorar los procesos de decisión pública y la acción de gobierno (ya que facilita la comunicación entre el Ayuntamiento y los colectivos sociales del municipio), pero no se concibe como un instrumento de toma de decisiones, sino básicamente como un mecanismo para abrirse a la ciudadanía.

La participación ciudadana la enfocamos desde las diferentes asociaciones, que van desde asociaciones de vecinos hasta asociaciones culturales o asociaciones de cualquier otro tipo. Entonces, lo hacemos atendiendo a sus peticiones, escuchando lo que nos plantean y colaborando con ellos en la medida de lo que el Ayuntamiento puede.

[Alcalde de Aguilar de la Frontera]

Más allá de estas diferencias en los planteamientos discursivos de la participación, existen algunos argumentos coincidentes entre los diversos agentes

políticos que nos permiten entender por qué unos y otros, a pesar de todo, emprenden procesos participativos en sus municipios.

Una de las razones más citadas por todos los entrevistados es la relativa a las posibilidades que ofrece el ámbito municipal para el desarrollo e impulso de procesos de participación. Así, para todos los representantes políticos, la escala reducida del ámbito local es la única que abre la puerta al diálogo permanente y la interacción cara a cara con los ciudadanos, lo que facilita el desarrollo de procesos de participación con independencia de las estrategias por las que se produzca su aplicación. Por lo tanto, la existencia de una democracia directa o participativa solo podría darse en municipios de pequeño o mediano tamaño, mientras que en las ciudades se requeriría en mayor medida la presencia de técnicos que facilitasen la gestión pública y los procesos de toma de decisiones.

Pero aquí, el tú al tú del pueblo (aunque Lucena ya es una ciudad, pero todavía seguimos viviendo la gente como pueblo), el tú a tú con la Administración, el contacto con nosotros y el que nosotros les incitemos es más recíproco que si vives en la ciudad. [...] Yo creo que en las ciudades es donde más tienen que trabajar los técnicos.

[Concejala de Participación Ciudadana de Lucena]

Otra de las cuestiones más presentes en las visiones compartidas de la participación ciudadana es la de la transversalidad de la participación. Así, de todos los discursos analizados se desprende la noción de que la participación ciudadana debe desarrollarse desde una perspectiva transversal que integre a todas las áreas, agentes y espacios públicos del municipio. Sólo de esa manera se podrá garantizar el éxito de los procesos participativos.

Además de los presupuestos participativos hemos intentado apoyar también a las asociaciones estables y la creación de consejos en cada uno de los sectores de la Administración con los que mantener relaciones.

[Alcalde de Puente Genil]

Ahí está, en muchas ocasiones, el éxito o el fracaso de la participación, es decir, el que no se politice y el que estén representados todos los sectores, estén representadas todas las ideologías.

[Alcalde de Cañete de las Torres]

Como podemos observar, las motivaciones que manifiestan los representantes políticos para emprender procesos participativos se nutren de un discurso ideológico más que de un análisis acerca de la desafección ciudadana. La participación parece importante por sí misma, es decir, la participación implica una forma de gestión que todos los partidos políticos aceptan y consideran primordial en la sociedad contemporánea. Si en el apartado tercero descubriéramos la influencia estructural que tenía la abstención electoral sobre la aplicación de un modelo participativo u otro, analizando el discurso de los representantes políticos con responsabilidades de gobierno descubrimos que la participación se entiende como un elemento crucial de la gestión política, aunque la forma de llevar a cabo ésta sea concebida de manera distinta. Seguramente será importante considerar dichas motivaciones para comprender el impulso general que ha recibido durante los últimos años la participación ciudadana a nivel local y seguramente podremos establecer diferencias entre los municipios en la aplicación de los instrumentos participativos teniendo en cuenta el grado de desvinculación política de los ciudadanos, además de la propia posición ideológica de los partidos y de las personas concretas que dentro de los partidos políticos impulsan acciones participativas.

4.3. Virtudes y limitaciones de la participación ciudadana.

Tanto es así que las motivaciones que tienen los representantes políticos para impulsar la participación sirven de base para percibir virtudes y limitaciones distintas en la puesta en marcha de procesos de participación. Estas divergencias se pueden agrupar en función del modelo de participación ciudadana desarrollado en cada uno de los municipios.

Así, podemos observar que los representantes políticos de aquellos municipios donde se han desarrollado modelos de participación ciudadana de carácter “informativo” tienden a cuestionar la participación en términos de tiempo en mayor medida que aquellos otros representantes de municipios con modelos “consultivos” o “decisorios”. El razonamiento explícito de estos entrevistados plantea que montar un proyecto con componentes participativos implica toda una serie de operaciones adicionales a su mera ejecución directa, que se traducen fundamentalmente en una ralentización de los procesos de toma de decisiones públicas. Para estos agentes políticos, la participación ciudadana genera, en definitiva, un inevitable alargamiento de los plazos, lo que supone un obstáculo a la hora de emprender procesos participativos.

Sí, [la participación] ralentiza mucho la gestión y la toma de decisiones, porque si primero hay que debatir, luego hay que lanzar las propuestas, una vez que se lancen las propuestas decidir por cuál se decide y, luego, llevarlas a cabo, en muchas ocasiones yo creo que hay ciertas parcelas de un Ayuntamiento que disminuirían mucho y ralentizarían mucho el desarrollo del trabajo si se llegara a incluir también al ciudadano en esa toma de decisiones.

[Alcalde de Cañete de las Torres]

Sin embargo, no todos los entrevistados comparten esta visión en torno a las rémoras temporales que implica la participación. Muy al contrario, para el resto de representantes políticos, la participación puede incluso llegar a generar resultados con mayor rapidez que el modelo tradicional, ya que ayuda a conocer de antemano las demandas de los ciudadanos y, por tanto, a mejorar la capacidad de los gobiernos para hacer diagnósticos y ofrecer soluciones.

Creo que los proyectos no se ralentizan. Al contrario, se agilizan más porque nosotros ya de antemano nos reunimos para proponer lo de este verano. Entonces, no es lo mismo que te lleguen las propuestas, esto y esto vamos a hacer, que el equipo de gobierno tenga que pensar, porque te tienes que ir a los barrios... Teniendo el Consejo es más fácil y se agiliza más.

[Alcaldesa de Almodóvar del Río]

Para los entrevistados de los modelos “decisorio” y “consultivo” los desafíos más importantes que afrontan los métodos participativos tienen que ver fundamentalmente con la emergencia de conflictos en el marco de estos procesos. Así, cuando se ponen en marcha procesos o mecanismos de participación afloran los conflictos políticos que enfrentan a gobiernos y oposición y a unas entidades sociales con otras, que depositan en los procesos participativos ciertos intereses estratégicos. De ahí la importancia de la coordinación y la planificación de la participación con el objetivo de transversalizar estos procesos y hacerlos accesibles para que todo el mundo pueda participar con independencia de su ideología o interés, lo que a veces se consigue y otras veces no:

[El principal problema es] controlar el que todo se lleve con la equidad... Es decir, que no le puedes dar a uno más y a otro menos, los problemas que se crean entre ellos, que se crean muchos problemas. La coordinación de todos es el mayor problema.

[Concejala de Participación Ciudadana de Lucena]

En algún caso donde la asociación está encabezada por una persona que además es miembro de la oposición, a hacernos la puñeta y todo negativo. Ese es otro problema de la participación ciudadana en los pueblos [...] y es que en los pueblos somos muy poquitas personas y no muchas las que pueden aportar y las que quieren aportar cosas, y esos que pueden y quieren aportar cosas estamos en todos los sitios. Entonces, ¿cómo desligas tú lo político de lo asociativo? [...] Yo, en líneas generales a tu pregunta, te digo que hemos funcionado bien, no todo lo bien que quisiéramos, y las veces que no hemos funcionado bien vienen por estas cosas, es decir, porque se plantean aspectos que son puramente políticos.

[Alcalde de Espiel]

Ahora bien, cuando se impulsan procesos de participación no todo son dificultades. De un lado, la participación ayuda a los representantes a conocer con más exactitud las demandas y las necesidades de la ciudadanía y, por lo tanto, a tomar decisiones más sensibles a estas demandas. De otro lado, hay un cierto reconocimiento de que la participación puede aportar un plus de legitimidad a las decisiones públicas a ojos de los ciudadanos y, en este sentido, se entiende como necesaria.

En definitiva, mejorar la eficacia de las políticas públicas y fortalecer la legitimidad de las decisiones públicas son algunas de las virtudes más significativas de la participación.

Yo no sé a ojos de los ciudadanos, pero a ojos de los gobernantes sí que nos aporta eso. Nuestra experiencia con los años que llevamos realizando la experiencia de los presupuestos participativos nos ha permitido acertar muchas más veces de lo que estaría previsto si las decisiones las tomáramos exclusivamente nosotros sin contar con la opinión y con las indicaciones de los vecinos.

[Alcalde de Puente Genil]

Hombre, los ciudadanos lo ven bastante bien porque se cuenta con ellos y es que ellos son los tienen que decirnos a nosotros lo que falla en el pueblo. Se sienten bastante satisfechos que a través de ese Consejo de Participación Ciudadana ellos vean reflejadas sus propuestas. E incluso no solamente sus propuestas, que se cuente con ellos para hacer cosas.

[Alcaldesa de Almodóvar del Río]

4.4. Los rendimientos políticos y electorales de la participación ciudadana.

Los motivos por los que determinados gobiernos impulsan procesos de participación ciudadana en sus municipios pueden no sólo estar relacionados con las convicciones ideológicas o los valores instrumentales que confieran a la participación, sino también con la consecución de determinados intereses estratégicos que los gobernantes depositan en ella.

En este sentido, algunos autores han demostrado que la puesta en marcha de procesos de participación persigue, en ocasiones, un intento de los gobiernos de obtener réditos electorales y/o de crear alianzas y complicidades con el tejido asociativo del municipio (Navarro, 1999). También en el ámbito político planea habitualmente sobre estas experiencias una sospecha de que respondan a finalidades electoralistas, lo que

lleva habitualmente a la oposición a criticar, en ocasiones abiertamente, los mecanismos de participación.

Aunque ninguno de los políticos entrevistados tiende a justificar la puesta en marcha de procesos participativos en base a la voluntad de reforzarse electoralmente, algunos de ellos sí creen que la participación puede llegar a ser una buena estrategia para ganar unas elecciones.

Así, dos de los tres políticos entrevistados en el modelo “consultivo” creen que el impulso de mecanismos o procesos de participación puede ayudar a los gobiernos a reforzarse políticamente en unas elecciones, en la medida en que la participación contribuye a conocer con más precisión lo que esperan los ciudadanos. Bajo esta perspectiva, las posibilidades que ofrece la participación como estrategia para obtener réditos electorales están relacionadas con su capacidad para mejorar los procesos de decisión pública en el ámbito de los municipios.

El contacto directo con la gente es muy importante [...]. Entonces, que estés en contacto y que la gente te llegue a ti a través de ese Consejo y te diga: “oye, mira, que en mi calle hay una farola rota”, automáticamente se va. Porque claro, nosotros tenemos ahora mismo por todos los barrios gente que nos diga los problemas que hay; entonces si hay además contacto directo con asociaciones y eso, sí [puede ayudar a ganar unas elecciones].

[Alcaldesa de Almodóvar del Río]

Por su parte, los representantes del modelo “informativo” también coinciden en señalar la capacidad de los mecanismos participativos para generar réditos electorales en beneficio de los gobiernos que los ponen en marcha, aunque bajo un razonamiento distinto que los entrevistados del modelo anterior. El argumento explícito de estos políticos plantea que la participación contribuye a aproximar los ciudadanos a la política y ayuda a que éstos entiendan mejor las limitaciones con las que actúan los gobiernos, lo que puede generar un mayor número de apoyos en unas elecciones.

Yo creo que es importante porque el ciudadano se siente de alguna forma que los políticos cuentan con él y que no se gobierna de espaldas al ciudadano. Cuando a

una asociación se le escucha, se le explica... Porque, claro, varas mágicas no tiene ningún político, y entonces tú tienes unos presupuestos que son los que son. Entonces, cuando en un momento determinado a ti te vienen a pedir, “mira que tenemos que cambiar la luz del barrio”, dices, “mira, pues este año no puede ser”. [...] Bueno, pues yo creo que el ciudadano se siente... El ciudadano lo menos que quiere es que le escuchen y que le den explicaciones de el por qué. [...] Eso es lo que hay en política también y el escuchar al ciudadano influye muy directamente naturalmente en el resultado de unas elecciones.

[Alcalde de Aguilar de la Frontera]

En último lugar, los representantes políticos del modelo “decisorio” son los únicos para los que la participación no está estrechamente relacionada con la obtención de réditos políticos en unas elecciones. Muy al contrario, la participación, en la medida en que implica un proceso de corresponsabilización del gobierno con la ciudadanía en la aportación de ideas y en la toma de decisiones, puede generar desigualdades y desacuerdos de los políticos con los actores implicados, lo que no siempre tiene efectos beneficiosos para el equipo de gobierno.

Eso no creo yo que influya mucho. Porque evidentemente cuando tú creas un foro con vecinos no todo son rositas, o sea, que las relaciones son relaciones que en unas ocasiones van bien y en otras ocasiones, cuando te exigen cosas que no has hecho, no van tan bien. Es una manera de desnudarse públicamente cada año delante de los vecinos con respecto a lo que has hecho, lo que no has hecho, lo que se ha dejado de hacer [...] Hombre, si el proceso fuera masivo como en Porto Alegre y demás pues posiblemente sí, claro, justificarían elecciones y demás. Pero procesos muy minoritarios como son los que estamos consiguiendo producir en Andalucía y en los sitios donde estamos intentándolo, realmente no creo que tenga ninguna relación con las elecciones.

[Alcalde de Puente Genil]

Del análisis de estas respuestas cabe extraer la conclusión de que, para la mayoría de políticos entrevistados, la puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana ayuda a los gobiernos a obtener réditos electorales, que se derivan fundamentalmente de las mejoras en el proceso de toma de decisiones que conlleva todo proceso participativo (apertura a la ciudadanía, legitimación de decisiones, aumento de la eficacia de las decisiones, etc.).

Ahora bien, a pesar de este reconocimiento, no todos los entrevistados concedieron la misma importancia a las políticas de participación ciudadana en el programa electoral con el que concurren a las pasadas elecciones municipales de marzo de 2007. Estas diferencias en torno a la centralidad que se otorga a la participación dentro del programa de gobierno vienen dadas de nuevo por los diferentes modelos de participación ciudadana desarrollados en cada uno de los municipios.

Así, los políticos del modelo “decisorio” tienden a conferir un valor más capital a la participación ciudadana en sus programas electorales que el resto de entrevistados, colocándola en una clara posición central dentro de la acción de gobierno.

Sobre eso se basa todo lo demás que hacemos. Por tanto, en nuestro programa esto constituye los cimientos sobre los que luego se construye el edificio.

[Alcalde de Puente Genil]

Opiniones similares podemos encontrar entre los políticos entrevistados del modelo “consultivo”, para quienes la participación ocupa también un lugar estratégico en el programa electoral, aunque no se llega a entender como una acción vertebrada de toda la política de gobierno.

Uno de los ejes fundamentales de mi programa tanto de éste como del anterior, de nuestro programa, es la participación ciudadana. Uno de los ejes es el desarrollo económico y el bienestar social, pero la participación es que es lo fundamental de un pueblo y de una provincia.

[Alcaldesa de Almodóvar del Río]

Por último, para los representantes del modelo “informativo” la participación ciudadana aparece como una apuesta menos decisiva en el programa electoral. Así, analizando las respuestas de estos entrevistados podemos ver cómo la participación ciudadana se asocia únicamente con un área específica de gobierno, se argumenta como una actitud personal o institucional pero no como acción política concreta o, incluso, se obvia por completo en el programa electoral.

¿Qué no hemos creado? Los instrumentos, Consejos o llámese como se quiera. Yo creo que es más una actitud personal e institucional que la creación de [instrumentos concretos de participación].

[Alcalde de Villaviciosa de Córdoba]

Precisamente esa ha sido una de las parcelas que menor crecimiento y desarrollo ha tenido en estos cuatro años que llevamos gobernando, en muchas ocasiones por falta de iniciativa nuestra o por falta de iniciativa de las asociaciones que representan o que están representadas en este municipio.

[Alcalde de Cañete de las Torres]

De acuerdo con estos análisis, podemos concluir que la importancia que se concede a las políticas de participación ciudadana dentro del programa electoral de los partidos tiene una relación inversa con la percepción que tienen los entrevistados en torno a los beneficios electorales que pueden generar los procesos participativos para aquellos gobiernos que los ponen en marcha. Así, aquellos políticos entrevistados para quienes el desarrollo de procesos participativos no influye directamente sobre los resultados de unas elecciones son los que atribuyen un valor más central a la participación en sus programas electorales, mientras que aquellos que sostienen que la participación puede ser una buena estrategia para obtener réditos electorales no colocan necesariamente la participación en un lugar estratégico dentro de su programa de gobierno.

Esto nos lleva, por tanto, a afirmar que la centralidad que se otorga a las políticas de participación ciudadana en el programa electoral tiene que ver fundamentalmente con las convicciones ideológicas que se mantienen sobre la participación y la importancia que se confiere a la misma dentro de la acción de gobierno, y no tanto con la convicción de que, a través de la misma, se pueden obtener réditos políticos en unas elecciones.

4.4.1. La oferta política de participación ciudadana

Otra de las cuestiones importantes de los efectos y rendimientos políticos de la participación es la relativa a las consignas políticas que establecen los partidos a nivel nacional o autonómico sobre la necesidad de fomentar procesos participativos. Según las respuestas de los entrevistados, todos los partidos políticos, independiente de su perfil ideológico o del modelo de participación ciudadana que hayan impulsado, mantienen un compromiso con la participación que expresan a través de la fijación de directrices o principios generales en sus programas políticos sobre la conveniencia de impulsar procesos de participación en la gestión de los municipios. No obstante, no se trata, por regla general, de principios de riguroso cumplimiento, sino, más bien, de principios que pueden adaptarse a las particularidades de cada realidad municipal. Podemos encontrar varios ejemplos ilustrativos de esta cuestión en los discursos de varios de los políticos entrevistados:

IU lo que plantea son líneas generales. Las concreciones las estamos realizando en cada uno de los municipios dependiendo de la situación del municipio, la correlación de fuerzas, etc. No tenemos un programa estructurado que aplicamos todos de la misma manera; tenemos un compromiso de favorecer y facilitar la participación ciudadana, y a partir de ahí cada cual tiene que adaptar ese principio general a las condiciones generales de la localidad.

[Alcalde de Puente Genil]

Nosotros lo que tenemos es un programa marco a desarrollar. Entonces, en cualquier tema lo que hay son ideas generales que después cada programa individual... Porque, claro, los programas de los Ayuntamientos son muy específicos para la problemática de cada pueblo, y más cuando se trata de pueblos pequeños o relativamente pequeños entre 12 y 13.000 habitantes. Entonces, hay unas ideas generales que después se desarrollan.

[Alcalde de Aguilar de la Frontera]

Sin embargo, aunque todos los partidos se identifican políticamente con el discurso participativo, no todos los entrevistados conceden el mismo valor al perfil ideológico de los partidos en el modelo explicativo de la participación.

Así, para los políticos entrevistados de IU-CA, los partidos políticos mantienen desiguales compromisos ideológicos con la participación y es precisamente su partido el que ha convertido la participación en una de sus señas básicas de identidad. Para el resto de entrevistados, por el contrario, no existen diferencias importantes entre las políticas de participación ciudadana promovidas por los distintos partidos políticos.

Mientras que, por lo que yo conozco, las experiencias de presupuestos participativos en algún municipio del PP y en algunos de PSOE están permanentemente tutelados por los políticos del Ayuntamiento, en el caso de los procedimientos que ha puesto en pie IU son procedimientos bastantes más libres desde ese punto de vista, más incontrolables también, por supuesto, y yo creo que más cercanos a lo que todos decimos pretender: que la población hable.

[Alcalde de Puente Genil, IU-CA]

Hombre, IU siempre es... De hecho, Almodóvar del Río, que ha estado gobernado 12 años por IU, es uno de los referentes. Porque IU eso lo ha tenido siempre muy claro: la participación, pero una verdadera participación, no por ejemplo [...] Vemos mucha diferencia de la participación del PSOE a la participación de IU.

[Alcaldesa de Almodóvar del Río, IU-CA]

No sé, no conozco la realidad de las ciudades. Yo te puedo asegurar que, en los pueblos, si nos cambiaran simbólicamente la camisa [a los políticos] no se notaría; estoy convencido.

[Alcalde de Espiel, PP Andalucía]

No, porque ahora en estas elecciones todo el mundo quería darle al ciudadano lo mismo. Nosotros hemos trabajado en una línea y los demás equipos políticos hablaban en la misma línea que nosotros hemos trabajado.

[Concejala de Participación Ciudadana de Lucena, PSOE Andalucía]

En resumen, cabe señalar que todos los partidos políticos, independiente del modelo de participación ciudadana que hayan impulsado, adoptan directrices o principios políticos a favor de la participación. Esto nos podría ayudar a entender por qué, para la mayoría de entrevistados, el perfil ideológico de los partidos no determina el desarrollo de las políticas de participación ciudadana en los municipios, por lo que no existen diferencias significativas entre las iniciativas de participación promovidas por los distintos partidos políticos. La única excepción a este razonamiento la encontramos

entre los entrevistados de IU-CA, para quienes el principal factor explicativo de la participación se encuentra fundamentalmente en el perfil ideológico de los partidos que la ponen en marcha.

4.5. La participación ciudadana en el municipio.

Junto a las convicciones ideológicas, instrumentales o estratégicas que llevan a los políticos a poner en marcha mecanismos de participación, existe todo un conjunto de factores relativos a las características estructurales de los municipios que nos ayuda a entender por qué algunos gobiernos deciden impulsar este tipo de experiencias.

Entre estos factores contextuales podemos destacar los antecedentes participativos del municipio. La puesta en marcha de mecanismos de participación, como cualquier otra decisión política, viene condicionada en gran medida por la tradición participativa del municipio (es decir, por las decisiones anteriores que se hayan adoptado en torno a las políticas de participación), así como por la existencia de un tejido social dinámico que se movilice en torno a esta cuestión. Por tanto, la trayectoria participativa que los sucesivos gobiernos locales de un municipio han desarrollado y la demanda o presión social (positiva o negativa) que existe en torno a la misma constituyen factores importantes a tener en cuenta en el impulso de los procesos de participación.

Podemos encontrar diferencias importantes entre los discursos de los políticos entrevistados relacionadas con los antecedentes políticos y sociales de los municipios que han incidido en la creación de espacios de participación. Estas diferencias se pueden agrupar, de nuevo, en función del modelo de participación ciudadana desarrollado en cada uno de los municipios.

En primer lugar, de las opiniones de los políticos entrevistados del modelo “decisorio” se desprende la idea de que la puesta en marcha de experiencias de

participación en sus respectivos municipios ha sido resultado de la voluntad de los miembros del gobierno, que han apostado de manera decidida por la participación, más que de la existencia de una demanda social externa a favor de este tipo de iniciativas. En este modelo, por tanto, el impulso para la participación proviene directamente desde dentro, es decir, desde el mismo gobierno.

No, los ciudadanos no están reclamando más participación. Yo creo que los ciudadanos en el caso de Puente Genil han ido un poco empujados por las distintas decisiones que hemos ido tomando para provocar que participen. No es una cosa que se pidiera de antes, sino es una cosa que hemos empezado a desarrollar sin peticiones.

[Alcalde de Puente Genil]

Una opinión distinta la podemos encontrar entre los entrevistados del modelo “consultivo”, para quienes los ciudadanos sí reclaman más participación y no siempre están satisfechos con los canales abiertos por el Ayuntamiento. Bajo esta perspectiva, el impulso a los procesos de participación en este modelo proviene directa o indirectamente de fuera, es decir, de una demanda ciudadana fuerte que se moviliza alrededor de los temas relacionados con la participación.

No, [los ciudadanos] tampoco están, nadie está satisfecho. Lo malo sería que estuviesen satisfechos. No, nadie está satisfecho: cada vez quieren más y cada vez nos exigen más, y yo creo que ese es el reto nuestro. No está satisfecho nadie. Si tú haces una encuesta por ahí algunos te dirán que sí, pero otros te dirán que no.

[Concejala de Participación Ciudadana de Lucena]

Por último, la participación, desde el punto de vista de los representantes del modelo “informativo”, no expresa una demanda o preocupación latente de la ciudadanía, sino una disposición más o menos implícita de ésta a involucrarse de una manera más activa en los asuntos públicos del municipio. Por tanto, el impulso a la participación, al igual que en el modelo “decisorio”, no proviene de una fuerte presión social externa, aunque tampoco de una apuesta explícita por parte de los responsables del gobierno para su desarrollo.

Yo tampoco es que haya detectado que estén reclamando una participación mayor de la que tienen, pero yo entiendo que sí, que siempre tienen que estar reclamando más participación y deben de estar, porque es un deber que tienen y además un derecho y la única forma de que las cosas funcionen mejor.

[Alcalde de Aguilar de la Frontera]

Yo creo que no lo es. Por las encuestas que hemos realizado previamente, y para el Plan de Imagen del municipio y para el Plan Estratégico de la Mancomunidad no ha sido en ningún momento unas de las peticiones más importantes del municipio, pero está claro que sí que está en el pensamiento de la gente y sí que a un pueblo le gusta que aumenten los mecanismos de participación, por supuesto.

[Alcalde de Cañete de las Torres]

Estas visiones sobre la demanda de participación ciudadana y la trayectoria participativa del municipio están relacionadas con el grado de satisfacción que los mismos entrevistados manifiestan respecto a las experiencias de participación puestas en marcha en sus municipios. Los representantes del modelo “decisorio” son los que más satisfechos se muestran con las iniciativas impulsadas en sus municipios, fruto del esfuerzo decidido del equipo de gobierno, aunque no tanto con el nivel de participación alcanzado.

Sí, estoy satisfecho respecto a los esfuerzos que hemos hecho. Estamos insatisfechos con respecto al número de participantes que conseguimos.

[Alcalde de Puente Genil]

Por su parte, los entrevistados del modelo “consultivo” se muestran algo más descontentos respecto a los esfuerzos realizados y manifiestan la necesidad de continuar mejorando las iniciativas impulsadas. Este mayor grado de auto-exigencia de los políticos entrevistados en este modelo puede estar relacionado con el hecho de que el impulso a los procesos participativos en estos municipios ha provenido, como acabamos de ver, de fuera –por presión ciudadana, lo que normalmente conlleva tener que satisfacer una mayor cantidad de demandas.

Hombre, todavía no son suficientes, nunca es suficiente. Una cosa nunca es... Además yo soy una persona que nunca estoy satisfecha, siempre exijo más. Se ha puesto la base, porque se dejó para unos años. Vamos, se han puesto las bases con

el Consejo, hay que mejorarlas, hay que dotarlas de yo qué sé: sedes,..., aunque nosotros ahora vamos a dar unas pocas, y hay que seguir mejorándolas y seguir insistiendo. Nunca los mecanismos son suficientes, siempre hay que ir trabajando cada día.

[Alcaldesa de Almodóvar del Río]

En último lugar, los políticos entrevistados del modelo “informativo” son los que se muestran menos satisfechos con los esfuerzos realizados en materia de participación, aunque en su opinión este descontento está relacionado fundamentalmente con las propias limitaciones que conllevan los procesos de participación.

La participación ciudadana nunca es suficiente: cuanta más participación, mejor. Lo que pasa es que no siempre ni los políticos tenemos todo el tiempo que querríamos para dedicarle a los ciudadanos o a sus representantes, ni muchas veces tampoco las asociaciones tienen todo el tiempo o sus asociados para dedicarle a la propia asociación o a la participación.

[Alcalde de Aguilar de la Frontera]

En conclusión, podemos decir que la puesta en marcha de mecanismos de participación recibe un mayor o menor impulso en función de un conjunto de factores contextuales del territorio tales como la trayectoria participativa del municipio y/o la existencia de un tejido social dinámico que se movilice alrededor de la misma. Así, los municipios que mayor intensidad participativa muestran son aquellos en los que la participación ha sido decididamente impulsada por los miembros del gobierno, seguidos de aquellos municipios en los que directa o indirectamente el impulso ha provenido de fuera, esto es, por una demanda social. En último lugar se encontrarían aquellos municipios en los que no se puede identificar la existencia de un fuerte impulso interno o externo hacia las políticas de participación.

Esta cuestión sobre el origen del impulso hacia los procesos participativos está relacionada con el grado de satisfacción que los entrevistados manifiestan respecto a las experiencias de participación puestas en marcha en sus municipios, de manera que los entrevistados más satisfechos con las iniciativas implementadas son aquellos en los que

la participación en sus municipios ha sido fruto de un impulso decidido por parte del gobierno; algo menos satisfechos se muestran aquellos entrevistados en cuyos municipios la participación ha sido resultado de la reivindicación ciudadana; mientras que los entrevistados menos satisfechos son aquellos en cuyos municipios la participación no ha recibido un claro impulso desde dentro o desde fuera del gobierno.

4.5.1. Los proyectos de futuro sobre participación.

Una última cuestión relacionada con la valoración subjetiva de las diversas experiencias municipales es la de los proyectos de futuro del equipo de gobierno en materia de participación. Tanto los políticos entrevistados del modelo “decisorio” como los del modelo “consultivo” comparten la opinión de que, en caso de ganar las elecciones, sus prioridades se centrarían en mejorar y reforzar los canales de participación existentes, frente al impulso de nuevas experiencias. Son los representantes del modelo “informativo” (estos es, los menos satisfechos con las inactivas de participación impulsadas en sus municipios, como se ha visto en el apartado anterior) los únicos que manifiestan la intención de aumentar las vías de participación ciudadana con las que cuenta el municipio, creando para ello nuevos cauces y profundizando los ya existentes. No obstante, se trataría de mecanismos encaminados a ofrecer información y acercar la Administración a la ciudadanía, en línea con los cauces del modelo de participación ciudadana ya desarrollado en estos municipios.

Acabamos de montar, ya esto es una cosa que funcionará de cara al futuro, una red wifi con un programa donde cada asociación que disponga de local va a disponer de un ordenador, un equipo informático con acceso a Internet, con acceso a una web del Ayuntamiento y donde ellos mismos pueden tener su propia web. Es un servicio y yo creo que también es una forma de que el ciudadano sin tenerse que desplazar al Ayuntamiento desde ahí, desde su asociación, nos haga llegar sus quejas, sus propuestas de mejora o lo que entienda.

[Alcalde de Aguilar de la Frontera]

4.6. La densidad y el dinamismo del movimiento asociativo en el municipio.

Un último elemento fundamental a tener en cuenta en el impulso de procesos de participación a escala local es la densidad y el dinamismo del tejido asociativo del municipio. En las últimas décadas, las asociaciones se han convertido en uno de los principales actores de la vida política de nuestros municipios. En efecto, como han señalado varios autores, una de las funciones de las asociaciones, junto a la prestación de servicios, es la de presentar demandas para que sean incluidas en la agenda de actuación de las autoridades (Navarro y Pérez, 2004), convirtiéndose de esta forma en el principal medio de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos del municipio. El propio modelo de participación ciudadana impulsado por las administraciones locales en España, mediante los Reglamentos de Participación Ciudadana, los Consejos Territoriales o Sectoriales, etc., ha girado en torno a las asociaciones, lo que les ha concedido un creciente protagonismo en la vida municipal española. En este sentido, cabe esperar que la “existencia de un tejido asociativo denso, bien organizado y altamente dinámico” que se movilice alrededor de los temas relacionados con la participación nos pueda ayudar a explicar las diferencias existentes en la intensidad participativa de los distintos municipios (Blanco et. al., 2005)

Para los representantes entrevistados del modelo “decisorio”, en sus municipios existe un alto nivel participativo propiciado por la existencia de una gran oferta de canales de participación. En este sentido, para estos políticos, existe en este modelo un importante tejido asociativo, pero cuya implicación en los canales participativos no siempre es constante, ya que tiende a movilizarse fundamentalmente cuando surgen problemas que le afectan.

Si miramos este tipo de experiencias que estamos teniendo, [Puente Genil] es una ciudad mucho más participativa que las sociedades que nos rodean donde no existen este tipo de procesos. También es verdad que el número de participantes depende de la existencia o no existencia de problemas percibidos como tales por los ciudadanos. Cuando los ciudadanos perciben que existen problemas intentan aparecer para plantear que se solucionen.

[Alcalde de Puente Genil]

Por su parte, para los entrevistados del modelo “consultivo”, el hecho de que en sus municipios exista una amplia gama de actividades de diversa índole (sociales, culturales, deportivas,...) tiene que ver fundamentalmente con la existencia de un denso tejido asociativo en la ciudad que trabaja en este tipo de temáticas. Por tanto, para estos representantes políticos, son las asociaciones las que canalizan y estructuran gran parte del esqueleto participativo de la ciudad.

Todo lo controlaron [las asociaciones], porque están participando y están en los Consejos. El fútbol, el deporte,... todo lo controlan ellos. [...] Luego, por ejemplo, el tema de festejos. En cultura nosotros tenemos una serie de actividades: galas de verano, verbenas... Porque nosotros las barras de las verbenas, las barras del carnaval, la barra de la verbena de agosto y la de la feria se las damos a asociaciones. La mitad de sus ingresos son de las actividades. Ellos llevan casi todo.

[Alcaldesa de Almodóvar del Río]

Por último, el movimiento asociativo en los municipios del modelo “informativo” muestra para los representantes políticos entrevistados una elevada intensidad participativa, aunque no llega a adquirir el especial protagonismo que alcanzaba en el modelo “consultivo”.

Creo que Aguilar es un pueblo muy participativo y que se ha estructurado en asociaciones deportivas, culturales, de vecinos, que facilitan la participación, digamos, en los problemas reales de la ciudadanía.

[Alcalde de Aguilar de la Frontera]

En este sentido, podemos concluir que para los representantes políticos la actividad y dinamismo del tejido asociativo no está relacionada necesariamente de manera positiva con la intensidad participativa del municipio, de acuerdo con las

opiniones de los políticos entrevistados. No debemos olvidar que estamos hablando desde una percepción subjetiva, lo que significa que hay que considerar el valor subjetivo que cada representante político concede a la participación. Así, por ejemplo, podríamos decir que los representantes políticos que impulsan modelos de participación de una intensidad participativa media o baja son los que subjetivamente aprecian la existencia de un movimiento asociativo más activo y dinámico en sus municipios. Para ellos, el movimiento asociativo se implica con mayor intensidad en las actividades públicas del municipio, lo que vendría a indicarnos que subjetivamente estos representantes políticos se encuentran satisfechos con el nivel de movilización asociativa alcanzado. Por su parte, los representantes políticos que impulsan modelos de participación de mayor intensidad parecen ser más exigentes con el tejido asociativo, pues no se muestran tan satisfechos con sus niveles de movilización. Ciertamente, podemos comprobar que opinan que el movimiento asociativo es fuerte y está muy presente, impulsado parcialmente por el número de canales de participación existentes. Sin embargo, también podemos detectar cierta insatisfacción debida a la lógica de movilización presente entre las asociaciones. En este caso destacan que su movilización es más frecuente en aquellos momentos en que surgen problemas de su especial interés, lo que, subjetivamente, no está en consonancia con su filosofía de la participación, basada en un modelo de corresponsabilidad política en el que la actividad asociativa tendría que estar presente de forma más general en el municipio (y no solamente cuando surgen problemas).

Aquí podemos ver dos posturas distintas sobre la participación que cristalizan el discurso de los representantes políticos y los diferentes modelos de participación descritos. Por un lado, el modelo “decisorio” se inclina a hablar de una participación más allá de la reivindicación, lo cual significaría generar un contexto de corresponsabilidad con la ciudadanía en el que ésta pudiera tomar parte activa de las decisiones y reflexiones sobre las políticas públicas. Desde este punto de vista, la movilización existente no es tan satisfactoria para sus representantes políticos. En cambio, los modelos “consultivo” e “informativo” presuponen un modelo más reivindicativo de la participación en el que el representante político escucha las

demandas con el objeto de obtener mejores resultados de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, los representantes políticos se muestran satisfechos con la movilización asociativa existente e incluso afirman que está en crecimiento o que nunca es suficiente lo que se hace por canalizar esas demandas.

4.7. Conclusiones

En este capítulo hemos tratado de analizar el valor y significado que adquieren las experiencias de participación ciudadana a nivel local en el ámbito de la provincia de Córdoba. Para ello, se han realizado siete entrevistas en profundidad a siete representantes políticos de la provincia en cuyos municipios se han puesto en marcha en los últimos años experiencias de participación ciudadana con diferente implicación de ciudadanos y asociaciones en el proceso de toma de decisiones.

Hemos partido de la hipótesis de que las razones que explican la diferente intensidad de los procesos participativos en la provincia de Córdoba se pueden agrupar en función del modelo de participación ciudadana desarrollado en el municipio. Como se ha visto a la largo de estas páginas, los políticos entrevistados conceden un valor y un significado diferente al impulso de mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local y dichas diferencias pueden ser explicadas a partir de los distintos modelos de participación que hemos visualizado. Estas diferencias en los discursos sobre la participación les llevan a atribuir desiguales ventajas y limitaciones a los procesos participativos, así como a concebir diferentes beneficios políticos y electorales asociados a su puesta en marcha. Todo ello nos permite entender cómo conciben la participación los diversos agentes entrevistados y como se argumenta favorable o contrariamente desde su experiencia municipal.

En el siguiente cuadro se resumen las principales opiniones analizadas en este capítulo que mantienen los políticos entrevistados en relación con la participación ciudadana, agrupadas en función del modelo de participación desarrollado en cada uno de los municipios:

Cuadro 4.1. Los discursos de la participación ciudadana en función del modelo de participación ciudadana

	LAS RAZONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	LAS VIRTUDES Y LIMITACIONES DE LA PARTICIPACIÓN		LOS RENDIMIENTOS POLÍTICOS Y ELECTORALES DE LA PARTICIPACIÓN		LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO		EL DINAMISMO DEL TEJIDO ASOCIATIVO DEL MUNICIPIO
		Los límites de la participación ciudadana	Las virtudes de la participación ciudadana	La participación ciudadana en el programa electoral	Los beneficios electorales de la participación	El origen del impulso a la participación ciudadana	La satisfacción con los procesos de participación impulsados	
Modelo decisorio	Corresponsabilizar al gobierno con la ciudadanía	Emergencia de conflictos entre gobierno y oposición	Conocer con exactitud las demandas de la ciudadanía	La participación ocupa un lugar central dentro de la acción de gobierno	La participación no ayuda a ganar unas elecciones	El impulso a la participación proviene del gobierno	Alto grado de satisfacción con las iniciativas impulsadas	El movimiento asociativo es activo y dinámico, pero se moviliza fundamentalmente cuando surgen problemas
Modelo consultivo	Conocer las opiniones de los ciudadanos	Emergencia de conflictos entre gobierno y asociaciones	Aportar legitimidad a las decisiones públicas	La participación ocupa un lugar estratégico dentro del programa electoral	La participación puede ayudar a ganar unas elecciones	El impulso a la participación proviene de una demanda ciudadana	Menor grado de satisfacción con las iniciativas impulsadas que en el modelo anterior	Las asociaciones estructuran y organizan el esqueleto participativo del municipio
Modelo informativo	Acercar la Administración a la ciudadanía	Ralentización de las decisiones		La participación no tiene demasiada importancia en el programa electoral	La participación puede ayudar a ganar unas elecciones	No se identifica un impulso claro a la participación	Bajo grado de satisfacción con las iniciativas de participación puestas en marcha	Las asociaciones participan de manera intensa, pero no organizan la estructura participativa del municipio



* Nota: No se han incluido en la tabla aquellos indicadores que no se pueden explicar en función del modelo de participación ciudadana.

5.- Consideraciones finales.

El presente trabajo se inserta dentro del Observatorio de Participación Ciudadana, contribuyendo a la elaboración de información valiosa sobre la realidad de la participación en la provincia de Córdoba. La realidad participativa cordobesa es heterogénea y diversa como pudimos cerciorar en el Informe “La participación ciudadana en la provincia de Córdoba” (E-0607). Con este segundo Informe profundizamos un poco más en el tema, indagando acerca de las razones y motivaciones que pueden explicar la participación ciudadana en la provincia, siempre a partir de la perspectiva de las Administraciones locales.

La diversidad participativa existente entre los municipios cordobeses no nos impide observar ciertos patrones a la hora de aplicar instrumentos participativos. Como hemos ido viendo a lo largo del presente estudio, podemos hablar de la existencia de tres modelos de participación ciudadana a nivel local. Todos ellos se distinguen por el grado de influencia que tienen sobre la agenda política. Ya vimos en el estudio 0607 del IESA/CSIC que los municipios cordobeses tienen una gran variedad de instrumentos de participación. No obstante, cada uno de ellos tiene por su naturaleza unos límites y un alcance determinado. De acuerdo a su distinta aplicación en los municipios de la provincia hemos podido clasificar el conjunto de los municipios en tres modelos distintos: informativo, consultivo y decisorio.

La existencia de estos tres modelos nos lleva a ver diferencias en la forma en que es considerada la participación, aunque un rasgo común al conjunto de los municipios y los representantes políticos responsables de la gestión pública es que la participación ciudadana es asumida como un valor o, mejor, una forma de gestión ineludible en las sociedades contemporáneas. A partir de aquí es cierto que las motivaciones políticas son distintas entre aquellos representantes que piensan impulsar unos instrumentos participativos u otros. Para el modelo decisorio de participación, ésta ocupa un lugar central en la gestión dentro de un esquema en el que se piensa que es necesaria la corresponsabilización de la ciudadanía. En el modelo consultivo se observa la participación como un elemento central de la gestión también, aunque aquí no se llega a plantear la necesidad de esa corresponsabilidad. Solo en el modelo informativo, las

razones dadas para justificar la participación son más débiles, aunque no se deja de mencionar su importancia, incluso si es concebida solo a nivel informativo.

El momento que vivimos parece propicio para la participación ciudadana. Su importancia y sus virtudes, exclamadas por todos los representantes políticos, nos dice que va a ser un instrumento importante en la gestión. Puede que sea impulsada por las propias motivaciones ideológicas de los partidos políticos, pero puede, como se ha manifestado en el presente trabajo, que venga motivada por una presión externa o social.

En este escenario los municipios de la provincia de Córdoba empiezan a estar bien situados. Los instrumentos de participación se han multiplicado durante los últimos años, como dimos cuenta en el estudio 0607, y la inclinación de los partidos políticos parece orientarse a dar progresiva importancia a todo ello. Los tres modelos de participación existentes nos pueden ayudar a comprender mejor las dinámicas de participación en la provincia, así como estimular la aplicación de distintos instrumentos participativos de acuerdo a las características de cada municipio.

BIBLIOGRAFÍA.

ARNSTEIN, Sherry R. (1971) "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the Royal Town Planning Institute*, Vol. 35, No 4: 216-224.

BLANCO, I; GIMÉNEZ, M; CONSTANS, M y GUTIERREZ, E (2005), "Els polítics i la participació" en Font, J (coord) *La política i la participació: polítics, partits i eleccions*, Barcelona: Mediterranea.

BRUGUÉ, Quim, FONT, Joan y GOMÁ, Ricard (2003). "Participación y democracia: Asociaciones y poder local", en M^a J. Funes y R. Adell (eds.), *Movimientos sociales: cambio social y participación*. Madrid: Colección Varia, UNED.

DALTON, Russell J. (1999). "Political Support in Advanced Industrial Democracies", en Pippa Norris (ed.) *Critical Citizens. Support for Democratic Governance*. New York: Oxford University Press, pp. 57-77.

FONT, Joan y BLANCO, Ismael (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.

Montero, J.R, Font, J. and Torcal, M. (Eds) (2006), *Ciudadanos, asociaciones y participación política en España*, Madrid: CIS.

NAVARRO, Clemente J. (1999). *El sesgo participativo*. Córdoba: Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía.

NAVARRO, Clemente J. y PÉREZ BOZA, Esther (2004). *Las razones del voluntariado: solidaridad organizada en las capitales andaluzas*. Sevilla: Agencia Andaluza del Voluntariado.

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

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2001) *Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy-making*. París: OCDE.

PÉREZ-YRUELA, Manuel, SÁEZ MÉNDEZ, Hilario y TRUJILLO CARMONA, Manuel (2002). *Pobreza y exclusión social en Andalucía*. Córdoba: Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía.

Anexo I: CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES

Muestra la operacionalización de los indicadores analizados para el estudio de los modelos de participación ciudadana (Capítulo 1)

INDICADOR	INSTRUMENTOS
1) INSTRUMENTOS INFORMATIVOS	
1. De carácter sectorial	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Información Juvenil • Centro de Información a la Mujer
2. De carácter general	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina de Información al Consumidor • Punto de Información al Ciudadano • Servicio de Información y Atención al Ciudadano
3. Con uso de Nuevas Tecnologías	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta de las actas de los Plenos municipales en la web del Ayuntamiento • Consulta de las actas de la Junta de Gobierno en la web del Ayuntamiento • Consulta de los presupuestos municipales en la web del Ayuntamiento • Consulta de ordenanzas y reglamentos en la web del Ayuntamiento • Información del PGOU en la web del Ayuntamiento • Consulta de bandos y noticias municipales en la web del Ayuntamiento • Descargas de modelos de solicitud a través de la web del Ayuntamiento
2) INSTRUMENTOS CONSULTIVOS	
1. De base ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanos2005.net • Posibilidad de realizar sugerencias o reclamaciones a través de la web del Ayto.
2. De base asociativa	<ul style="list-style-type: none"> • Foro de participación sobre temas del municipio • Consejo Local de Participación Ciudadana • Consejos Sectoriales • Consejo de Asociaciones • Consejo Económico y Social
3. De base mixta	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Estratégico participativo • Agenda 21 Local • Elaboración del PGOU con un proceso participativo
3) INSTRUMENTOS DE DECISIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuestos Participativos
4) INTENSIDAD DE LOS INSTRUMENTOS INFORMATIVOS	

1. Ninguna	Ningún instrumento
2. Baja	Sólo instrumentos digitales o entre 1 y 2 instrumentos generales o sectoriales
3. Media	Entre 3 y 5 instrumentos de todas las categorías
4. Alta	Más de 5 instrumentos de todas las categorías

5) INTENSIDAD DE LOS INSTRUMENTOS CONSULTIVOS

1. Ninguna	Ningún instrumento
2. Baja	Sólo instrumentos de base ciudadana o entre 1 y 2 instrumentos de base asociativa o mixta
3. Media	Entre 3 y 5 instrumentos de todas las categorías
4. Alta	Más de 5 instrumentos de todas las categorías

6) EQUIPAMIENTOS MUNICIPALES

1. De carácter sectorial	<ul style="list-style-type: none"> • Casa de la Cultura • Casa de la Juventud
2. De carácter general	<ul style="list-style-type: none"> • Casa Ciudadana • Centros Cívicos • Edificio de Usos Múltiples
3. Con uso de Nuevas Tecnologías	<ul style="list-style-type: none"> • Centro Guadalinfo • Telecentro • Registro telemático • Padrón telemático • Gestor de solicitudes • Directorio de trámites y servicios

7) INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. Ninguna	Ningún tipo de institucionalización
2. Reglamento de PC	Reglamento de Participación Ciudadana
3. Concejalía de PC	Concejalía de Participación Ciudadana
4. RPC + Concejalía de PC	RPC + Concejalía de PC

Anexo II: GUIÓN DE LA ENTREVISTA

Muestra el gui3n utilizado en la entrevista a cargos pol3ticos de los municipios
(Cap3tulo 2)

P1.- En t3rminos generales, ¿qu3 significa para Ud. la participaci3n ciudadana?, ¿qu3 utilidad tiene en su opini3n la puesta en marcha de mecanismos de participaci3n ciudadana?

P2.- La participaci3n ciudadana, ¿cree que aporta m3s credibilidad y eficiencia a la gesti3n p3blica a ojos de los ciudadanos?

P3.- La participaci3n ciudadana, ¿ralentiza las decisiones de la Administraci3n?, ¿cu3les son los principales problemas que desencadena la participaci3n ciudadana en la toma de decisiones locales?

P4.- ¿Cree que existen diferencias entre las pol3ticas de participaci3n ciudadana que promueven ayuntamientos gobernados por el PSOE, ayuntamientos gobernados por el PP y ayuntamientos gobernados por IU?
¿Cu3les son estas diferencias?

P5.- ¿Tiene su partido a nivel nacional o regional unas directrices o principios en materia de participaci3n ciudadana que luego Uds. aplican en cada uno de los municipios, o tienen libertad en este campo para tomar las iniciativas que estimen m3s oportunas?

P6.- ¿Qu3 importancia tienen las iniciativas de participaci3n ciudadana en el programa electoral con el que su partido concurrir3 a las pr3ximas elecciones municipales del 27 de mayo para su Ayuntamiento?

P7.- ¿Hasta qu3 punto cree que la puesta en marcha de mecanismos de participaci3n ciudadana a nivel local puede ayudar a ganar un proceso electoral?

P8.- ¿Cómo valora las políticas de participación ciudadana que ha desarrollado su Ayuntamiento durante estos últimos cuatro años?

P9.- ¿Cree que los recursos que se destinan a las políticas de participación ciudadana en su municipio son suficientes o el Ayuntamiento debería seguir realizando esfuerzos en este sentido?

P10.- ¿Y cree que, en opinión de los ciudadanos de su municipio, estas iniciativas son suficientes o reclaman más mecanismos de participación para hacer oír su voz?

P11.- ¿Tienen previsto poner en marcha nuevas iniciativas de participación ciudadana en su municipio si Uds. ganan las elecciones?

P12.- ¿Qué grado de actividad presenta, en su opinión, la participación ciudadana en su municipio en comparación con otros municipios del resto de la provincia?

P13.- ¿Cree que los ciudadanos de su municipio participan lo suficiente en los mecanismos de participación ciudadana existentes o, en su opinión, los ciudadanos deberían participar más?