

**GOBERNANZA LOCAL Y ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN: ¿ESPACIOS DE REPRESENTACIÓN DE LA DIVERSIDAD SOCIAL?**  
LOCAL GOVERNANCE AND PARTICIPATORY BODIES: SPACES FOR THE REPRESENTATION OF SOCIAL DIVERSITY?

**Carmen Montalbá Ocaña**

Universitat de València, España  
Carmen.Montalba@uv.es  
<https://orcid.org/0000-0001-9048-035>

**Arantxa Grau Muñoz**

Universitat de València, España  
Arantxa.Grau@uv.es  
<https://orcid.org/0000-0003-3920-0088>

Cómo citar / Citation: Montalbá-Ocaña, C. y Grau-Muñoz, A. (2023). Gobernanza local y órganos de participación: ¿espacios de representación de la diversidad social? *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 18(1): 155-172. <https://doi.org/10.14198/obets.21620>

© 2023 Carmen Montalbá Ocaña y Arantxa Grau Muñoz

Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia de uso y distribución Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>

Recibido: 01/01/2022. Aceptado: 06/09/2022

### Resumen

Los órganos estables de participación son fórmulas clásicas de “gobernanza” en las que debiera verse representada la diversidad social existente, en la medida que deben escenificar la heterogeneidad de intereses de la sociedad civil. El objetivo de este artículo es reflexionar sobre la dinámica propia de estos órganos a nivel local, quiénes son los sujetos “invitados” a participar en los mismos y, en base a qué procesos de legitimación estos sujetos son nodos elegibles, así como indagar en la actividad que se desarrolla en su seno.

En este sentido, y en base a la demanda de investigación efectuada por una corporación municipal, la metodología empleada ha conjugado la revisión bibliográfica de material científico sobre esta temática, con un proceso de exploración empírica fundamentado en entrevistas semiestructuradas, una encuesta y el estudio de casos sobre tres consejos locales. La finalidad de dicha estrategia responde al interés de recopilar las experiencias directas de aquellos actores que han impulsado las políticas de participación local. Los resultados verifican los mecanismos formales e institucionalizados que reproducen la desigual representación de la sociedad

### Abstract

Stable participatory structures are classic formulas of “governance” in which the existing social diversity should be represented, since they should represent the heterogeneity of interests of civil society. The aim of this paper is to reflect on the dynamics of these councils at the local level, who are the subjects “invited” to participate in them and, on the basis of what legitimization processes these subjects are eligible nodes, as well as to investigate the activity that takes place within them.

In this sense, and based on the research request made by a municipal corporation, the methodology used has combined the literature review of scientific material on this subject, with a process of empirical exploration based on semi-structured interviews, a survey and a case study of three local councils. The purpose of this strategy responds to the interest of gathering the direct experiences of those actors who have promoted local participation policies. The results verify the formal and institutionalized mechanisms that reproduce the unequal representation of civil society in these spaces, pointing out proposals to achieve greater diversity, as

civil en estos espacios, apuntando propuestas para alcanzar una mayor diversidad, así como generar mecanismos de autogestión que rompan con el liderazgo institucional y activar mecanismos de gobierno en red.

**Palabras clave:** Gobernanza; participación ciudadana; política local; órganos de participación ciudadana; asociaciones; desigualdad social.

#### Extended abstract

Stable structures of participation are classic formulas of “governance” in which the existing social diversity must be represented. These councils must represent the heterogeneity of interests of civil society.

The concept of governance used embraces multiple meanings according to the areas of knowledge (Political Science, Economics, Sociology, Geography, etc). In this paper, we have used the definition made by Pons (2018: 13) from a new systemic view. This definition understands governance as: “the ability to aggregate and manage diverse interests and to direct the priorities and conflicts of society, depends on the management models, decision making and management perspective of the respective systems that compose it”. In theoretical terms, it is assumed that there is unequal citizen participation due to different factors that we point out in detail in this document: firstly, to assume the diversity of citizenship in terms of its impact on participation implies relating it to the belief system through which the subjects situate the exercise of participation in a range of priority values. On secondly, diversity is also reflected in the distribution of real possibilities and equal access to the participatory experience. This fact is linked to the possibility of having the resources to participate. Thirdly, and closely linked to the difference in access to resources, it should be considered that social inequality operates, in itself, as a clear inhibitor of citizen participation. Fourthly, it is necessary to mention a contradiction inherent to the democratic dynamic itself, namely, that the increase in social complexity works against the involvement of groups on the margins of information and knowledge.

This article aims to discuss the composition of these councils, who are the subjects “invited” to participate in them and, based on which legitimization processes these subjects are eligible to participate, as well as the internal dynamics that are established in them.

Following the evaluation model proposed by Galais, Fernández-Martínez, Font and Smith (2021), applied to 70 participatory bodies regarding the inputs-process-outputs analysis, we can point out that our study seeks to question the elected participatory councils through the prism of: the “inputs”: who are the citizens with access to become part of the Participation Councils; the “processes”: what are the internal dynamics that characterize these entities; and the “outputs”: do they manage to respond to their function as catalysts of local governance?

The methodology of the research was developed in several phases:

well as to generate self-management mechanisms that would break with institutional leadership and activate networked governance mechanisms.

**Keywords:** Governance; citizen participation; local politics; citizen participation structures; associations; social inequality.

- First phase of descriptive scope. Information was obtained from all the participation councils and organs from secondary sources: analysis of the statutes and documents that regulate their functioning; and from primary sources: structured interviews with all the technicians and political leaders represented in the organs and a survey of all the associations represented in the participation councils.

The willingness of political and technical agents to participate in the study was clear, as was the involvement of the Department of Participation of the local government team. Regarding the survey, a questionnaire was launched through an on-line web application to 70 associations (total population universe) participating in the different participation councils of the town. The survey was completed by 47.14% of the population universe, a percentage close to 50% which, with a confidence level of 95% and 50% heterogeneity, would represent a sampling error of 8%.

- Second phase, “case studies”. The three local participation bodies were selected for a more in-depth qualitative analysis, using techniques such as: participant observation at Council meetings; semi-structured interviews with technicians and politicians with responsibility in the three selected councils; group interviews with participants in the three case study bodies: the Youth Council, the Women’s Council and the Mobility Board.

The aim of the qualitative fieldwork through semi-structured interviews (individual and group) was to obtain representations, imaginaries and interpretative patterns from the direct protagonists, social actors with direct participation in the governance space. This method tends to produce an individual expression, but precisely because this individuality is a socialized individuality. In this way, we were able to gain access to the perceptions that the actors have of their functioning from their role and performance in the organs studied. The members of the 3 structures studied participated in this process (12 representatives of associations in the case study of the Women’s Council; 8 representatives in the case study of the Youth Council; 13 representatives in the case study of the Mobility Board).

- Third proposal phase, return and qualitative evaluation of results. Once the information obtained in the fieldwork had been analyzed, a mixed commission was proposed, made up of members of the organs, technicians from the administration and the research team. The objective of this mixed commission was to prepare a document with proposals for improvement in terms of strengthening local participation.

The report of the results was presented at a meeting open to all the participants of the councils. Taking advantage of this

space, a participatory workshop was held to create a space for analysis and discussion of the report generated, which served as a qualitative evaluation of the product obtained. The contributions resulting from the forums held during the workshop were incorporated into the final report.

The methodology triangulation process thus confirms the coherence of the theoretical and empirical conjectures of the research team.

Next, we will describe local participatory organs studied, combining the information extracted in the different methodological phases by organizing the information according to the novel model of Galais, Fernández-Martínez, Font and Smith (2021), to which we have already made reference above.

a) Inputs: who is the citizenry with access to be part of the Participation Councils?

The composition and functioning of local participation councils, is usually regulated by their own statutes. The administration would thus be assuming a leading role in functions such as the dynamization of the organ, the transmission of information, the proposal of topics to be discussed, as well as the management of possible conflicts in favor of the general interest. This issue is controversial in terms of the type of participation to be promoted.

According to the analysis of the information gathered, we can say that, in general terms, the legitimate subject of participation is identified with the association. On the other hand, a certain inertia in the selection of the associations invited to participate in these organs is remarkable.

b) The “processes”: what are the internal dynamics that characterize these organs?

The councils seem to respond to a need to communicate the information that operates in the hands of the administration to the civil society, or to the legitimization of municipal policies, rather than to a collaborative space of bidirectional relationship. On the other hand, we can say that the “common vision” is missing, that objective that would

allow them to identify themselves as a collective subject. We are facing identities that we could call summative rather than collaborative.

Furthermore, the quantitative results obtained also point to a perception on the part of the associations regarding the *raison d'être* of the councils, which is closer to certain corporate interests than to social impact.

c) Outputs: Are the Participation Councils fulfilling their role as facilitators of local governance?

The associations perceive that their influence on local political decision-making is partial and that the community itself has limited knowledge of their activities, with no clear mechanisms of direct transfer; they claim to have an instrumental character of legitimization of participatory policies with little real involvement; all this contrasts with an idea of participation closer to governance that does not agree with the one they have the capacity to develop.

The analysis of the local reality corroborates the results of previous research that affirmed the quantitative importance of local participatory organs as leading figures in participatory policies, but not their qualitative relevance or, in other words, their consideration as effective spaces for participation. In this sense, there is quite a lot of discursive coincidence in all the results of the different research methods used, and all the organs analyzed are considered spaces that do not represent the interests of the local community, to the extent that they do not interact with it but with the mediation of some of the selected entities; with a limited leadership because the leadership is political; with weak activity and dependent on the institution; and with a representation of associationism personalized in the people delegated and not in the collectives or entities that they represent.

Thus, the proposals for citizenship under construction would include: daring to open spaces, assuming the uncertainty of variable nodes, the lack of leadership of political actors, scenarios co-designed from the outset, and self-managed.

\*\*\*\*

## 1. EL MARCO DE LA GOBERNANZA LOCAL: LA PARTICIPACIÓN EN CONTEXTOS DE DIVERSIDAD

En primer lugar, debemos asumir la ambigüedad en la que nos sumergimos cuando empleamos conceptos como: participación, gobernanza, comunidad o ciudadanía. En relación al término participación alcanza su significado, como expresan Hordij, Miranda, Sutherland y Scott (2015), cuando se acompaña de una serie de prefijos (ciudadana, pública, comunitaria, social, cívica, política, entre otros). Bajo este concepto se conciben numerosas prácticas, a diferentes niveles, como lo refleja la conocida clasificación “escalera de participación” de Arnstein (1997), la cual incluye: la

información, la consulta, la deliberación y, la decisión. Otros autores/as como Castellanos (2020) añaden la cogestión de las políticas públicas y la vigilancia de las decisiones tomadas por los actores institucionales (rendición de cuentas)

En este trabajo trabajamos desde la acepción de “participación ciudadana” ligada inexorablemente al concepto de “política”, entendida como: “el conjunto de actividades, procesos y técnicas por lo que la población interviene en los asuntos públicos que le afectan” (Espadas y Alberich, 2010, p.22)

La noción de gobernanza también remite a múltiples significados según áreas de conocimiento (Ciencia Política, Economía, Sociología, Geografía, etc.) En

este trabajo hemos optado por la definición de Pons (2018, p.13) posicionada en una mirada neo-sistémica que entiende la gobernanza como: “la capacidad de agregar y gestionar intereses diversos y de direccionar las prioridades y conflictos de la sociedad, depende de los modelos de gestión, de la toma de decisiones y, de la perspectiva de dirección de los respectivos sistemas que lo conforman”. En definitiva, se trata de asumir un gobierno en red, donde el sistema político ha perdido parte de su capacidad regulatoria central.

Las administraciones locales tienen un rol estratégico relevante en el impulso y consolidación del desarrollo de las políticas locales desde perspectivas participativas (Pastor, 2009). En una investigación previa (Autoras, 2019) revelábamos los órganos de participación como una de las prácticas y experiencias dominantes de las políticas locales de participación. Todos los municipios, de tamaño medio y grande analizados en el estudio, disponían de espacios de gobernanza como son los consejos de participación. Algunos de ellos, activados en respuesta a una exigencia de normativas autonómicas y estatales

Siguiendo con la necesaria delimitación conceptual, los órganos de participación son espacios de interlocución entre la sociedad civil y el gobierno. Como expresa Pastor (2009) con ellos se establece un marco formal y estable a través del cual fluyen las relaciones entre el ayuntamiento y la red asociativa.

Los consejos de participación se clasifican en territoriales, cuando su motivación fundacional parte del territorio o, sectoriales cuando los participantes comparten una serie de intereses en función de la pertenencia a un colectivo; comparten una problemática común; o se encuentran afectados por un área concreta de gestión (sanidad, educación, movilidad, etc.). El Reglamento Orgánico de Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, define el carácter consultivo de los mismos en su artículo 130: “la finalidad será la de canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales. Los Consejos Sectoriales desarrollarán exclusivamente funciones de informe y, en su caso, propuesta, en relación con las iniciativas municipales relativas al sector de actividad al que corresponda cada Consejo”

Los consejos municipales de participación son órganos de carácter permanente, compuestos por

una muestra representativa de agentes políticos, de la administración, y de las entidades asociativas. Como plantea Castellanos (2020, p.245) “la corporación local puede requerir sus opiniones varias veces al año y suele estar presidido por el alcalde o concejal responsable del Área Municipal de Participación Ciudadana”.

La trayectoria histórica de estos órganos en España desde la década de los 80 ha ido modificando los actores presentes y sus funciones. Así en la década de los 80, como plantean los estudios de Font y Navarro (2013) las asociaciones tenían un fuerte protagonismo con un claro rol de activismo político, sin embargo, durante la década de los 90 se incorporan nuevos actores (asociaciones recreativas y asistenciales, entre otras) promoviendo un modelo relacional de gobernanza local, más orientado a la prestación de servicios que al desarrollo de una agenda participativa. La presente investigación pretende captar la fotografía actual de las figuras protagonistas y roles presentes en Consejos de Participación de una localidad valenciana de 30.000 habitantes, indagando en su composición, las funciones que desarrollan y su impacto en las políticas públicas.

Sin embargo, hoy sabemos que en este *gobierno en red* no todos los actores sociales tienen la misma presencia. En una investigación reciente realizada por el grupo IPRODES (2018) se llevó a cabo un análisis de redes aplicado al mapeo de los órganos estables de participación vinculados a la Generalitat Valenciana, en el que se ponía de manifiesto que los agentes sociales (patronal y sindicatos) operaban en tanto que nodos de alta centralidad y densidad. En decir, se trata de actores que detentan y demuestran un mayor poder e influencia en los espacios de participación y relación con la administración. Esta información nos lleva a prever que todos los actores participantes en la gobernanza local no tienen la misma influencia a la hora de intervenir en las políticas públicas.

Pero ¿quiénes son los actores sociales presentes en estos espacios? Para responder a esta pregunta debemos remitirnos al contexto social en el que se activan las políticas locales de participación. Dicho contexto en la actualidad no responde a un ideal de identidad comunitaria adscrita a un territorio y cuya población responde a un perfil homogéneo de aquello que llamamos “comunidad” (Subirats, 2016). En la realidad social contemporánea, resulta muy difícil verificar este ideal de sujeto colectivo (la comunidad)

y político, máxime en entornos urbanos. Sin embargo, muchas de las acciones y experiencias participativas se diseñan desde este imaginario, y se da por sentado que la “comunidad” es una realidad ontológica: se la convoca, se solicita su participación y se busca en ella una respuesta consistente. Esta premisa idealizada choca frontalmente con una realidad actual de contextos de clara fragmentación social e individualización, de progresiva desvinculación del territorio, y con una población cada vez más heterogénea. Autores como Putnam (2002) hablan del “colapso de la comunidad” reflejado en la pérdida de capital social. También Subirats (2016) se refiere al fenómeno “commoning” para aludir al carácter dinámico y “provisional”, y no tanto fáctico, de la articulación de aquello que conocemos como “comunidad”.

Por tanto, la realidad territorial responde a la heterogeneidad y diversidad poblacional, lo que nos debe llevar a rechazar cualquier imagen de “sujeto” único participante/participativo. Pero el concepto de diversidad no solo remite a pluralidad. La diversidad, desde un análisis político, también implica desigualdad de poderes y de acceso a recursos. A continuación, transitamos entorno a cuatro variables que se pueden agrupar en las tres clásicas dimensiones que hacen posible la participación (querer; saber y poder) y que consideramos fuentes de la citada diversidad: sistema de creencias entorno al sentido de la participación (querer); posibilidades fácticas (poder); desigualdades (poder y saber) y complejidad social (saber)

En primer lugar, asumir la diversidad de la ciudadanía en lo que se refiere a su impacto en la participación, implica relacionarla con el *sistema de creencias* a través del cual los sujetos sitúan el ejercicio de participación en un rango valorativo de prioridades. Toda la ciudadanía no tiene el mismo interés en participar, ni quiere hacerlo del mismo modo. Cuando se habla de democracia participativa, hay que tener en cuenta que no todos los sujetos comparten el mismo ideario sobre dicho constructo, así concluyen García Espín, Ganuza y De Marco (2017) en su investigación cuantitativa que revela la población precarizada y la población jubilada son las más reacias a participar en la escena pública; las razones de esta escasa implicación cabría encontrarlas, señalan los autores, en una mayor desconfianza en las instituciones y en los responsables públicos. Estas posturas, según el estudio, contrastan con la predisposición de la población joven y parte

de las clases medias, quiénes enfatizan la función expresiva de la participación leyéndola desde un modelo agregativo (consultas, referéndums); otorgan importancia a la educación de la ciudadanía en las aulas y exigen garantías de respuesta institucional ante esta. Por su parte, los grupos activistas, así como los simpatizantes de izquierdas, son los grupos que se muestran más afines a un modelo deliberativo orientado al debate cara a cara y a la toma de decisiones políticas. Los resultados de esta investigación permiten retratar la pluralidad en los acercamientos a la participación en las políticas públicas de la ciudadanía explicada por ejes de desigualdad social.

En segundo lugar, la diversidad se ve proyectada también en la distribución de posibilidades fácticas y acceso igualitario a la experiencia participativa. Este hecho está ligado a la posibilidad de *disponer de recursos para participar*, entendiendo por recursos el tiempo, la información relativa a la demanda participativa, el conocimiento, la socialización previa que construye la participación como valor axiológico vital o no, etc. Esta idea la expresa Font (2004) de manera magistral apuntando que el tiempo libre disponible está distribuido muy desigualmente, como también lo está la capacidad económica para “comprar tiempo libre” (liberando tiempo a dedicar al mantenimiento del hogar, la crianza, el cuidado de personas mayores y otras personas dependientes). Pero aún peor distribuidos están los recursos educativos o la capacidad de acceder y de comprender las informaciones políticas. Y probablemente aún peor repartidos estén el interés, el sentimiento de que uno debe o es capaz de participar, el placer que se obtiene participando y otros sentimientos fundamentales que nos llevan a implicarnos en los asuntos colectivos.

De lo señalado es fácil anticipar que ni la ciudadanía parte de una posición igualitaria para poder hacer efectiva su participación en los asuntos públicos, ni la administración debe volcar su estrategia de promoción de la participación en dicha premisa igualitaria.

En tercer lugar y, con una estrecha vinculación con las diferencias en el acceso a los recursos, cabe tener en cuenta que la *desigualdad social* actúa, por sí misma, como un claro inhibidor de la participación ciudadana. En este sentido, diversos estudios nacionales e internacionales han demostrado que las personas con niveles educativos e ingresos bajos, socialmente aisladas y desmotivadas,

tienden a participar políticamente menos que personas con más recursos culturales y capital social (Parry, Moyser y Day, 1992; Verba, Schlozman y Brady, 1995; Montero, Fonty Torcal, 2006; Navarro, 2011; Alarcón, Font y Madrid, 2015)

En definitiva, la participación en la vida pública no constituye una de las primeras preocupaciones de las personas y colectivos en situación de exclusión social; incluso, en determinadas ocasiones, estos colectivos se ven abocados a desistir de ella como consecuencia de sus propias trayectorias hacia dicha exclusión social (Llobet *et al.*, 2012). Las instituciones, por su parte, interpelan a estos colectivos incluyéndolos como sujetos de atención de políticas sectoriales, y lo mismo sucede con las instituciones o colectivos formales que los representan (Federaciones, Asociaciones, Fundaciones, ONGs, etc.). Se produce en estos casos, un desacople efectivo entre los sujetos y grupos sociales a los que van destinadas determinadas políticas públicas, y los sujetos y grupos a los que se les reconoce potestad para diseñarlas.

En cuarto lugar, debe ser mencionada una contradicción inherente a la propia dinámica democrática, esta es, que el incremento de la complejidad social juega a la contra de la inclusión de los colectivos situados al margen de la información y el conocimiento. Innerarity (2018: 29) resume así la idea: “la democracia sólo es posible gracias al aumento de la complejidad de la sociedad, pero esa misma complejidad parece amenazar la democracia”. Dicho de otro modo, se da un claro desajuste entre la competencia política real de la población y las expectativas que se vuelcan sobre la ciudadanía en una sociedad democrática.

Las políticas públicas se encuentran inscritas en un marco multifactorial en el que se inscriben, por un lado, cruces de competencias entre territorios, y por otro, relaciones cada vez más difusas entre lo público y lo privado y, en tercer lugar, fenómenos derivados de los procesos de la globalización articulados bajo normas y lenguajes, pero ajenos a las políticas locales. Esta situación Innerarity (2018) la relaciona con la denominada “economía de la atención”, esto es, el problema no radica sólo en la falta de información o conocimiento por parte de la ciudadanía para atender a la complejidad creciente, sino que a ello se suma la escasez de tiempo, la aceleración con la que acontece el ritmo vital, el saber precario amplificado por los medios de comunicación. Intervenir en la competencia política,

formar a la ciudadanía en asuntos públicos no resulta una tarea fácil en el contexto actual. La respuesta hay que buscarla en las etapas tempranas, apunta el autor, en su incorporación a la educación formal obligatoria, y en la socialización en el compromiso con lo común. Sin embargo, las propuestas destinadas a las edades adultas no son tan esperanzadoras, puesto que se vinculan al fortalecimiento de las instituciones y al establecimiento de mecanismos de inteligencia colectiva. Tal como plantea Innerarity (2018, p.80) “no es tanto que la democracia requiera competencia política como que la competencia política requiere democracia; la adquisición de esas propiedades, cognitivas y cívicas, no es plenamente realizable más que en el contexto de una experiencia de vida democrática en común”.

En virtud a las razones de la desigual participación apuntadas, merece la pena preguntarse por la vigencia e impacto de los órganos de participación local proyectados, en principio, como ejes de transmisión de esa ciudadanía plural que habita nuestra sociedad: ¿Podemos considerar los Consejos de Participación imagen de dicha pluralidad? ¿Se articulan a través de dinámicas que permiten la multiplicación de las voces en el escenario político? ¿Consiguen convertirse en ejes de transmisión de la gobernanza local?

## 2. METODOLOGÍA

En el 2017 la Cátedra de Participación, Gobierno Abierto y Open Data (PAGODA) de la Universitat de València y la entonces Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación desarrolló una investigación diagnóstica sobre la implementación de las políticas de participación ciudadana en el ámbito local. Este primer estudio tomaba como referencia la propuesta de Fernando Pindado (2008), relativa a la –categorización de las políticas de participación según sus estructuras, canales, órganos y procesos. Uno de los resultados obtenidos apuntaba al claro protagonismo y generalización de los órganos de participación como los consejos consultivos en el ámbito local, presentes en la totalidad de los municipios analizados, resultado éste previsible por su formalización por imperativo normativo. Más allá de su presencia cuantitativa también se reveló, en el análisis cualitativo, cierta mirada escéptica hacia la eficacia de su funcionamiento como verdadero mecanismo de gobernanza–.

Este artículo quiere ser complementario a dicho diagnóstico participado, ahondando en algunos interrogantes sobre los órganos de participación local que quedarían por resolver en lo relativo a su funcionamiento y composición.

Con este fin, resultaba de interés el estudio de casos concretos, seleccionando para ello un municipio de tamaño medio (en torno a 30.000 habitantes) de la Comunitat Valenciana, capital de comarca. Dicho municipio presentaba una historia de fuerte relación clientelar entre las asociaciones y los gobiernos que han ocupado la corporación municipal por largos periodos en alternancia (PP y PSOE) y con fuertes liderazgos políticos de peso comarcal. Esta localidad cuenta con una representación de seis órganos municipales considerados “órganos autónomos” y, con la denominada “Mesa de movilidad” definida según el documento de constitución como “espacio de participación y debate ciudadano”. De facto, la “mesa de movilidad” constituye un órgano permanente de participación en las mismas condiciones que el resto, en la medida que dispone de una estructura orgánica y de representación similar, así como de criterios de funcionamiento y funciones propias de los órganos consultivos.

Focalizar la investigación en un territorio concreto nos permite acceder a un nivel más profundo de análisis para identificar aquellos mecanismos de funcionamiento a los que sólo se puede acceder con una inmersión en el campo de estudio más intensiva y propia del enfoque etnográfico. Esto nos lleva a emprender un estudio de seis con el objetivo de analizar en profundidad la dinámica propia de dichos consejos locales de participación.

A partir de la propuesta de modelo de evaluación de Galais, Fernández-Martínez, Font y Smith (2021), aplicada a 70 órganos de participación relativa al análisis inputs-proceso-outputs, podemos señalar que nuestro estudio busca interrogar los órganos de participación elegidos bajo el prisma de: los “inputs”: ¿quién es la ciudadanía con acceso a formar parte de los Consejos de Participación?; los “procesos”: ¿cuáles son las dinámicas internas que caracterizan estos órganos?; y los “outputs”: ¿consiguen estos responder a su función de catalizadores de la gobernanza local?

En términos metodológicos, la investigación se desarrolló en varias fases:

- Primera fase de alcance descriptivo. Se obtuvo información de todos los consejos y órganos de participación a partir de fuentes secundarias: análisis de los estatutos y documentos que regulan su funcionamiento; y de fuentes primarias: entrevistas estructuradas a todos los/as técnicos y responsables políticos con representación en los órganos y encuesta destinada a todas las asociaciones representadas en los consejos de participación.

La voluntad de participación en el estudio de los agentes políticos y técnicos fue clara, así como lo fue la implicación de la Concejalía de Participación del equipo de gobierno local. En lo relativo a la encuesta, se lanzó un cuestionario a través de una aplicación web online a 70 asociaciones (total de universo poblacional) participantes en los distintos consejos de participación de la localidad. El cuestionario fue cumplimentado por el 47,14% del universo poblacional, un porcentaje cercano al 50% que con un nivel de confianza del 95% y 50% de heterogeneidad, representaría un 8% de error muestral.

El producto sintético de esta primera fase permitió elaborar unas fichas informativas con información básica de los órganos analizados (composición; documentos regulatorios, frecuencia de reuniones...).

De los siete órganos de participación analizados pudimos comprobar que mayoritariamente su perfil era sectorial (Juventud, Mujer, Deportivo, Escolar o Agrario), exceptuando el Consejo de Ciudad, el de Acción y Política Social o el de Movilidad que podrían considerarse consejos de carácter transversal, puesto que deben afectar al conjunto de áreas municipales. La información recopilada en esta fase fue fundamental para el diseño de la segunda.

- Segunda fase, “estudios de casos”. Se seleccionaron los tres órganos de participación local sobre los que realizar un análisis cualitativo de mayor profundidad, empleando técnicas como: observación participante en reuniones de los Consejos; entrevistas semiestructuradas a técnicos/as y políticos con responsabilidad en los tres órganos seleccionados; entrevistas grupales a personas participantes en los tres órganos del estudio de caso: Consejo de Juventud, Consejo de la Mujer y Mesa de Movilidad.

En la observación participante ha sido relevante las entrevistas informales y la presencia en algunas

reuniones ordinarias del órgano, registrando en un diario de campo, aspectos relativos a: liderazgos, roles, distribución de tareas, y orden del día/contenido.

En cuanto a la muestra cualitativa de las entrevistas individuales se accedió a la totalidad de los técnicos/as con competencias en todos los órganos de participación; y en el caso de las entrevistas a representantes públicos, se entrevistó a representantes de cinco concejalías, siendo de especial relevancia las entrevistas a los cargos electos de los órganos estudiados de manera monográfica.

Por su parte, a las entrevistas individuales sumamos las de carácter grupal dirigidas a cada órgano. El objetivo que se perseguía con el trabajo de campo cualitativo a través de las entrevistas semiestructuradas (individuales y grupales) fue el de obtener representaciones, imaginarios y, esquemas interpretativos de mano de sus protagonistas directos, actores sociales con participación directa en el espacio de gobernanza. Esta técnica tiende a producir una expresión individual, pero precisamente porque esta individualidad es una individualidad socializada, afirma Alonso (2003), permite inferir generalizaciones respecto al objeto de estudio. En definitiva, como sugiere Montañés (2001), la persona entrevistada es considerada un cualificado transmisor de información referencial (desde la condición social). De esta manera, podíamos acceder a las percepciones que los/as protagonistas tienen de su funcionamiento desde su rol y desempeño en los órganos estudiados. En este proceso participaron los miembros de los 3 órganos estudiados (12 representantes de asociaciones en el estudio de caso del Consejo de la Mujer; 8 representantes en el estudio de caso del Consejo de la Juventud; 13 representantes en el estudio de caso de la Mesa de Movilidad).

El guion de las entrevistas destinadas a técnicos/as y gobernantes ha tenido algunos matices diferentes,

en función de los objetivos y las dimensiones que se perseguían. De esta forma, el guion orientado a cargos electos con responsabilidad en el órgano pretendía conocer cuestiones relativas a: al sentido que se le daba al concepto de participación; el tipo de relación mantenida con el órgano de participación y su valoración; la percepción sobre su funcionamiento y, la valoración sobre la existencia de estos, como fórmulas de gobernanza.

Por otro lado, el guion con las dimensiones principales que dirigían las preguntas de los/as técnicos/as se orientó, además de a las citadas, a las siguientes: el histórico del órgano; valoración de la representación política en el órgano; valoración de la participación de las entidades que componen el órgano.

- Tercera fase propositiva, devolución y evaluación cualitativa de resultados. Una vez analizada la información obtenida en el trabajo de campo se propuso una comisión mixta formada por integrantes de los órganos, técnicos/as de la administración y, equipo investigador. El objetivo de dicha comisión mixta fue el de elaborar un documento de propuestas de mejora en clave de fortalecimiento de la participación local.

Mediante una jornada abierta a todas las personas participantes de los consejos se presentó el informe de resultados. Aprovechando este espacio, se dinamizó un taller participativo creando un espacio de análisis y discusión del informe generado que sirvió de evaluación cualitativa del producto obtenido. Las aportaciones resultantes de los foros realizados en la Jornada fueron incorporadas al informe final.

Toda la información cualitativa recopilada fue transcrita y analizada cualitativamente atendiendo a los objetivos de la investigación. Así, el proceso de triangulación metodológica confirma la coherencia de las conjeturas teóricas y empíricas del equipo investigador.

**Título 1. Cuadro resumen. Fases metodológicas de la investigación.**

Fases	Técnicas	Participan	Objetivos
Descriptiva	a) Análisis de Fuentes secundarias (reglamentos, documentación interna de los órganos).	6 representantes del personal técnico (Código ET) 5 representantes de concejalías del gobierno local (Código EP)  Muestra efectiva: 47,14%	Información descriptiva sobre aspectos formales de todos los Consejos locales de Participación.
	b) Entrevistas a los/as técnicos y cargos electos con representación en los 7 consejos existentes en la localidad estudiada.		<b>Fichas. Quiénes participan y relaciones:</b> composición; documentos que lo regulan; cargos/roles; frecuencia de reuniones; asuntos ordinarios abordar; toma de decisiones; y dinámica de preparación de las reuniones por parte de los participantes.
	c) Encuesta on-line destinada a las 70 asociaciones con adscripción a consejos de participación.		
Estudio de casos	a) Observación participante en las dinámicas de los consejos seleccionados.  b) Entrevistas a los/as cargos electos con representación en los 3 consejos escogidos para el estudio de casos.  c) Entrevistas grupales con representantes de los 3 órganos seleccionados para el estudio en profundidad.	Consejo de Mujer (12 asociaciones); Consejo de Juventud (8 asociaciones) Mesa de Movilidad (13 asociaciones). (Código GC)	<b>Caracterización; estructura; funcionamiento, fines e identidad.</b> Percepción del funcionamiento de cargos electos: el histórico del órgano; valoración de la representación política en el órgano; valoración de la participación de las entidades que componen el órgano. Percepción del funcionamiento de asociaciones: histórico del órgano; valoración de la representación política en el órgano; valoración de la relación con la administración y el gobierno. Información cualitativa sobre las percepciones de las dinámicas que articulan los órganos de participación.
Propositiva y de evaluación cualitativa	a) Jornadas y taller participativo.	Representantes de las asociaciones con participación en los órganos de participación local.	Devolución de la información elaborada y evaluación cualitativa por parte de los resultados de la investigación.

**3. ANÁLISIS DE RESULTADOS**

El mapeo de consejos de participación presentes en el territorio estudiado muestra una sobrerrepresentación de consejos sectoriales frente a consejos minoritarios de carácter transversal. Con ello se constata el argumento esgrimido por Pares y Resende (2009, p.170) a partir de un estudio de caso realizado sobre órganos de participación en la ciudad de Barcelona, en el que se refieren a la “reproducción de la estructura administrativa, generalizando un sistema estable de participación fragmentada y sectorializado, con ciertas dificultades para abordar las problemáticas de forma transversal e integral”. Esta estructura nos lleva, de alguna manera, a dibujar la entidad de los sujetos invitados a estos espacios, estos son, aquellos con relevancia en las políticas sectoriales.

Lejos de aflorar como espacios de identificación, aunque atravesados por miradas y sensibilidades diversas, los escenarios de participación se convierten en espacios de pugna corporativa en los que la determinación de una preocupación común se convierte

en tarea compleja. Este hecho resulta especialmente destacable a efectos de esclarecer el tipo de participación que se promueve en ellos y la percepción que de estos órganos se tiene. A continuación, pasamos a caracterizar los órganos locales de participación estudiados, para ello combinaremos la información extraída en las diferentes etapas metodológicas recorridas organizando la información de acuerdo con el novedoso modelo de Galais, Fernández-Martínez, Font y Smith (2021), al que ya hemos hecho referencia anteriormente.

**3.1. Inputs: ¿quién es la ciudadanía con acceso a formar parte de los Consejos de Participación?**

*3.1.1. Formalización de los consejos de participación.*

La composición y funcionamiento de los órganos locales de participación se suele formalizar con reglamentos propios. En estos documentos, impulsados por la administración que promueve el órgano, se recoge el quién y el cómo de la participación en dichos espacios; decisiones éstas que no suelen ser participadas, sino que, por el contrario, recaen en las

figuras políticas o técnicas. En las entrevistas realizadas a técnicos/as de participación, la “reglamentación” aparece, justamente, como un factor limitante para la verdadera participación: “Entonces, más allá de esto del reglamento, obviamente, hay que pensar los espacios institucionales de participación, porque como pone en la normativa actual que tiene que hacer el Consejo Social, los consejos sectoriales lo que están haciendo es coartar, o de alguna manera no facilitar que sean espacios reales de participación, son espacios de llegar y echar un discurso, y ya está, tanto por quién va y los preside, como por quién va y escucha”. (ET5)

Sin embargo, en los últimos años se produce la paradoja de la proliferación de dicha reglamentación como soporte para legitimar las políticas de participación local y dar estabilidad a estas iniciativas. Las relaciones que se recogen en estos reglamentos otorgan todo el protagonismo a los representantes del gobierno local, ofreciéndoles los cargos de presidencia de los órganos y, las secretarías al personal técnico de la administración local. Estos roles no son espurios, tal y como se ha podido extraer de la información analizada, aunque se dé cierta variabilidad según el funcionamiento del órgano y el carácter de sus actores, los cargos llevan asociados la función de llevar la iniciativa de las reuniones, la propuesta de la agenda del órgano, así como el liderazgo en ellas. Todo ello deriva en la articulación de una jerarquía indirecta entre participantes; en esta misma línea, Cerrillo y Martínez (2011, p.80) sugieren que “los actores públicos que participan en la administración en red disfrutan de un estatus muy especial y privilegiado puesto que controlan instrumentos y recursos de intervención cruciales”.

La administración estaría asumiendo así un rol preponderante en funciones como la de la dinamización del órgano, la transmisión de información, la propuesta de temas a discutir, así como la gestión de posibles conflictos en pro del interés general. Esta cuestión toma un carácter controvertido en términos del tipo de participación que se desea promover. Efectivamente, todas estas funciones le otorgan un estatus preponderante a la administración que distorsiona la imagen de los órganos en tanto que espacios de gobernanza horizontales desde los cuales se materializaría la llamada coproducción de las políticas públicas. Pero, además, de este protagonismo

se infiere un rol pasivo asignado al resto de actores que participarían como meros seguidores de la voz autorizada.

### 3.1.2. Representación de la sociedad civil

De acuerdo con el análisis del material recopilado, podemos decir que, en términos generales, el sujeto legítimo de participación es identificado con la asociación-

*“Entonces, yo creo que esa es la función del Consejo, desde mi punto de vista, es el de fomentar que (anonimizado<sup>1</sup>) pueda estar en una asociación y pueda tener herramientas que el día de mañana le vendrán muy bien” (GCI)*

La realidad de las poblaciones estudiadas parece remitirnos a órganos circunscritos a la participación de las asociaciones sin espacio para la participación individual. Si bien hemos detectado que algunos consejos de pueblo o ciudad tienen establecida la posibilidad de ofrecer asambleas abiertas, en ninguno de los órganos de la localidad estudiada se prevén sistemas de “silla vacía” que permiten a la ciudadanía no asociada el acceso a este espacio de participación. Por su parte, los consejos que contemplan la participación de la ciudadanía no asociada lo hacen sometiendo esta figura a la designación, es decir, la participación unipersonal es sólo posible mientras que la persona sea invitada exprofeso a ello.

Por otra parte, cabe decir, que es destacable cierta inercia en la selección de las asociaciones invitadas a participar en dichos órganos. Podemos afirmar que el tipo de asociaciones presentes en estos espacios suelen ser aquellas que, o bien cuentan con una amplia base asociativa (cantidad importante de socios), o bien son identificadas como interlocutores interesantes por parte del equipo de gobierno vigente. Por otra parte, se ha identificado la práctica de la selección-invitación a formar parte de un órgano de participación concreto, se lleva a cabo, en mayor medida, en una etapa previa a la constitución del órgano participativo. Aunque se ha hecho mención de incorporaciones más tardías, por lo general, es la administración local quién “invita” a las asociaciones a formar parte de un consejo. En definitiva,

<sup>1</sup> Se han anonimizado algunas referencias de los verbatimim que podían llevar a identificar directamente el órgano al que nos estábamos refiriendo.

el “sujeto legítimo de participación” se define a priori, como lo demuestran los resultados de las encuestas al tejido asociativo con participación en los órganos.

Según se extrae del trabajo de campo, normalmente, las asociaciones suelen ser “invitadas” a participar por su posición destacada (peso histórico, número de socios, impacto de sus acciones, vinculaciones políticas, etc.) en el tema o colectivo en cuestión, así como por su capacidad para destinar recursos (personas, tiempos) a la participación en el órgano.

En algunos casos, estas también pueden postularse para participar. Sin embargo, según la información recopilada, las entidades que muestran su iniciativa

por formar parte de un consejo, o incluso impulsan su constitución, son numéricamente minoritarias, mientras que aquellas que apuntan a la administración como promotora de la constitución de este (en colaboración o no con las asociaciones), suman el 52%. Esta disparidad nos da muestra del rol activo que adopta la administración en la configuración de este tipo de órganos de participación. Por último, cabe destacar la existencia de 6 entidades que afirman desconocer el origen de la creación del órgano, lo que podría estar apuntando a ciertos vacíos de información relacionados con un proceso que, en principio, debería ser informado y consensado por todos los agentes políticos participantes.

Gráfica 1. Origen del órgano.

### Origen del órgano



Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, se ha detectado que hay asociaciones locales que coparticipan en distintos consejos municipales de participación (16 según resultados de la encuesta), lo que demostraría el interés e implicación en la dinámica de dichos órganos locales por parte de las entidades, pero que también podría estar señalándonos una concentración del acceso a la participación local en determinados perfiles asociativos.

### 3.2. Los “procesos” ¿cuáles son las dinámicas internas que caracterizan estos órganos?

#### 3.2.1. Dinámica de funcionamiento interno

Los consejos se reúnen en respuesta a la iniciativa del responsable político, y lo hacen con poca frecuencia (entre 3 y 5 veces al año), a no ser que la agenda política marque la necesidad de convocatoria. Generalmente la estructura y priorización de las temáticas a abordar en las sesiones viene marcada por la presidencia, aunque cabe decir que sí se han identificado ocasiones en las que se incluyen propuestas y/o se valida el orden del

día de las reuniones con las participantes, aunque esto no suele ser lo habitual.

Cuando profundizamos en la realidad de los consejos analizados, podemos identificar algunas razones que explican esta posición “pasiva” de sus integrantes. Entre estas razones se entiende que la génesis histórica de estos órganos de participación actúa como limitación fundamental. Los consejos parecen responder a una necesidad de vehicular la información que opera en manos de la administración a la sociedad civil, o a la legitimación de políticas municipales, en lugar de un espacio colaborativo, de relación bidireccional. En este sentido se expresa uno de los técnicos municipales entrevistados: “*la sensación es que, más que ser espacios con dinámica de trabajo, son espacios más informativos o de consulta que de elaboración colectiva. Puede ser que el Consell de (anonimizado) si que tenga, más...esa idea, que sea un espacio colectivo y de encuentro, para elaborar, para pensar, para diseñar estrategia, (anonimizado), creo que también tiene más esa idea, pero, en general, creo que...que...eso...*” (ET4)

De esta información se puede deducir la preponderancia de la función informativa y consultiva, atribuible a los niveles básicos de la escalera de participación de Arnstein (1969).

El número de reuniones y las tareas que se fijan en las mimas, son buenos indicadores del sentido y función que asumen estos órganos locales de participación. En general, existe la percepción de poca actividad real de los órganos que correlaciona con el número limitado de reuniones. Sin embargo, surge la contradicción de que pese aniar más actividad, la actual la viven como “sobrecarga”. Por lo general, aquellas personas que participan son miembros activos en organizaciones, con roles que exigen mucho tiempo y dedicación:

*“Es algo que ya sabemos de siempre, tienes siempre la sensación que somos los mismos, siempre los mismos que estamos en todas partes, dedicando tu tiempo, y al final ¿quién viene? El que tiene el tiempo, o el que está muy tocado por el problema” (GC2)*

*“(...) envían a los representantes, muchas veces medio obligados, en el sentido de ¿quién es (anonimizado)? Pues vas tú, Yo es que no puedo, yo es que trabajo, yo es que no sé qué... pues mira, a ti te ha tocado ir” (GC1)*

En todo caso, se plantean una serie de dudas vinculadas a las posibles propuestas a articular: ¿ésta es sólo una cuestión que resolver desde nuevas metodologías de trabajo en el seno de los órganos?, ¿es una cuestión del perfil de aquellas personas que participan?, ¿es una cuestión de la ausencia de una verdadera cultura participativa? Todos estos interrogantes aparecen desde expresiones distintas entre el argumentario que se emplea para justificar la baja actividad real de estos órganos asociada a la poca implicación de sus miembros.

*“Es cierto que el tema de los órganos institucionales es un tema como muy polémico, porque a nivel práctico, de funcionalidad o de funcionamiento, todo el mundo los cuestiona y los pone de: ¿para qué sirven? Si es sólo para que la institución los tenga en cuenta, los demás le digan que está bien, porque tampoco permite tener otro tipo de función o gestionar realmente presupuesto, o tomar otro tipo de decisiones, aunque se diga en los papeles que es preceptivo y demás. Pero luego, la realidad es que tampoco puedes, que es otro de los peligros de la participación, tampoco te puedes estar reuniendo, ni todos los meses, ni todos los trimestres, ni quiera ya una o dos veces al año depende de la temática que sea, pues es*

*demasiado. Es decir, ¿qué coste tendrían en esas reuniones si nos pusiéramos a valorarlo en tiempos, en muchas cosas ¿No?” (ET5)*

### 3.2.2. Identificar al sujeto colectivo

La participación ciudadana se desarrolla en cuatro dimensiones según Alguacil (2005): “ser parte de”, “estar en”, “sentirse parte en” y “tomar parte”. El análisis del material recopilado nos permite afirmar que la dimensión relativa al “sentirse parte” resulta frágil en la experiencia de las asociaciones lo que y, de alguna manera, incide en la debilidad del resto de dimensiones. Dicho de otro modo, si no me siento parte de un espacio, mi compromiso (tomar parte), activación (estar en), lógicamente se ven afectados.

La construcción de una identidad colectiva es sumamente importante cuando hay una heterogeneidad de actores en el espacio de participación, con posiciones e intereses diversos. En definitiva, se requiere de la articulación de un “para qué” común claro e interiorizado por todas las partes, así como la generación de resultados tangibles que se vivan como conquistas de la acción colectiva. Sin embargo, tal como han manifestado todos los agentes preguntados (el personal técnico, las propias asociaciones y, los/as responsables públicos) la identidad asociativa corporativa prevalece: “O la mirada de las asociaciones son como miradas muy estancas: de este es mi tema, entonces, ¡busquemos soluciones a mi tema!”. (ET3)

La relación entre las asociaciones es buena, pero en términos generales podemos decir que falta la “visión común”, aquel objetivo que las permita identificarse como sujeto colectivo. Estamos ante identidades que podríamos denominar sumativas antes que colaborativas:

*“Este Consell no ha planificado, no ha programado. Aunque nos hemos pasado la vida contando..., haciendo horarios y jornadas y calendarios, conjuntamente hemos hecho muy pocas cosas. Hemos sumado lo que hago yo, lo que haces tú y hemos confeccionado tal, pero no hemos trabajado juntas” (GC1).*

De los consejos estudiados tan sólo en uno de ellos, y pese a su diversidad interna, se ha logrado configurar una voz común y una representación unitaria sobre sí mismas. Cabe decir, que se trata de un consejo configurado por asociaciones con larga tradición de

lucha social donde quizás el “sentido común” del órgano era implícito y se daba por supuesto, en la medida que han actuado siempre con independencia de su participación en el consejo, de manera coordinada en la movilización social (manifiestos, manifestaciones y reivindicación por conseguir un centro). Nos encontramos ante un caso en el que la articulación de ese “nosotras” resulta central para el resto de las dimensiones que señala Alguacil. Algunas de las asociaciones que han participado en dicha entrevista grupal, reconocen el efecto empoderador de formar parte de un colectivo con agencia grupal, un efecto que, además, repercute en sus propias vidas (sentido de pertenencia, solidaridad, etc.).

Por otro lado, los resultados cuantitativos obtenidos apuntan también hacia una percepción por parte de las asociaciones sobre la razón de ser de los consejos, más cercana a ciertos intereses corporativos que de incidencia social. Las asociaciones encuestadas, cuando han sido preguntadas por el impacto de los consejos locales en la transformación de su realidad apuntan, en un 40%, a cierta desconexión entre la acción de los consejos de participación y la transformación social; por el contrario el 20% de las asociaciones participantes en el estudio, identifica una relación directa e incuestionable entre la acción del consejo de participación y la transformación en la realidad local y el 40% de las respuesta se situaría en el reconocimiento de dicha agencia colectiva aunque ésta no se entienda como constante.

### 3.3. Outputs: ¿Consiguen los Consejos de Participación responder a su función de catalizadores de la gobernanza local?

#### 3.3.1. Participación de los Consejos de Participación en la gobernanza local

La mayor parte de estos órganos están liderados por cargos electos (alcaldías y concejalías) y funcionarios/as. Además, en todos ellos existe participación de todos los partidos políticos con representación en la corporación. De alguna manera, este hecho debería estimular el diálogo entre la administración-gobierno y la ciudadanía, pero en la práctica se puede convertir en un espacio que reproduce las dinámicas de la arena política institucional.

Ya hemos avanzado que en los Consejos estudiados participan asociaciones y no ciudadanía no organizada.

Esto nos lleva a preguntarnos por las dinámicas efectivas de canalización de la participación que se articulan en el seno de dichas entidades. En esta línea, el personal técnico entrevistado transmite que la participación de las asociaciones en los consejos recae en representantes en quien se delega la voz del colectivo (conscientemente o no). Estaríamos hablando, entonces, de un modelo delegativo-representativo del tejido social organizado. Para que la participación sea real es necesario promover una cultura participativa dentro de las organizaciones:

*“Pero yo creo que, en un primer momento, sí que hay que trabajar ese, esos espacios ya dados ¿No? O que ya están generados y cambiar muchas dinámicas y muchos planteamientos que se hacen desde ahí ¿No? que al final son grupos de presión que, que como muy encabezados por la junta directiva o por la presidencia de estas entidades. Y no hay, no hay una dinámica de generar asambleas en las entidades para decidir luego lo que se da en el trabajo de los consejos sectoriales o no se traslada lo que se habla en los consejos sectoriales a la ciudadanía de a pie” (ET1: 3)*

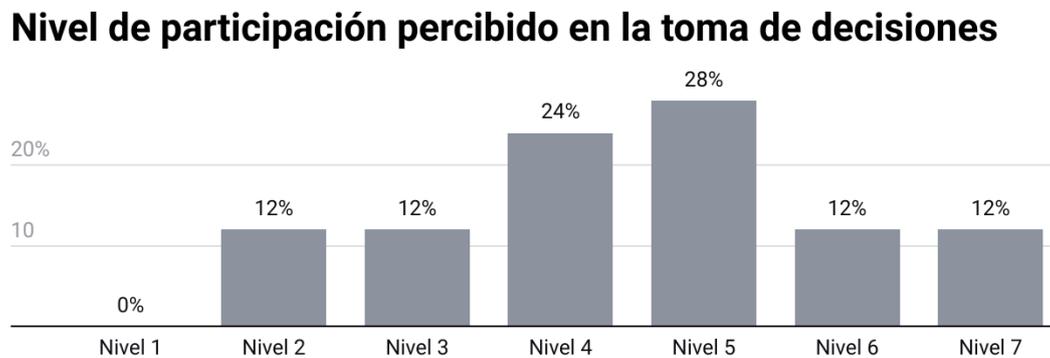
Sin embargo, paralelamente, la de encuesta nos revela resultados acerca de la percepción que tienen las asociaciones sobre lo que sería deseable para estos espacios que responden a un interés por aumentar su compromiso. Según se manifiestan, las decisiones políticas han dejado de ser, para estas entidades, responsabilidad unilateral de los equipos de gobierno; por el contrario, se entiende que los equipos de gobierno deben buscar la colaboración necesaria de otros agentes de la política local. Cabe recalcar, sin embargo, que las entidades distinguen entre agentes con capacidad de participación en la toma de decisiones políticas: el 33,30% afirma que debiera colaborar el equipo de gobierno con las asociaciones tradicionales y el 70,80% apunta a un espacio amplio reservado también a la ciudadanía general.

Esta imagen de lo deseable para la gobernanza contrasta con la percepción de las asociaciones de cómo son estas relaciones realmente. En este caso nos estaríamos refiriendo al margen real de incidencia que el equipo de gobierno posibilita, en tanto que órgano de gestión de la vida política legitimado. Ante la demanda sobre la percepción que se tiene en cuanto al compromiso con la participación en las decisiones políticas municipales, las entidades se sitúan en una posición intermedia. En el continuum del 1 al 7, dónde

el 1 representaría una promoción de la participación mínima, el 50% se coloca en los niveles 4 y 5. Si bien es cierto que otro 25% se posiciona en los niveles máximos, también lo es que el otro 25% lo hace en los niveles 2

y 3. Estos resultados nos demuestran que claramente, la experiencia de participación de las asociaciones no corresponde a su ideal de gobernanza.

Gráfica 2. Participación de las asociaciones en la toma de decisiones.



Fuente: Elaboración propia.

En la línea de estas respuestas se manifiestan también algunas voces participantes en las entrevistas grupales:

*“Tienes la sensación que lo que hacemos en (anonimizado) en recibir información del ayuntamiento y ratificar las decisiones que ya se han tomado, pero de proponer o de decidir, poco”. (GC2)*

Estas respuestas dibujan un panorama de entidades de gran madurez democrática con unas expectativas altas de incidir en la vida pública que choca con la realidad, puesto que la mayor parte de la actividad de los consejos tiene carácter deliberativo-consultivo, sin toma de decisiones vinculante. Una de las críticas o reflexiones que a menudo se realizan sobre los diferentes mecanismos de participación, es que si éstos no acaban siendo vinculantes (lo que se decide y opina se debe asumir por los representantes públicos) la participación no es real, completa, o útil. En esta línea no solo las organizaciones sino también determinados agentes técnicos y políticos de la realidad que estudiamos se han manifestado a favor de esta vinculación que, por lo que afirman, se topa con resistencias fuertes de los equipos de gobierno:

*“Queríamos que fuese vinculante, pero, mis compañeros de gobierno no lo aceptaron, entonces no es vinculante, claro, es consultivo, aunque tiene mucho poder de decisión” (EP3)*

La situación descrita nos lleva a preguntarnos por los mecanismos internos de toma de decisiones. Cuando se les pregunta por esta cuestión en la encuesta, el 32% hace referencia al mecanismo tradicional de la votación, el 4% apunta hacia el poder de las minorías con mayor peso efectivo en el consejo, y el 8% incluso se refiere al rol directivo de la administración local en las decisiones del consejo de participación. Como resumen de esta información se puede decir que el 44% de las asociaciones se refiere a mecanismos que podríamos denominar de escasa potencialidad deliberativa (voto o decisión unidireccional). El 56% de respuestas restantes, por el contrario, sí que aluden a estrategias que denotan deliberación, diálogo y consenso dentro de los consejos participativos, como lo es la toma de decisiones consensuada o el trabajo por comisiones a las que se les delega la voz decisoria.

En definitiva, si queremos que la participación sea vinculante deberíamos preguntarnos ¿quiénes deciden?, ¿a quién representan?, ¿cómo representan? y ¿sobre qué se decide? La deliberación, por su parte, puede ser un vehículo más democrático que la consulta con voto vinculante, depende entre otras cosas, de la diversidad de voces que se encuentren representadas en el espacio deliberativo y la capacidad de escucha de los interlocutores institucionales.

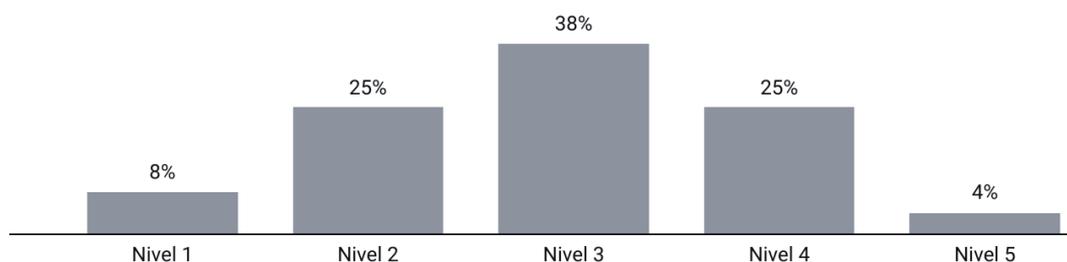
### 3.3.2. Permeabilidad del órgano, relación con la sociedad

Las entidades que han respondido a la encuesta visibilizan el desconocimiento por parte de la ciudadanía de los consejos de participación. Solamente el 25% de las entidades encuestadas considera que sí son conocidos, aunque la gran mayoría de estas matiza la respuesta entendiéndolo que solamente se conocen algunos de ellos. El 75% restante de asociaciones es más crítica con esta cuestión, afirmando que la familiarización con los consejos de participación constituye algo limitado a ciertos sectores o personas interesadas o bien, que se trata de órganos muy desconocidos.

En esta línea resulta ilustrativa la imagen que manejan las asociaciones encuestadas respecto a los posibles espacios de diálogo que se darían entre los consejos y la sociedad general. En el siguiente gráfico se representan los porcentajes de respuesta a dicha demanda que, tal y como vemos, se proyectan en una figura de pirámide casi perfecta. La distribución de las respuestas se reparte en 3 posicionamientos casi equitativamente, pero apunta claramente a una percepción de una escasa apertura de los consejos a la población general.

Gráfica 3. Percepción sobre la relación y diálogo con la comunidad.

### Percepción sobre la apertura de los Consejos a la Comunidad



Fuente: Elaboración propia.

Los resultados cuantitativos obtenidos refieren también a una percepción de las asociaciones sobre la razón de ser de los consejos, más cercana a ciertos intereses corporativos que de incidencia social. Las asociaciones encuestadas, cuando han sido preguntadas por el impacto de los consejos locales en la transformación de su realidad inciden, en un 40%, en cierta desconexión entre la acción de los consejos de participación y la transformación social; por el contrario el 20% de las asociaciones participantes en el estudio, identifica una relación directa e incuestionable entre la acción del consejo de participación y la transformación en la realidad local y; el 40% restante se situaría en el reconocimiento de dicha agencia colectiva aunque ésta no se entienda como constante.

Respecto a la información cualitativa recopilada en el estudio de casos podemos aventurarnos a afirmar una variabilidad de posicionamientos discursivos respecto a la incidencia social de los órganos. Destacaríamos 3 posturas distintas que se han identificado a partir, sobre

todo, de la información recopilada en las entrevistas grupales: en la reunión con representantes de uno de los órganos se ha manifestado *“solo sirve para la semana (anonimizado) en la que se hacen actividades, solo eso”*(GC2), un discurso en el que se entrevé la percepción que reduce la incidencia social a una acción muy puntual, estaríamos hablando de una incidencia muy débil, en este caso; desde otro posicionamiento encontramos la voz de otro de los órganos que se reafirma en una función articuladora del asociacionismo, por lo que el impacto social podríamos decir que tendría un destino más bien intrínseco al propio colectivo, en este caso podríamos hablar de una incidencia acotada; por último tendríamos la postura que parece común al tercer órgano, que se presenta con una voluntad orientada a la transformación social: *“La participación de un Consejo tiene que tener un impacto político, una influencia política, o sea, de lo que hacemos aquí, que se vea reflejado en el cambio de las políticas, que al final supondrán a corto, medio o largo plazo en una mejora para todos”*(GC3), en

este caso podríamos hablar de una incidencia fuerte. De esta diversidad se puede deducir que la incidencia percibida de los órganos en la dinámica social no es homogénea, sino que depende de la identidad y del sentido de ser con el que se constituyen y actúan los consejos.

#### 4. CONCLUSIÓN: LIMITADA EXPRESIÓN DE LA DIVERSIDAD Y CELO INSTITUCIONAL

Si asumimos la inexistencia de una identidad comunitaria homogénea y fácilmente reconocible, sólo queda proponerse, como dice Telleria (2007) recuperarla en clave democrática y, para ello, es necesario situarnos en una noción constructivista de la comunidad, dice el autor, que no niegue al individuo, sino que otorgue a este protagonismo como condición necesaria para la participación colectiva. En este artículo hemos intentado aportar información sobre el papel que cumplen los consejos de participación en el ámbito local, en la articulación de esa noción constructivista de la comunidad que debe derivar en el afianzamiento de la gobernanza.

En primer lugar, esta afirmación nos lleva a constatar la necesidad de abrir los órganos a nuevos actores y superar de una vez una participación política que descansa únicamente en el asociacionismo (de representación mayoritaria o alineamiento político).

Por otro lado, desde esta idea de comunidad en construcción, la política de participación local debe estar abierta a la incertidumbre, a trabajar con redes, nodos variables. Sin embargo, los reglamentos ayudan poco a estas lógicas y la actividad de gobierno es poco amiga de la incertidumbre. Además, el potencial riesgo es que sea la agenda de temas la que determine el organigrama de actores, en base a intereses individualistas o corporativos. La fórmula para subsanar esto está en la propia exigencia de autogestión, y la pérdida de protagonismo de los actores políticos tradicionales. El papel de la clase política debe derivar a un rol secundario en el que prime la escucha y la articulación de las demandas ciudadanas. Por su parte, la dinámica interna del órgano es la que debe asegurar la representatividad de la heterogeneidad social, buscando un fin: incidir en la construcción de políticas públicas.

Esta es una de las propuestas que más abunda entre los/as técnicos/as de participación, dotar a la administración de un mero rol de acompañamiento y trabajar la democracia interna de estos órganos para que sus miembros asuman funciones cuidando que nadie monopolice en exceso. Este planteamiento está ligado a la exigencia de un mayor compromiso: no es lo mismo acudir a una reunión para escuchar y opinar, que convocarla, proponer un orden del día teniendo en cuenta las aportaciones de todo el colectivo, y asumir las tareas que se deriven.

En segundo lugar, el acceso y accesibilidad a los órganos de participación estudiados debe estar garantizado para toda la ciudadanía. Las convocatorias de estos órganos deben ser abiertas y publicitadas, permitiendo que cualquier ciudadano pueda acceder con un compromiso de trabajo y continuidad. Son conocidos distintos mecanismos que pueden ayudar a ello (Hordij; Miranda; Sutherland y Scott, 2015): sistemas de sorteo para invitar a la participación al vecindario de un pueblo, la existencia de una "silla vacía", la posibilidad de abrir la participación a personas y colectivos invitados por las personas presentes en virtud de la agenda del consejo, o la llamada selectiva de acuerdo con las problemáticas abordar. De alguna manera, el propio órgano debe asumir responsablemente en cada momento la respuesta a la pregunta ¿estamos todos/as los/as afectados/as? Y la respuesta no tiene que darse en términos cuantitativos, ni en términos corporativos (las asociaciones con más número de socios) sino en términos de diversidad de la realidad social, las diversas necesidades y sensibilidades afectadas. En este sentido se manifiestan Font y Navarro (2013) cuando plantean que los efectos de los procesos que invitan a los ciudadanos individuales a participar podrían producir mejores resultados que los tradicionales, basados exclusivamente en la participación del tejido asociativo, dado que se favorece un contexto participativo más desarrollado con más oportunidades para aprender el juego participativo.

La realidad local analizada corrobora los resultados de investigaciones precedentes que afirmaban que la importancia cuantitativa de los órganos de participación local como fórmulas protagonistas de las políticas de participación, no asegura su relevancia cualitativa o, dicho de otra manera, su consideración

como espacios de participación eficaces. Podemos decir que detectamos bastante coincidencia discursiva en la información recopilada sobre los consejos como espacios que no acaban de representar a los intereses de la comunidad local, en la medida que no interactúan con ella sino que lo hacen con la mediación de algunas de las entidades seleccionadas; con un liderazgo limitado porque el protagonismo es político; con una actividad débil y dependiente de la institución; y con una representación del asociacionismo personalizado en las personas delegadas no en los colectivos o entidades que representan.

Nos cuestionamos, por tanto, la eficiencia en algunos sentidos de las estructuras formales institucionalizadas y lideradas por las administraciones públicas frente a otras formas de gobernanza informales, como demuestran los estudios de caso planteados por Telleria y Ahedo (2015, p.1356) para los casos de Barcelona, Pamplona y Bilbao: “Como veremos en los casos estudiados, creemos que las nuevas redes ciudadanas no sólo son un nuevo tipo de actores que interactúan en los procesos urbanos, sino que, haciendo de la necesidad virtud, están generando un nuevo tipo de comportamiento político de carácter más horizontal y democrático en el que la continua búsqueda de acuerdos sirve para dar respuestas incluyentes a la complejidad social, claramente visible en lo urbano”.

Así las propuestas para una ciudadanía en construcción pasarían por: atreverse a abrir los espacios de participación, asumir la incertidumbre de nodos variables, aceptar la pérdida de protagonismo de actores políticos, promover escenarios codiseñados desde el inicio y autogestionados. Todo ello exige la reconfiguración de los roles presentes para avanzar a una participación más diversa y real.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alarcon, P, Font, J y Madrid, E (2015) *Participación ciudadana y desigualdad. Diagnóstico y líneas de acción*. Informe de investigación de Oxfam Intermón.
- Alguacil, J (2005) Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local. *Polis: Revista académica de la Universidad Bolivariana*, vol.2, núm.12.
- Alonso, L.E. (2003). Fragmentación social, individualización y nuevas desigualdades: ¿ una norma de consumo postfordista? *Revista Abaco: revista de cultura y ciencias sociales*, 37.13-28.
- Arnstein, S.R. (1969) A ladder of citizen participation. *J Am I Plann JAIP*, Vol.35(4):216–224
- Castellanos, J (2020) *Participación ciudadana y buen gobierno democrático. Posibilidades y límites en la era digital*. Marcial Pons. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.122.2022.10>
- Clemente, J, Yáñez, N, Cuesta, M y Font J. (2009). ¿Municipios participativos? Participación política y ciudadana en ciudades medias españolas. CIS. Núm y Vol. 62
- Fernández-Martínez, J.L, García Espín, P y Fon, J. (2018). Instrumentos para la participación ciudadana y requisitos para su efectividad. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal*. Núm.107.2. 617-646. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.107.2017.2.16>
- Ganuza, E y Francés, F (2011) The deliberative turn in participation: the problem of inclusion and deliberative opportunities in participatory budgeting. *European Political Science Review, European Consortium for Political Research*. Volume 4 , Issue 2 , 23 May 2012, 283 – 302. <https://doi.org/10.1017/S1755773911000270>
- García Espín, P, Ganuza, E. y De Marco, S. (2017). ¿Asambleas, referéndums o consultas? Representaciones sociales de la participación ciudadana. *Revista REIS*, 157, 45-64. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.157.45>
- Cerrillo i Martínez, A (2011): La participación en los órganos colegiados de la administración en red. *Revista de Administraciones Públicas*, 90, 67-99. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.90.2011.02>
- Espadas, M.A y Alberich, T (2010) Ser parte y tomar parte: análisis y propuestas sobre asociacionismo y participación ciudadana en la ciudad de Jaén. *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(2), 495-496. <https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/39813>
- Font, J y Navarro, C (2013) Personal experience and the evaluation of participatory instruments in Spanish cities. *Public Administration* Vol. 91, No. 3, 2013 (616–631) <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2012.02106.x>
- Hordij, M, Miranda, L, Sutherland, C y Scott, D (2015) Participatory Instruments and practices in urban governance. *Geographies of Urban Governance*. Springer Cham. 127-146.
- Innerarity, D. (2018) *Comprender la democracia*. Gedisa.
- Llobet, M. et al. (2012). Los «peer workers» y la participación de las personas y colectivos en situación de exclusión social. *Revista Cuadernos de Trabajo Social*. Vol.25. Núm.2. 383-392. [https://doi.org/10.5209/rev\\_CUTS.2012.v25.n2.39623](https://doi.org/10.5209/rev_CUTS.2012.v25.n2.39623)
- Montalbá, C (coord.) (2018). *El mínimo común de las políticas locales de participación*. Tirant lo Blanch.
- Montañés, M. (2001) Dinámica, funcionamiento y contenido de las entrevistas individuales y grupales. En Montañés, M y Rodríguez-Villasante, T. (coord.) *Prácticas Locales de creatividad social*. 115-134.
- Montero, J. R., Font, J. y Torcal, M. (eds.) (2006): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. CIS.
- Navarro, C. J. (2011): *Comunidades locales y participación política en España*. Madrid: CIS, Colección Monografías, 273.

- Pares, M. y Resende, P.E. (2009) Roles, estructura y funcionamiento de los espacios estables de participación ciudadana En Pares, M (coord.) *Participación y calidad*.
- Parry, G., Moyser, G. y Day, N. (1992) *Political Participation y Democracy in Britain*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pastor, E. (2009) *Participación Ciudadana y Gestión de las Políticas Sociales Municipales*. Editum.
- Pindado, F. (2008) *La Participación Ciudadana es la vida de las ciudades*. Ediciones del Serbal.
- Pont, J.P. (2018). *Gobernanza. La coordinación entre democracia y jerarquía dinámica*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Putnam, R.D. (2002). *Sólo en la bolera: decadencia y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Madrid: Catarata.
- Subirats, J. (2002). *Redes, territorios y gobiernos. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Telleria, I., Ahedo Gurrutxaga, I., 2015. *Gobernanza Urbana y Participación Comunitaria: Los Casos de Barcelona, Bilbao y Pamplona. Oñati Socio-legal Series*. Vol.5. 1351-1381.
- Verba, S. (2001) *Thoughts about Political Equality: What Is It? Why Do We Want It?*. *Inequality Summer Institute*, Harvard University. 13-14

## NOTAS BIOGRÁFICAS

### CARMEN MONTALBÁ OCAÑA

Graduada en Trabajo Social y Licenciada y Doctora en Sociología. Profesora Contratada Doctor en Dpto. Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universitat de València. Miembro del grupo de investigación sobre Desigualdad Social IPRODES. Colabora en otros grupos de investigación y Cátedras (PAGODA-UV y Microsoft) relativos a: impacto social de la tecnociencia; feminismo de datos; y gobernanza y participación ciudadana.

### ARANTXA GRAU MUÑOZ

Licenciada en Sociología por la Universitat Autònoma de Barcelona y Doctora en CC Educación por la Universitat de València. Actualmente es profesora contratada doctora en el Departament de Sociologia i Antropologia Social desde donde imparte. Investiga la salud y los malestares desde la sociología crítica; los órdenes y regímenes de género y sus contradicciones y resistencias; la sexualidad en tanto que estructura social y eje de subjetividades y la inclusión de las políticas de participación en la gobernanza. Es co-directora de la Càtedra Participació Govern obert i Data de la UV.