

DIMENSIONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL. ESTUDIO DE CASO. LA REGIÓN DE MURCIA

DIMENSIONS OF CITIZEN PARTICIPATION AT THE LOCAL LEVEL. CASE STUDY. THE REGION OF MURCIA

Esther Clavero Mira

Universidad de Murcia, España
ORCID: 0000-0003-3688-8964
esther.clavero@um.es

Agustín García Egea

Universidad de Murcia, España
ORCID: 0009-0007-8801-7745
agustin.garciae@um.es



| Resumen |

El presente artículo busca describir las dinámicas que afectan a la intervención de la ciudadanía en la gestión pública local en la Región de Murcia, teniendo en cuenta que la intensidad participativa puede verse afectada por variables como el tamaño de los municipios, la ideología de sus gobiernos o la estructura asociativa que en ellos se haya desarrollado. Desde la perspectiva de los actores de la participación ciudadana (políticos, los funcionarios públicos y la ciudadanía) se traslada la necesidad de establecer un nuevo sistema de relaciones que mejore la gobernabilidad y recupere la legitimidad en las decisiones tomadas en el ámbito institucional como estrategia para dar mayor estabilidad al sistema político. Sin embargo, no se puede obviar que resignificar el mundo de las relaciones supone generar nuevas tensiones y conflictos en relación con el poder, aunque hay quien piensa que establecer mecanismos participativos y canalizar el descontento o las demandas sociales sirve para silenciar de alguna forma esos conflictos que ya existen.

Palabras clave: Tejido asociativo; Estructura administrativa; Consenso político; Desafección; Participación ciudadana.

| Abstract |

This article aims to describe the dynamics that influence citizen intervention in the local public administration in the Region of Murcia. It takes into consideration all the variables that may affect the level of participatory intensity, such as the size of municipalities, the ideology of their governments, or the associative structure that has developed within them. From the perspective of the individuals involved in citizen participation (politicians, public officials, and the citizenry), there is a need to establish a

new system of relations that enhances governance and restores legitimacy in the decisions made within the institutional sphere as a strategy to provide greater stability to the political system. Nevertheless, it cannot be ignored that redefining the world of relationships entails generating new tensions and conflicts related to power, yet some argue that implementing participatory mechanisms and channeling social discontent or societal demands serves, in a way, to silence those existing conflicts.

Keywords: Associative network; Administrative structure; Political consensus; Disaffection; Participation citizen.

| Introducción |

El deterioro de la confianza y distanciamiento entre la ciudadanía y sus representantes, escenificado en movimientos y conflictos de diferente intensidad aparente, ha producido un escalonamiento de altas cuotas de apatía o la estimulación de formas alternativas del juego democrático (Megías, 2020).

Tradicionalmente la maquinaria de la gobernanza, el parlamentarismo y la administración ordinaria ha sofocado cualquier atisbo de transición dramática del estado de las cosas, mediante el Sufragio Universal, como herramienta encargada de acoger el entusiasmo de diversos sectores de la población y sus aspiraciones de cambio y progreso. No obstante, la irrupción de acontecimientos inesperados -pandemias, guerras, crisis financieras- sumen a la colectividad en la incertidumbre y las dificultades, socavando las expectativas depositadas en la arquitectura democrática e intensificando la “decepción democrática” transformada en miedo o indignación.

Ante estos nuevos contextos de disminución en los niveles de confianza hacia el funcionamiento de las instituciones y rechazo hacia la política tradicional surgen nuevas formas de participación ciudadana. Los *staff's* administrativo y político del Estado advierten de los peligros del creciente desinterés, proponiéndose hacer copartícipe de las tareas del gobierno a los propios gobernados, durante la etapa de desempeño legislativo y de los poderes ejecutivos electos.

Asistiríamos, por tanto, a un escenario de *inversión de la tutela*. De esta forma, ya no serían los poderes del Estado los que encarrilen, con mayor o menor severidad, los movimientos e impulsos de una sociedad que pueden poner en peligro los consensos de la *realpolitik*. De modo que, a los mecanismos clásicos de participación ciudadana se suman procedimientos para que, en la cotidianeidad, la ciudadanía, hagan sentir su voz y sientan como propio el discurrir de la gobernanza de las administraciones, las entidades y los centros de poder político que, en su momento, fueron elegidos democráticamente por ellos mismos. En este nuevo escenario, es la ciudadanía, empoderada a título individual o en un asociacionismo más dinámico que el de los partidos tradicionales, los que vigilarían el devenir de los asuntos públicos.

Este artículo pretende analizar, por un lado, la dimensión discursiva y más simbólica de la participación y, por otro lado, el grado de compromiso formal y voluntad política existente por parte de las instituciones que, en teoría, se encuentran más cercanas a la ciudadanía en la gestión de los problemas cotidianos. La unidad de análisis seleccionada

han sido las entidades locales. Se puede convenir en que la estructura municipal constituye el marco más estable y reconocible de gestión pública por parte de los ciudadanos de España.

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

De ahí la importancia de los datos que ofrezcan el análisis de cualquier iniciativa de relevancia en el ámbito municipal, incardinada, en este caso, en una corriente de acción, en la que el proyecto europeo de convivencia puede que se juegue su propio futuro: la participación efectiva de la sociedad civil en la vida de las instituciones públicas. El último dique que, quizá, nos pueda proteger de una ola amenazadora: la *desafección*.

| Metodología |

El objetivo del estudio lo constituyeron los diferentes discursos que, sobre la intervención ciudadana en la gestión pública, tienen los principales actores de la participación local: la propia ciudadanía, los técnicos al frente de las estructuras participativas, y los cargos públicos. El ámbito escogido han sido los municipios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en España para el periodo 2010-2020. La recogida de los contenidos discursivos se ha llevado a cabo a través de la realización de entrevistas en profundidad.

Se han establecido cuatro tramos de aglomeraciones municipales que atienden al tamaño poblacional: aquellos con menos de diez mil habitantes que acumulan el 3,76% de la población murciana distribuidos en catorce localidades (T.1), los que se encuentran entre diez mil y veinte mil habitantes que cuentan con el 12,2 % de la población repartidos en trece municipios (T.2), los municipios entre veinte y cincuenta mil habitantes con el 28,1% de la ciudadanía murciana asignada en catorce distritos municipales (T.3), y aquellos mayores de cincuenta mil que reúnen a la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas de la Región (55,8%) distribuidos en cuatro ciudades (T.4).

El estudio de las entrevistas se ha centrado en el análisis temático, al que se añadirá un componente relacional por cuanto cada uno de los temas tratados se relaciona con otros tantos, otorgando una dimensión holística al mismo. Se expone, a continuación, la distribución, por tramos de población, ideología de la formación gobernante y perfil personal, del total de las 21 entrevistas realizadas:

- Tramo 1. Ideología (PP/PSOE). Perfil Muestra: 2 Ciudadanos/as, 2 Técnicos/as y 1 cargo público.
- Tramo 2. Ideología (PP/PSOE). Perfil Muestra: 1 Ciudadano/a, 2 Técnicos/as y 2 Cargos Públicos.
- Tramo 3. Ideología (PP/PSOE). Perfil Muestra: 2 Ciudadanos/as, 2 Técnicos/as y 2 Cargos públicos.
- Tramo 4. Ideología (PSOE/MC). Perfil Muestra: 1 Ciudadano/a, 2 Técnicos/as y 2 Cargos Públicos.

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

La agrupación por número de habitantes tiene su base en la afirmación de distintos autores sobre la existencia de una correlación entre la mayor o menor presencia de procesos de participación ciudadana y el tamaño del municipio (Cernadas et al., 2017; Galais et al. 2011; FEMP, 2002; Font et al., 2001). Una vez elegidos los casos en los que realizar las entrevistas, se procedió para la elección del individuo de la sociedad civil. Para el resto de las personas seleccionadas en la muestra se recurrió a entrevistar a quien ocupaba el cargo institucional, debido a que la característica que se pretendió estudiar era esa perspectiva institucional y también a los técnicos municipales correspondientes, asignados en cada momento a esa función (tabla 1).

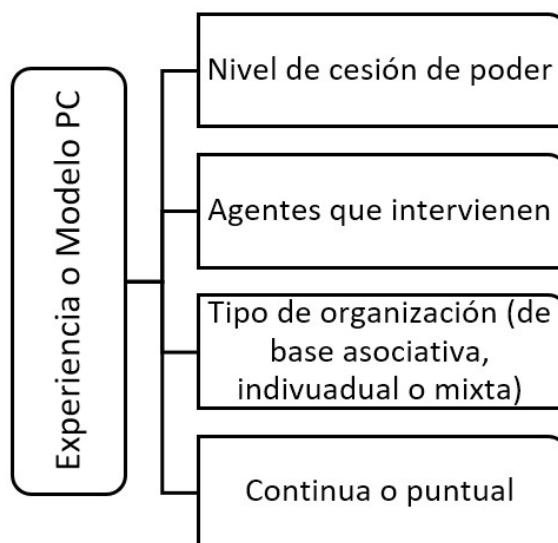
Se han tenido en cuenta las siguientes dimensiones: tamaño del hábitat - permite seleccionar los municipios representativos de cada tramo y ver las características de los procesos en ellos desarrollados-, tipo de proceso - metodología en la que se basa, la frecuencia del mismo y la permanencia de los mismos-, tipo de participación, ideología del primer edil en el gobierno municipal teniendo en cuenta el eje ideológico Izquierda-Derecha (ideología conservadora -PP, C's-, ideología Progresista -PSOE, IU, Podemos- y partidos localistas), lugar desde el que se impulsan los procesos (abajo/arriba o arriba/abajo)

Así como, conocer la relación que existe entre el éxito de las experiencias y sus promotores, ciudadanía o institución, es importante como elemento que ayudará a comprender la necesidad de implicación de unos o de otros y como elemento indicativo de la madurez del tejido asociativo del municipio y la mayor o menor voluntad política del gobierno. El proceso lo impulsan y promueven las asociaciones o sociedad civil, lo impulsa y lo promueve la institución municipal, o es mixto: lo promueven de forma conjunta asociaciones y ayuntamiento.

Para el análisis cualitativo le ha realizado un análisis de discurso a través del programa ATLAS.ti., basado en la cesión gradual de poder propuesta por Shand y Arnberg (1996) como un *continuum*, que discurre desde los niveles mínimos de la participación hasta el control ciudadano, en cuanto a la permanencia, la estabilidad y la experiencia participativa (tipo de proceso, estabilidad del proceso o permanencia vs. experiencia aislada).

Otro aspecto tenido en cuenta en los análisis es la existencia de Reglamentos de Participación Ciudadana (RPC), la metodología de su elaboración y su posterior implementación. También el desarrollo de la percepción de utilidad de los procesos de la participación ciudadana a través del conocimiento sobre los niveles de satisfacción que los ciudadanos otorgan a las experiencias y constatar si han alcanzado sus expectativas o si, por el contrario, no han encontrado el retorno esperado tras el esfuerzo depositado. Estos aspectos están relacionados con la implicación de los ciudadanos (figura 1), con que repitan la experiencia y contagien a los demás la necesidad de la participación y, también, con la efectividad de la participación, esto es, si tiene un impacto real o meramente simbólico (Blas e Ibarra, 2006).

Figura 1. Factores que influyen en el diseño de la participación ciudadana



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

| Resultados |

Existe cierta desorientación práctica a la hora de definir desde dónde la sociedad civil debe resolver sus problemas individuales. La promoción de mecanismos de participación puede convertirse en una apuesta decidida para ampliar los derechos ciudadanos, o bien en una simple estrategia para dar respuesta a una crisis institucional como la actual, pero sin producir cambios de calado.

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

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

Estas nuevas formas de rejuvenecer la democracia local requieren del impulso institucional de proyectos participativos y de una estrategia clara de actores dispuestos a involucrarse y servir posteriormente de contagio o altavoces. Además, el desarrollo de experiencias requiere de una planificación compartida que comprometa a todos los actores involucrados en la participación local, es decir, para el caso que nos ocupa, de la sociedad local, la administración municipal y las autoridades públicas. Así opina uno de los *técnicos* de uno de los municipios más habitados de la Región de Murcia:

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

Así, recuperar la legitimidad de los gobiernos y sus decisiones, pasa por una nueva forma de gestionar que implique a la ciudadanía en la toma de decisiones para mejorar el desempeño de los gobiernos y la eficacia de las políticas públicas. Estas herramientas y nuevos canales son la oportunidad, como así lo expresan muchas de las personas entrevistadas, de que las decisiones públicas alcancen una legitimidad de origen y son piezas claves en la comprensión del proceso. Es necesario el alineamiento en los valores de unos y otros actores de la participación y que, de este modo, se permita la participación conjunta en la toma de decisiones de los sectores interesados y afectados por las normas o políticas a adoptar.

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

Es una opinión bastante compartida que las estrategias participativas son herramientas útiles para reducir el actual desapego y alejamiento que existe entre la ciudadanía y

los gobernantes, dado que fomentan la proximidad y las relaciones horizontales entre administrados y administradores. De tal modo que favorecer la participación de la ciudadanía en la intervención pública se convierte en un medio para reconciliar a los individuos con las instituciones y para fortalecer la calidad democrática.

En consecuencia, esta alianza contribuye también a desarrollar el orgullo y el sentido de pertenencia. Así, uno de los *cargos públicos* regionales entrevistados, gestor público de la participación ciudadana, y antiguo miembro del movimiento asociativo, afirma que:

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

Sin embargo, aunque la falta de credibilidad y confianza en la clase política es una de las principales debilidades del sistema, para muchos ciudadanos el esfuerzo que requiere poner en marcha cauces exitosos para la participación activa de la ciudadanía en las decisiones de gobierno es del todo insuficiente. Son muchos los que piensan que realmente no se permite a los ciudadanos ser parte de la deliberación de los asuntos públicos y participar en la toma de decisiones. De ahí la desmotivación y la pérdida de participantes en las experiencias.

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

La sociedad civil necesita ver que realmente sus gobiernos están dispuestos a cogobernar, y los gobiernos deben apostar por activar el entusiasmo de la ciudadanía para que ejerzan como sujetos políticos y libres, evitando, en este sentido la creación de redes clientelares. Los ciudadanos deben saber participar, construir y evaluar. Así lo expresa este *político*:

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

El compromiso mutuo y la aptitud cívica requieren satisfacción, recompensas y seguridad. La única forma de fortalecimiento del capital social en sociedades cada vez más diversas, con mayores niveles educativos de la población, cambios familiares y mayor información

sobre los asuntos públicos, es a través de mecanismos complementarios a la democracia electoral y de reformas institucionales para que la ciudadanía se constituya y represente los intereses ciudadanos, garantizando la representatividad social. Actualmente son frecuentes afirmaciones como la de este *ciudadano*:

No, actualmente son los partidos políticos los que deciden sobre los ciudadanos.
No hay cauces que permitan la participación directa y activa de los ciudadanos.

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

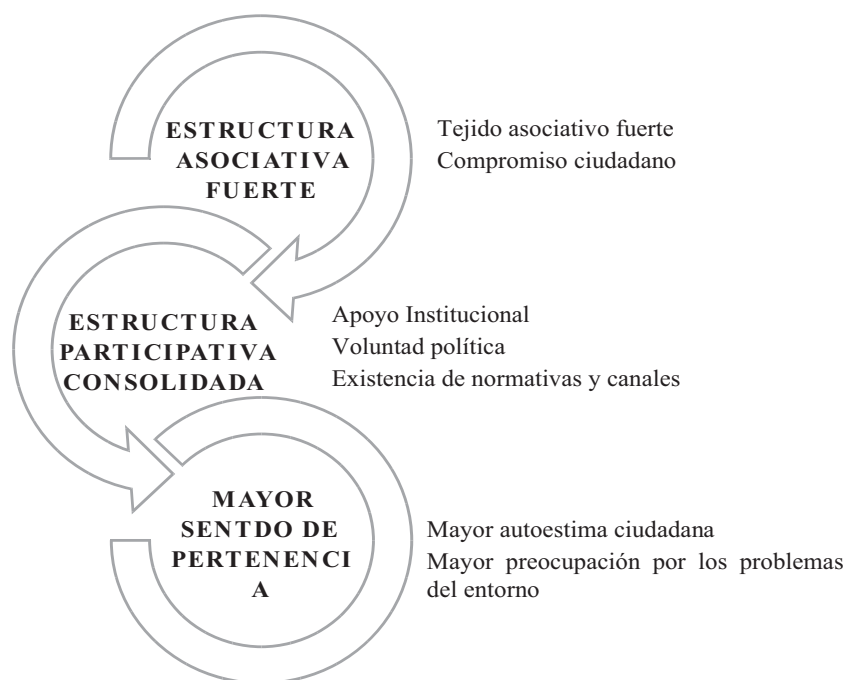
La existencia de una estructura participativa robusta dependerá mucho de la consistencia del tejido asociativo, del compromiso individual y de la naturaleza de las mismas asociaciones cuya motivación puede ser general o temática, y su continuación temporal o permanente. Por supuesto, la existencia de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

Del análisis del discurso se desprende en qué medida los municipios, con estructuras asociativas fuertes y con influencia en los procesos de gobierno por medio de cauces participativos, desarrollan un mayor sentimiento de pertenencia a la comunidad, es decir, la capacidad de la ciudadanía de poder influir en el diseño de su entorno urbano y en la mejora de la calidad de vida de sus convecinos, acaba reforzando el sentido de orgullo y de defensa del entorno más próximo (figura 2).

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

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

Figura 2. Factores que influyen en el fortalecimiento del sentido de pertenencia



Fuente: Elaboración propia.

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

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

Yo creo que cada vez hay menos “románticos”, es decir, que se muevan por convicción... entonces se mueven, pero no por intereses particulares, yo diría por intereses de su colectivo en sí, es decir, no por un interés particular o personal sino del colectivo al que representa.

Sin embargo, se advierte que la gran mayoría de las asociaciones en los municipios de la Región de Murcia, destinan su energía, principalmente, al impulso de actividades conformes a la naturaleza para las que fueron creadas, acciones del interés de las personas asociadas, como pueden ser viajes, talleres, clases de baile, teatro, convivencias, etc. De esta forma, las actividades estarían alejadas de la esencia y el carácter de la participación en los asuntos públicos del municipio. Sin embargo, no todo es negativo, ya que un asociacionismo fuerte que realiza este tipo de actividades tiene más oportunidades de transformar o combinar su labor con la participación ciudadana en la gestión pública. Su propia actividad es propicia para estructurar las

relaciones de grupo y consolidar y reforzar al colectivo, intensificando el arraigo y, especialmente, favoreciendo las interacciones sociales. Por consiguiente, son actividades cohesionadoras de los grupos, generadoras de identidad, lo que después facilitará las experiencias participativas. Una de las *técnicas* de participación ciudadana de uno de los municipios estudiados, dice que:

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

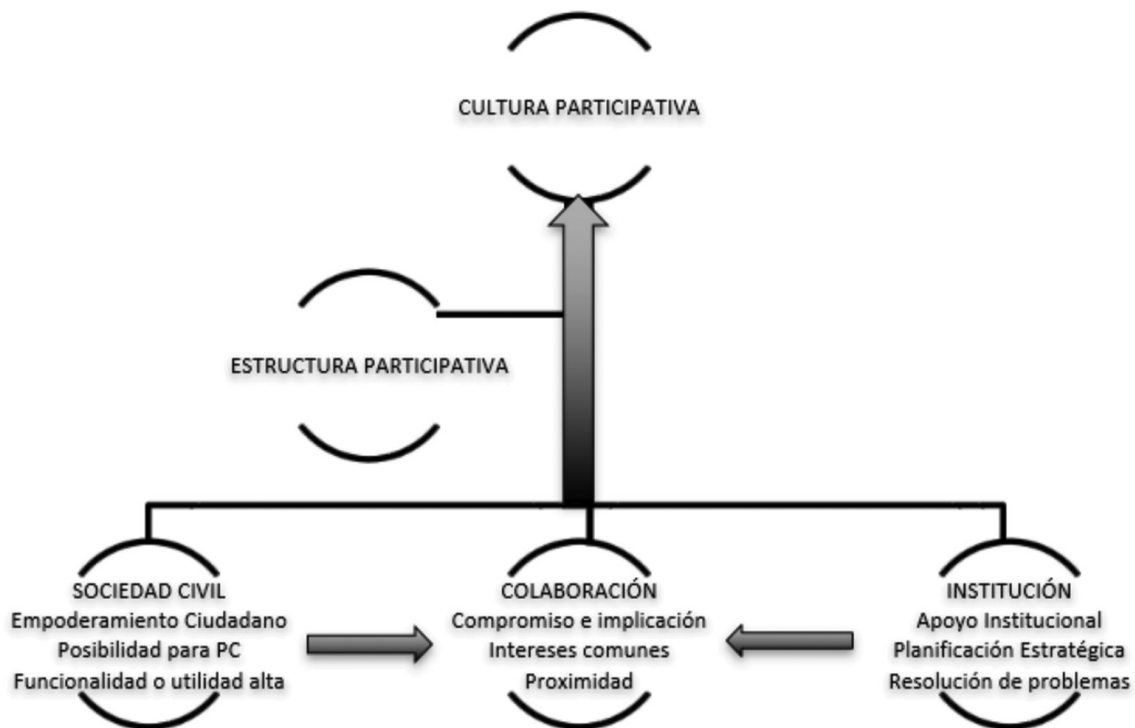
Si, además, las experiencias emprendidas son positivas y los sentimientos como el de asociación y participación aumentan su valor (utilidad alta), se refuerza el sentido de pertenencia a la propia comunidad, al barrio o al municipio. De este modo, el factor coste-beneficio en las primeras experiencias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

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

Para que se desarrolle esa cultura participativa debe existir una motivación para cada una de las partes implicadas en la acción: la sociedad civil o el tejido asociativo ha de obtener una recompensa a su esfuerzo (alto esfuerzo exigido), es decir, debe ver el retorno de su acción. Por otro lado, la institución también necesita recibir un incentivo, que es el de la permanencia en el gobierno a través de la búsqueda de votos, la cercanía a la ciudadanía y la mayor efectividad a la hora de identificar problemas y realizar proyectos consensuados con la ciudadanía (descenso del conflicto social). Debe existir una colaboración, con intereses compartidos e intereses propios por ambas partes (figura 3).

Siguiendo con las motivaciones vinculadas al sentido de pertenencia, es importante señalar que no todos los miembros de la sociedad participan por igual, sino que existe una desigual participación de la sociedad en los asuntos públicos. Es fundamental para que la ciudadanía se motive a participar que otras necesidades cotidianas estén cubiertas. Las necesidades más básicas o primarias son aquellas que primero deben estar cubiertas para poder dar el salto a necesidades más elevadas orientadas al éxito personal (Maslow, 1943), a la defensa de los intereses generales y del bien común. A partir de ahí, será posible la motivación en necesidades de jerarquía superior como la participación política y la conciencia cívica. Sería discutible, como refiere Baudrillard (2009) en su conocida obra *La Sociedad de Consumo. Sus mitos, sus estructuras* que los deseos acaben marcando las necesidades de los individuos, de tal modo que en esa producción de deseos no se encuentre el de participar en la mejora del entorno. Un asunto más profundo entre deseos individuales y necesidades sociales, que merecería un estudio aparte.

Figura 3. Avanzar hacia una cultura participativa



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

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

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

Sea cual sea el carácter de la motivación, el activarse para participar en la construcción del entorno, aunque sea el más próximo, es una forma de fomentar una cultura cívica y participativa, y de encontrar un sentido a la acción dentro de la comunidad.

El tamaño de los municipios es un condicionante para la participación ciudadana. Las mayores oportunidades o dificultades se intensifican en mayor o menor grado según el tamaño del hábitat, entre otros condicionantes como las oportunidades, el horizonte educativo, el nivel de renta o el índice de desempleo. En las comunidades políticas de tamaño medio se desarrollan más experiencias participativas, con mayor implicación de la ciudadanía y con mayor voluntad política de los gobiernos municipales.

Los municipios más pequeños no disponen de medios suficientes para articular políticas participativas para la gestión pública. Otro de los problemas señalado es la alta temporalidad de los empleados públicos, cosa que dificulta la estabilidad de ciertos procesos participativos.

No se encuentra ninguna experiencia desarrollada en municipios de menos de diez mil habitantes en la Región de Murcia. Por otro lado, los grandes municipios, los considerados por la LBRL grandes ciudades, también muestran ciertas dificultades para poner en marcha mecanismos participativos, dada la falta de equipos para coordinar la diversidad de colectivos y ciudadanos, y por disponer de unas asociaciones desactualizadas y poco dinámicas. Así, uno de los *políticos* a cargo del área de participación ciudadana afirma:

Yo creo que los recursos siempre son importantes y si se facilitan recursos dejando que las iniciativas fluyan sin intentar mediatizar, eso sí que da resultado, ahora, si hay excesiva injerencia de la administración, entonces eso tiene dificultad. Pero yo sí creo que los recursos a los colectivos y a las asociaciones le hacen mucho porque para cualquier cosa que se quiera organizar necesitas recursos, y bueno, hubo otra época, como te citaba antes que había mucha imaginación.

El potencial de las tecnologías de la información y comunicación es algo incuestionable en la actualidad, y la necesidad de que las personas que componen el tejido asociativo accedan a ellas para poder participar en el desarrollo social de las comunidades locales, es un asunto clave. Hasta ahora las políticas públicas han estado basadas en el diseño de espacios y recursos que den acceso físico a la conectividad. Por un lado, para obtener contenido relevante y por otro, para integrarse en las rutinas diarias y en los procesos participativos del ámbito local.

La falta de relevo generacional y de implicación de las nuevas generaciones en el ámbito clásico del asociacionismo, es percibido como un gran inconveniente que las administraciones deben ayudar a combatir, a través del diseño de estrategias concretas. Uno de los *técnicos* entrevistados piensa que:

Las asociaciones tienen que crecer y deben de tener un relevo generacional que actualmente apenas existe. Este germen debe de partir tanto de las instituciones, de las distintas federaciones, como de las propias asociaciones.

La importancia que cada sociedad concede a la educación para la ciudadanía y a la promoción para la participación de los ciudadanos en su comunidad y en las actividades que influyen en las decisiones políticas marcará el futuro de la participación cívica en esa sociedad. Almond y Verba (1970) identifican la cultura cívica como una forma particular de cultura política. Para los autores “el ciudadano informado, comprometido, racional y activo se encuentra con más frecuencia en las democracias que tienen éxito que en aquellas otras que no lo tienen” (p.530). Según este análisis los ciudadanos adoptan roles activos y también pasivos. Esta forma mixta de cultura procura estabilidad a la democracia.

La importancia de la educación en valores y del desarrollo de una cultura cívica es una cuestión que se repite en la mayoría de los discursos. Añaden que la formación cívica debe comenzar en la infancia para desarrollar en los más jóvenes la capacitación necesaria para participar en la sociedad y para afrontar los retos de una sociedad cambiante.

Parece que la ideología se imprime en todas las expresiones que toman las políticas públicas. Sin embargo, si algo comparten técnicos y ciudadanos en casi su totalidad, es que las herramientas participativas dependen más del contexto social que del político, y que la ideología no es determinante. No obstante, consideran que la voluntad personal del cargo público del que depende el área de políticas participativas, sí lo es. Así lo expresa esta *técnica municipal*:

Para mí la ideología política aquí no es importante y te voy a explicar por qué. Yo aquí ya he trabajado con todos los grupos políticos, entonces, esto es una cuestión de valores y es una cuestión de que te creas que estos valores democráticos cómo los interpretas y cómo los vives y, eso hay personas independientemente del partido que sean.

Del análisis de los discursos se concluye que no puede determinarse la existencia de una influencia de la ideología en el desarrollo de herramientas participativas en el ámbito de la Región de Murcia, ni en cuanto a la calidad y profundidad de experiencias, ni en cuanto a la cantidad o frecuencia de estas. Así lo afirma este *ciudadano*:

Me ha tocado de equipo de gobierno distintos partidos políticos, yo en esto siempre digo que depende más de la voluntad del político, más incluso a veces que de los partidos, ya que hay partidos que impulsan más eso, pero creo que a veces depende de la misma voluntad del propio político el que decide apostar.

Para un número de ciudadanos cada vez mayor, las organizaciones políticas ya no son los vehículos válidos para intermediar con las instituciones y para trasladar las demandas ciudadanas. Las nuevas fórmulas para quienes consideran necesaria la intervención ciudadana en las decisiones de su entorno deben por tanto ser otras. En el ámbito municipal, la cercanía entre los gobernantes y los gobernados hace más posible establecer canales de intervención ciudadana en la gestión pública, cauces que muchas veces son facilitados por los gobiernos locales, también como modo de maximizar los votos. Así opina este *ciudadano* de uno de los municipios con más experiencias participativas de la Región:

Creo que es la ciudadanía la que debe codirigir, debe coparticipar, esa es la democracia, en total comunión con ese gobierno que le va dirigiendo cada día lo que quiere y después lo audita, le está pasando constantemente datos, es decir, no, no, quiero ver y quiero analizar, estás auditando concretamente esa labor del gobierno, y eso es lo que hace que el gobierno sea participativo y revierta en sus ciudadanos, sino participa, evidentemente lo deja a su suerte y puede salirle bien o no bien.

Pero cabe destacar que la mayoría de los ciudadanos y técnicos coinciden en señalar que es una cuestión transversal, que depende de ciudadanos comprometidos y de gobernantes con ganas de comprometerse como indica este ciudadano:

Puede ser la izquierda o la derecha, la democracia se adormece, en las dos esquinas, si el ciudadano está informado y comprometido, el político actúa, actúa porque ve que sus ciudadanos están informados y le preguntan, y si le preguntan se mueven.

Diferentes autores (Barbet, 2017; Cernadas, Chao y Pineda, 2017) señalan que los gobiernos con ideologías progresistas son los más tendentes a propiciar la puesta en marcha de planes de participación ciudadana. Sin embargo, la experiencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia es diferente: los dos municipios donde más trayectoria de experiencias participativas se han producido y donde han tenido mayor estabilidad en la década estudiada, han sido municipios con gobierno de diferentes ideologías: San Pedro del Pinatar y Molina de Segura.

Por tanto, que la posición ideológica afecte a la apuesta por experiencias participativas y a una mayor o menor conciencia participativa, o a la frecuencia y metodología de estas, es una relación que no ha podido encontrarse en el ámbito local de la Región de Murcia. Tal vez la diferencia en lo local está más en las convicciones propias de las personas encargadas de la política participativa y en la disposición del equipo técnico para ponerlas en marcha que en las siglas de la organización. También dependerá de las exigencias de la propia ciudadanía en cada municipio.

La expresión de la voluntad política, transformada en recursos técnicos, financieros y materiales que las autoridades destinan a los procesos participativos, es uno de los elementos relevantes que se deriva del análisis de la participación en el ámbito local. Si bien, hay que destacar, en relación con el contexto, que los mayores deseos e impulsos de participación suelen surgir cuando la sociedad está inmersa en periodos de dificultades, pues es cuando “hemos de tomar decisiones difíciles (...) necesitamos tomar decisiones sabias y, por esta razón, necesitamos políticas que fomenten y articulen la participación ciudadana”, es el momento de crear espacios “donde el intercambio de argumentos genere aprendizaje y contribuya a la calidad de la decisión” (Brugué, 2018, p. 158), no es el momento de equivocarse.

Es importante destacar que el periodo estudiado, momento en el que comienzan a surgir la mayoría de las experiencias más trascendentes de participación en los municipios de la Región, comienza con una crisis económica y financiera que ya por el año 2010 afecta de pleno a las instituciones y a la ciudadanía. En este momento, implicar a la ciudadanía se convierte en una forma de legitimar las decisiones de aquellas políticas que se pueden realizar desde la raquílica capacidad pública. La mayoría de las veces, más que fórmulas para el empoderamiento de la ciudadanía, se convierten en una manera de fortalecer el poder y de legitimar las decisiones de los representantes locales, que muchas veces dan una información sesgada y, por tanto, los resultados pueden ser manipulados (Del Pino y Colina, 2003). Este *político* afirma:

Fue un poco un fifty-fifty, vimos la necesidad que había y queríamos también hacer partícipes a todos estos ciudadanos. Entonces hubo un impulso por la formación municipal que estaba en aquel momento y bueno, con la necesidad que había decidimos crear esto (herramientas participativas).

Subyacen en los discursos las diferentes dimensiones desde las que se puede poner en práctica la participación ciudadana: desde el esfuerzo e impulso ciudadano, convencido de que su intervención en las decisiones públicas las hará más eficientes y responderán auténticamente a las necesidades reales del entorno, y aquellas impulsadas desde las instituciones por voluntad política del equipo de gobierno. Pero se tiene presente el requisito imprescindible de que, en algún momento, la ciudadanía debe acabar liderando (*técnico*):

Que se dé impulso al proceso, pero que en ese impulso lleve implícito que en un momento del proceso sean las asociaciones las que asuman el liderazgo y sean las asociaciones las que lo lleven adelante.

Otros piensan que los procesos de desafección política han sido el motor que ha activado a parte de los ciudadanos como indica este *político*:

La desafección política de la ciudadanía ha creado un impulso, pero este impulso ha sido en paralelo a las administraciones públicas.

Lo realmente concluyente es la necesidad, independientemente del origen del impulso, de que la voluntad política se transforme en recursos que sostengan y doten de estructura esas prácticas. En aquellos municipios donde la implicación de las autoridades locales es real y está alineada con la voluntad popular, las prácticas participativas tienen mayor recorrido.

En los casos estudiados, donde las experiencias han tenido mayor éxito, encontramos los dos modelos. Gobiernos que impulsan y que consiguen que el tejido asociativo del municipio se implique, como es el caso de San Pedro del Pinatar, y experiencias donde son los movimientos sociales los que exigen estos nuevos vehículos participativos, mostrándose receptivas las instituciones locales, como es el caso de Molina de Segura. Se observa que cuando no hay éxito en el impulso, venga de arriba o de abajo, es o bien porque no existe un tejido asociativo sólido y activo, o bien porque no se aplican metodologías adecuadas desde los gobiernos con los suficientes recursos para desarrollarlas.

Estos aspectos relativos al análisis del liderazgo no hacen sino poner de manifiesto los diferentes escenarios que existen dentro de los contextos locales. Es posible que confluyan o no el liderazgo institucional y ciudadano en el impulso de los proyectos participativos. Sin embargo, las dinámicas que se establecen muestran un esfuerzo de ambas partes, aunque casi siempre encontramos en el epicentro del debate, la importancia que para el éxito y continuidad de las experiencias tienen los recursos que dispone la administración. A su vez, se observa la idea compartida de la necesidad de un tránsito que va del impulso institucional al liderazgo de las asociaciones que deben acabar protagonizando los procesos.

La mayoría de los entrevistados de perfil técnico y político señalan, excepto los de los municipios de tamaño intermedio, una cierta apatía y descompromiso por parte de la gran mayoría de la ciudadanía, singularizándose principalmente en la gente joven. La excepción de los municipios de tamaño intermedio analizados destaca por tener proyectos planificados en el largo plazo y desde hace años con experiencias continuadas. Uno de los *técnicos* señala lo consustancial y positivo de asumir la participación ciudadana local como un principio reforzador de la democracia:

Es como un principio que hay que asumir que es necesario, igual que el de la transparencia o igual que el de la igualdad de oportunidades, u otros principios que la gestión tenemos que tener claro que debe ser así, y por lo tanto, no es una cuestión de eficiencia o eficacia, sino de cómo gestionar lo público, y la participación debe ser un elemento fundamental, se tiene que tener claro que para bien o para mal, tenemos que gestionar lo público con participación.

Es evidente que alcanzar niveles de madurez dentro de la cultura participativa requiere tiempo, impulso y planificación, algo que, según se afirma, queda muy alejado de los ciclos electorales:

Eso es difícil encontrarlo, que apuesten por proyectos a largo plazo, independientemente de los partidos políticos que estén, de los equipos de gobierno que estén, que se apostaran por proyectos para favorecer la participación.

Son procesos lentos como cualquier cambio cultural o social que afecte a algún elemento de la estructura social. Los técnicos de los municipios, excepto en los más pequeños en los que hay poca especialización, empiezan a estar formados, convirtiéndose en importantes motores de la participación municipal. Se empieza a sentir una especie de transición de unos fenómenos sociales a otros, de un perfil de administración, de ciudadano y de político, a otro.

Los técnicos son conscientes de que la transformación conlleva estimular las actitudes e intenciones cívicas, estimular para que el individuo asuma la responsabilidad de ser ciudadano, y en ello las instituciones tienen un papel decisivo para incitar en la población acciones motivadoras, con compromiso, con oportunidades para participar, inculcar conocimientos y también habilidades. Aquí la voluntad de los *cargos públicos* locales es la clave:

Este tipo de iniciativas sino tienen un impulso a la vez del gobierno municipal, sino existe por parte del gobierno municipal, un coliderazgo pues no sería posible, porque en definitiva es el gobierno municipal quien tiene, a través de su estructura, quien tiene y acumula todo el poder, y lo que hace a través de este instrumento es dejar en manos de la ciudadanía algunas parcelas de ese poder.

Si bien es cierto, como se señalaba anteriormente, las entrevistas están focalizadas en una parte de la sociedad civil organizada, que *de per se* en la actualidad es un tejido asociativo envejecido, sin relevo generacional, con costumbres asamblearias, y que ha vivido épocas anteriores de periodos sin libertad.

Esto, probablemente acaba sesgando el modelo participativo en los municipios, aunque es cierto que comienzan a hacerse esfuerzos por movilizar a la sociedad civil no organizada a través de experiencias de base individual dirigidas a toda la población, como son los Presupuestos Participativos, y otro tipo de experiencias dirigidas a los más jóvenes:

Se pueden articular mecanismos reales para que, por ejemplo, en este caso los jóvenes puedan decidir en que quieren destinar parte del presupuesto que tenemos en juventud o hacer cosas de este tipo.

Son diferentes los factores que influyen en el diseño de los modelos participativos, entre ellos la cantidad de poder que los gobiernos están dispuestos a ceder, o quiénes intervienen en los procesos. Pueden intervenir amplios sectores de la sociedad civil, organizada o no organizada, o sectores restringidos de la sociedad, lo que producirá de alguna forma, un efecto contrario al que pretenden las prácticas de la democracia directa; inclusión social y comprensión. También los modelos vendrán condicionados por su estabilidad y continuidad; si se trata de experiencias puntuales y casi experimentales, o si existe una cultura participativa en el municipio que ha convertido estas prácticas en costumbre y forman parte de la agenda política y ciudadana.

La ciudadanía se motiva, como afirman los técnicos por cuestiones tangibles como la dotación de obras y servicios o las infraestructuras, más que por cuestiones políticas menos perceptibles como la educación o la igualdad. Las infraestructuras y las necesidades materiales son todavía el principal motor de la movilización ciudadana en prácticas concretas, como indica esta *técnica* municipal:

Por ejemplo, solicitamos votación para el Plan de Obras y Servicios y sí tuvimos participación de la población porque el resultado conllevaba la ejecución de unas u otras obras. Estamos elaborando el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y se ha colgado una encuesta en la web. A pesar de ser muy sencilla y rápida, la participación es baja y eso que hacemos publicidad continuamente.

Se apunta al carácter puntual de la participación ciudadana y a la falta de estabilidad de los procesos. Es habitual encontrar en los municipios experiencias puntuales sobre la ubicación de ciertas infraestructuras o el uso de equipamientos. Pero es menos frecuente encontrar experiencias continuadas en el tiempo sobre otro tipo de políticas. Sin embargo, las experiencias continuas son un método para fomentar una cultura participativa que genere dinámicas participativas duraderas en el tiempo. Si algo señalan la mayoría de entrevistados es que hay un tejido asociativo muy amplio y numeroso, haciendo referencia a la densidad asociativa, pero titubean en la mayoría de los casos al señalar que sean activos, y cuando afirman que lo son, normalmente, los son en el impulso de su propia actividad dirigida hacia los asociados o el barrio, pero no tienen la intención de influir en las cuestiones de gobierno. Sin embargo, no es baladí que ya estén organizados y dispongan de una estructura, pues esto lleva a pensar que sólo hay que transformar el sentido de la acción y de la implicación de ese colectivo para incorporar la opinión de los ciudadanos en las decisiones del gobierno.

Que la sociedad se organiza no está en cuestión. Quizá las cuestiones debatidas están más enfocadas en la naturaleza de esas asociaciones y en la importancia de implicarlas en procesos de decisión pública. También destacan las necesidades de capacitar al asociacionismo en habilidades digitales como método de modernización para utilizar las nuevas oportunidades de la digitalización de la sociedad, y para que esas mismas asociaciones sean atractivas para generaciones de jóvenes que conviven entre el mundo virtual y el analógico.

En este sentido se apuntan las características principales del tejido asociativo en los municipios, destacando principalmente el envejecimiento y la ausencia de relevo generacional y con estructuras clásicas. No se crea tejido asociativo, sobre todo, entre la juventud que tiende a no organizarse formalmente, quizá porque las reglas del juego que se crearon y permanecen en el tejido asociativo clásico no suscitan la identificación de este colectivo. El hecho de que los jóvenes no participen en el asociacionismo más extendido no significa que no tengan, en muchas ocasiones, un comportamiento pro-social e intención de influir en su entorno. Conscientes de ello, en la mayoría de los municipios en los que se está apostando por implantar una cultura participativa, se tiene claro que las fórmulas para incorporar las opiniones de la sociedad civil más joven tienen que ser otras (*político*):

Me dan igual que no estén asociados, como es este caso, o como es, te vas a la pista, al skate park, y hay muchísimos chicos, pero no están asociados, pues yo quiero saber la opinión de ellos.

Sea como fuere y como resultado de lo anterior, podríamos subrayar que son muchas las formas que existen para participar, aunque las más comunes en los municipios regionales son aquellas de base asociativa y muchas veces puntuales para decidir sobre la ubicación o el uso que se le va a dar a una infraestructura. Se toman menos decisiones sobre otras materias del gobierno como las políticas sociales, educativas o de igualdad.

A esto se suma el nuevo paradigma que supone el incremento de las herramientas tecnológicas, que alteran el mundo de las relaciones con efectos en todos los procesos sociales. Los procesos tecnológicos y fenómenos como la globalización transforman el espacio, el tiempo, el poder y las identidades sociales. Sin embargo, el ámbito local sigue ofreciendo mayores posibilidades para el desarrollo de prácticas participativas, aunque se enfrenta a importantes limitaciones.

La administración precisa de adaptaciones y reformulaciones importantes, no solamente para asumir las nuevas formas de intervención ciudadana, sino para afrontar los efectos de la globalización y de las herramientas tecnológicas.

La elaboración de normativas municipales propias que regulen los procesos de participación ciudadana ha sido una cuestión muy debatida desde distintos sectores del ámbito municipal. Tanto es así, que la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) elaboró el marco general y las líneas estratégicas para su preparación en los diferentes ayuntamientos del territorio español. Sin embargo, la Constitución Española, en su artículo 9, deja al albur de las entidades locales la voluntad de regular el derecho

a la participación en la gestión pública, reconociendo la autonomía de las entidades locales en el artículo 140 del Título VIII: “La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos ayuntamientos”, de tal modo que la aprobación de estos instrumentos normativos será una cuestión exclusivamente de voluntad política.

Por tanto, es cierto que son muy pocos los que niegan la participación como una estrategia determinante para la resolución efectiva de problemas públicos. Pero estos avances progresivos en normativas: ¿acaban haciéndose efectivos?, ¿se implementan las regulaciones aprobadas? o ¿se acaban aplicando las normas establecidas para el juego de la participación?

Analizamos también la percepción de todos estos avances desde el punto de vista de los diferentes perfiles estudiados debido a que la aprobación de normativas es, junto al apoyo del gobierno en forma de recursos económicos, materiales y humanos, un indicador revelador de la concienciación institucional y una forma de reconocimiento formal a la participación ciudadana. Puede suponer a su vez el comienzo para establecer las bases de la estructura participativa.

La elaboración de normativa para regular los procesos se convierte en muchos casos en la primera experiencia participativa y divulgativa para dar a conocer la participación ciudadana en el ámbito de la gestión pública. No solamente se muestra el compromiso del gobierno, sino que se debate, se consulta y se opina sobre aquello que debe ser regulado. Se trata de experiencias participativas puntuales pero fundamentales como punto de partida para el fomento de la responsabilidad cívica. Este *ciudadano* señala:

Una vez tienes el reglamento pues ya puedes hacer un montón de cosas más sobre ese reglamento y fomentar que el ayuntamiento colabore más con las asociaciones.

Si en algo coinciden la mayoría de los técnicos entrevistados es en la necesidad de tener un marco normativo que fije las reglas del juego, que evite la arbitrariedad y que defina el marco de relaciones entre la ciudadanía y los órganos de gobierno. Los beneficios de la aprobación de reglamentos son prácticamente indiscutibles. Pero tan importante como su aprobación son las metodologías de elaboración para una posterior puesta en marcha de experiencias de éxito, así como una mayor consolidación de la estructura participativa y, por consiguiente, una mayor cultura de la participación.

En ellos se manifiesta la necesidad de una planificación estratégica de la participación como un valor esencial que otorga formalidad, solidez y constancia a los procesos, con el propósito de que no queden en meras anécdotas y que favorezcan el afianzamiento de la estructura participativa en los municipios.

Con todo, es pertinente admitir que, en la coyuntura actual, con la aprobación gradual de herramientas normativas en los municipios regionales y con sus esfuerzos de aplicación, aparece una oportunidad para profundizar en nuevos modelos de gobernabilidad y en una mayor calidad democrática.

La elaboración e implementación de instrumentos normativos, la existencia de un discurso de acuerdo y de desacuerdo, acaban ejerciendo influencia y compromiso político y ciudadano de quienes se implican. La puesta en marcha tanto de experiencias aisladas como continuas, de base asociativa e individual, dan lugar al surgimiento de la curiosidad participativa y de una incipiente cultura de la participación que mejorará la calidad democrática de nuestro sistema político.

Las normas participativas cumplen una triple función: por un lado, lograr una planificación estratégica de los procesos, definir los modelos de relación entre ciudadanía e institución, y regular las herramientas y los canales que permiten la participación.

La estructura participativa en un municipio se constituye con una ciudadanía comprometida e implicada, por tanto, con un movimiento asociativo fuerte, un gobierno con voluntad política para compartir el poder y establecer los cauces necesarios y los recursos para facilitar la participación, junto a una normativa que garantice regularidad e igualdad en los procesos. El éxito de las experiencias será una de las piezas que favorezca su continuidad, el elemento que sume entusiasmo y genere mayor compromiso y colaboración en las próximas prácticas.

Cabe resaltar aquí que, aunque existen una pluralidad de intereses en un mundo globalizado, es preciso recordar que mayoritariamente la ciudadanía se mueve por intereses próximos o locales. Si el logro de los objetivos propuestos en las experiencias es exitoso acabará contagiándose el entusiasmo, y el retorno positivo acabará estimulando la participación ciudadana y el deseo por colaborar en la solución de los problemas que afectan a su entorno. Así lo expresan varias *técnicas* de participación ciudadana de diferentes entidades locales:

Todo esto genera una cultura participativa y sobre todo el ciudadano, sea asociado o no asociado, que ve que su participación o su aportación en un cuestionario se ha visto reflejada en algo que se ha hecho verdad.

Se trata de, para afrontar la crisis de legitimidad del sistema político, convertir la participación ciudadana en una oportunidad que permita extender un comportamiento cívico. Para ello, son precisos nuevos e innovadores espacios participativos y soluciones contundentes e innovadoras que impliquen a la ciudadanía, permitan afrontar los nuevos desafíos y encontrar las soluciones a los actuales problemas sociales. En este sentido, es fácil convenir la necesidad de una estructura participativa que permita planificar y estructurar la participación, con el apoyo institucional y el compromiso ciudadano.

En las sociedades actuales, el tiempo tiene un precio muy alto dada su escasez y estará bien invertido si son mayores los beneficios obtenidos, en forma de satisfacciones, consecución de objetivos, solución a los problemas, etc., que los costos que implica participar. El apoyo institucional y el papel de las administraciones se torna, por tanto, clave para que la balanza sea positiva.

Hablar de funcionalidad o utilidad alta supone referirse a las experiencias positivas o de éxito que se han tenido respecto a las prácticas participativas y que motivan al

ciudadano para repetir la experiencia. El éxito, en esta ocasión, puede definirse como el contrario del sentido de frustración y fomenta un mayor compromiso cívico y un mayor activismo social por la defensa de intereses generales, pero sobre todo locales.

El apoyo institucional se convierte también en una forma de hacer que la gente acabe organizándose para recibir así el compromiso y el apoyo de la administración. Se constituyen para hacerse cargo de sus asuntos, pero también para recibir ayuda institucional en forma de subvenciones u otros dispositivos materiales. El hecho de tener que estar organizado para poder recibir una subvención, como afirma este *técnico*, se convierte en una forma de regulación social:

La gente sabe que si quiere recibir ese apoyo institucional tiene que estar asociado, y el estar asociado a la misma vez, hace que sea más fuerte y que haya mayor compromiso en el desarrollo de la actividad en defensa de los intereses de ese colectivo.

El apoyo de las instituciones a los colectivos y asociaciones obliga al desarrollo de actividades que justifiquen esa confianza, y para ello debe existir una planificación estratégica, tanto de la administración como de la organización. La consecuencia de esta planificación es la motivación de desarrollar lo planeado, eso fortalece al grupo y supone un compromiso cívico con la comunidad, pues han de devolver en forma de actividades e implicación el apoyo que la principal institución municipal les ha prestado.

Si añadimos una planificación estratégica, y consensos políticos para que las experiencias permanezcan en el tiempo, permitiría fortalecer el tejido asociativo. Si se suma que las experiencias se transforman en mejoras para la ciudadanía y el entorno, se cultivará un compromiso recíproco, una corresponsabilidad mutua entre gobiernos locales y ciudadanía.

Dadas las dificultades propias de la estructura municipal para su transformación, ampliación de plantillas, de recursos y el traslado de ese compromiso institucional con las nuevas formas de gobernanza, lo óptimo es que concurra una alianza o pacto político entre todas las fuerzas políticas con representación institucional. El afianzamiento de todos estos factores, “puestos a ‘fuego lento’”, como dice una *técnica* municipal, generará el caldo de cultivo necesario para el desarrollo de esa nueva cultura democrática y todo lo que de ello se deriva: cohesión social (fortalecimiento identitario), nuevas alianzas (de espacios de enfrentamiento a espacios de colaboración), nuevo modelo de relaciones entre institución y sociedad y nuevos espacios de gobernanza.

Sembrar una cultura participativa requiere entendimiento, y para que no dejemos de identificarnos con el grupo es necesario que no se polaricen las actitudes afectiva e ideológicamente como indica el discurso de este *político*, cuestión que se repite en muchos municipios:

En 2019 no se realizaron Presupuestos Participativos en Cartagena porque se quedó gobernando en minoría el Partido Socialista y no consiguió el apoyo del resto de partidos para llevarlos a cabo.

En este sentido, el consenso entre las élites políticas se convierte en algo imprescindible para conseguir una cultura del diálogo y del consenso. En los escenarios locales deben planearse estrategias en el medio y largo plazo, que permitan sensibilizar, así como entrenar a los gobiernos y a la ciudadanía en la importancia de establecer nuevos paradigmas que favorezcan las condiciones para la transformación social. Para sentar estas bases es preciso lograr el consenso político de las *organizaciones políticas*.

Desde el ámbito académico se considera el espacio local como el más propicio para el desarrollo de las prácticas participativas (Schneider, 2007). Sin embargo, esta entidad política menor no está carente de dificultades como la propia estructura administrativa, la falta de motivación de la ciudadanía o la debilidad del tejido asociativo. También constituyen limitaciones la ausencia de consensos políticos o la falta de voluntad política de alguno de los actores que participan en la estructura participativa, así como el alto esfuerzo que exige mantenerse en los procesos y en las relaciones con el poder. Esta inversión de tiempo, atendiendo a la desigual distribución de este recurso entre hombres y mujeres en nuestra sociedad, así como entre tramos de edad, hace que exista una vinculación del tejido asociativo con el envejecimiento y masculinización del mismo. No obstante, aún con todas estas dificultades, el entono municipal ofrece mayores oportunidades y posibilidades de participación que el espacio supramunicipal para las expresiones participativas. A lo largo de este extenso análisis se han estudiado las dificultades de la participación apreciadas en el contenido de las entrevistas.

En la actualidad se dispone de nuevos medios tecnológicos que unidos a las formas tradicionales de participación proporcionan combinaciones apasionantes para ampliar la toma de decisiones. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) se suman a las nuevas transformaciones sociales, y establecen nuevos tableros de juego con innovadoras oportunidades. Pero estos nuevos escenarios virtuales son imprevisibles y nada controlables, al menos por parte de los actores clásicos y las élites políticas.

El significado de comunidad ha ido modificándose en las últimas décadas. Fenster (2005) estudia los vínculos que se producen en la era de la globalización, entre la gestión del territorio por parte de la ciudadanía y las cuestiones de identidad alejadas del territorio. La capacidad de abstracción también marcará los modos de participar, pues el territorio se acerca o aleja, según se contemple el mundo.

En el actual contexto surgen nuevas comunidades cibernéticas y aspectos novedosos que generan modernas formas de sentir pertenencia a un espacio, a una colectividad o a identificarse con un asunto de interés. Pero no solo es el contexto y las formas de relacionarse lo que cambia, también cambian las finalidades o naturaleza de las nuevas agrupaciones preocupadas por cuestiones concretas de mayor alcance y sus funciones de influencia. Son formas transformadoras de los modos convencionales de relación y generadoras de innovadores cauces para la participación que permiten espacios más plurales, integradores y modernos.

Estos espacios, en los que la intervención de los Estados no está lo suficientemente regulada, se convierten en oportunidades de interconexión entre problemáticas compartidas entre

diferentes sectores sociales y territorios; son comunidades que admiten que movimientos, antes locales, se puedan tornar globales. Por tanto, lugar como espacio físico y sentido de pertenencia ya no son tan inseparables como lo fueron en el pasado.

Esta investigación se centra en las formas clásicas de participación en los municipios de la Región, sin entrar a investigar la formación específica de otro tipo de comunidades virtuales que integradas a los procesos podrían suponer la forma de integrar a las nuevas generaciones en las nuevas experiencias locales. Además, tendría el efecto de trascender lo local en global. La virtualidad que permiten las nuevas herramientas digitales supondría trascender el ámbito municipal y, en el caso de interactuar con instituciones, hacerlo con aquellas de carácter supramunicipal.

De ahí, qué todavía a caballo de dos mundos, se noten las consecuencias en el vaciamiento del tejido asociativo tradicional, el envejecimiento del mismo y la brecha digital, principales dificultades de la participación ciudadana municipal. Las nuevas formas de comunicarse y relacionarse basadas en tecnologías digitales marcan nuevos tableros de juego con innovadoras oportunidades. Ofreciendo innovadoras herramientas para mejorar la calidad democrática y facilitando la inclusión de distintos sectores de la sociedad. Como explica Lévy (2004) haciendo surgir ideas como la de democracia en tiempo real.

Eso hace realmente complejo que las experiencias trasciendan del ámbito municipal y que se pueda atraer a un sector de la sociedad que está totalmente familiarizado con este tipo de instrumentos y lenguaje. El giro digital y las nuevas sociabilidades asociadas ha generado el surgimiento de nuevas comunidades virtuales en el ámbito de la participación que deben ser implicadas en los procesos de toma de decisiones políticas. Si no se tiene en cuenta la nueva comunidad que interactúa en el espacio virtual se estará debilitando la gobernabilidad y, por tanto, la calidad de las democracias actuales y futuras. La no sincronización e integración de las comunidades analógica, propia del tejido asociativo clásico, y digital en las prácticas participativas institucionales, supone una visión incompleta de la realidad social.

| Conclusiones |

En este artículo se han analizado las diferentes dimensiones del fenómeno, entre ellas: la propia estructura administrativa altamente burocratizada, la falta de motivación de la ciudadanía o la debilidad del tejido asociativo que no se adapta a los procesos de digitalización. Además, la ausencia de consensos políticos o falta de voluntad de las autoridades, el alto esfuerzo que exige mantenerse en los procesos y en las relaciones de poder. Esta inversión de tiempo, atendiendo a la desigual distribución de este recurso entre hombres y mujeres, así como entre grupos etarios, vincula al tejido asociativo con el envejecimiento y su masculinización.

De esta forma, los procesos de participación se ajustan a las características del contexto, trascendiendo entre la alineación de la capacidad de participar (ciudadanía) y, la oportunidad de hacerlo (institución). Así, las entidades locales no deben limitarse

a crear espacios abiertos a la participación, sino que deben generar las oportunidades adecuadas para que la ciudadanía pueda ocupar esos espacios, es decir, potenciar la capacidad de participar. De otra manera, si no existe una alineación entre oportunidades y capacidades surge la insatisfacción de los de abajo y la frustración de los de arriba.

En el ámbito local, las instituciones públicas mediante su voluntad política dotarán los procesos de normativas legales y las experiencias de contenido a través de la cesión de poder, así como de recursos disponibles para crear una estructura sólida de participación. Las administraciones públicas locales han intentado luchar contra sentimientos de frustración, intentando aumentar la percepción de la utilidad de los procesos en la toma de decisiones como mecanismo de motivación.

Entre los condicionantes está el tamaño de los municipios, los recursos disponibles, la capacidad ciudadana para participar en los procesos, la cantidad de poder cedido, y el grado de conflictividad política que suponen los procedimientos en cada uno de los municipios. Es importante resaltar estas características porque las oportunidades participativas que proponen los ayuntamientos no son tan heterogéneas y no tienen por qué ser válidas para toda la diversidad, lo que ayuda a explicar por qué a mayor complejidad social, menos funcionan los canales participativos.

Dentro de la sociedad civil existen sectores mejores posicionados, debido a que canalizan los procesos y asumen una posición privilegiada respecto de las autoridades locales pervirtiendo el sentido cívico de la participación. Si bien, las personas en situación de vulnerabilidad y exclusión social quedan al margen de las decisiones; también la ausencia de jóvenes y mujeres. La formación de redes de dependencia clientelar es uno de los riesgos limitantes para el desarrollo de la participación ciudadana. Dicho de otro modo, el entramado de relaciones que se establece en la gestión de los asuntos públicos puede hacer que se genere “un gran interés (de los actores) en no perder su posición y, por tanto, pretende controlar, incluso limitar, el acceso a ese espacio de nuevos actores” (Subirats, 2012, p.6).

Otros elementos importantes son la percepción de utilidad de las experiencias y la relación entre ideología del partido del gobierno local y la puesta en marcha y consolidación de procesos de participación ciudadana. En primer lugar, las buenas prácticas participativas ayudan a perfilar unas políticas públicas desde la necesidad real, pues canalizar las problemáticas de la ciudadanía. De lo contrario, si su esfuerzo no se materializa y sus expectativas no se cumplen, los ciudadanos decepcionados no volverán a participar. En segundo lugar, se puede observar que los diferentes gobiernos de la Región de Murcia, independientemente de su ideología, parecen estar en una dinámica de desarrollo de prácticas participativas. Sin embargo, la intensidad de la participación parece deberse más a cuestiones de tamaño poblacional y recursos disponibles, así como de la conciencia participativa de los encargados públicos.

En el ámbito social, la ideología puede presentarse como una fuente de conflicto y un factor limitante que debilita el tejido asociativo. Si bien, una alta polarización ideológica afecta al compromiso colectivo, los municipios con procesos participativos maduros acaban desarrollando pactos para dar estabilidad a las prácticas. No obstante, la desconfianza

que la ciudadanía siente hacia el sistema de partidos puede ser motor claro para el impulso de experiencias participativas. Se producen una dualidad entre los que se alejan de la gestión y quienes se activan e interesan por la defensa del bien común reflejándose en una mayor actividad ciudadana y mayores exigencias de prácticas participativas.

Por otro lado, se puede afirmar que el número de habitantes es clave para el funcionamiento de los procesos. Los municipios de tamaño intermedio y grandes establecen estructuras administrativas que incluyen la participación como un eslabón más de la administración. Se observa que en los municipios más grandes es más complejo poner en marcha procesos participativos. Quizá la lejanía de las estructuras de gobierno, la gran complejidad social que en ellos existe, la falta de cohesión social y territorial, etc., son los elementos que ayudan a explicar la dificultad de poner en marcha y consolidar proyectos participativos en las grandes ciudades. Los municipios más pequeños (T1 y T2) no se ven afectados por la variabilidad de la población, ni por la complejidad de la convivencia entre diferentes sectores sociales. En estos casos, el desarrollo de experiencias está más vinculado a la voluntad política del gobierno y a la capacidad de invertir recursos financieros y humanos, que a aspectos de heterogeneidad poblacional.

La mayoría de los gobiernos locales de la Región se quedan en niveles bajos de intensidad participativa. Alcanzan a ofrecer información sobre las decisiones que se tomarán por parte de los gobiernos y quienes más lejos llegan se limitan a recoger opiniones y con suerte a hacer consultas no vinculantes. En muy pocas circunstancias se alcanza el nivel de la codecisión. La experiencia que alcanza un mayor nivel de co-decisión es la de los presupuestos participativos que logran estabilidad en dos municipios de tamaño medio. En estas ciudades medianas los ciudadanos deciden sobre el gasto público de una parte de los presupuestos municipales (parte preestablecida por el gobierno), y alguna experiencia de consulta puntual (normalmente vinculada a infraestructuras). Así, la intensidad de la participación local en la Región de Murcia puede afirmarse que es baja en los niveles de decisión.

| Referencias |

Almond, G. y Verba, S. (1970). *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Fundación de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada.

Barbet, B. (2017). La crisis de legitimidad del poder legislativo: alcance y causas de la crisis del sistema de representación parlamentaria. En F. González; G. Damiani y J. Fernández-Albertos (Eds.), *¿Quién manda aquí? La crisis global de la democracia representativa* (pp. 131-166). Debate.

Baudrillard, J. (2009). *La sociedad de consumo. Sus mitos, sus estructuras*. Siglo XXI de España Editores.

Blas, A. y Ibarra, P. (2006). La participación: estado de la cuestión. *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, 39, 1-42.

Brugué, Q. (2018). Los ritmos y los tumbos de la participación ciudadana. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 16, 154-187.

Cernadas, A., Chao, L. y Pineda, N. (2017). Participación ciudadana: de la participación en la gestión a la gestión de la participación. *Política y sociedad*, 54(1), 163-189.

Del Pino, E. y Colino, C. (2003). Nuevas formas de participación en los gobiernos locales. *Fundación Alternativas*. (F. A. Barcelona, Ed.). <https://www.fundacionalternativas.org/estudios-de-progreso/documentos/documentos-de-trabajo/las-nuevas-formas-de-participacion-en-los-gobiernos-locales>

FEMP (2002). *La Participación Ciudadana en los Ayuntamientos. Memoria de la investigación sobre la implantación del área, sus recursos, su desarrollo orgánico, los niveles y ámbitos de participación y si entorno asociativo*. Federación Española de Municipios y Provincias. <http://documentos.femp.es>

Fenster, T. (2005). Identity issues and local governance: Woman's everyday life in the city. *Social Identities*, 11(1), 21-36.

Font, J. (coord.) (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel.

Galais, C., Corrochano, D. y Fontcuberta, P. (2011). ¿Por qué se ponen en marcha los procesos participativos? En J. Font (coord.), *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces* (pp. 35-58). Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.

Lévy, P. (2004). *Inteligencia colectiva: por una antropología del ciberespacio*. Biblioteca Virtual em Saúde. BIREME. OPS. OMS. <http://inteligenciacolectiva.bvsalud.org>

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

Megías, A. (2020). Una década de crisis de desafección: los cambios en su naturaleza. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 169, 103-122. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.169.103>

Schneider, C. (2007). La participación ciudadana en el Gobierno de Buenos Aires (1996-2004): el contexto político como explicación. *Working Paper*. CIDOB.

Shand, D. y Arnberg, M. (1996). *Responsive Government: Service Quality Initiatives*, OECD.

Subirats, J. (2012). Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 54, 1-15.

| Notas biográficas |

Esther Clavero Mira es licenciada en Sociología por la Universidad de Alicante y Doctora en Sociología por la Universidad de Murcia. Desde 2010 es Profesora del Departamento de Sociología de la Universidad de Murcia. Investigadora del CEMOP (Centro de Estudios Murcianos de Opinión Pública), y del Observatorio de la Exclusión social de la Universidad de Murcia desde el año 2012. Miembro del CEMUGE (Centro de Estudios de las Mujeres y de Género), y del equipo de investigación de la Cátedra Abierta de Innovación y Participación de la Universidad de Murcia, así como miembro del Grupo de Transferencia del Conocimiento “Estudios Sociológicos” de la Universidad de Murcia. Desde 2007 hasta enero de 2021 ha desempeñado responsabilidades públicas y políticas en diferentes administraciones regionales y locales. Ha sido miembro del Consejo Social de la Universidad de Murcia entre 2011 y 2015, así como del Consejo Interuniversitario de la Región de Murcia.

Agustín García Egea es graduado en Sociología por la Universidad de Murcia. Máster Avanzado en Análisis de datos multivariante y Big Data por la Universidad de Salamanca. Doctorando en Programa de Doctorado en Sociedad, Desarrollo y Relaciones Laborales (Universidad de Murcia). En la actualidad, es profesor en la Facultad de Turismo (Centro Adscrito a la Universidad de Murcia). Su principal línea de investigación estudia las transformaciones del mercado laboral debido al impacto de las TIC en los procesos *plataformización* del trabajo.

| Anexo I |

Tabla 1. Partido político del alcalde/sa y tramos en los municipios seleccionados 2010-2020

TRAMOS	MUNICIPIOS	PARTIDOS GOBIERNO [2010-2020]			
		Elecciones			
		2007	2011	2015	2019
T1	Campos del Río	PSOE	PP	PSOE	PSOE
	Ulea	PP	PP	PP	PP
T2	Santomera	PP	PP	PP	Independientes ² /PSOE
	Caravaca	PSOE	PP	PP	PP
T3	Archena	PP	PP	PP	PP
	San Pedro del Pinatar	PSOE	PP	PP	PP
T4	Molina de Segura	PP	PP	PP/PSOE	PSOE
	Cartagena	PP	PP	MC/PSOE	No adscritos ³ /PP

² La Plataforma vecinal “Alternativa por Santomera” está formada por un grupo de personas, con inquietudes sociales, ecologistas, feministas, culturales y políticas, que se presenta por primera vez a las elecciones municipales en el año 2015.

³ Concejales del PSOE expulsados por la organización tras el pleno de constitución del Ayuntamiento de Cartagena en las elecciones de 2019.

Fuente: *Elaboración propia*.