

II JORNADAS DE SOCIOLOGÍA POLÍTICA

¿MAS ALLÁ DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA?

Madrid, 11 – 12 septiembre-2003

"Participación ciudadana y administración local en Galicia"

Andrés Cernadas Ramos

cernadas@usc.es

Universidad de Santiago de Compostela

Rocio Fentanes Fortes

rociofentanes@mixmail.com

Universidad de Santiago de Compostela

Resumen

En el presente trabajo intentamos adentrarnos en el ámbito de la administración municipal en Galicia para conocer cuáles son las principales vías de participación no electoral utilizadas así como su grado de implantación, institucionalización y aceptación. Con ese objetivo, se realizó un importante trabajo de campo que nos permitió tener un conocimiento directo y con datos de primer orden, del estado de la cuestión, detectar algunas de las variables relevantes relacionadas con la participación, conocer la sensibilidad y el comportamiento que presentan los diferentes partidos políticos frente a otras formas de participación más allá de las consultas electorales y describir la situación real en este momento en Galicia. Para ello, se analiza tanto la información cuantitativa de referencia como los aspectos cualitativos a través de los mecanismos de participación utilizados por los ciudadanos, con el objetivo de conocer las características básicas (volumen, frecuencia, calidad, patrones de comportamiento...) de dicha participación.

Palabras clave: participación ciudadana, cultura política, Galicia, asociacionismo, administración local.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. La renovación democrática

En el ámbito de la discusión académica asistimos en la actualidad a un debate sobre la necesidad de renovación democrática en toda Europa. Tanto en el campo de la teoría normativa -de la mano del republicanismo o la democracia participativa y deliberativa- como en el de los estudios empíricos, que remiten a la idea de *governance*, el diseño institucional o el capital social; existe una creciente preocupación por aspectos tales como la rendición de cuentas -*accountability*- o la receptividad ante las demandas de la ciudadanía -*responsiveness*-.

Las posibilidades para la política son múltiples y se presentan en casi todos los ámbitos de la sociedad; por ello se requiere que la democracia pase a ser concebida como una respuesta a la política en general. Algunos de los criterios que permiten identificar el grado de democratización son: el número de participantes en la toma de decisiones, el número de dominios de la vida bajo control democrático, y el grado en el cual el control democrático es sustantivo y no simbólico. En este sentido, cualquier movimiento positivo en alguno de estos tres criterios se interpreta como una profundización en la democratización, que debe, en cualquier caso, ser perseguida tanto en el ámbito del Estado, la economía, la sociedad civil o el sistema internacional.

El interés por la renovación de la democracia coincide en la actualidad con la creciente demanda de eficacia y calidad en las políticas y servicios públicos. Es en este marco de análisis acerca de las vías de profundización en la democracia en el que se inserta el presente trabajo.

El gobierno democrático tradicional se encuentra con numerosas dificultades para poder reaccionar ante un entorno cada vez más complejo, debido a la creciente interdependencia de los problemas públicos. Constituye además un lugar común la afirmación de que ningún actor cuenta con la información necesaria para dar respuesta a la diversidad de problemas a los que se ha de hacer frente. Se plantea por ello una situación en la cual, idealmente, las instituciones políticas ya no ejercen el monopolio de la acción de dirigir la sociedad; puesto que se vuelve indispensable la toma en consideración de los intereses y las percepciones de la ciudadanía.

La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones resultaría por tanto deseable debido a las propias características de las políticas locales, esto es, el hecho de que afecten a una gran variedad de intereses y que repercutan en numerosos ámbitos de actuación; lo cual conlleva la necesidad de adoptar enfoques integradores. Además, las ventajas que se derivan de la participación de los ciudadanos no sólo se vinculan a mejoras en el proceso decisonal, sino que también afectan a la factibilidad de la implementación.

La apertura de nuevos espacios de participación y toma de decisiones amplía el escenario político, pues permite la entrada en el mismo de numerosos actores

anteriormente excluidos. Las diferencias de intensidad en la participación remiten a la clásica escala de información, consulta, codecisión y cogestión, entendiendo que este último constituye el máximo nivel de implicación de la ciudadanía, muy pocas veces alcanzado en la práctica.

1.2. El valor de la participación

En el plano normativo, se destaca que la participación democrática tiene un valor intrínseco que va más allá de la mera protección de intereses, por cuanto aquélla viene a proporcionar importantes medios para el desarrollo de las capacidades de los individuos. Se considera que el hecho de que los ciudadanos tengan la oportunidad de participar en las decisiones colectivas permite que desarrollen la capacidad de pensar sobre sus propias necesidades en relación con las necesidades de las demás personas. Además, idealmente, sólo la participación puede dar a las personas una conciencia de relación activa con las instituciones y procesos sociales. Este argumento básico a favor del valor intrínseco de las instituciones democráticas participativas fue expuesto en la tradición clásica por Rousseau y J.S. Mill.

Carole Pateman (Pateman, 1970) parte de la lectura de los clásicos para concluir que existe una interrelación entre las estructuras de autoridad de las instituciones y las actitudes de los individuos. La razón primordial para valorar la participación es, pues, según Pateman, su función educativa, que se refiere tanto al aspecto psicológico como a la adquisición de práctica en los procedimientos democráticos. Para la autora, esto sería especialmente válido a pequeña escala; por ello la política local aparece como marco idóneo para fomentar la participación.

No obstante, la afirmación de que la esfera pública se vuelve cada vez más despolitizada (Habermas, 1987) parece estar plenamente vigente, por cuanto las reivindicaciones normativas de justicia se traducen en meros reflejos de los deseos de los grupos; y en modo alguno se presta atención al elemento de la deliberación pública que es característico de lo político.

El ámbito público debería, contrariamente, resolver los desacuerdos y tomar las decisiones prestando atención a las reivindicaciones y razones de los ciudadanos. La óptica deliberativa vendría a configurarse como superación del limitado horizonte clásico de la política concebida unilateralmente como expresión conflictiva de intereses exógenos. La deliberación, entendida como aprendizaje que transforma y genera ulteriores preferencias, lleva implícita una transformación sustantiva de los ciudadanos, que niega la tradicional distinción entre ciudadanos informados y dotados de preferencias completas y aquellos otros que desconocen sus verdaderos intereses.

En el modelo propuesto por Gutmann y Thompson (Gutmann y Thompson, 1996) los ciudadanos, como deliberadores, se mueven entre principios generales y juicios sobre circunstancias particulares, modificándolos a la luz de las apreciaciones de los demás. La mayor contribución de una perspectiva deliberativa es que ayuda a los ciudadanos a tratarse unos a otros con respeto mutuo, a pesar de que existan desacuerdos entre ellos. En este sentido, el proceso de la política se caracterizará por la reciprocidad, la publicidad y la *accountability*. Las decisiones políticas deben ser, sobre todo, justificables ante todos aquellos a los que van destinadas. No se trata de que la deliberación garantice por sí misma la justicia social, pero, en ausencia de aquella, los ciudadanos no podrían justificar muchos procedimientos controvertidos y diferentes derechos ante los demás.

Existen numerosas perspectivas, sin embargo, que expresan escepticismo acerca de la justicia de la democracia participativa, porque dudan de que el hecho de abrir la posibilidad de participación a los ciudadanos conduzca necesariamente a resultados justos, ante la posibilidad de que los grupos cuyos intereses entran en conflicto difieran en número y privilegio.

1.3. Participación y democracia representativa

Las propuestas participativas no plantean la sustitución de la democracia representativa -que centra su atención en los procesos electorales-, sino que pretenden complementarla a través de mecanismos que se basan en la democracia directa. Se parte de considerar que la democracia representativa resulta insuficiente para canalizar todas las posibilidades de intervención ciudadana en los asuntos públicos. La diversidad política y social se resuelve en el gobierno tradicional a través de dos instituciones, como son los partidos y las elecciones; pero, tal y como señalan Blanco y Gomà *“las preferencias de la ciudadanía son extremadamente más ricas y complejas que los factores a través de los cuales se establece la relación entre los partidos y sus bases electorales”* (Blanco y Gomà, 2002: 30)

La abstención electoral, la crisis de confianza en las instituciones y en los partidos, y la incapacidad de procesar nuevas demandas y conflictos emergentes serían algunos de los factores que parecen reclamar la puesta en marcha de mecanismos de participación. Numerosos autores entienden que los bajos niveles de participación política constituyen un síntoma de desconexión entre el sistema político y el electorado.

Existen numerosas promesas democráticas que no han hallado cumplimiento. En este sentido, como señala Bobbio, citado por Warren (Warren, 2001), la representación resultó ser un mero reflejo de los intereses de grupos de opinión organizados -y no un reflejo de los intereses y opiniones de los individuos-, al tiempo que las democracias representativas no consiguieron extender los espacios dentro de los cuales se toman las decisiones democráticamente.

La realidad contemporánea vendría, en este sentido, a dificultar todavía más el cumplimiento de las promesas democráticas debido a diversos factores, como los conocimientos que requieren las nuevas tecnologías, que dificultan la participación de muchos ciudadanos en las decisiones colectivas; o el aumento de las demandas de los ciudadanos, entre otros, por cuanto viene a generar situaciones ingobernables.

Las propuestas que defienden la participación ciudadana inciden en que ésta resulta beneficiosa tanto desde la perspectiva del control ciudadano del Estado o perspectiva de

input, como en lo relativo a la mejora de la perspectiva de *output*, que hace referencia a los resultados de las políticas.

En los últimos años se han dado algunos avances en la línea de intentar dotar de mayor protagonismo a los ciudadanos, pero son solamente hechos puntuales en lo que se refiere a la innovación de los tradicionales procesos democráticos. El ámbito en el que se ha dado un más claro avance en este sentido es el de los gobiernos municipales.

1.4. La Administración Local como marco para la participación

Para los partidarios de incrementar las vías de participación, ésta permitiría acortar la distancia entre los ciudadanos y las instituciones, mejorar la comprensión ciudadana de los asuntos públicos, estimular la responsabilidad por las necesidades y los problemas colectivos, reducir las diferencias en la distribución del poder e incluso dotar a las decisiones públicas de mayor legitimidad.

Se considera que el déficit democrático o la opacidad en la toma de decisiones podrían hallar solución más fácilmente en el nivel local. El gobierno local se considera el ámbito más adecuado para la renovación democrática, pues se perfila como el primer nivel donde lo particular pierde parte de su sentido y comienza a cobrar relevancia la dimensión de lo colectivo.

En este sentido, y a grandes rasgos, los gobiernos locales pueden adoptar una amplia variedad de acciones para la promoción de una mayor participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia. Así, entre otras opciones, podemos referirnos a la creación de consejos ciudadanos, a los mecanismos de democracia directa o a los presupuestos participativos.

El *nuevo localismo* vendría a configurarse, pues, como una tendencia de carácter general que muestra la adecuación de los gobiernos municipales para la puesta en marcha de procesos de desarrollo social, económico y político; así como para la

provisión de servicios públicos en particular (Clarke, 1993); (Navarro, 1998: cap 2). La generación de nuevas formas de gobernabilidad a nivel local, mediante la intensificación de las relaciones entre gobierno y actores privados, resulta esencial para la consolidación de la actual tendencia neolocalista.

Los intentos de reestructurar las pautas de interacción entre el estado y la sociedad civil a nivel local siguen diversas líneas: la creación de ámbitos de discusión en los que tienen cabida grupos de representación de intereses, como por ejemplo consejos consultivos u órganos de gestión descentralizada de servicios; la incorporación de actores privados a la provisión de servicios públicos municipales; y finalmente, los procesos tendentes a cooperar con las asociaciones civiles, mediante subvenciones, cesión de locales, etc

El gobierno local se considera, por tanto, como un escenario privilegiado para la puesta en marcha de experiencias de participación ciudadana, y es, sin duda, el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en esta línea. Las razones por las cuales se considera el ámbito municipal como el espacio más adecuado para llevar a la práctica las políticas de participación son las siguientes:

La cercanía y accesibilidad del ámbito municipal

Asistimos a una creciente revalorización de lo local como ente bajo el cual se debe gestar una adecuación de las instituciones a la nueva realidad social. La administración local se vincula con las ideas de cercanía y accesibilidad, y es considerada como la más receptiva y participativa. El gobierno local debe dar cabida a la diversidad de demandas sociales, lo cual crea la necesidad de repensar el rol que las instituciones locales deben jugar. La equidad, la accesibilidad y la posibilidad de participación para las personas con distintas demandas se vuelve un elemento esencial para garantizar la posibilidad de gobernabilidad local.

Es la vía de conexión más inmediata entre gobierno y sociedad civil

La administración local es la principal vía de conexión entre el gobierno y los actores de la sociedad civil. De este modo, el estrecho vínculo de los gobiernos locales con la

ciudadanía, junto con el aumento de las capacidades políticas de los municipios, haría que la participación efectiva de la población en los asuntos públicos se convirtiese en un canal bajo el cual dar voz a toda la pluralidad social. La participación efectiva en el gobierno local contribuiría a la formación de una ciudadanía plural.

Permite la inclusión de los individuos y colectivos en los asuntos públicos

Existe la percepción por parte de la ciudadanía de que las administraciones locales tienen más posibilidades de crear las condiciones para la inclusión de los individuos y de los colectivos interesados en las cuestiones públicas. Adicionalmente, el sentimiento de comunidad de los propios individuos, las capacidades que el gobierno municipal tiene para atender y priorizar las demandas de los ciudadanos, y la posibilidad de crear espacios que faciliten en debate público, sitúan a los Ayuntamientos por encima de otras administraciones públicas en la búsqueda de receptividad.

El gobierno local debe, por tanto, aprovechar la cercanía de la que dispone con la sociedad civil para escuchar sus demandas e intentar darles respuesta. Resulta fundamental que la ciudadanía disponga de oportunidades para expresar cuáles sus prioridades y conocer cuáles son las preferencias de los demás ciudadanos.

El objeto de estudio del presente trabajo se ciñe al ámbito de la Administración local en Galicia. Se debe tener en cuenta, pues, cuáles son las notas características de la Administración local gallega en el momento actual. En este sentido, el contexto de modernización administrativa -de implantación de nuevas tecnologías de comunicación y de cambios tanto en el papel de la administración como en las expectativas de los ciudadanos- convive con factores más propios de las primeras fases de desarrollo del municipalismo.

Existen diversos condicionantes que inciden negativamente en la puesta en marcha de políticas participativas. No debe olvidarse que “el presupuesto medio de los municipios gallegos equivale al 56% del presupuesto medio que gestionan los municipios españoles, al tiempo que los ingresos tributarios representan tan solo el 38% de la cifra española (Álvarez, 2003)

En este sentido, la necesidad de profundizar en las vías de participación de la ciudadanía debe entenderse de manera simultánea a otro tipo de transformaciones que necesita el municipalismo gallego, relativas a la superación de la inhibición fiscal, la modernización de los procesos de gestión, la mejora de la cualificación del personal al servicio de las entidades locales, o la realización de una nueva distribución de competencias entre administraciones territoriales en el marco del pacto local. Es preciso realizar una reflexión política sobre la dimensión, estructura y funcionalidad del sector público local de Galicia, ante las debilidades e insuficiencias institucionales del modelo vigente.

2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN GALICIA

En la comunidad gallega, las experiencias participativas constituyen un fenómeno relativamente reciente y en modo alguno se trata de realidades consolidadas. Las reticencias entre los políticos y la falta de implicación de buena parte de la ciudadanía siguen siendo las notas esenciales, pese a que, en líneas generales, se constata cada vez un mayor protagonismo ciudadano, principalmente en las áreas urbanas.

Con el objetivo de conocer el estado actual en el que se encuentra la Participación Ciudadana en Galicia, se realizó un trabajo de investigación centrado en la administración local gallega. Dicha investigación ha sido planteada para intentar dar respuesta a preguntas como: ¿cuáles son los niveles de desarrollo de la participación ciudadana en Galicia en comparación con otras comunidades?, ¿la participación es algo que sólo se da en los grandes núcleos urbanos o por el contrario puede resultar más fácil de implementar en poblaciones de tamaño reducido?, ¿muestran sensibilidades frente a la participación los principales partidos políticos presentes en Galicia?, ¿la cultura política gallega puede influir y condicionar los mecanismos e iniciativas a través de los que se ha de canalizar la participación de los ciudadanos más allá de las consultas electorales?, ¿se están ensayando en Galicia nuevas formas de participación o se utilizan los instrumentos ya conocidos?

Se tratará de describir los rasgos que adopta la política de participación en los casos en que, efectivamente, se pueda hablar de dicha política. Al mismo tiempo, se pretende determinar qué variables y circunstancias favorecen la puesta en marcha de políticas de participación ciudadana en los municipios gallegos a partir del análisis de la cultura política gallega, los mecanismos e iniciativas de participación ciudadana y la interrelación entre ambos.

Para disponer de la información que nos facilite la construcción de indicadores que nos permitan alcanzar los objetivos fijados y dar respuesta a las principales preguntas planteadas, se ha diseñado una investigación cuyos rasgos básicos son los siguientes:

- Se remitió una encuesta por correo ordinario a los 56 municipios gallegos de más de 10.000 habitantes¹, de los que se recibieron un total 41 respuestas. El trabajo de campo se realizó del 15 de marzo al 15 de mayo de 2003.
- Se han realizado entrevistas personales a los responsables de Participación Ciudadana en los siete municipios de mayor tamaño -más de 50.000h- con el objetivo de recabar información adicional a la vez que se procedía contrastar la ya recibida.
- También se entrevistó a los responsables de otras instituciones que, por las funciones que desempeñan se consideró que podrían aportar información relevante al estudio. Tal sería el Caso de las Diputaciones Provinciales, la FEGAMP (Federación Gallega de Municipios y Provincias) AGADER (Agencia Gallega de Desarrollo Rural) o a los responsables de algunos Planes Comunitarios.
- Asimismo, se realizaron entrevistas a los responsables de participación ciudadana de los tres principales partidos políticos presentes en la Comunidad Gallega y a una Agrupación de electores.

¹ Se ha descendido hasta los municipios de más de 10.000h para conseguir una muestra significativa dada la distribución territorial de la población en Galicia.

Para construir los indicadores que nos fueran a servir de base para analizar el estado de la participación ciudadana y la cultura política en Galicia, se configuraron en la encuesta distintos bloques de información relacionados con: la Concejalía de Participación Ciudadana, los Reglamentos de Participación Ciudadana, páginas Web, asociacionismo, presupuestos participativos, audiencias, etc.

Tal como muestra el Cuadro 1, el índice de respuesta ha sido elevado y altamente significativo, tanto por lo que al universo de estudio se refiere, ya que los 56 municipios que lo componen representan el 67'76 % del conjunto de la población de Galicia; como por la población representada por los 41 municipios de los cuales obtenemos respuesta, que representa el 53'74% del total, lo que nos permite disponer de un volumen adecuado de información para elaborar indicadores e intentar dar respuesta a las principales preguntas planteadas.

Vemos pues, que de los 56 municipios que componen la muestra, obtenemos respuesta de 41, lo que representa un índice de respuesta del 73'21%, y que supone un índice muy elevado, que nos aporta una importante evidencia empírica a la hora de hacer los correspondientes análisis.

Cuadro 1: Población encuestada

	Población total de Galicia	Población de los municipios encuestados	Población de los municipios que responden la encuesta	Población de los municipios no encuestados	Población de los municipios encuestados que no responden
Cifras absolutas	2.695.880	1.772.851	1.448.894	1.246.968	323.958
%	100 %	67'76 %	53'74 %	32'24 %	18'27 %

De la información obtenida en este trabajo de investigación, se desprende que la política de participación ciudadana en el ámbito municipal se viene desarrollando a través de diferentes mecanismos y estrategias que, más allá de las consultas electorales, tratan de facilitar la participación ciudadana en los diferentes procesos de la toma de decisiones en las políticas públicas locales. Si bien, como señala Navarro (2002), en el caso español, la Ley de Bases de Régimen Local (LRBRL) y el Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (ROF) fijan unos mecanismos o instrumentos mínimos a través de los cuales los gobiernos locales pueden vehicular la participación ciudadana, en la práctica diaria se pueden observar diferentes interpretaciones de esa normativa. La lectura que de ésta realizan los distintos equipos de gobierno se traduce en iniciativas dispares, lo cual conduce a diferentes tipos de participación en función del tamaño del municipio o del partido político al que pertenece el alcalde, por citar dos de las variables que se muestran más explicativas, como veremos a lo largo de este trabajo.

Vías para la participación

Los gobiernos municipales pueden adoptar numerosas iniciativas y procedimientos para fomentar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, y su inclusión en los procesos decisionales. Navarro (Navarro, 2002) distingue, en este sentido, entre tres estrategias fundamentales: la organizativa, que se refiere al desarrollo de un entramado organizativo específico en el seno de la administración; la normativa, que encuentra su plasmación en el reglamento de participación ciudadana; y la relacional, que se suele concretar en la facilitación con respecto a las asociaciones locales, así como la participación en la toma de decisiones o la co-gestión de servicios.

Siguiendo a la anterior metodología, se intenta analizar bajo que estrategia – organizativa, normativa y relacional- se desarrolla la política de participación ciudadana en Galicia.

2.1 LA CONCEJALÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (CPC) EN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA MUNICIPAL

Parece pertinente analizar el rango que se le concede a la participación ciudadana en el esquema organizativo municipal teniendo en cuenta el número de municipios que cuentan con una Concejalía de Participación Ciudadana; pero, para los objetivos de nuestro análisis, resulta importante asimismo analizar cuál es la relevancia de dicha concejalía. Dicha relevancia puede ser medida tanto desde el punto de vista de los recursos de que dispone, como del nivel de integración-exclusividad de que goce la Concejalía dentro de la estructura organizativa del municipio (Navarro, 2002). Así, tal como nos muestra el Cuadro 2, vemos que 12 municipios, el 29'26%, disponen de una Concejalía de Participación Ciudadana, y de los restantes municipios que dicen no

Cuadro 2: Municipios que cuentan con CPC

	SÍ	NO	NS/NC
Dispone de CPC	12 (29'26%)	29 (70'73%)	0
Esta prevista su creación durante el próximo mandato	3	8	30

contar con ella, sólo tres de ellos, el 7'31%, prevén su creación en caso de continuar gobernando el mismo partido o coalición. El número de municipios que tienen Concejalía de Participación no parece muy elevado y lo mismo ocurre si vemos lo que ocurre en los 6 grandes municipios de más de 50.000h. encuestados donde sólo 3 de ellos cuenta con concejalía de participación.

Cuando no existe esta concejalía, la participación ciudadana se suele adscribir a alguna concejalía en la mayoría de los casos, o también a la propia Alcaldía, tal como nos muestra el Cuadro3. Los tres municipios en los que la participación aparece vinculada a la Alcaldía corresponden a municipios gobernados por el Partido Popular (PP).

Cuadro 3: Cuando no existe Concejalía ¿a quién está adscrita la Participación Ciudadana?

¿A quién está adscrita la Part. Ciudadana?	A un Concejal delegado	A una Jefatura administrativa	A la Alcaldía	Otros / NS / NC
Nº de casos	9	2	3	15

Al abordar la relevancia de la Concejalía de Participación Ciudadana en función del eje integración-exclusividad, constatamos que en todos los casos dicha concejalía está integrada con otros servicios, principalmente de carácter cultural pero también de carácter social; de forma genérica nos encontramos con una Concejalía, al frente de la cual figura un concejal-delegado, que asume habitualmente otras dos áreas más. Por lo que a los recursos se refiere, tanto a nivel presupuestario como en lo relativo a los recursos materiales y humanos, no parece que la participación ciudadana sea el elemento determinante de la dotación de la concejalía en la que se encuentra encuadrada la participación.

Dentro de la estructura organizativa municipal parece pues que la participación no ocupa un lugar preponderante en el organigrama ni en la asignación de recursos. Ello se manifiesta como cierto independientemente del tamaño² del municipio, ya que en el caso de Galicia el tamaño del municipio no se muestra como una variable explicativa tan significativa como en otros estudios previos (Navarro, 2002), tal como se observa el Cuadro 4. sólo la mitad de los municipios gallegos con más de 100.000h. cuentan con CPC, y el mismo porcentaje, 50%, obtendríamos si incluimos a todos los municipios de más de 50.000h; mientras que los de tamaño intermedio presentan un porcentaje del 60%, ligeramente superior a los anteriores. Estos porcentajes descienden de nuevo al

² Cuando hablamos de **tamaño del municipio**, en realidad nos estamos refiriendo al volumen de población.

Cuadro 4: Existencia de CPC y tamaño del municipio

Población	≤ 25.000h.	De 25000 a 50000h	De 50000 a 100000h	≥ 100.000h.	Totales
Número de municipios encuestados	30	5	4	2	41
Número de municipios con concejalía	6	3	2	1	12
% de municipios encuestados con Concejalía	20	60%	50%	50%	

tratarse de municipios pequeños. Lo que pone de manifiesto que las posibilidades de que el municipio cuente con una CPC son mayores en los intermedios con una población entre 25.000 y 50.000h, dentro de un rango que va de 12097 a 280116³h. para los que cuentan con dicha CPC.

2.2 LOS REGLAMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (RPC) COMO ELEMENTO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN

Siguiendo a Navarro, cabe pensar que los municipios que pretendan fomentar y facilitar la participación ciudadana –especialmente los de mayor tamaño- desarrollen un marco normativo que canalice y simplifique las demandas de los ciudadanos, y los RPC o RPV (Reglamentos de Participación Vecinal) parecen ser una vía idónea para estos fines, no en vano un número importante de municipios cuentan ya con RPC tal como vemos en el

³ As Pontes de García Rodríguez, 12.097h y Vigo, 280.116h

Cuadro 4: Reglamentos de Participación Ciudadana o Vecinal.

	SÍ	NO	NS/NC
¿Dispone el municipio de RPC/RPV?	17 (30'35%)	24 (69'64%)	0
Está prevista su creación durante el próximo mandato?	6	10	13

Cuadro 4, casi una tercera parte de los municipios encuestados cuentan ya con RPC y otros 6, un 14'63%, tienen previsto crearlo durante el próximo mandato. Estos reglamentos, principalmente, vienen a garantizar el derecho de consulta a la ciudadanía; como sería el caso de las intervenciones en los plenos municipales, las intervenciones en las comisiones informativas, o la presencia de consejos sectoriales, entre otros.

La mayoría de estos RPC fueron creados a lo largo de los años 90 mientras que 4 de ellos lo han sido por el último equipo de gobierno. La creación de los RPC obedece a un interés por canalizar la participación, pero también parecen responder a una voluntad de desarrollo normativo de la propia LRBRL.

El surgimiento de los RPC tiene distinto origen: a veces son el resultado de reivindicaciones del mundo asociativo o sindical, y otras veces una vía o mecanismo que pone en marcha el municipio para canalizar la participación y satisfacer demandas de ciertos colectivos, a un coste razonable o incluso reducido. Somos plenamente conscientes de que el origen de los RPC pueden condicionar tanto su contenido como su aplicación posterior; pero creemos que hay otros dos elementos sumamente importantes para evaluar la calidad y funcionamiento de este marco normativo, como son la voluntad política para su aplicación, la usabilidad y la adaptación continua a las necesidades de la participación o nuevos mecanismos que continuamente se ponen en marcha. Ante una realidad que cambia continuamente y que da lugar al surgimiento de nuevas formas de participación, el marco normativo tiene que adaptarse para dar cabida a las nuevas formas que ésta adopta para manifestarse.

En el transcurso de las entrevistas realizadas, hemos podido constatar como muchos de estos reglamentos eran papel mojado, bien por ser considerados un marco normativo obsoleto y no haber sido actualizados, o por falta de voluntad política en su aplicación. Por ello, creemos que lo que realmente resulta explicativo es el hecho de que los RPC estén realmente adaptados a las necesidades del municipio así como de las entidades y ciudadanos a los que va destinados, y la voluntad política de aplicación de los mismos. Sin voluntad política entendemos que la vehiculación de la participación ciudadana a través de este marco normativo puede resultar compleja y dificultosa indistintamente del proceso de génesis de los reglamentos. Asimismo pensamos que unos RPC obsoletos y poco adaptados a las realidades actuales pueden actuar como un mecanismo desincentivador de la participación; lo que fuerza la búsqueda de otros espacios de participación más dinámicos y adaptados a las necesidades de sus destinatarios.

2.3 LOS CONSEJOS SECTORIALES

Los Consejos Sectoriales son descritos por Gomà y Font (Font, 2001: 62) como un instrumento de base asociativa *“cuya finalidad es establecer un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles”* siendo el mecanismo más común *“el de un consejo o comisión que cuenta generalmente con algún tipo de representación municipal y con los representantes de colectivos definidos, sea por intereses sectoriales o por criterio territorial. Estos consejos pretenden tener un carácter de mecanismo estable, con una determinada composición y periodicidad de las reuniones y atribuciones muy cambiantes según los casos”*. Definidos en estos términos, a nuestro entender, los Consejos Sectoriales participan tanto de algunas de las propiedades de las estructuras organizativas como de los marcos normativos, en tanto que forman parte de la estructura organizativa municipal con una composición estable y un número mínimo de reuniones anuales, y a la vez, configuran un marco de actuación estable en donde encuentra cabida la participación ciudadana de base asociativa.

Tal como señalan estos autores, estos instrumentos de base asociativa actúan con una lógica o temática sectorial o territorial y pueden adoptar distintas denominaciones, siendo las más comunes las consejos, comisiones, mesas o foros. Pueden tener

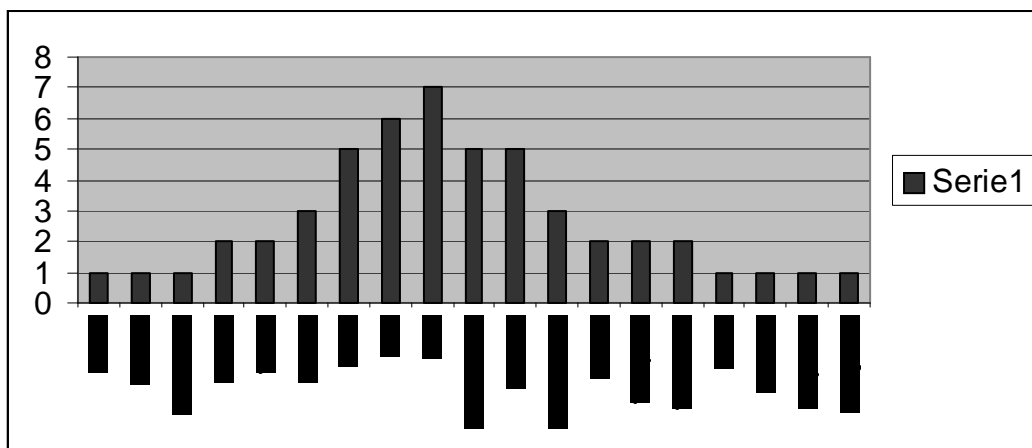
funciones muy diversas, siendo las más habituales el seguimiento de políticas públicas concretas del sector de referencia.

En el caso concreto de Galicia, se puede decir que la lógica territorial no está todavía implantada, aunque en algunos de los grandes municipios de la Comunidad se empiezan a dar pasos en ese sentido, como sería el caso de Pontevedra con la creación reciente de **consejos territoriales** o la existencia de **consejos de participación vecinal** o la presencia de **consejos parroquiales**. Mientras que sí lo está la lógica sectorial en función del tamaño del municipio, pues se podría decir que, salvo casos excepcionales, el número de Consejos Sectoriales en funcionamiento está directamente correlacionado con el tamaño del municipio. Así el volumen de población se manifiesta como la variable que mejor nos explica la existencia o inexistencia de los consejos así como de su cuantía, pero con todo y ser la más relevante no es la única ya que hay otros elementos como son la situación geográfica, la estructura de la población o la importancia del componente rural, que también se muestran como elementos explicativos en ciertos municipios.

Dentro de los consejos sectoriales se pueden observar distintos aspectos que nos dan una idea aproximada de su funcionamiento y funcionalidad, como pueden ser las áreas o sectores en los que han sido creados, su composición, el número de reuniones mínimas anuales, los temas a tratar y las funciones que tengan encomendadas en referencia a esos temas; siendo tal vez esto último lo que acaba teniendo una especial relevancia, puesto que si sus funciones son informativas, consultivas, de propuesta y debate pero no vinculantes como es habitual. En la medida en que una parte de estas propuestas no se acaben traduciendo en actuaciones concretas, pueden acabar por no cumplir las expectativas de sus participantes con lo que habrán fracasado como mecanismo de participación ya que las entidades representadas en el consejo acabarán buscando vías más dinámicas para canalizar sus intereses e influir en la toma de decisiones con el objetivo de buscar soluciones a sus demandas. Si uno de los principales objetivos de la participación es influir en la toma de decisiones, para no defraudar las expectativas generadas parece adecuado asumir cierto grado de vinculación con los acuerdos alcanzados por consenso.

En el caso de Galicia, tal como nos muestra el Cuadro 5, nos encontramos con una distribución unimodal por lo que se refiere a los sectores en los que dichos consejos han

Cuadro 5: Sectores en los que se han creado Consejos Sectoriales



sido creados, mientras que su composición y el número mínimo de reuniones previstas al año –que podría ser un buen índice del funcionamiento y operatividad- presentan una elevada variabilidad (de 1 a 6 reuniones anuales) que dificulta su condensación en algún estadístico mínimamente representativo. Si analizamos el número de consejos por municipio (Cuadro 6), nos encontramos un elevado grado de asociación entre el número de consejos y el tamaño del municipio tal como decíamos más arriba.

Cuadro 6: Número de consejos y tamaño del municipio

Población	≤ 25.000h.	De 25000 a 50000h	De 50000 a 100000h	≥ 100.000h.	Totales
Número de municipios encuestados	30	5	4	2	41
Nº de municipios con Consejos Sectoriales	9	3	4	1	17
Nº total de consejos	22	6	14	13	55
Media de Consejos por municipio	2'44	2	3'5	7'5 ⁴	3.23

⁴ De los dos municipios de más de 100.000h encuestados, sólo uno de ellos cuenta con consejos sectoriales, mientras que el otro ha adoptado un sistema organizativo distinto para canalizar la participación de base asociativa.

Observamos que el 58'53% de los municipios no disponen de ningún consejo sectorial en funcionamiento ni declaran intención de crearlo en el próximo mandato. El tamaño del municipio parece condicionar tanto la existencia de los citados consejos como su número tal como indican las medias aritméticas calculadas en función del tamaño de los municipios. De estos consejos hay un número significativo que podríamos estimar en un 20%, con una operatividad mínima o nula mientras que el resto se revelan como operativos y cuyas funciones son básicamente informativas y consultivas, sin bien en ciertos casos pueden ser asumidas por el equipo de gobierno convirtiéndolas en vinculantes.

2.4 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE BASE INDIVIDUAL

Participación en la elaboración de los presupuestos municipales

De los municipios encuestados, 6 de ellos declaran llevar a cabo iniciativas encaminadas a facilitar la participación de los ciudadanos en la elaboración de los presupuestos municipales, en todos los casos se trata de municipios de tamaño reducido (menos de 50.000h.). Dicha participación es generalmente de base asociativa, aunque en algunas ocasiones se permite la participación individual. Esta participación se desarrolla por dos vías: remitiendo el documento presupuestario al movimiento asociativo en general -o a las AAVV (Asociaciones de Vecinos) en exclusiva- y mediante la celebración de reuniones con estas entidades, en las que se formulan propuestas de priorización del gasto en obras e inversiones. En dos de los municipios encuestados se realizan reuniones previas a la elaboración del documento presupuestario para conocer las necesidades de la población.

En todo caso, entendemos que estas experiencias no pueden encuadrarse dentro de las experiencias relacionadas con los *presupuestos participativos* desarrolladas en varias ciudades españolas y recogidas por Font (Font, 2001), Subirats (Subirats *et al*, 2001) y Blanco y Gomà (Blanco y Gomà, 2002) entre otros, y mucho menos con los procesos de

presupuestos participativos desarrollados en diferentes ciudades brasileñas. La práctica inexistencia de la participación de base individual, la imposibilidad de asignar recursos presupuestarios ni que sea de cuantía mínima y la nula institucionalización de estos procesos convierten a estas iniciativas en una prácticas donde los equipos de gobierno municipales gozan de un elevado grado de discrecionalidad. Ello puede ser el germen de procesos participativos de base más amplia y más institucionalizados pero que en la actualidad parece aventurado encuadrarlos dentro de los procesos de participación relacionados con los presupuestos participativos.

Audiencias

No se ha detectado ningún caso en el que realicen audiencias regulares y periódicas en las que los ciudadanos puedan manifestar sus quejas, propuestas y sugerencias a los responsables municipales. Desde los municipios consultados se entiende que tanto los cargos políticos como una parte de los técnicos municipales están siempre a disposición de los ciudadanos –con las limitaciones propias de la agenda- para recibir las propuestas y peticiones de los ciudadanos.

Teléfonos de información municipal 010

Sólo los dos municipios de mayor tamaño disponen de un teléfono de información general municipal. Estos teléfonos, de una forma genérica, posibilitan la participación de los ciudadanos a través de consultas realizadas por los propios municipios o a iniciativa de los propios ciudadanos mediante sugerencias, quejas, denuncias y otros trámites diversos. Estos teléfonos no son gratuitos en ninguno de los casos y el coste de la llamada es generalmente a precio de llamada local. En un municipio disponen de un *teléfono verde* gratuito para todo lo relacionado con el medioambiente, que es ampliamente utilizado y a través del cual los ciudadanos plantean al municipio temas diversos, más allá de los estrictamente medioambientales.

Consultas puntuales y mecanismos *ad hoc*

Al margen de las que vienen establecidas por vía normativa, los municipios gallegos encuestados han realizado diversas consultas sobre la ubicación de equipamientos o el

uso de espacios públicos, tal como muestra el Cuadro 8, y en algún caso en más de una ocasión por el último equipo de gobierno.

Cuadro 8: Consultas puntuales a los ciudadanos

Consultas puntuales sobre:	Ubicación de equipamientos	El uso de un espacio público	Otros
Nº de casos	9	7	11*

(*) Principalmente los temas de consulta fueron: infraestructuras, mejoras sanitarias y temas culturales y deportivos.

De los 9 municipios que hicieron uso de este tipo de recurso, 8 de ellos son de pequeño tamaño, con una población inferior a 25.000h y uno de tamaño intermedio. Lo cual parece obedecer tanto a los costes y organización necesaria para poner en marcha una iniciativa de este tipo, mucho más fácil de asumir en pequeñas poblaciones; como a la mayor planificación de los equipamientos y espacios públicos en las ciudades de mayor tamaño.

Página Web

De los 41 municipios encuestados 34, (82'92%) disponen de página Web en la que se pueden realizar diversos trámites y obtener información relacionada con la participación ciudadana tal como muestran los Cuadros 7-1 y 7-2.

El hecho de disponer de una Web propia depende también del tamaño del municipio, así vemos que los 7 municipios que no disponen de ella, son todos menores de 25.000h. pero además, las webs de los municipios de mayor tamaño presentan una mayor funcionalidad y ofrecen mayores servicios y más cauces para la participación.

Cuadro 7-1: Contenido de las páginas Web municipales

En la Web se pueden realizar:	Trámites diversos	Sugerencias, propuestas y quejas	Otros
Nº de casos	11	23	7*

(*) Básicamente, foros, chats, encuestas y consultas virtuales

Cuadro 7-2: Contenido de las páginas Web municipales

En la Web municipal se puede encontrar información relativa a	Consejos Sectoriales	RPC/RPV	Asociaciones
Nº de casos	9	10	17

La participación telemática es un mecanismo participativo de base individual que puede posibilitar experiencias participativas de teledemocracia o democracia directa, pero que requieren unos determinados recursos –tanto materiales como formativos- a los ciudadanos que pretendan usar esta vía, de los que no dispone el conjunto de la población, lo que le convierte en un instrumento de participación muy poco igualitario.

En los municipios analizados no se han observado casos de teledemocracia (tampoco de democracia directa a través de referéndum) y solo dos de ellos han realizado algún tipo de encuesta a los ciudadanos a través de este medio. El resto de Webs son básicamente de carácter informativo a la vez que actúan como un *telebuzón* o buzón electrónico de quejas y sugerencias. En algunas de ellas también se pueden realizar trámites administrativos.

2.5 OTROS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

a) Planes comunitarios

En el conjunto de los municipios encuestados, 3 de ellos -los de mayor volumen de población- cuentan con Planes Comunitarios en funcionamiento, (2 en Vigo, 1 en A Coruña y 1 en Santiago) que funcionan con un importante margen de autogestión y con la colaboración municipal en la financiación y cesión de equipamientos, en la mayoría de los casos.

b) Otros mecanismos innovadores de participación

Si por mecanismos de participación innovadores entendemos la Agenda 21 Local, los Núcleos de Intervención Participativa, la mediación, la participación de los ciudadanos en la evaluación de servicios públicos o la cogestión y codecisión (Font 2002); podemos decir que en los municipios de la comunidad autónoma gallega no encontramos experiencias de este tipo suficientemente implantadas.

Solo nos encontramos con pequeñas parcelas de cogestión en relación con los Planes Comunitarios o algún caso en el que las entidades gestionan una parte del presupuesto de cultura, generalmente una parte del destinado a festejos y celebraciones. En relación con la Agenda 21 Local se han empezado a desarrollar algunas iniciativas en un pequeño grupo de municipios que, por el momento, no son más que un intento de aproximación al tema.

En este sentido, se puede concluir, pues, que la administración local en Galicia no es innovadora en lo que a instrumentos de participación se refiere si bien los grandes municipios están dando algunos pasos en ese sentido.

2.6 PARTIDOS POLÍTICOS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Dado que el tamaño del municipio se ha manifestado como una variable poco explicativa a la hora de analizar la puesta en práctica de mecanismos de participación ciudadana, en este apartado pretendemos analizar el comportamiento de los principales partidos políticos responsables de los gobiernos locales en Galicia para ver en que medida pueden los partidos políticos contribuir a explicar las iniciativas e instrumentos de participación puestos en marcha en la comunidad gallega hasta el día de hoy. Para ello, utilizaremos tres indicadores: el índice de respuesta a la encuesta remitida, a que entidad política pertenece el Alcalde cuando el municipio cuenta con Concejalía de Participación Ciudadana y qué partido se responsabiliza de la participación ciudadana en los gobiernos de coalición.

a) Índice de respuesta a la encuesta realizada como indicador de sensibilidad

Tal como muestra el Cuadro 9, los índices de respuesta a la encuesta enviada han sido: PP, 51'58%; PSOE, 82'35% y BNG, 83'33%, lo que nos muestra unas diferencias

Cuadro 9-1: Índice de respuesta a las encuestas realizadas en función de la entidad política que gobierna en los municipios encuestados.

	PP	PSOE	BNG	Otros	Total
Enviados	27 (48,21%)	17 (30,35%)	6 (10,71%)	6 (10,71%)	56 (100%)
Contestados	14 (51,85)	14 (82,35)	4 (66,66)	5 (83,33)	37 (66'07)

significativas entre el PP y los otros dos partidos. Vemos que el índice de respuesta del PP es el más bajo de todos con una diferencia porcentual de más de 30 puntos respecto del mayor índice de respuesta que presenta el PSOE, y 15 puntos por debajo de la media del conjunto de los partidos.

Interpretamos estos datos como un primer indicador de sensibilidad con el tema de la participación ciudadana dadas diferencias en los índices de respuesta para cada partido.

b) *Entidad política a la que pertenece el Alcalde y existencia de Concejalía de Participación*

Si observamos a qué partido o entidad política pertenece el Alcalde en los municipios que disponen de una Concejalía de Participación Ciudadana (Cuadros 9-1 y 9-2 y 9-3),

Cuadro 9-2: Concejalía de Participación y equipo de gobierno municipal

Entidad política a la que pertenece el Alcalde	PP	PSOE	BNG	OTROS	Totales
Total de municipios gobernados por cada E.P.	14	16	6	5	41
Dispone de Concejalía de participación ciudadana	1	6	3	2	12
Proporción de municipios con Concejalía de Participación	7'14%	37'5%	50%	40%	29'26%

vemos que de nuevo el PP figura a una distancia significativa de los otros dos partidos, tanto en valores absolutos como porcentuales. Y si incorporamos aquellos municipios que declaran tener prevista la creación de dicha concejalía en el próximo mandato, los resultados no presentan variaciones significativas:

Cuadro 9-3: Concejalía de Participación y equipo de gobierno municipal

Entidad política a la que pertenece el Alcalde	PP	PSOE	BNG	OTROS	Totales
Total de municipios gobernados por cada E.P.	14	16	6	5	41
Disponen de Concejalía o tienen previsto crearla en el próximo mandato	3	7	3	2	15
Proporción de municipios con Concejalía de Participación	21,42%	43'75%	50%	40%	39'58%

Lo que de nuevo muestra unas prácticas claramente diferenciadas entre los diferentes partidos o entidades políticas, siendo de nuevo el PP el partido que presenta porcentualmente las cifras más bajas.

Cuadro 9-3: Participación ciudadana y equipo de gobierno municipal

	PP	PSOE	BNG	OTROS	Totales
Total de municipios gobernados por cada E.P.*	14	16	6	5	41
Concejalía de participación	1	6	3	2	12
RPC o RPV	3	7	6	1	17
CSPC**	0	0	4	1	5

(*) E. P. = entidad política

(**) CSPC = consejo sectorial de participación ciudadana

En los Cuadros 9-3 y 9-4 se puede comprobar que el BNG muestra una mayor vinculación con la participación ciudadana tal como muestran las cifras, claramente diferentes a las del resto de los partidos. Del Cuadro 9-3, también cabe destacar que de los 5 municipios que cuentan con un Consejo Sectorial de Participación Ciudadana (CSPC), 4 de ellos están gobernados por el BNG.

Cuadro 9-4: Participación ciudadana y equipo de gobierno municipal

	PP	PSOE	BNG	OTROS	Totales
Concejalía + RPC	0	4	3	1	8
Concejalía + CSPC	0	0	2	1	3
CSPC + RPC	0	0	4	1	5
CSPC + RPC + Concejalía	0	0	2	1	3

c) Participación y gobiernos de coalición.

Por último, tenemos otro indicador importante como es quién asume la participación en los gobiernos de coalición, y aquí nos encontramos también con un dato relevante, ya que de los 5 municipios encuestados gobernados en coalición y que cuentan con un Concejalía de Participación Ciudadana, en 4 casos la concejalía es asumida por el BNG -aún cuando en 3 de ellos el BNG no es el partido encargado de formar gobierno- y en el otro caso es asumida por una agrupación de electores.

En conjunto, tal como se demuestran los datos hasta aquí expuestos, parece evidente que el BNG muestra una mayor sensibilidad por la participación ciudadana en general, ligeramente mayor que la mostrada por el PSOE y ampliamente mayor a la que muestra el PP. Estos datos deben ser matizados por el hecho de que BNG y PSOE son los partidos que, en coalición o en solitario, gobiernan en los municipios de mayor tamaño, en donde parece lógico que los mecanismos de participación se encuentren más desarrollados y diversificados.

A partir del análisis de la información recogida en el presente estudio se puede decir que, en contraposición a otros estudios (Font, 2001), ciertos partidos muestran una mayor sensibilidad y preocupación por la participación de los ciudadanos más allá de las consultas electorales. Algunos partidos intentan mantener activa esa participación creando unidades y espacios de participación y debate mientras otros siguen promoviendo y manteniendo una relación con el ciudadano basada en los viejos patrones clientelares y personalistas.

3. CULTURA POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La puesta en marcha de políticas participativas, como proceso de innovación política, indudablemente va a entrar en conflicto con los hábitos políticos de la sociedad gallega; debido a la pervivencia en la misma de numerosos rasgos tradicionales.

La dependencia hacia la autoridad gubernamental, el familismo o el fatalismo, rasgos característicos del modelo de comunidad tradicional, continúan en buena medida ejerciendo como sustrato en la identificación política de los gallegos. No obstante, a pesar de que los estudios sobre cultura cívica que

Pese a la necesaria superación de las explicaciones que identifican a Galicia en su totalidad como una cultura política pre-democrática, la desestructuración y la invertebración social continúan siendo notas características del sustrato político de los gallegos; y es en este sentido en el que la realidad democrática puede ser calificada de precaria.

Si bien es cierto que en los centros urbanos el comportamiento político, y presumiblemente la cultura política, se apartan notablemente del modelo tradicional -un ejemplo de ello puede ser el resultado de la última consulta electoral a nivel municipal-; no sería menos cierto que la precariedad y la dependencia siguen siendo notas diferenciales de la sociedad civil gallega. El intercambio con la Administración continúa siendo desigual y jerárquico y para una buena parte de la ciudadanía las políticas públicas municipales continúan siendo percibidas como favores de tipo personal.

La permanencia del dispositivo clientelar tiene una incidencia innegable sobre la cultura política. Los gobernantes proceden en numerosas ocasiones al intercambio de favores por votos, al tiempo que generan una cultura de clientela y subordinación. Las distintas ayudas, subvenciones y convenios tienden a operar de manera arbitraria y desigual; por ello la necesidad de un municipalismo más innovador y participativo se encuentra en la base de la modernización de Galicia. Las experiencias participativas carecerían de sentido si no demostrasen una capacidad de transformación sustantiva de las condiciones de vida de la ciudadanía (Blanco y Gomà, 2002, p. 38)

El cambio de paradigma de gobierno se está produciendo en Galicia de manera progresiva, aunque con la lentitud derivada de las inercias de su sistema político y las notas diferenciales que se refieren a la cultura política; pues los cambios no se reducen a aspectos meramente organizativos o instrumentales, sino que remiten en último término a aspectos de carácter cultural. Se necesitan de importantes transformaciones tanto a

nivel cuantitativo como, sobre todo, a nivel cualitativo, relativas a la participación efectiva en los procesos decisionales.

El modelo tradicional de gobierno va abriendo paso a nuevas vías participativas, que, aunque de manera incipiente, coexisten con las lógicas representativas en un marco de tensiones y complementariedades⁵.

Una vez celebradas las séptimas elecciones locales plenamente democráticas desde el año 1979, podemos constatar la vigencia de una serie de características, como la vertebración de las organizaciones partidarias en relación con redes clientelares, o el peso de los liderazgos locales, que queda reflejado en la continuidad de los apoyos a aquellos independientemente de la lista por la que compitan; dinámicas éstas que se unen a otras notas diferenciales del sistema político gallego, como la posición preponderante de las Diputaciones Provinciales.

Conviene señalar, no obstante, que la identificación de Galicia con la imagen de un mundo tradicional que se ha instalado en buena parte del imaginario colectivo -imagen que se sustenta en tópicos extraídos del modo de vida precapitalista, cuyo sistema social giraba en torno a la aldea y a la parroquia, al trabajo dirigido hacia el autoconsumo en el mar y en el campo y a la estrecha relación con la naturaleza- en modo alguno se corresponde con la realidad de la mayor parte de la población de Galicia. Diversos factores como la edad, el hábitat o el capital cultural hacen que resulte inviable todo intento de aglutinar las posibles acepciones de la identidad gallega, al tiempo que progresivamente se refuerza la fragmentación de la conciencia colectiva de la población de Galicia.

El análisis de los componentes de la abstención en Galicia da cuenta de los cambios operados en los últimos años. Así, si bien en los primeros años del período democrático los elevados niveles de abstención electoral de Galicia se identificaban con la presencia de rasgos premodernos; el grueso de la abstención en la actualidad se encuentra situado en las cohortes más jóvenes y responde a un perfil urbano (Rivera *et al.*, 2003).

⁵ A medida que aumenta la educación y la formación política de la población, y que los sujetos desean tener una mayor presencia en la toma de las decisiones que les afectan, éstos incorporan estrategias de acción más directas sobre el poder político (Sabucedo *et al.*, 1992: 149).

Se trata de jóvenes que no hallan satisfacción en el sistema vigente para sus necesidades y que, en numerosas ocasiones, buscan implicarse en formas de participación política que desafían a las élites. Ello vendría condicionado, entre otros factores, por el comportamiento de los principales protagonistas de la vida política gallega, partidos y líderes; o por las propias redes de reclutamiento de los grupos políticos.

La población juvenil gallega concede una mayor relevancia a los valores postmaterialistas que a los materialistas (Sabucedo *et al.*, 1992). Así, nos encontramos que los sectores tradicionales conviven en Galicia con otros que se podrían identificar con la asunción de valores identificados con el postmaterialismo. Resulta manifiesto que para unos y otros la apertura de cauces participativos resulta funcional para la mejora de su percepción del sistema actual. En el primer caso, por cuanto permite contrarrestar la desconfianza hacia el poder político (desconfianza pasiva, que en modo alguno se traduce en acciones concretas que conduzcan a mejoras). En el segundo caso, la participación ciudadana opera como alternativa ante la pérdida de importancia de las vías de participación tradicional, que tiene su reflejo en la baja militancia partidista, las bajas cotas de afiliación sindical y la elevada abstención electoral. Resulta funcional sobre todo para aquellos sectores más disconformes, que buscan la apertura de cauces alternativos a los partidos políticos que les posibiliten intervenir directamente en la toma de decisiones políticas. En ambos casos, permite, pues, incrementar las capacidades políticas de los ciudadanos.

Si alguien se encuentra de manera reiterada en situaciones sociales en las que su voz tiene peso en las decisiones, habrá más posibilidades de que genere un sentido general de competencia; es por esto que los procesos decisionales que permiten una mayor implicación ciudadana vienen a contribuir al asentamiento de una cultura política democrática. Ello se ve reforzado por el hecho de que los canales de comunicación de carácter local son los que presentan una mayor capacidad de modificación de las actitudes de los ciudadanos.

Por lo que se refiere al sistema de partidos de Galicia, caracterizado por la hegemonía del PP, se considera que sus bases se asentaron en el año 1989, año en el que dicho partido alcanzó la mayoría absoluta en los comicios autonómicos. Otra característica

destacable a los efectos de nuestro análisis es la masiva incorporación de voto al BNG en las últimas consultas electorales, que se debe en buena medida a la progresiva moderación de su discurso.

La ampliación de la base del BNG deriva necesariamente en tensiones organizativas y en dificultades en el momento de implementar las políticas públicas. En este sentido, si seguimos la explicación que ofrece Navarro, quien considera que la oferta de oportunidades de participación se halla sujeta a prácticas de oportunismo político, podríamos establecer una conexión entre las dificultades de implementación de las políticas y el hecho de que los municipios en los que gobierna el BNG recurran con frecuencia a mecanismos de participación ciudadana.

3.1 EL ASOCIACIONISMO EN GALICIA

La tardanza de Galicia en la experimentación del proceso modernizador, la relativa importancia que continúa manteniendo el sector primario o la latencia del referente rural en las ciudades gallegas son aspectos que condicionan claramente la cultura política de los gallegos y, consiguientemente, las bases de legitimidad del sistema político.

En los contextos de tipo tradicional las formas de autoridad aparecen, de manera general, poco diversificadas y las funciones del liderazgo local tienden a reflejarse en fórmulas de mediación de tipo caciquil, que intentan concentrar en uno o en pocos agentes el poder susceptible de ser movilizadado desde la comunidad local tradicional (Bouzada, 1995). El factor personal adquiere además una relevancia fundamental en la orientación del comportamiento electoral.

Si bien en el ámbito español el número de estudios existentes sobre asociacionismo es limitado, ello se acentúa aún más en el caso de Galicia. Además, mientras que en otros ámbitos de la realidad española los analistas están inmersos desde hace años en el estudio de la reconversión del movimiento asociativo, en Galicia la debilidad del tejido asociativo continúa siendo el principal objeto de análisis.

La sociedad tradicional y el asociacionismo diversificado aparecen como dos polos distantes. Sin embargo, pese al hecho de que las asociaciones tiendan a mostrar una vocación urbana, ello no conlleva la carencia de este tipo de instituciones en distintos municipios gallegos que se podrían aproximar más a lo que entendemos por comunidades tradicionales; sino la plasmación en formas diferentes, como por ejemplo las comunidades de montes.

Si analizamos las características y densidad del tejido asociativo en Galicia, podemos apreciar la convivencia entre organizaciones premodernas y posmodernas y el progresivo incremento de estas últimas.

Entre las asociaciones de creación más reciente se aprecia, además, un cambio de estrategia, que hace que se aproximen más al modelo de organización prestadora de servicios, al tiempo que se abandona el modelo de la militancia activa. En cualquier caso, el porcentaje de personas que nunca participaron en una actividad de tipo asociativo es en Galicia muy elevado.

El movimiento asociativo en las ciudades tiene como fenómeno precursor generalmente al movimiento vecinal⁶. En la actualidad las AA.VV. se adaptaron a un nuevo modelo organizativo en el que, junto a las reivindicaciones tradicionales, se incorporaron, en el primer plano, los problemas de convivencia y desarrollo cultural en las ciudades.

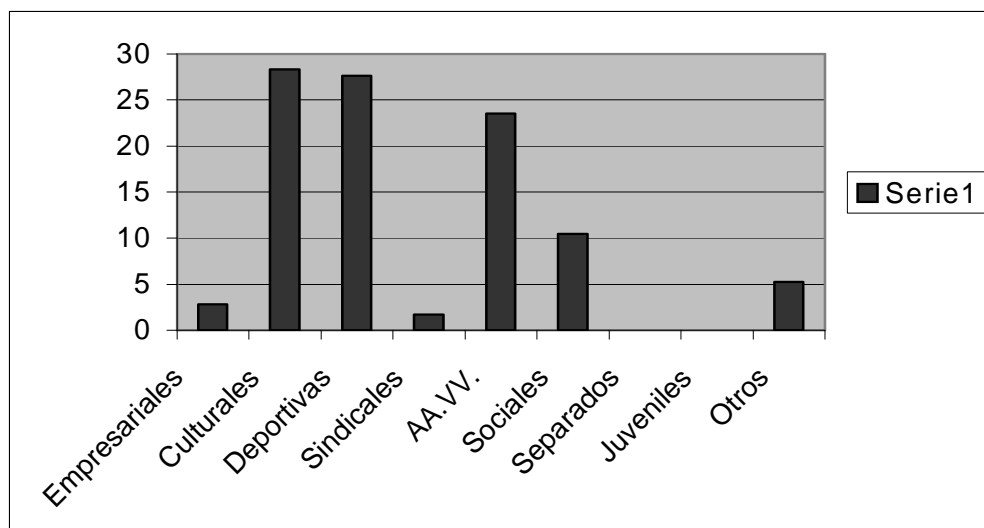
El movimiento vecinal tiene varios puntos débiles que mejorar: lograr más participación de las personas que acuden a las asociaciones; evitar el protagonismo de algunas directivas; formar a sus integrantes, directivos y técnicos de gestión; y remitir la incapacidad de obtener recursos propios.

Pese a la dificultad de hallar datos fiables relativos al asociacionismo en Galicia, podemos concluir que, para el total de la muestra de municipios relativa al número y tipo de asociaciones registradas -en los cuales no se hallan incluidos los de mayor tamaño-, el mayor porcentaje de asociaciones se corresponde, como figura en el cuadro

⁶ Así, por ejemplo, en Vigo, cuando se pone en funcionamiento el Registro de Asociaciones del municipio en el año 87 la mayor parte de las asociaciones que se registran son asociaciones de vecinales (AA.VV.).

10-1, con las asociaciones culturales (28'29%), seguido de las deportivas (27'63%) y, a continuación, de las asociaciones de vecinos (23'50). A bastante distancia se encuentran las asociaciones sociales (10'43%) y las empresariales (2'81%). Mientras que las asociaciones juveniles o las de separados y divorciados aparecen en un número muy reducido de casos.

Cuadro 10-1: Principales áreas de desarrollo del asociacionismo



- El eje vertical representa el porcentaje de asociaciones por área o temática sobre el total de asociaciones, en el conjunto de los municipios encuestados.

En la categoría “otros”, que cuenta con un porcentaje del 5'21%, pese a la heterogeneidad de su composición, encontramos diversos tipos de asociaciones que aparecen con relativa frecuencia, como las asociaciones de ayuda a mujeres, las recreativas, las ecologistas o las religiosas, entre otras.

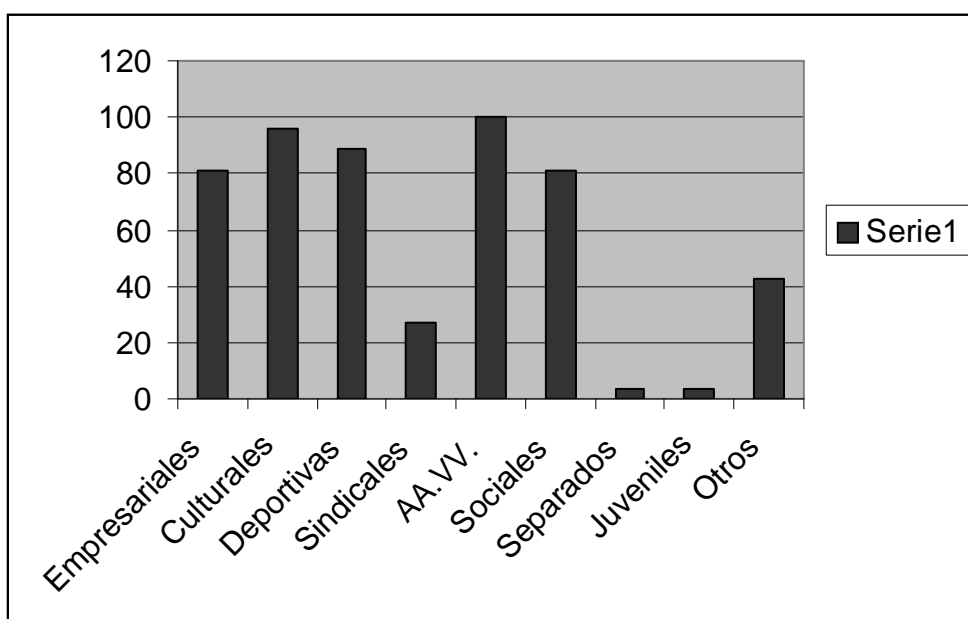
Aunque también en lo relativo al nivel de operatividad de las asociaciones existentes resulta difícil obtener datos definitivos, encontramos, en base a las respuestas obtenidas, que el porcentaje de asociaciones no operativas sobre el total sería del 5,94%.

Una perspectiva de análisis diferente en relación a las áreas de desarrollo del asociacionismo consiste en ver qué porcentaje de los municipios estudiados cuenta con los distintos tipos de asociaciones.

Encontramos que el tipo de asociaciones presente en un mayor número de municipios son las asociaciones de vecinos, pues el 100% de municipios cuenta con asociaciones de este tipo. A continuación figuran las asociaciones culturales, presentes en el 96'15% de los municipios; seguidas de las deportivas, con un 88'46% ; y las empresariales y sociales, que aparecen ambas en el 80'76% de los casos.

La categoría otros figura a continuación, con un 42'30% de municipios que afirman contar con otro tipo de asociaciones que no se incluyen en las categorías a las que nos hemos referido.

Cuadro 10-2: Principales áreas de desarrollo del asociacionismo



- El eje vertical representa el porcentaje de municipios que cuentan con las asociaciones que figuran en el eje horizontal.

Para conocer el estado de salud del asociacionismo y su relación con los municipios parece útil analizar los mecanismos de colaboración del municipio con las asociaciones registradas. En el caso de Galicia, las principales vías de apoyo son, en este sentido, la cesión de equipamientos, la información o asesoramiento y el apoyo financiero.

Para el total de municipios encuestados, encontramos, como muestra el cuadro 10-3, que el porcentaje de municipios que declaran colaborar con el tejido asociativo a través del apoyo financiero (89,28%) es ligeramente superior al de aquellos que manifiestan dar apoyo a las asociaciones mediante el asesoramiento o la cesión de equipamientos, donde se da una coincidencia en el porcentaje de municipios que afirman colaborar a través de estos dos mecanismos (82,14% en ambos casos).

Cuadro 10-3: Vías de apoyo a las asociaciones por parte del municipio

Vías de apoyo a las asociaciones	Información y asesoramiento	Apoyo financiero	Cesión de equipamientos	Otros
%	82'14%	89'28	82'14%	28'57%*

(*) Otros apoyos al asociacionismo: cooperación en la organización de actividades.

El 28, 57% de los municipios encuestados manifiesta colaborar con las asociaciones a través de otras vías, lo cual suele concretarse en la mayor parte de los casos en la cooperación en la organización de diferentes actividades de las asociaciones.

Encontramos que la presencia simultánea de los tres mecanismos de colaboración que identificamos como más frecuentes –asesoramiento, apoyo financiero y cesión de equipamientos- aparece en 19 de los municipios encuestados.

Por lo que se refiere a la existencia de algún tipo de servicio para la organización o promoción del voluntariado, el 78'57% de los municipios encuestados afirman disponer de algún servicio de este tipo.

Encontramos 15 casos en los cuales la existencia de los tres mecanismos de colaboración más frecuentes con las asociaciones se da de manera simultánea a la presencia de un servicio o programa de promoción del voluntariado.

La precariedad económica es una de las características de la mayor parte de las asociaciones en Galicia. Ello va unido de forma inequívoca a la falta de unión, al localismo y también, como causa y consecuencia, a la falta de experiencia y a la dependencia económica de las administraciones públicas. Algunos de los rasgos que, de

manera genérica, definen a nuestro tejido asociativo son, pues, la escasez de medios, la deficiencia en la formación gerencial asociativa, la escasa cooperación interasociativa, la politización de las federaciones y la reducida clarificación y publicitación de los objetivos y proyectos de las distintas asociaciones.

Es en el caso de los municipios más grandes donde podemos hallar el mayor número de acciones de cooperación por parte del ayuntamiento con las asociaciones. Predominan las vías de colaboración encaminadas a dar formación y acceso a la información a las asociaciones. Podemos referirnos, en este sentido, a la existencia de servicios de asesoramiento técnico y jurídico, la organización de cursos a medida para las entidades que los demanden, la informatización y conexión en red de las entidades vecinales, o la creación de guías que contienen toda la bibliografía relacionada con el sector asociativo, entre otras acciones. No obstante, hay que decir que la mayor parte de los municipios gallegos son ajenos a este tipo de iniciativas.

En la línea de lo apuntado en el párrafo anterior, y teniendo en cuenta lo que sucede en otros contextos, se podrían apuntar algunas de las posibles pautas a seguir para fortalecer el tejido asociativo en Galicia: dotar a las asociaciones de mayor autonomía económica frente a la Administración; fomentar las relaciones entre las distintas asociaciones, a través del intercambio de ideas, servicios o equipamientos; e incrementar por parte de la Administración el asesoramiento y la información a las entidades, entre otras acciones.

En el entramado organizacional de las asociaciones cívicas se están produciendo una serie de transformaciones derivadas de los cambios experimentados por la sociedad gallega. Las entidades asociativas de tipo tradicional, como serían las comunidades de montes, pierden preponderancia, y en su lugar, como hemos visto, cobran progresivo protagonismo otro tipo de asociaciones, como las de tipo cultural y social, u otras, aunque de manera más incipiente, como las ecologistas.

El hecho asociativo viene a caracterizarse, en cualquier caso, por la extrema complejidad, y su análisis tanto a nivel cuantitativo como cualitativo resulta extremadamente dificultoso. Más allá de las tasas de asociacionismo se encuentra la significación última del fenómeno, derivada del hecho de que individuos de

procedencias heterogéneas se adhieran a las asociaciones por motivos claramente diferenciados. En cualquier caso, el protagonismo que el sector alcanza es cada vez mayor, al tiempo que cada vez se amplían más los ámbitos de la vida social que abarca; lo cual da muestras de la evolución de la sociedad gallega.

4. CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo ha quedado patente que la participación ciudadana en Galicia no ha alcanzado todavía la madurez esperada, los mecanismos de participación no se hallan suficientemente implantados, estos mecanismos –cuando existen- son básicamente de base asociativa mientras que no se cuenta con mecanismos de participación de base individual o mixta de relevancia y tampoco nos encontramos con iniciativas innovadoras.

El tamaño del municipio, el partido político encargado del gobierno municipal y el mayor grado de población urbana frente a la rural, se presentan como las principales variables explicativas del desarrollo de la participación sin olvidar el bajo índice de asociacionismo y ciertos casos en los que nos podemos encontrar con otras variables específicas. No obstante, el hecho que de muchas de las iniciativas se hayan desarrollado durante el último mandato de los actuales equipos de gobierno nos permite ser optimistas de cara el futuro de la participación en la administración local gallega.

Tal como ocurre en otros lugares, los gobiernos locales en Galicia parece que han optado claramente por favorecer los mecanismos de participación de base asociativa frente a los mecanismos de base individual. A los gobiernos le resulta siempre más fácil con grupos organizados con capacidad para incidir y movilizar, que hacerlo con ciudadanos individuales que sólo se representan a sí mismos. Vemos que mientras los consejos, mesas o foros sectoriales se hallan implantados en muchos municipios. De los 7 grandes municipios 6 de ellos cuentan con consejos o mesas sectoriales y 3 cuentan con planes comunitarios cogestionados por entidades y otros recurren a las para la gestión de determinadas actividades o centros cívicos.

Pero la participación de base asociativa parece que no encontrarse en su mejor momento. Es perfectamente conocida la tendencia de los gobiernos a favorecer la participación de las asociaciones ideológicamente más próximas sin tener la representatividad de las mismas. Además, el propio sistema asociativo no esta exento de problemas, desde al bajo número de afiliación como a la falta de democracia interna. En tales circunstancias parecería lógico que se recurriese y potenciase los mecanismos de participación de base individual, y en este sentido, los datos de que disponemos demuestran que en la municipalidad gallega no se está avanzando en ese sentido, no se han encontrados experiencias dignas de mención en las que los gobiernos municipales hayan puesto en marcha este tipo de iniciativas excepto la creación de páginas Web. La participación individual en los municipios inferiores a 50.000h se realiza “*en el despacho del Alcalde, o del Concejald*” tal como relataba un entrevistado, y los de mayor población no han puesto en marcha los mecanismos que la posibiliten y vehiculen.

Pese a la relevancia de factores como son la historia de los movimientos sociales o las características de los diferentes municipios, el personalismo que alcanza el gobierno municipal en Galicia determinará que el talante de las personas que gobiernan sea también un factor decisivo a la hora de poner en marcha políticas de participación. Hemos visto como los principales partidos políticos presentes en la comunidad muestran sensibilidades muy diferentes frente a la participación, que van desde los que fomentan el asociacionismo y crean estructuras de participación a los que carecen de ese marco participativo y entienden la participación de una forma más relacional o incluso personal y clientelar.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, X. 2003. *A rebelión municipal*. Vigo: Xerais
- Blanco, I. y Gomà, R. (coords.). 2002, *Gobiernos Locales y Redes Participativas*.
Barcelona: Ariel
- Bouzada, X. “Galicia no país das asociacións”, en *Cooperativismo e Economía Social*,
nº 12 (1995), pg. 133-145
- Concellería de Participación Cidadá, Concello de Vigo, 2001, *As Asociacións Cívicas e
Comunitarias como potenciais xacementos de emprego na súa función de
prestación de servicios á comunidade*
- Elster, J. 2000. *La democracia deliberativa*. Barcelona. GEDISA
- Font, J. 2001. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel
- Gutmann, A. y Thompson, D. *Democracy and disagreement*. London: 1996
- Goma, R. y Subirats, J. 1998. *Políticas públicas en España*. Barcelona. Ariel
- Navarro, C. 2002. *Democracia asociativa y oportunismo político*. Valencia: Tirant lo
Blanch
- Pateman, C. 1970, *Participation and democratic theory*. Cambridge University
- Pose, H. “Breve aproximación á problemática do asociacionismo non lucrativo”, en
Cooperativismo e Economía Social, nº 12 (1995), pag. 125-132
- Rivera, X.M. (coord.). 2003. *Os partidos políticos en Galicia*. Vigo: Xerais
- Sabucedo, Xosé M. et al, 1992, *Xuventude e política en Galicia*. Santiago: USC
- Subirats, J. et al. 2001 *Experències de participació ciutadana en els municipis catalans*.
Barcelona. Generalitat de Catalunya.