

¿Es el gobierno local un nuevo espacio para la participación ciudadana? El punto de vista de los alcaldes. El caso español*

Juana María Ruiloba Núñez**

Resumen

En este artículo se comparte la convicción de que la democracia local necesita la participación ciudadana para tener éxito en tiempos difíciles, traducido en nuevas formas de involucrar la participación de los ciudadanos en los procesos públicos de decisión participativa y experiencias de su aplicación. Con el fin de obtener un conocimiento más profundo de la compleja interacción entre los políticos, administradores, grupos de interés y ciudadanos, se hace necesario prestar atención a la conducta de los decisores. Los alcaldes están, evidentemente, muy dispuestos a apoyar las políticas públicas orientadas a promover la participación, sin embargo, en la vida cotidiana sus decisiones se guían, sobre todo, por los principios legales. A partir de los datos aportados por una encuesta *ad hoc* implementada a los alcaldes españoles de ciudades de más de 10 000 habitantes en 2007, este artículo pretende ilustrar que la decisión del alcalde tiene un impacto significativo en el desarrollo de las nuevas formas de gobernanza local.

[55]

Palabras clave

Alcaldes; Gobierno Local; Participación Ciudadana; Toma de Decisiones Políticas.

Fecha de recepción: agosto de 2013 • **Fecha de aprobación:** febrero de 2014

Cómo citar este artículo

Ruiloba Núñez, Juana María. (2014). ¿Es el gobierno local un nuevo espacio para la participación ciudadana? El punto de vista de los alcaldes. El caso español. *Estudios Políticos*, 44, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 55-73.

* Se presentan los resultados de la investigación, *Líderes políticos en los gobiernos locales*, patrocinado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología de España (ref. SEC2003-09005), que analiza el papel de los alcaldes españoles en los municipios de más de 10.000 habitantes en 2007. Este trabajo se inserta dentro del proyecto *Political Leaders in European Cities. Euromayors* coordinado por Annick Magnier de la Universidad de Florencia, Italia, y llevado a cabo por equipos de 17 países europeos.

** Doctora en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España. Miembro del Instituto Universitario de Estudios de la Mujer de la UAM. Profesora e investigadora en el Master Interdisciplinario de Estudios de Género de la UAM. Profesora de Ciencia Política en la Universidad Católica San Antonio de Murcia, España. Correo electrónico: jruiloba@ucam.edu

Is Local Government a New Arena for Citizen Participation? The Mayors' Point of View in the Spanish Case

Abstract

This article shares the conviction that local democracy requires citizen participation to succeed in difficult times, resulting in new ways to involve citizens in public decision processes and policy implementation. In order to have a deeper understanding of the complex interactions between politicians, administrators, interest groups and citizens, it is necessary to pay attention to the behavior of decision makers. Mayors are obviously very willing to support public policies aimed at promoting participation, however, in everyday life, decisions are guided mainly by legal principles. Based on data provided by an ad hoc survey applied in 2007 to the mayors of Spanish cities with over 10,000 inhabitants, this article shows how the Mayors' decisions have a significant impact on the development of new forms of local governance.

Keywords

Mayors; Local Government; Citizen Participation; Political Decision-Making.

*Lo gubernamental es público, pero lo público
transciende a lo gubernamental*
(Aguilar, 1994, p. 33).

Introducción

En épocas de crisis financiera global, en momentos en que la actividad pública está desprestigiada, la corrupción política se manifiesta alarmantemente y la brecha entre electores y elegidos parece acrecentarse en la mayoría de los contextos. El sentimiento de desafección y desinterés es rampante entre la ciudadanía. La participación política se manifiesta, según muchos, como la receta necesaria con qué reconstruir lo político y el espacio local se proyecta como lugar preferente para probar estrategias que acerquen a la ciudadanía a los procesos democráticos.

Este trabajo hace un recorrido breve por algunas de estas “nuevas” estrategias relacionadas con la gobernanza y el gobierno en red en el plano municipal, cuestión recurrentemente tratada en la literatura, aunque su objetivo central es detenerse en la visión de los alcaldes,¹ estudiando su actitud en relación con la implantación de procesos de toma de decisiones más participativos. Este asunto se torna de relevancia vital si se observan las características del sistema político local español en que el alcalde asume la dirección política y se convierte en figura clave para propiciar, en su caso, nuevos espacios de relación cívico-institucionales, en un modelo con rasgos fuertemente presidencialistas que se ha venido llamando de “alcalde fuerte” (Mouritzen y Svara, 2002). Los datos que aquí se aportan provienen de una encuesta *ad hoc* implementada a los alcaldes españoles de ciudades de más de 10 000 habitantes en 2007.

[57]

La herramienta de recogida de datos se diseñó por el equipo con el propósito de conocer más sobre cómo son los alcaldes europeos, su bagaje profesional y político, y sus inquietudes una vez ocupan el cargo. Los bloques de preguntas van encaminadas a recabar información sobre: su trabajo diario, los temas de su agenda, el tipo de gestiones prioritarias o los actores con los que se relaciona y en qué medida. El proceso de implementación del cuestionario fue realizado siguiendo un protocolo estandarizado común —carta con información sobre el proyecto, envío de cuestionario, contacto telefónico con la Alcaldía, recordatorio hasta en tres ocasiones—.

¹ En el texto se usan estructuras impersonales y, en ocasiones, el masculino genérico (alcalde, político, ciudadano) para referirse a personas de ambos géneros, siendo conscientes y sensibles, no obstante, con el uso no sexista del lenguaje.

La población de la muestra asciende a 649 casos, con una respuesta final de 20%, representativa por tamaño de municipio, partido de gobierno y sexo del alcalde —según criterios comunes—. El cuestionario y la información sobre el diseño y el proceso pueden consultarse en Henry Bäck y Annick Magnier (2006) y Juana Ruiloba (2013).

1. Gobiernos locales: ¿más participativos? Ideas para el debate

El escenario local está siendo el lugar más propicio para experimentar con nuevas formas de hacer política. Frente a la crisis de legitimidad de lo político, el plano municipal se ha convertido en escenario de nuevas experiencias prácticas que acercan los gobiernos a la ciudadanía en un mundo cada vez más interconectado (Borja y Castells, 1998; Lévy, 2002). Desde la década de 1990, y en diferentes ámbitos geográficos, se buscan procesos de empoderamiento ciudadano con el objetivo de incrementar la cohesión y reducir la desafección de los ciudadanos hacia los gobiernos y la política (Andrews, Cowell y Downe, 2011).

[58]

La desafección política implica que “los asuntos políticos son vistos como algo lejano, faltos de importancia o carentes de sentido [implicando] cierto alejamiento o desapego de los ciudadanos con respecto a su sistema político” (Citrin, McClosky, Shanks y Sniderman, 1975, p. 2). En España la desafección política “se ha mantenido relativamente estable a lo largo del tiempo” (Montero, Gunther y Torcal, 1998; Torcal y Montero, 2000; Torcal, 2007) y es esgrimida como causa de la falta de interés, descontento y poca participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. En los últimos tiempos es habitual el uso del término desafección en el debate público.²

En este proceso en curso, el foco de atención ha transitado del “gobierno” a la “gobernanza” y de la potenciación de lo institucional a la sociedad civil (Gaventa, 2006), —sin dejar de ser problemático (McKenna, 2011)—. Si bien la literatura ofrece modelos teóricos complejos que han surgido para explicar la relación entre la clase política y las redes de participación local,³ los trabajos inciden —habitualmente y de manera coincidente— en unos pocos tópicos, relacionados con el cambio de paradigma hacia las redes de

² A modo de ejemplo, puede consultarse una nota publicada recientemente por los expertos en la materia, los catedráticos José Ramón Montero y Mariano Torcal Lorient (2013), publicado el 14 de junio en el diario *El País*.

³ Un acercamiento a modo de exhaustiva compilación de modelos teóricos puede encontrarse en Eric-Hans Klijn y Chris Skelcher (2007).

políticas (Arenilla, 2011), la democracia deliberativa⁴ y la importancia de la inclusión de los ciudadanos en el proceso político;⁵ explicando las estrategias concretas, los éxitos y fracasos de las mismas en contextos diversos;⁶ a modo descriptivo o de recetario para experimentar en otros espacios. Estas cuestiones trascienden los intereses de este artículo pues, con independencia de las disquisiciones teóricas, en la práctica política es innegable que la participación se consume como un remedio necesario frente a las viejas democracias en tiempo de crisis (Ganuza y Francés, 2008).

La legitimación y la revitalización, que trae consigo esta participación, va unida a lo simbólico en una progresión que parte de la información, pasando por la consulta o por la codecisión. El argumento más recurrente sostiene que de estas dinámicas emerge una nueva forma de regular y resolver los conflictos sociales reales, caracterizada por la intervención y la inclusión en el debate de actores diversos, en el marco de redes de interacción más o menos constituidas que participan en políticas más adaptadas y estilos de gobierno más abiertos (Blanco y Gomà, 2003, pp. 9-11) —sustentado en las ideas de proximidad, transparencia y sensibilización—. Algunos consideran que estamos ante una nueva forma de hacer política —diferente a la tradicional—, conformada por gobiernos relacionales⁷ y redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local-global (Prats i Catalá, 2005; Peters y Pierre, 2000, 2005; Stoker, 1998). ¿Cómo se manifiesta esta nueva forma de hacer política? ¿Cómo interactúan las decisiones efectivas con el resto de actores de la red de la comunidad local? ¿A quiénes confieren más influencia?

[59]

⁴ “La democracia deliberativa define una nueva forma de gobernar en la cual los ciudadanos, libres e iguales (y sus representantes) se incorporan a un proceso de intercambio de razones y argumentos” (Brugué, 2009, p. 132).

⁵ En la arena local se entremezclan en los procesos participativos: actores sociales y sociedad civil (ciudadanos y grupos sociales), políticos (concejales y alcaldes) y burócratas (funcionarios municipales y de otras administraciones u organismos públicos).

⁶ Puede ponerse como ejemplo los trabajos de Egon Montecinos (2007), sobre el caso chileno y los efectos del plan de modernización municipal a partir del PLADECO/PROFIM; Leonardo Avritzer (2010), sobre el caso brasileño, como ejemplo paradigmático de movilizaciones y participación en la vida pública desde la década de 1980, desgranando la emergencia de los presupuestos participativos y otras experiencias en algunas grandes ciudades del país y su vinculación con la mejora de indicadores relacionados con las condiciones de vida y la pobreza; y de Miguel Salvador y Carles Ramió (2011), sobre el caso español, concretamente el caso de Barcelona y cómo se está produciendo una emergencia de comunidades epistémicas de participación local que influyen en la elaboración de políticas.

⁷ Ismael Blanco y Ricard Gomà (2003) hablan de gobierno local relacional, esto es, “aquel que sitúa la gestión municipal en términos de deliberación e implicación ciudadana pluralista en las decisiones públicas locales” (p. 13).

Antes de adentrarnos en estas cuestiones y pese a las indudables potencialidades, debe apostillarse que una corriente de escepticismo señala los problemas de sustentar todas las esperanzas en los procesos participativos. Las críticas más comunes al respecto son que: a) se aumenta la lentitud de la toma de las decisiones, se incrementan los costes y se procede a la defensa específica de intereses particulares,⁸ por parte de sectores poco habituados a los procesos y con deficiente *expertise* técnica, jurídica o procedimental;⁹ b) se preocupa sobre todo, por el corto plazo y los intereses inmediatos *versus* beneficios comunes a largo plazo; c) se puede erosionar las instituciones y los partidos políticos, al generar desconfianza en la capacidad representativa y la idea de defensa de intereses generales.

Por lo tanto, se hace necesario contrarrestar las dificultades señaladas con voluntad, demostrando que participación y eficiencia no son conceptos contrarios y experimentando con instrumentos y vías que minimicen los problemas destacados, sobre todo, intentando encontrar mecanismos para conseguir una implicación social amplia (Subirats, 2001, pp. 37-40), sin olvidar el papel de la clase política. Como bien señalan Eric-Hans Klijn y Joop Koppenjan (2000), al final, el éxito o fracaso de las nuevas formas de participación ciudadana pueden depender, en gran medida, de su actitud. Siguiendo esta línea, en este trabajo se enfatiza el papel prioritario del alcalde indagando sobre su opinión y percepción sobre la participación en el proceso de toma de decisiones y en su quehacer político.

2. Gobierno municipal español: ¿un gobierno participativo?

La Constitución española de 1978 y el posterior desarrollo normativo, reconocen el derecho a participar en los asuntos públicos: “Todas las personas tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por medio de sufragio universal” (artículo 23); le otorga a los poderes públicos un papel director: “Corresponde a los poderes públicos [...] facilitar la participación de

⁸ Se solapa el debate sobre ¿quién quiere participar realmente?, ¿qué implicaciones tendría? Dado el poco interés por la política en las democracias occidentales y los sentimientos negativos hacia la misma, puede ocurrir que estos mecanismos se conviertan en coto para la participación de unos pocos, casi siempre los mismos, con intereses particulares claros y que participarían de forma intermitente, alejando del proceso decisional los intereses comunes y generales de los no motivados a participar.

⁹ Los procesos participativos son asimétricos, por un lado, por la diferente influencia de los grupos participantes, que puede llevar a la exclusión de grupos más vulnerables; por otro, por la desigualdad en los conocimientos técnicos entre los participantes y los burócratas, y políticos más versados en los temas de discusión y el proceso de toma de decisión (Ruano de la Fuente, 2010, p. 106).

todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”(artículo 9.2); y prevé algunas figuras concretas: iniciativa popular (artículo 87.3), audiencia (artículo 105), petición individual o colectiva (artículo 29.1) y referéndum consultivo (artículo 92), todas ellas desarrolladas en sendas leyes orgánicas.¹⁰ Igualmente, este mandato constitucional aparece recogido en el ámbito local de forma más específica en la Ley 7/1985, Reguladora de Bases del Régimen Local y en sus respectivas modificaciones —la última, en la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local—.¹¹ En la práctica, se ha producido un proceso de expansión de estos mecanismos participativos,¹² fundamentalmente de consulta con colectivos organizados, —“democracia asociativa”¹³ del ámbito municipal la llaman los expertos (Navarro, 2000)— en los municipios españoles más poblados. En la tabla 1 se enumeran las más relevantes.

Tabla 1. Mecanismos de participación institucionalizados con presencia relevante en España.

Mecanismos de participación de base asociativa	Consejos sectoriales de entidades Consejos municipales de barrio o distrito Planes integrales Gestión asociativa de servicios y centros cívicos
Mecanismos de participación de base mixta	Planes estratégicos Agendas locales
Mecanismos de participación de base personal	Jurados ciudadanos

[61]

Fuente: Gomà y Font (2001, p. 71).

¹⁰ Se trata de las Leyes Orgánicas 2/1980, Reguladora de las distintas modalidades de Referéndum; 3/1984, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular; 4/2001, Reguladora del Derecho de Petición.

¹¹ El Consejo de Ministros aprobó el 26 de julio de 2013, el Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y lo ha remitido al Congreso de los Diputados para su tramitación parlamentaria en las Cortes Generales. Esta reforma del ámbito local que se preocupa por la racionalización, la eficacia y el ahorro, no incide en el ámbito participativo, no obstante, una vez llegue al Congreso de los Diputados será necesario observar si en el texto final se hace alguna aportación o innovación al tema de la participación.

¹² Para una visión panorámica de las experiencias participativas con sus características específicas, sus potencialidades y limitaciones Ricard Gomà y Joan Font (2001).

¹³ La democracia asociativa o corporativa se caracteriza por la complementariedad de mecanismos de participación electoral, articulados a través de la competencia de partidos, mediante cierta oferta de oportunidades de participación que permita la inclusión de los grupos y asociaciones civiles en los procesos de tomas de decisiones (Dahl, 1982; Navarro, 2000).

3. Gobierno municipal español: ¿políticos con actitudes participativas?

El cambio de paradigma hacia un modelo de gobierno local más participativo, está siendo progresivo, sobre todo en grandes urbes, con experiencias concretas referidas a ámbitos políticos específicos del “gobierno de las ciudades”; no obstante, como toda dinámica nueva, genera costes de aprendizaje colectivo y resistencias al cambio.¹⁴ Es de vital importancia el papel de los actores políticos como dinamizadores de estos procesos y como figuras esenciales en la toma de decisiones municipal. Como bien señala José Ruano de la Fuente (2010), “la iniciativa de los procedimientos participativos es de las autoridades políticas, quienes controlan el proceso, definen la agenda, fijan las reglas de juego y condicionan el acceso de los actores sociales al proceso de discusión” (p. 106).

El alcalde es vertebrador esencial y cabeza visible del entramado político de los ayuntamientos españoles.¹⁵ Las competencias que se les otorgan son muchas y la importancia de sus funciones y de su influencia en el Gobierno local es creciente si la comparamos con cualquiera de las demás instituciones municipales. Este fortalecimiento no lleva emparejado una intención de monopolización del poder sino una impresión progresiva, por parte de los propios alcaldes, de la necesidad de enarbolar una forma de gestionar el poder de modo compartido.

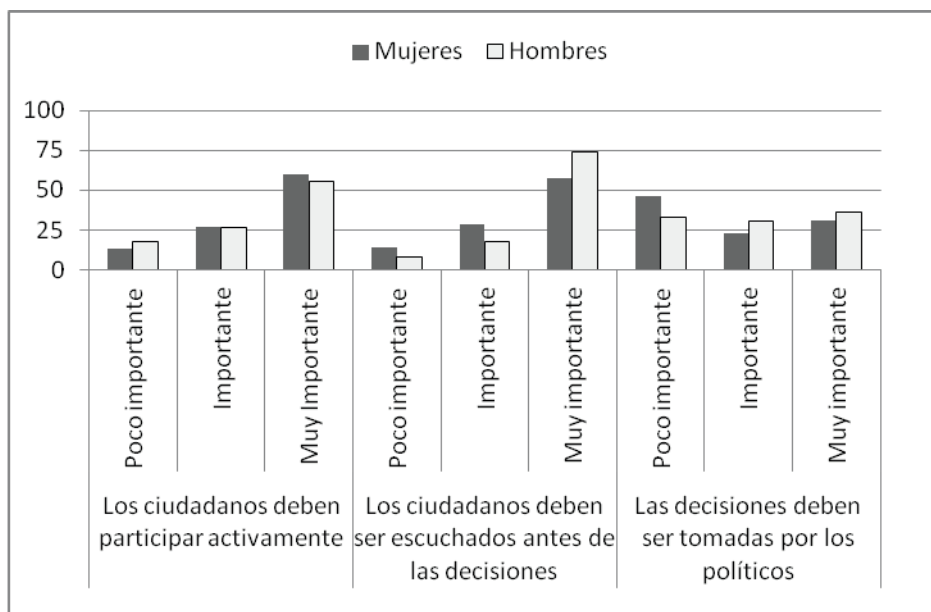
Parece que considerar a los políticos como personajes aislados, que deciden unilateralmente el destino de sus representados, se ha convertido en una cuestión del pasado. Por el contrario, el gobierno de la ciudad no está solo en los ayuntamientos, por lo que los discursos dominantes insisten en la necesidad de que los representantes políticos guíen sus actuaciones teniendo en cuenta a la ciudadanía. Esto se traduce en que, en términos prácticos, cuando se les pregunta, son unos pocos los que continúan enfatizando la importancia preponderante de la toma de decisiones desde la responsabilidad propia que le da el cargo obtenido en las urnas. Más bien —como se refleja en la gráfica 1—, los datos recogidos en este sentido son reveladores a favor de

¹⁴ En este sentido, Linda Nicholson (2005, p. 1) sostiene que algunas evidencias provisionales confirman que los procesos de participación no tienen un impacto significativo en el proceso de toma final de decisiones. Habrá que seguir estudiando más profundamente sobre eso.

¹⁵ Es referente, en el ámbito de la Ciencia Política española, el estudio de Jaume Magre (2001) sobre el alcalde en Cataluña, y el trabajo de Francisco Nátera (2001) sobre el estilo de liderazgo de los alcaldes españoles —que completa a partir de la perspectiva de género e introduciendo entre los casos y entre las discusiones a las mujeres alcaldesas, Juana María Ruiloba (2013)—.

la primacía del modelo de toma de decisiones participado con la ciudadanía, con independencia del sexo del alcalde.

Gráfica 1. Alcaldes y la toma de decisiones.



Fuente: elaboración propia.

Para comprobar el peso real de este modelo, se realizó un análisis factorial tomando como indicadores varias preguntas realizadas sobre cómo debería funcionar la democracia local,¹⁶ dando como resultado dos factores que pueden responder muy bien a las dos maneras de entender la forma en que se toman decisiones. Estos factores tienen correspondencia, a su vez, con las formas de pensar de dos grupos de alcaldes bien definidos: por un lado, los que tienen un perfil participativo y que consideran esencial la implicación de los ciudadanos en el proceso político y en la toma de decisiones; y por otro lado, los que tienen un perfil más personalista, para quienes cobra especial importancia la representación entendida como responsabilidad decisoria de los políticos elegidos a tal efecto. Esta última forma de actuar en política es residual. El perfil del alcalde que adopta decisiones apoyándose

¹⁶ Se trata de las cuestiones contenidas en la pregunta 12 del cuestionario implementado a los alcaldes y que se muestran en la tabla 2, en la que se detallan sus enunciados como las dimensiones para la construcción de los factores.

en los ciudadanos es el modelo considerado —por casi todos— como el más adecuado, independiente del sexo, el tamaño del municipio o de cualquier otra variable.

Tabla 2. Dimensiones explicativas del análisis factorial en relación con la naturaleza de la toma de decisiones.

Naturaleza de la toma de decisiones	Factor 1 Participativo	Factor 2 Personalista
Los residentes de la localidad deben participar activa y directamente en la toma de decisiones importantes para el municipio	0,835	
Los residentes deben tener la oportunidad de hacer oír sus puntos de vista antes de que se tomen, por parte de los representantes políticos, las decisiones importantes para el municipio	0,826	
Los líderes municipales deben intentar promover el consenso y fomentar valores comunes entre los ciudadanos del municipio	0,573	
Los resultados de las democracias locales deben ser el factor determinante de las políticas locales		0,769
Los representantes políticos deben tomar las decisiones que consideren correctas independientemente de lo que piensen los ciudadanos y residentes del municipio		0,742
Varianza explicada (%)	34,860	25,841
Varianza explicada acumulada (%)	34,860	60,700
Alcaldes que actuarían conforme a cada factor (%)*	98,684	1,315
Método de extracción: análisis de componentes principales. Método de rotación: normalización Varimax con Kaiser. *Clasificación mediante conglomerados K medias, factores como variables.		

Fuente: elaboración propia.

Aun teniendo en cuenta lo anterior, que la participación en la toma de decisiones es lo más deseable, *a priori*, frente a un modelo de decidir más individualista, cuando se pide a los alcaldes que valoren el principio que consideran esencial y que regiría su comportamiento en caso de darse algún conflicto en la gestión de sus funciones, el valor de la participación —o del ejercicio del poder teniendo en cuenta en el proceso a los interesados—, si

bien es considerado como el fundamental por 28% de los encuestados, no es el primer principio al que se aferraría la mayoría; precisamente, la máxima que despierta más adhesiones es la normativa. Así, la observancia de las reglas y procedimientos establecidos es lo que guía, en primer término, a 42% a la hora de realizar sus labores. Como se observa, es interesante cómo la participación, como elemento prioritario, se diluye cuando se confronta con otros principios —el legal o la eficacia—, aunque su valor esté muy presente en la toma de decisiones.

Tabla 3. Principios que guían la conducta del alcalde en caso de conflicto.

Principios	%
Legal: reglas y procedimientos	42,4
Eficacia: eficiencia en las tareas	28,7
Participación: implicación de actores	28,8
Total	100

Fuente: elaboración propia.

De modo específico, ¿en qué recursos se apoya el alcalde a la hora de ejercer labores de gobierno? Como no podía ser de otro modo, todos valoran positivamente la información y orientación que pueda llegarles de cualquier medio, esto es, de consultores, líderes nacionales u otros alcaldes, de encuestas, publicaciones, jornadas o seminarios sobre política y gestión, entre otros. Es la formación académica y, sobre todo, la experiencia profesional propia —por tanto, los complementos que añaden individualmente al cargo— los aspectos que consideran que son significativamente más útiles a la hora de desarrollar sus habilidades como dirigentes y las herramientas que más les ayudan a la hora de diseñar sus propuestas políticas. Junto con lo anterior, los debates con los ciudadanos son el elemento que les reporta una información muy útil o extremadamente útil a 90% de ellos —según sus respuestas—. En general, la consideración de que acercarse a los ciudadanos es eficaz para los gobernantes locales no es solamente una idea sino una realidad que puede verse materializada en la frecuencia con que los alcaldes dicen comunicarse con ellos (véase tabla 4). En síntesis se puede observar las conexiones y contactos de los alcaldes españoles con otros actores de dentro y de fuera del ayuntamiento, siguiendo la propuesta de Francisco Nátera (2001, p. 84), el *networking* interno —hacia dentro de la organización— y el *networking* externo —hacia fuera del ayuntamiento—, además de las relación con los ciudadanos.

[65]

Tabla 4. Frecuencia de las relaciones del alcalde con otros actores.

	Pocas veces	Semanalmente	Habitualmente	N.C.
Miembros del Ayuntamiento: networking interno				
Miembros de la Comisión de Gobierno	3,1	3,1	92,5	1,3
Miembros de las comisiones municipales	8,8	20,6	66,9	3,8
Líderes de la mayoría en el Pleno	16,9	20,0	59,4	3,8
Líderes de la oposición en el Pleno	54,4	32,5	11,3	1,9
Altos funcionarios del Ayuntamiento	2,5	4,4	90,6	2,5
Otros funcionarios del Ayuntamiento	32,5	30,6	33,8	3,1
Otras instancias políticas: networking interno				
Delegado del Gobierno	88,7	7,6	3,1	0,6
Presidente de la Comunidad Autónoma	91,3	5,0	1,9	1,9
Parlamentarios nacionales o autonómicos del municipio	72,8	12,7	11,4	3,2
Otros actores				
Líderes de asociaciones voluntarias	58,1	23,1	16,9	1,9
Representantes de movimientos de ciudadanos especializados en un sector	56,3	26,3	15,0	2,5
Representantes de otras ciudades	74,4	16,9	7,5	1,3
Representantes de otros organismos públicos locales	56,9	22,5	15,0	5,6
Ciudadanos de a pie	2,5	5,0	90,6	1,9
Representantes del sector empresarial	28,8	25,6	43,1	2,5

Fuente: elaboración propia.

Cuando se pregunta a los alcaldes por sus relaciones con los ciudadanos de a pie, 95% de los encuestados afirman que se reúnen habitualmente

con ellos, al menos varias veces por semana, lo que supone uno de los porcentajes más altos de frecuencia en las comunicaciones y de dedicación de los alcaldes. No cabe duda de que esta frecuencia en las comunicaciones envuelve la significación de la importancia de esa actividad para el político, dando prioridad a unos intercambios frente a otros. Examinando este mismo dato, en relación con otros actores, se puede constatar que los *ratios* de frecuencia en las comunicaciones solamente son elevados con aquellos con los que el alcalde comparte tareas de gobierno en el día a día, esto es, con la Comisión de Gobierno y con los altos funcionarios, dado que, como cabría esperar, el propio trabajo diario les lleva a estar en contacto continuo.¹⁷ Parece evidente que, siguiendo la misma lógica, con el resto de actores el nivel de comunicación es menor en gradación, excepto con los otros actores de dentro del Ayuntamiento, menos aun con la red externa al mismo, esto es, otros actores sociales o políticos de otros ámbitos de gobierno.

Conscientes de que la frecuencia de las comunicaciones es solamente un indicador y que sería interesante contar con otros datos —por ejemplo, la importancia de las cuestiones que se tratan en las comunicaciones, la vinculación real de las sugerencias o informaciones que aporta cada actor con la decisión que se llevan a cabo—, es un buen elemento que indica el grado de fuerza que se le concede al actor concreto por parte del alcalde. En los análisis realizados se constató algo interesante: que las mujeres dedican más tiempo —unas diez horas más— a las relaciones con los actores de la comunidad local, lo que hace que se encuentren ciertos rasgos más colaborativos en su comportamiento político. Aunque el tiempo dedicado a la actividad de recibir a ciudadanos es independiente del sexo, en otras cuestiones hay diferencias. Las alcaldesas dedican el doble de tiempo a las reuniones en las instituciones locales tanto con el Pleno como con la Comisión de Gobierno y destinan más tiempo a escuchar al resto de representantes políticos locales. Habría que seguir investigando¹⁸ para confirmar si se dan diferencias en el comportamiento político de hombres y mujeres en las alcaldías y si esto está relacionado con los estereotipos o las motivaciones que rigen el modo de actuar de unos y otras —en el sentido de investigaciones como las de Michael Broussine y Pam Fox (2002) o Ruiloba (2013)—. En este caso, se vislumbra una tendencia a un liderazgo participativo que tiende a ser más colaborativo, si cabe, entre las alcaldesas.

[67]

¹⁷ Las relaciones entre burócratas y políticos, en un sentido más amplio, ha sido objeto de investigación extensa en artículos recientes referidos al ámbito local en trabajos de Carlos Alba y Carmen Navarro (2006), e Irene Delgado, Lourdes López Nieto y Eliseo López (1998).

¹⁸ Las investigaciones que comparan los estilos de liderazgo de hombres y mujeres en posiciones de poder no son concluyentes (Eagly y Jonson, 1990, p. 233).

Reflexiones finales

Los procesos participativos son una oportunidad para profundizar en mayores *ratios* de democracia local. El importante papel de los cargos electos y su voluntad política en el apoyo al impulso de estas nuevas estrategias para hacer más permeable el espacio público municipal en tiempos de crisis, es fundamental y es un campo poco explorado. El artículo abre un espacio de consulta en cuanto a los gobernantes locales: los alcaldes. Estos trabajan en un entorno complejo y buscan la legitimidad de sus gobiernos ante una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica que no se contenta con la simple provisión directa y tecnocrática de políticas y servicios públicos (Blanco y Gomà, 2003, p. 13). Pero, ¿qué percepción tienen de los procesos de participación ciudadana?, ¿cuál es su punto de vista?, y ¿cuáles son las barreras específicas que impiden una participación más eficaz en el espacio local?

En cuanto a la percepción y punto de vista expresado por los alcaldes, los datos exploratorios aportados, los únicos disponibles desde la visión del alcalde hasta la fecha en España, muestran cómo afirman creer, en general, en las potencialidades de la participación y se acercan a los ciudadanos para recabar información valiosa sobre sus intereses de manera creciente. Analizando su comportamiento político, los datos confirman cómo están preocupados en gran medida, al menos en lo discursivo, en introducir mecanismos de participación y comunicación con los ciudadanos y con el resto de actores locales. Se ha mostrado cómo dedican gran parte de su tiempo a escucharlos y recibirlos, una práctica que indica un giro hacia un modelo de liderazgo, al menos, más colaborativo. No obstante, queda saber si esta mayor comunicación se traduce en un verdadero incremento de la influencia de la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas.

Los análisis han mostrado, además, la importancia del sexo como posible generador de diferencias en el estilo de hacer política en el ámbito municipal español. Habrá que profundizar en la investigación para comprobar si esta variable insufla un carácter más participativo al gobierno local y cómo se puede complementar con trabajos que analicen la percepción sobre la participación de los otros actores presentes en los procesos y mecanismos decisionales.

En resumen, en este trabajo se confirma la importancia del alcalde como generador de dinámicas colaborativas. Se constata cómo hay una tendencia creciente a la inclusión de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, se vislumbra un deseo de cambio hacia mayores *ratios* de cercanía, aunque esto se ve oscurecido por la percepción de la importancia

de lo normativo, la búsqueda de la eficacia en la toma de decisiones y por las relaciones prioritarias —y estratégicas— en la esfera política del *networking* interno. Para el caso estudiado parece que se confirma la paradoja del sesgo participativo. Los gobiernos municipales “tienden a ofrecer oportunidades de participación siempre y cuando esto no afecte negativamente a su legitimidad electoral” (Navarro, 2000, p. 35) y a los marcos normativos generales.

En cuanto a las barreras específicas que limitan un recorrido más exitoso de las dinámicas participativas en el ámbito local español (Medina, 2006; Blanco y Gomà, 2003), entre las que suelen enumerarse como de más peso, están las reticencias de los propios alcaldes referidas a perder la monopolización de la toma de decisiones, que se concreta veladamente en una “falta de voluntad política” para impulsar la implementación de medidas participativas, y en la falta de aptitudes participativas del resto de políticos municipales y administradores públicos. Los datos recopilados en esta investigación restan peso a esta argumentación —por lo menos en lo discursivo—.

Otras barreras a la participación local en el caso español son de carácter estructural y coyuntural. Entre las primeras está el escaso nivel de organización ciudadana —sobre todo en municipios medianos y pequeños— y el monopolio de la participación local en una especie de “gobernanza elitista” de pocos actores y poco plurales desde el punto de vista de los intereses que defienden, lo que genera problemas de representatividad de las dinámicas participativas en el contexto español. Entre las segundas, son ineludibles las referencias a la crisis económica. Los procedimientos participativos requieren recursos, la simple puesta en marcha de canales consultivos implica el aumento del coste de funcionamiento de los servicios y los programas públicos. En tiempos de recortes, de estrechamiento del Estado de bienestar y de falta de liquidez de las arcas municipales, esta apuesta por la participación —que se enarbolaba ya desde las instituciones comunitarias en la Recomendación 19/2001 del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo de Europa sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local (Unión Europea, 2001)—, se ve mermada. La “euforia participativa” de los últimos años no ha logrado incrementar la confianza en las instituciones (Merchán, 2003, p. 44) y el discurso participativo se ha teñido, con frecuencia, de un potencial propagandístico importante vinculado con la imagen, esto es, “lo políticamente correcto y lo retórico” (Blanco y Gomà, 2003, p. 11).

La situación actual,¹⁹ puede suponer un *handicap* negativo en la exploración de esta dimensión participativa, ralentizándola y sustituyéndola a favor de un énfasis sobrevenido en cuestiones relacionadas con el ahorro o la eficacia en la prestación de los servicios locales, o por el contrario, ser una oportunidad para apoyarse en ella y revitalizar la democracia local.

Referencias bibliográficas

1. Alba, Carlos y Navarro, Carmen. (2006). Mayors and Local Administrators: A Puzzling Relationship. En: Bäck, Henry; Heinelt Hubert y Magnier, Annick (eds.). *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy* (pp. 287-310). Wiesbaden: VS Verlag.
2. Andrews, Rhys; Cowell, Ricard y Downe, James. (2011). Promoting Civic Culture by Supporting Citizenship: What Difference Can Local Government Make? *Public Administration*, 89 (2), pp. 595-610.
3. Arenilla, Manuel. (2011). Redes de políticas: el caso de la ciudad de Madrid. *Revista Española de Ciencia Política*, 25, pp. 31-56.
4. Avritzer, Leonardo. (2010). Living Under a Democracy. Participation and Its Impact on The Living Conditions of the Poor. *Latin Amercian Research Review*, Special Issue, pp. 166-185.
5. Bäck, Henry y Magnier, Annick. (2006). The European Mayor. Political Leader in the Changing Context of Local Democracy. Wiesbaden: VS Verlag
6. Blanco, Ismael y Gomà, Ricard. (2003). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 26, pp. 1-15.
7. Borja, Jordi y Castells, Manuel. (1998). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
8. Broussine, Michael y Fox, Pam. (2002). Rethinking Leadership in Local Government: the Place of Feminine Styles in the Modernised Council. *Local Government Studies*, 28 (4), pp. 91-106.
9. Brugué, Quim (2009). Calidad democrática: de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa. En: Parés, Marc (ed.). *Participación y calidad democrática* (pp. 121-133). Barcelona: Ariel.

¹⁹ La encuesta se realizó en 2007, por lo que las respuestas de los alcaldes sobre su percepción acerca de la participación de los ciudadanos es previa a la crisis socioeconómica que ha azotado a España desde 2010; también la creciente preocupación por la corrupción político urbanística, en muchos casos de base local, que se han venido destapando en épocas más recientes (Villoria, 2012).

10. Citrin, Jack; McClosky, Herbert; Shanks, J. Mervill, y Sniderman, Paul M. (1975). Personal and Political Sources of Political Alienation. En *British Journal of Political Science*, Vol. 5, pp. 1-31.

11. Dahl, Robert. (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New Haven: Yale University Press.

12. Delgado, Irene; López Nieto, Lourdes y López, Eliseo. (1998). Functions and Duties of Local Chief Officers (Funcionarios directivos locales). En: Magnier, Annick y Klausen, Kurt Klaudi. *The Anonymous Leader* (pp. 238-252). Odense: Odense University Press.

13. Eagly, Alice H. y Jonson, Blair T. (1990). Gender and Leadership Style: A Meta-Analysis. *Psychological Bulletin*, 108 (2), pp. 233-256.

14. Ganuza, Ernesto y Francés, Francisco José. (2008). ¿A qué llamamos participar en democracia? Diferencias y similitudes en las formas de participación. *Revista Internacional de Sociología*, LXVI (49), pp. 89-113.

15. Gaventa, John. (2006). Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the "Deepening Democracy" Debate. Working paper 264. Brighton: IDS, Universidad de Essex. Recuperado de <http://r4d.dfid.gov.uk/PDF/Outputs/CentreOnCitizenship/gaventawp264.pdf>

16. Gomà, Ricard y Font, Joan. (2001). La Democracia local: un mapa de experiencias participativas. En: Font, Joan (coord.). *Ciudadanos y decisiones políticas* (pp. 61-76). Barcelona: Ariel.

17. Klijn, Eric-Hans y Koppenjan, Joop F.M. (2000). Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers. *Public Administration*, 78 (2), pp. 365-387.

18. Klijn, Eric-Hans y Skelcher, Chris. (2007). Democracy and Governance Networks: Compatible or Not? *Public Administration*, 85 (3), pp. 587-608.

19. Lévy, Pierre. (2002). *Ciberdemocracia. Ensayo sobre filosofía política*. Barcelona: UOC.

20. Navarro, Clemente. (2000). El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa. *Papers*, 61, pp. 11-37.

21. Nátera, Francisco. (2001). *El liderazgo político en las sociedades democráticas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

22. Magre, Jaume. (2001). *El alcalde en Cataluña*. Barcelona: Instituto de Estudios Políticos y Sociales.

23. McKenna, Dave. (2011). UK Local Government and Public Participation: Using Conjectures to Explain the Relationship. *Public Administration*, 98 (3), pp. 1182-1200.

24. Medina, Manuel. (2006). *La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización*.

Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid.

25. Merchán, Rafael. (2003). Participación ciudadana: límites y posibilidades. *Perspectiva*, 2, pp. 44-47.

26. Mouritzen, Poul y Svava James. (2002). *Leadership at the Apex. Policicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

27. Montecinos, Egon. (2007). Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa? *Gestión y Política Pública*, 2 (2), pp. 319-351.

28. Montero, José Ramón; Gunther, Richard y Torcal, Mariano. (1998). Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección. En *Revista Española de investigaciones sociológicas*, 83, pp. 9-49.

29. Nicholson, Linda. (2005). *Civic Participation in Policy Making: A Literature Review*. Edingburg: Scottish Executive Social Research.

30. Peters, B. Guy y Pierre, Jon. (2000). *Governance, Politics and the State*. Londres: Macmillan.

[72] 31. Peters, B. Guy y Pierre, Jon. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En: Cerrillo i Martínez, Agustí (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

32. Prats i Catalá, Joan. (2005). *De la burocratización al management, del management a la gobernanza*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

33. Ruano de la Fuente, José Manuel. (2010). Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana. *Política y Sociedad*, 47 (3), pp. 93-108.

34. Ruiloba Núñez, Juana María. (2013). *Género y estilos de liderazgo en el gobierno local. Las Alcaldesas en España*. Madrid: Congreso de los Diputados.

35. Salvador, Miguel y Ramió, Carles. (2011). Institutionalizing Participatory Democracy and the Emergence of an Epistemic Community in Spanish Local Government. *Journal of Urban Affairs*, 33 (5), pp. 491-501.

36. Stoker, Gerry. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 50 (155), pp. 17-28.

37. Subirats, Joan. (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia. En: Font, Joan (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 34-42). Barcelona: Ariel.

38. Torcal, Mariano y Montero, José Ramón. (2000). La desafección política en España: un legado que condiciona el presente. En *Revista de Occidente*. Vol. 227, pp. 15-30

39. Montero, José Ramón y Torcal, Mariano. (2013). *No es el descontento, es la desafección*. El País. Recuperado de http://elpais.com/elpais/2013/06/11/opinion/1370978768_828729.html

40. Torcal, Mariano. (2007). La desafección política de los españoles y sus implicaciones en la participación. En *Temas para el Debate*, 153 (julio), pp. 47-49.

41. Unión Europea. (2001). Recomendación 19/2001 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local (aprobada por el Comité el 6 de diciembre de 2001, 776ª reunión de los Delegados de los Ministros).

42. Villoria, Manuel. (2012). La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 138, pp. 109-134.