

# Políticas públicas y escala de gobierno. El caso de la política pública de participación ciudadana en los municipios españoles

Clemente J. NAVARRO YÁÑEZ

Sociólogo, Universidad Pablo de Olavide. IESA de Andalucía/CSIC

**RESUMEN:** Buena parte de la discusión acerca de la democracia y el desarrollo de políticas públicas ha girado en torno a la escala, pues diferencias en ésta implican grados diversos de costes de participación, de información, decisión y ejecución. Situándose en este marco, el artículo trata de mostrar que el diseño y desarrollo de la política de participación ciudadana, cuyo fin específico es la democratización, encuentra condicionantes incluso entre comunidades políticas de tamaño reducido como las municipales. Tomando como *corpus* empírico una encuesta a municipios españoles, el artículo da cuenta de estos condicionantes y muestra cómo gobiernos locales con diferentes tamaños han seguido estrategias adaptativas diferentes en función de la estructura de oportunidades que ofrece su tamaño –recursos y costes de participación, fundamentalmente–, dando con ello lugar a modelos diversos de política pública de participación ciudadana. Estos resultados ponen en cuestión la posibilidad de extender el estado de bienestar al ámbito municipal sin que exista una reforma del régimen local y en el marco del proceso de integración europea.

**Descriptor:** Políticas públicas, Municipios, Participación política, Democracia.

## INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre escala y gobierno democrático constituyen uno de los temas clásicos de la teoría política. Pero este asunto, hasta ahora zanjado mediante la asignación de la participación como único valor intrínseco de «lo pequeño», ha vuelto a cobrar relevancia, pues precisamente por ello, lo local aparece, cada vez en mayor medida, como un ámbito apropiado para la acción gubernamental, esto es, para el diseño y ejecución de políticas públicas.

La importancia de la implicación de la ciudadanía para lograr el éxito de procesos de desarrollo económico y social parece un hecho constatado. Ahora bien, la relevancia del capital cívico y asociativo es sólo una

condición necesaria, sobre todo en el contexto de la escasez de recursos y capacidad impositiva de los municipios. Ello es aún más evidente en sistemas municipales como los del sur de Europa en donde existen municipios que por su tamaño no cuentan con los recursos necesarios para hacer frente a las competencias que les son asignadas en virtud al proceso general de descentralización del estado de bienestar que tiene lugar en las democracias occidentales. Desde esta óptica cabe señalar, pues, que a la ventaja que supone el tamaño reducido de cara a la implicación de la ciudadanía a los asuntos públicos aparece ligado el inconveniente de la escasez de recursos.

Este artículo trata de poner de manifiesto como la escala de gobierno, y su correlato de ventajas e inconvenientes con

[Recibido: 13.04.99; Revisado: 13.12.99]

relación al desarrollo de políticas públicas, hace que diferentes municipios pongan en marcha estrategias diversas para el desarrollo de éstas y la provisión de servicios a ellas ligada. Más aún, no sólo entre gobiernos de escala reducida –o local–, sino además con respecto a una política pública que tiene como objetivo fomentar la inclusión de la población en las decisiones que les afectan, la política pública de participación ciudadana.

El primer apartado da cuenta de los términos del debate en torno a la relevancia del ámbito local para el desarrollo de políticas públicas, a lo que viene denominándose nuevo localismo. En el segundo se ponen de manifiesto los rasgos de la política pública de participación ciudadana, así como un conjunto de hipótesis que permitan analizar las estrategias de desarrollo de esta política por parte de los gobiernos municipales españoles. En el tercer, cuarto y quinto apartados se tratan de contrastar estas hipótesis a través del análisis de una encuesta realizada a municipios españoles acerca de este asunto. En el sexto se da cuenta de las estrategias seguidas por los municipios en forma de modelos, así como su relación con el tamaño. El séptimo aporta una serie de reflexiones en torno a las oportunidades de democratización municipal y el desarrollo del nuevo localismo a tenor de los resultados obtenidos en los apartados anteriores.

## **I. ESCALA Y POLÍTICAS PÚBLICAS: AUTONOMÍA, PARTICIPACIÓN Y NUEVO LOCALISMO**

Cada vez es mayor el interés que prestan gobiernos, ciudadanía y reflexión científica a los gobiernos locales como ámbito propicio para la puesta en marcha de procesos de desarrollo económico, social y político. En concreto, se argumenta que la escala de gobierno municipal ofrece ventajas considerables frente a escalas más amplias para la provisión de servicios públicos. Aún más, en el centro de esta tendencia neolocalista se insiste en el papel que en tales procesos debe jugar la ciudadanía (GOETZ Y CLARKE, 1993).

De hecho, es conocida la estrecha relación existente entre escala de gobierno y

posibilidades de participación. Sobre todo ha sido la teoría clásica de la democracia la que ha insistido en las ventajas que a este respecto aporta la cercanía existente entre ciudadanía y gobierno en el ámbito municipal (SARTORI, 1988). La reflexión actual añade que esta relación privilegiada también supone que los gobiernos municipales ofrecen mejores oportunidades para la provisión de servicios. En primer lugar, porque la cercanía entre oferta y demanda –de servicios– favorece la reducción de costes de información, y por ello, tanto un mejor y más rápido ajuste entre ambas, como una mayor flexibilidad de la primera en respuesta a cambios en la segunda (YATES, 1977).

En segundo lugar, la cercanía entre ciudadanía y gobierno pudiera, no sólo favorecer las posibilidades de contacto entre ambos, sino además procurar la inclusión de los segundos en el diseño y desarrollo de políticas públicas, favoreciendo así procesos de participación ciudadana; en fin, de democratización. De hecho, la teoría política viene definiendo la democracia participativa como la oferta de oportunidades de participación no electoral a asociaciones y grupos de interés, así como la adopción de un papel activo de éstas en la provisión de servicios en escalas de gobierno local (KELSO, 1978; HELD, 1986).

En tercer lugar, se argumenta que frente a la descentralización mediante agencias gubernamentales, la que se realiza a través de los municipios permite coordinar la provisión de servicios de forma que la acción pública actúe integralmente sobre la multidimensionalidad de los problemas que afectan a los ciudadanos (CLARKE Y GAILE, 1989).

En cuarto lugar, se argumenta que la descentralización, en la forma de *federalismo competitivo*, favorece la concurrencia política entre niveles subnacionales, y con ello, su responsabilidad. A este argumento subyace el hecho de que los ciudadanos pueden recurrir a diferentes niveles de gobierno para satisfacer sus demandas, lo que lleva a una dinámica general de competencia entre ellos –competencia vertical–, así como entre gobiernos de una misma escala –competencia horizontal (SALMON, 1995:137-186).

Estos argumentos inciden, pues, en la necesidad de poner en marcha procesos de descentralización en el diseño y ejecución de políticas públicas, y por tanto, en la gestión y provisión de servicios. De hecho, esto viene siendo una tendencia común a los sistemas municipales de las democracias occidentales desde la década de los ochenta, a excepción de Gran Bretaña (CONSEJO DE EUROPA, 1988).

Ahora bien, ello ha ido precedido de una intensa discusión acerca del tamaño óptimo del municipio. Esto debe entenderse bajo el prisma de la difícil relación que establecen participación y autonomía –la capacidad con que cuentan los gobiernos para responder de manera eficaz y efectiva a las demandas de la ciudadanía–. Escalas reducidas pueden maximizar las posibilidades de participación, pero menoscaban la autonomía; dándose una relación inversa cuando la escala aumenta (DAHL Y TUFTE, 1973).

Esta difícil relación entre participación y autonomía se hace aún más evidente si se atiende a la división funcional del trabajo político que establecen gobierno local y gobierno central en las democracias occidentales. Mientras que los primeros tienen como misión el desarrollo de la «low politics» –los servicios sociales–, los segundos son los depositarios de la *high politics* –hacienda, orden interior, defensa y relaciones exteriores–. Ahora bien, el desarrollo progresivo del Estado de bienestar, junto a la tendencia a la descentralización antes comentada, ha hecho de los municipios los depositarios de la que pudiéramos denominar *new high politics*. Esto ha provocado que los gobiernos municipales acaparen cada vez más atención e importancia en el conjunto de los sistemas políticos nacionales, pero además, el aumento constante de los servicios que deben prestar, sin que ello haya significado un aumento en sus recursos (BULPITT, 1983, ALUM, 1995).

De hecho, con relación a este asunto los diferentes estados han seguido estrategias diversas. Una de ellas, desarrollada entre la década de los sesenta y los setenta en los estados del centro y norte de Europa, ha consistido en agrupar entidades locales para formar otras mayores con el objeto de crear estructuras municipales que, gracias

economías de escala y la presencia de un volumen de demanda adecuado, pudiesen satisfacer las necesidades de la ciudadanía local mediante una eficaz prestación de servicios. Ahora bien, este incremento en la autonomía de la acción pública municipal ha tenido el efecto no deseado de alejar a la ciudadanía del gobierno, reduciendo sus posibilidades de participación (GRUNOW, 1991:73-88).

Frente a este *modelo modernizador*, en el sur de Europa, e incluso en los Estados Unidos, ha prevalecido un *modelo comunitario*, en el que se ha pretendido salvaguardar las identidades locales originales, con el resultado de entidades locales de tamaño muy heterogéneo, donde las más pequeñas cuentan con escasos recursos para realizar una provisión adecuada de servicios, y un nivel de demanda que no permite fortalecer la oferta de éstos. A este menoscabo de la autonomía le ha correspondido un aumento de las posibilidades de participación (CHANDLER, 1993).

Ahora bien, tal y como se ha expuesto más arriba, el nuevo localismo se basa en cierta combinación entre aumento de autonomía y aumento de participación. De hecho, son múltiples y numerosas las iniciativas desarrolladas por los gobiernos municipales para procurar la incorporación de la ciudadanía en los procesos de decisiones e incluso en la prestación de servicios públicos, toda una oferta de oportunidades de participación que, cada vez en mayor medida, adopta la forma de una política pública en si misma. Algunos indicadores que apuntan en este sentido son la creación de departamentos que tienen como objeto el desarrollo de este tipo de procesos, con la consiguiente asignación de recursos humanos y financieros, bajo la responsabilidad de un miembro del equipo de gobierno. En algunos casos, la oferta de oportunidades de participación ha dado lugar a la creación de un marco institucional que regula la forma e intensidad en que la ciudadanía puede participar en el gobierno municipal (NAVARRO, 1988: cap. 4).

En este sentido, la experiencia de los municipios españoles supone un caso relevante. Alrededor del 60% de éstos poseen Departamento y Reglamento de

Participación Ciudadana, indicadores ambos de la extensión con la que la participación ciudadana viene siendo incluida como una política pública en el seno de la agenda de actuación de los gobiernos municipales españoles.

Ahora bien, cabe preguntarse acerca de la intensidad y forma que adopta esta tendencia, y aún más, si incluso las diferencias de tamaño existentes entre los municipios españoles, caso que cabe incluir dentro del modelo comunitario, da también cuenta de diferencias en el desarrollo de esta política pública. O de otra forma, ¿en qué forman afrontan municipios con diversas estructuras de oportunidades el desarrollo de la política pública de participación ciudadana?

## 2. LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: OPORTUNIDADES Y ESTRATEGIAS ADAPTATIVAS

La política pública de participación ciudadana puede definirse como el conjunto de iniciativas, procedimientos e instituciones creadas por los gobiernos municipales para fomentar la participación de la ciudadanía y su inclusión en los procesos de toma de decisiones que les afectan. Se trata, pues, de la oferta del bien público «participación política» a través de la generación de nuevas y diversas oportunidades de participación de carácter no electoral en el seno del gobierno municipal.

En el caso español, los términos por los que puede desarrollarse esta oferta quedan recogidos en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 1985 (Ley 7/1985 de 2 de abril) y el Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales de 1986 (Real Decreto 2568/1986 de 28 de noviembre). Éstos establecen diversos instrumentos, unos de obligatorio cumplimiento para todos los municipios, otros de carácter preceptivo. En concreto, son los que se señalan a continuación:

a) De cumplimiento obligatorio:

- Intervención en Plenos Municipales.
- Audiencias Públicas.

b) De carácter preceptivo:

- Intervención y representación en Comisiones Informativas.
- Consulta popular/referendum municipal.
- Desconcentración de servicios mediante Consejos o Juntas de Distrito o barrio, o cualquier otro órgano que crea oportuno el municipio y en el que puede existir representación de asociaciones.
- Consejos Consultivos de carácter sectorial en los que puede existir representación de asociaciones.
- Representación de asociaciones en Empresas Públicas, Patronatos y Fundaciones Municipales.

Ahora bien, además de estos aspectos de carácter institucional, la política de participación puede, en principio, desarrollarse a través de diversas estrategias, las que cabe reunir en tres conjuntos. A saber:

- Estrategia organizativa: se trataría del desarrollo de un entramado organizativo específico en el seno de la administración municipal con el fin de preservar el desarrollo y fomento de la participación, así como para focalizar el flujo de demanda de participación desde la ciudadanía. Sus rasgos más descollantes serían la aparición de un liderazgo político formal de la mano de un miembro del equipo de gobierno –un concejal delegado– y la creación de un departamento o concejalía específica.
- Estrategia normativa: la creación de un instrumento normativo que regula y establece mecanismos estables y formales de interrelación entre ciudadanía y gobierno local. Ello se plasmaría en un Reglamento de Participación Ciudadana, en el que quedarán recogidos los instrumentos que estable el Régimen Local u otros creados por los propios municipios, pues poseen competencia general sobre los asuntos locales.
- Estrategia relacional: se trataría de la intensificación de la interrelación entre ciudadanía y gobierno local con independencia de las estrategias

anteriores. Sus rasgos más sobresalientes podrían ser el ejercicio de facilitación –concesión de subvenciones o equipamientos– y la participación en la toma de decisiones o la co-gestión de servicios.

La combinación de estas estrategias dará lugar al desarrollo de diversos modelos o tipos de política pública de participación ciudadana. Aquí se postulará que el uso de una u otra estrategia y el modelo de política resultantes son reflejo de la estrategia adaptativa desarrollada por cada municipio en respuesta a la estructura que viene delimitada por su escala, por su tamaño.

Para dar cuenta de la estructura de oportunidades presente en cada municipio, y con ello construir un marco analítico por el explicar el fenómeno, es oportuno volver una vez más al dilema autonomía-participación, y por tanto, a los términos que a ellos subyacen, disponibilidad de recursos y oportunidades de contacto, respectivamente. Ya se ha indicado que el aumento de la escala supone un aumento del primer término y una reducción del segundo, y viceversa. Ahora bien, la escala es también buen indicador, no sólo del volumen de la demanda política, sino también de su complejidad.

En el marco del proceso de modernización en las sociedades occidentales, al aumento de tamaño de las comunidades, y en concreto el surgimiento y desarrollo del fenómeno urbano, subyacen intensos procesos de diferenciación social, o si se prefiere, de complejidad social, como uno de

sus rasgos más sobresalientes. Por tanto, además de aumentar las demandas, éstas se hacen cada vez más diversas. En este caso, a los costes de participación derivados del aumento en el número de participantes en las decisiones, se une la dificultad de definir el interés común a partir de intereses individuales más complejos, a lo que en su conjunto podríamos denominar costes de decisión (BUCHANAN Y TULLOCK, 1993).

Por otra parte, otra de las dimensiones descollantes del proceso de modernización ligadas a lo anterior es la corporatización, el aumento y diversidad de organizaciones, que en el caso de la esfera política se presentan como canalizadores de la demanda de la ciudadanía (GINER Y PÉREZ YRUELA, 1978). En el ámbito local ello es aún más cierto, porque la extensión corporativista se concreta en la forma de grupos de interés público: grupos y asociaciones que presentan los intereses de sus miembros –reales o potenciales– en forma de derechos de ciudadanía (mujer, infancia, discapacitados, jóvenes, ...) y demandan al gobierno oportunidades para participar en las decisiones que les afecten, e incluso en el desarrollo de las políticas o la provisión de servicios relacionados con los intereses que dicen o pretenden representar (NAVARRO, 1999: cap 4).

Lo anterior supone, pues, que el aumento de escala implica no sólo el aumento de autonomía –disponibilidad de recursos–, la disminución de posibilidades de participación –oportunidades de contacto y costes de búsqueda de información–, con el



**FIGURA 1. Estrategias y modelos de política pública de participación ciudadana: Marco analítico e hipótesis.**

consiguiente aumento de la demanda política –costes de decisión–, sino también el incremento de su complejidad –dificultad de definir el interés común.

En este sentido, cabe suponer que frente a la combinación de costes de participación y recursos disponibles, la estructura de oportunidades ligadas a diferentes escalas, los municipios desarrollarán estrategias adaptativas que les permitan desarrollar la política de participación en el contexto que delimitan los factores anteriores. Ello se reflejará en diferentes modelos de política como combinación de las estrategias antes referidas –organizativa, normativa y relacional.

Más concretamente, de lo anterior cabe esperar que en los municipios con mayor tamaño –mayores costes de participación y más recursos– prevalecerán estrategias de tipo organizativo y normativo, pues suponen la creación de instituciones políticas,

mecanismos reductores de búsqueda de información y ordenación de los procesos de transmisión de demanda política (1). En cambio, en los de menor tamaño, donde los recursos son menores, prevalecerá una estrategia de tipo relacional, pues, dados los bajos costes de participación, podrán establecer pautas de interacción sin necesidad de instrumentos organizativos o normativos que las canalicen. De forma esquemática, las hipótesis expuestas podrían resumirse tal y como aparecen en la Figura 2, tomando escala reducida y amplia como dos tipos ideales que representan casos extremos.

Para contrastar estas hipótesis se ha tomado como *corpus* empírico la encuesta postal que sobre «Participación Ciudadana en los Municipios de 20.000 y más habitantes» realizó la Federación Española de Municipios y Provincias en 1993. Los informantes eran responsables políticos o

**FIGURA 2. Estrategias y modelos de política pública de participación ciudadana: Hipótesis**

Propiedades y rasgos	Escala	
	Reducida	Amplia
<i>RASGOS LIGADOS A LA ESCALA</i>		
AUTONOMÍA (recursos)	–	+
PARTICIPACIÓN (oportunidades de contacto)	+	–
Costes de participación (decisión, información y complejidad)	–	+
<i>POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</i>		
<i>ESTRATEGIA ORGANIZATIVA</i>		
Identificación formal liderazgo político (concejal-delegado)	No	Sí
Cocejalía y complejidad estructural	No, baja	Sí, alta
Recursos (humanos y económicos)	–	+
<i>ESTRATEGIA NORMATIVA</i>		
Reglamento (regulación)	No	Sí
Origen (corporatización)	Oferta	Demanda
Instrumentos canalización demanda política	Simples	Complejos
<i>ESTRATEGIA RELACIONAL</i>		
Facilitación (subvenciones y equipamientos)	+	+
Oportunidades decisión	+	+
Actividades conjuntas y co-gestión servicios	+	+

(1) La teoría neoinstitucionalista insiste en definir las instituciones como mecanismos que reducen los costes de transacción, en los que se incluyen tanto los costes de

búsqueda de información, como los derivados de asegurar que los actores actuarán de la forma en que se ha convenido (NORTH, 1990).

técnicos de esta política, por lo que la información que se mostrará debe entenderse como la visión del gobierno municipal. La encuesta aporta datos acerca de aspectos organizativos de la política pública de participación, de los Reglamentos de Participación Ciudadana, así como indicadores que pueden dar cuenta del uso de la estrategia relacional. La tasa de respuesta alcanzó el 44.5% (118 municipios). Esto implica que con un supuesto de variabilidad máxima y estimaciones con niveles de confianza del 95%, el error muestral se sitúa alrededor del 5%. Este aumenta cuando se analizan submuestras resultantes del cruce de variables, por lo que en tal caso los resultados deben tomarse como indicadores de tendencias más que como estimaciones ajustadas de la realidad; sobre todo si las diferencias no son muy amplias (2).

### 3. LA ESTRATEGIA ORGANIZATIVA: CONCEJALÍA, ESTRUCTURA Y RECURSOS

La acción del gobierno a través de las políticas públicas suele apoyarse en la existencia de un entramado organizativo que, contando con recursos financieros y humanos, se convierte en el instrumento por el que ésta se desarrolla. Su existencia, y aún más, su importancia también se pone de manifiesto cuando al frente de ella se sitúa un miembro del equipo de gobierno, en el caso de los municipios, un concejal-delegado (MENY Y THOENIG, 1992). En este sentido, se tomarán como indicadores del uso la estrategia organizativa los siguientes aspectos:

- a) Estructura organizativa:
- la existencia de una concejalía de participación ciudadana, como muestra de que la política cuenta con un departamento municipal encargado de su desarrollo, así como de un responsable miembro del equipo de gobierno.

- la integración del departamento de un área más amplia, medio por el que conocer su situación en la administración municipal.
- la especificidad o multiplicidad de objetivos que trata el departamento encargado del desarrollo de la política, vía por la que determinar la importancia de esta política frente a otras.

b) Recursos:

- recursos humanos, diferenciando entre personal técnico y administrativo.
- presupuesto de la concejalía.
- importancia relativa del presupuesto de la concejalía sobre el presupuesto municipal.

#### 3.1. Estructura organizativa: concejalía, integración y exclusividad

En su conjunto, alrededor del 65% de la muestra posee una concejalía específica de participación ciudadana, con un miembro del equipo de gobierno como concejal delegado a su cargo. De éstas, el 29% se configuran como área municipal independiente, mientras que en el 71% restante de municipios se encuentra integrada en áreas más amplias junto a otras concejalías y departamentos, que por lo común se corresponden con servicios sociales, educación y cultura.

Así pues, aunque la política pública de participación ciudadana posee cierta relevancia política en sí misma, presenta escasa importancia desde el punto de vista de su presencia en el entramado organizativo municipal. De ello también da cuenta el hecho de que en el 68% de los casos las concejalías no desarrollan únicamente esta política, sino que a través de ella se ponen en marcha otras; por lo común servicios sociales, educación y cultura.

Si se tiene en cuenta la existencia de concejalía, el hecho de estar o no integrada en un área más amplia y su grado de exclusividad, se obtiene la tipología que se muestra en la Figura 3. Los resultados permiten señalar que en cuanto a su incardinación organizativa, la política pública de participación ciudadana cuenta por lo común con una concejalía y un

(2) Agradezco a la Comisión Permanente de Participación Ciudadana de la FEMP haber puesto en mis manos los datos para su explotación y análisis en el año 1993.

representante político a su cargo, aunque en la mayoría de los casos no actúa de forma independiente, pues suele estar integrada en otra área más amplia, sin desarrollar la política de participación con exclusividad. De hecho, la situación modal es aquella en la que la concejalía está integrada en un área más amplia y desarrolla otras políticas además de la de participación.

**FIGURA 3. Política de participación ciudadana: Tipología de concejalías según configuración estructural**

Estructura organizativa: Tipo de concejalía	% sobre la Muestra total	% sobre Municipios con Concejalía
Área exclusiva	10,2	14,0
Área no exclusiva	11,0	15,1
Integrada-Exclusiva	12,7	17,4
Integrada-No exclusiva	39,0	53,5
Sin Concejalía	27,1	
<b>Total</b>	<b>100% (118)</b>	<b>100% (86)</b>

Si atendemos a las diferencias en el tamaño de los municipios, reflejadas en la Figura 4, puede constatarse lo siguiente. En primer lugar, que la existencia de concejalía aumenta en la misma medida que lo hace el

tamaño de hábitat. Así, las diferencias de porcentajes entre los que municipios que poseen y no poseen concejalía son las siguientes: 17.6 para los zonas rurales, 71.4 para las ciudades medias, y 84.0 para las grandes ciudades, siendo el valor igual a 45.2 al considerarse todos los municipios en su conjunto.

En segundo lugar, los residuos ajustados, reflejados en la misma tabla, muestran que el aumento en el tamaño de hábitat también supone la pérdida de exclusividad y la integración en un área más amplia, pues aún siendo el tipo concejalía integrada-no exclusiva el caso modal, es mayor la probabilidad de que aparezca en las grandes ciudades (más de 100.000 habitantes), mientras que el tipo concejalía exclusiva aparece, sobre todo, en las zonas rurales (menos de 50.000 habitantes) (3).

### 3.2. Los recursos: personal y presupuesto

De la importancia de la política de participación también dan cuenta los recursos de que disponen las concejalías. En concreto, el número medio de personal municipal que trabaja para procurar el desarrollo de la política de participación desde la concejalía es igual a 2 personas.

**FIGURA 4. Tipo de concejalía y tamaño de hábitat**

Casos % Resid. Ajus.	Rural (20-50 mil)		Ciudades medias (50-100 mil)		Grandes ciudades (+100 mil)		Total	
Exclusiva	8 1,4	13,3	3 ,2	10,7	0 -1,9	0,0	11 9,7	
No exclusiva	7 ,1	11,7	5 1,2	17,9	1 -1,3	4,0	13 11,5	
Integrada-Exclusiva	4 -2,0	6,7	5 1,0	17,9	5 1,3	20,0	14 12,4	
Integrada-No exclusiva	16 -2,8	26,7	11 ,0	39,3	17 3,4	68,0	44 38,9	
Sin concejalía	25 3,6	41,7	4 -1,8	14,3	2 -2,5	8,0	31 27,4	
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>100,0</b>	<b>28</b>	<b>100,0</b>	<b>25</b>	<b>100,0</b>	<b>113</b>	<b>100,0</b>

(3) Los residuos ajustados miden la probabilidad de asociación entre dos categorías de las variables presentes en la tabla. Se consideran que la relación es significativa cuando

toma un valor mayor o igual a 1.96 para estimaciones con un nivel de confianza del 95%. Valores positivos muestran probabilidad positiva, lo contrario para valores negativos.

También como promedio, el personal técnico es igual a 1 persona, sin llegar a una persona la media de personal administrativo o de apoyo. En cuanto al presupuesto, para el año 1993 la media se sitúa en alrededor de 80 millones de pesetas. El porcentaje que supone este presupuesto sobre el total municipal se sitúa en el 2.86% para los municipios en su conjunto.

Atendiendo a la distribución de recursos según tipos de concejalía se tiene que, en general, éstos aumentan cuando la concejalía se integra en un área de gobierno más amplia, y sobre todo, cuando no es de

carácter exclusivo, tal y como muestra la Figura 5. En concreto, el tipo de concejalía da cuenta de entre el 10% y el 15% de las diferencias en los recursos, tal y como muestra el indicador Eta2. Dada la relación existente entre tipo de concejalía y tamaño de hábitat, y las hipótesis expuestas, cabe esperar que el segundo también establezca cierta relación con los recursos, tal y como muestra la Figura 6; aunque la importancia relativa del presupuesto de la concejalía sobre el presupuesto total es mayor para los municipios de zonas rurales. En todo caso, el hábitat explica entre el 15% y el 20% de la varianza.

**FIGURA 5. Concejalía de participación ciudadana: Recursos según tipo de concejalía.** Valor medio de cada tipo de concejalía.

Tipo concejalía	Recursos humanos			Presupuesto	
	Total	Técnicos	Administración	Año 1993 (millones pts)	% sobre total municipal
Exclusiva	00,00	00,00	00,00	2	16,73
No exclusiva	00,69	00,61	00,08	12	00,45
Integrada-Exclusiva	00,34	02,33	01,67	91	00,78
Integrada-No exclusiva	03,39	01,41	01,98	110	01,24
Sin concejalía	00,31	00,15	00,15	0	00,00
Muestra total	01,91	00,96	00,96	80	02,86
Casos	118,00	118,00	118,00	62	52,00
Eta2	00,102	00,101	00,051	00,070	00,134

**FIGURA 6. Concejalía de participación ciudadana: Recursos según tamaño de hábitat.** Valor medio para cada tamaño de hábitat.

Tipo concejalía	Recursos humanos			Presupuesto	
	Total	Técnicos	Administración	Año 1993 (millones pts)	% sobre total municipal
20-50 mil	00,78	00,53	00,25	12	06,56
50-100 mil	00,96	00,43	00,54	38	00,89
+ 100 mil	06,00	02,72	03,28	190	01,34
Muestra total	01,98	00,99	00,99	83	02,98
Casos	113,00	113,00	113,00	59	50,00
Eta2	00,191	00,138	00,096	00,254	00,034

Así pues, en lo que se refiere a la estructura organizativa y los recursos de que dispone la política pública de participación ciudadana parecen confirmarse nuestras hipótesis. A saber: la probabilidad de que ésta se desarrolle a través de una concejalía es mayor cuando aumenta el tamaño de municipio, en cuyo caso también lo hace la complejidad de la estructura organizativa y los recursos de que dispone. Más concretamente, cabe señalar que el aumento de tamaño, y por tanto de recursos y costes de la participación, hace que los municipios pongan marcha una política pública específica a través de diseños organizativos, tal y como la integración de servicios, que procuren la generación de economías de escala a través del uso conjunto de recursos, tanto humanos como económicos. Esto no implica que los municipios de menor tamaño sean insensibles a la participación ciudadana, probablemente las mayores oportunidades de contacto y la menor complejidad, junto a la menor disposición de recursos, hará que aquélla se desarrolle de manera más informal mediante las vías que posea cada departamento en concreto, o incluso, mediante el contacto personal entre gobierno-clase política- y ciudadanía.

#### 4. LA ESTRATEGIA NORMATIVA: REGLAMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Según nuestras hipótesis, los costes de la participación que conlleva el aumento en el tamaño de hábitat debería dar cuenta, no sólo de estructuras organizativas más complejas e integradas, sino también del desarrollo de marcos normativos, como mecanismo por los que poner en marcha instrumentos que, por un lado, aumenten las oportunidades de contacto entre gobierno y ciudadanía, y por otro, reduzcan la complejidad de la demanda política. A estos instrumentos se les suele denominar Reglamentos de Participación Ciudadana (RPC en adelante).

Ya se ha indicado más arriba que los

instrumentos por los que el gobierno local puede favorecer el desarrollo de la participación quedan establecidas en el Régimen local, a partir de la aprobación de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local en 1985 (LRBRL en adelante). En este sentido cabe diferenciar entre una fase de innovación institucional y otra de ajuste, anterior y posterior a la aprobación de la LRBRL respectivamente. A ello cabe añadir que los municipios, en virtud a la competencia general que poseen sobre los asuntos locales, pueden desarrollar otros instrumentos aunque no queden recogidos en el Régimen Local y siempre y cuando no contravengan a éste (4).

##### 4.1. La extensión de la estrategia normativa

Los datos permiten concluir que el desarrollo de la política pública de participación a través de un RPC es una práctica muy extendida, pues en 1993 alrededor del 60% de los municipios de 20.000 o más habitantes lo habían aprobado. Su relación con el tamaño de hábitat queda claramente delimitada en la Figura 7, en donde puede apreciarse que la diferencia de porcentajes entre los municipios que poseen y no poseen RPC es -15.4 para las zonas rurales, 53.8 para las ciudades medias y 82.6 para las grandes ciudades, siendo igual a 62.2 para la muestra en su conjunto.

**FIGURA 7. La extensión de la estrategia normativa según tamaño de hábitat.** Porcentaje de municipios que poseen reglamento sobre el total de cada tamaño de hábitat

Tamaño hábitat	% poseen RPC		Total
	Si	No	
Zona Rural	42,2	57,6	100,0 (59)
Ciudades medias	76,9	23,1	100,0 (26)
Grandes ciudades	91,3	8,7	100,0 (23)
<b>Total</b>	<b>61,1</b> (66)	<b>38,9</b> (42)	<b>100,0 (108)</b>

(4) Estos otros mecanismos, órganos y procedimientos han quedado recogidos en los Reglamentos Tipos elaborados por la

Comisión Permanente de Participación Ciudadana de la FEMP.

#### 4.2. Origen y proceso de elaboración de los Reglamentos

La gran mayoría de los RPC son aprobados durante el periodo de ajuste, una vez aprobada la LRBRL. En concreto, alrededor del 52% de ellos son aprobados en el periodo 1985-1990, el 41% entre 1991 y 1993, habiendo sido aprobados el 7% restante en el periodo de innovación (1978-1984). Por lo que se refiere a la participación de la ciudadanía en la propuesta y redacción del RPC, los datos muestran que en el 50% fue iniciativa que partió del propio gobierno municipal, mientras que en el otro 50% fue por iniciativa conjunta de éste y las asociaciones locales. En el 60% de los casos existió una comisión rectora en la que participaron asociaciones, y en el 70% de los

casos éstas aportaron modificaciones a la redacción del reglamento.

La Figura 8 muestra que con el aumento en el tamaño de hábitat también lo hace la mayor implicación y participación de la ciudadanía en la propuesta y elaboración de los RPC. Además, que durante el periodo de innovación se trata de un asunto fundamentalmente urbano. Estos resultados deben ponerse en relación, fundamentalmente, con el aumento de complejidad que conlleva el fenómeno urbano. Pero sobre todo, con el hecho de que éste sea la manifestación ecológica del proceso de modernización, con su corolario de corporatización, la generación de un cada vez más variada y tupida red de asociaciones que procuran canalizar las demandas de la ciudadanía y reclaman oportunidades de participación al gobierno municipal.

**FIGURA 8. Iniciativa y aprobación de los reglamentos.** Porcentajes sobre el total de casos para cada tamaño de hábitat

Indicadores		Tamaño de hábitat			Total
		Zona Rural	Ciudades medias	Grandes ciudades	
Iniciativa	Gobierno municipal	30,0	39,0	24,0	31,0
Comisión redactora	Si	38,5	72,7	72,7	61,1
Aportaciones	Si	28,3	71,4	80,0	59,9
Modificaciones	Si	47,8	81,0	90,9	73,2
Periodo	Hasta 1984		50,0	5,0	100,0
	1985-1990	40,0	28,3	15,0	100,0
	1991-1993	41,7	29,2	80,0	100,0

Solo se refleja el valor de una de las categorías de respuesta para cada indicador, pues el otro valor sería el complementario hasta 100.0%.

#### 4.3. Morfología e implantación de los Reglamentos de Participación Ciudadana

Para analizar la morfología de los Reglamentos se han tenido en cuenta los procedimientos e instrumentos que éstos recogían. En concreto, la Figura 9 muestra cuales son éstos, el porcentaje de reglamentos en los que existen y las diferencias existentes según su tamaño.

De la lectura de la tabla pueden extraerse, al menos, dos conclusiones. Por una parte, existe un conjunto de procedimientos comunes a la gran mayoría de los

reglamentos, lo que podría denominarse su «morfología modal», que coincide sustancialmente con los que quedan recogidos en la LRBRL, a excepción de las Fórmulas de Iniciativas Ciudadanas. En concreto, serían los siguientes procedimientos:

- Intervención en Pleno Municipal.
- Fórmulas de Iniciativa Ciudadana.
- Intervención en Comisiones Informativas.
- Órganos de desconcentración (Juntas/Consejos de Distrito o Barrio).
- Consulta Popular.
- Consejos Sectoriales.

**FIGURA 9. Mecanismos de participación que recogen los reglamentos de participación ciudadana.** Base: municipios con RPC

Mecanismos participación	Tamaño de hábitat			Total
	Zona Rural	Ciudades medias	Grandes ciudades	
1. Intervención Plano Municipal	68,0	90,0	90,5	81,8
2. Audiencias Públicas	15,0	46,4	56,0	38,9
3. Intervención en Comisiones Informativas	60,0	80,0	85,7	74,2
4. Consulta/referendum	56,0	75,0	81,0	69,7
5. Consejos/Juntas de Distrito	60,0	70,0	85,7	71,2
6. Consejos Sectoriales	60,0	70,0	76,2	68,2
7. Representación Asociaciones en Empresas, Fundaciones y Patronatos Municipales	56,0	70,0	61,9	62,1
8. Iniciativas Ciudadanas	72,0	75,0	85,7	77,3
9. Consejo General de Entidades	20,0	25,0	33,3	25,8
10. Declaración Utilidad Pública	28,0	55,0	61,9	47,0
11. Informe Vecinal de Carácter Preceptivo	16,0	20,0	14,3	16,7

En relación a esto, y en segundo lugar, se trata de procedimientos que procuran solventar los costes de la participación, y de forma más específica, los costes de búsqueda de información por parte de los gobiernos municipales, con el fin de mejorar la prestación de servicios por el lado de un mayor y mejor *input* informativo. En términos generales, se trata de procedimientos que facilitan la canalización de la demanda política, sin que se garantice la participación efectiva en la toma de decisiones, tal y como sería la representación en Patronatos, Fundaciones y Empresas Municipales o la necesidad de un Informe Vecinal de Carácter Preceptivo.

La orientación de los procedimientos hacia el lado de la prestación de servicios

más que hacia la participación en la toma de decisiones se pone de manifiesto al observar que las diferencias por tamaño de hábitat, pues la presencia de los «procedimientos modales», y de todos en general, aumentan al aumentar éste.

No obstante, este carácter de la política de participación y su relación con el tamaño de hábitat puede apreciarse en mayor medida en atención al desarrollo efectivo de los procedimientos. Para ello se calculará el *índice de realización*, que permitirá determinar la diferencia entre lo establecido en los RPC y lo desarrollado realmente. En concreto, el índice de realización ha sido calculado de la forma que se indica a continuación, apareciendo los resultados en la Figura 10 (5).

$$IR = \frac{(\text{Valor real} - \text{valor pésimo}) * 100}{(\text{Valor normativo} - \text{valor pésimo}), \text{ donde:}}$$

Valor real: porcentaje de municipios que lo han puesto en marcha.

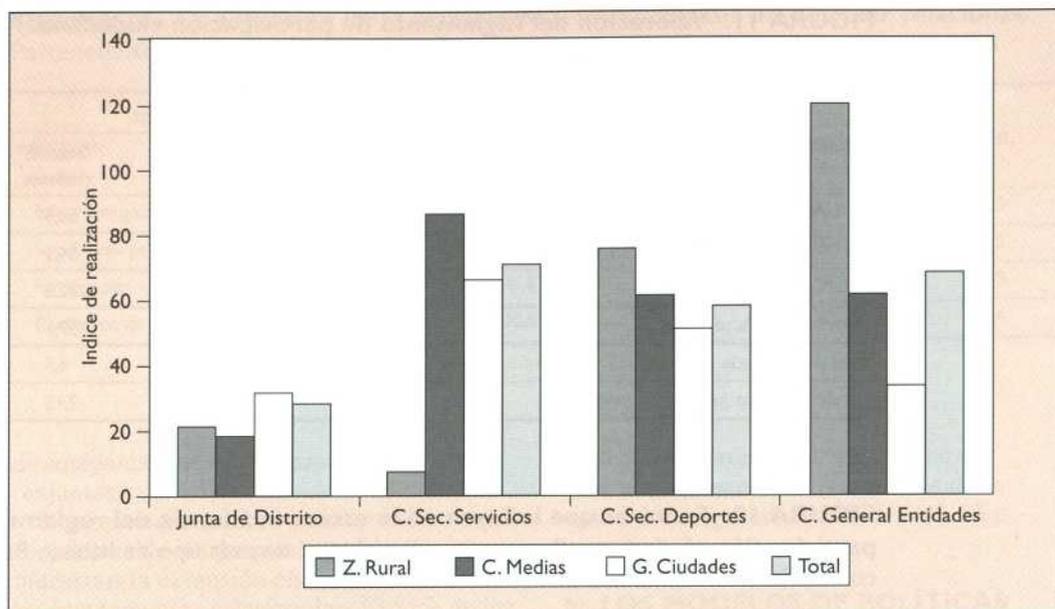
Valor pésimo: 0%, no está recogido en ningún RPC.

Valor normativo: porcentaje de municipios que lo recogen en su RPC.

La Figura 10 permite afirmar que el índice de realización más alto se corresponde con los Consejos Generales de Entidades, seguidos de los Consejos

Sectoriales de Servicios Sociales y Deportes, y por último, los que se refieren a procedimientos de desconcentración de servicios. Pero si se atiende a las diferencias de hábitat el orden se invierte: el índice aumenta para los Consejos Sectoriales, y sobre todo las Juntas/Consejos de Distrito,

(5) En la tabla sólo aparecen índices de realización para algunos procedimientos, pues en la encuesta sólo se preguntaba por éstos.



**FIGURA 10. Estrategias y modelos de política pública de participación ciudadana: Hipótesis.**

cuando lo hace el tamaño del municipio, ocurriendo lo contrario en el caso del Consejo General de Entidades. Esto permite argumentar que el desarrollo de los RPC aparece estrechamente relacionado con el tamaño del municipio, y más aún, con los costes de la participación. En los municipios grandes se acentúa la presencia de procedimientos que acercan los servicios a los ciudadanos, y preferentemente de forma sectorial, aumentando así sus posibilidades de participación y reduciendo los costes de búsqueda de información para el gobierno municipal. En los pequeños se ponen en marcha procedimientos inspirados en los métodos de la democracia directa, esto es, asambleas de ciudadanos de carácter general, con la salvedad de que en ellas el *demos* lo constituyen asociaciones y no individuos.

Otro indicador que viene a constatar las diferencias que introduce el tamaño del municipio, sobre todo lo que se refiere a los costes de participación, entendidos como oportunidades de contacto, es el número de intervenciones que se producen en el Pleno Municipal por cada mil habitantes, pues éste indicador toma un sentido contrario al tamaño: 13.06 para las zonas rurales, 0.60 para las ciudades medias y 0.04 para las grandes ciudades.

#### 4.4. La valoración de los Reglamentos como instrumentos para el fomento de la participación

Llegados a este punto cabe plantearse que valoración realizan los gobiernos municipales de la puesta en marcha de los RPC, y más concretamente, su opinión acerca de la incidencia de éstos sobre la dinámica de la participación ciudadana. Para ello se han utilizado diversos indicadores, cuyos resultados aparecen en la Figura 11 (6). En general puede apreciarse que la valoración que se realiza de la incidencia del RPC sobre la participación ciudadana es moderada, aunque pasa a ser sensiblemente positiva cuando se aumenta el tamaño de hábitat. Así pues, es para los gobiernos municipales de las zonas urbanas, y sobre todo en el caso de las grandes ciudades, donde se valora de mejor modo al RPC como incentivador de la participación ciudadana.

Pero, ¿cuáles son las razones aducidas para determinar la falta de valía del RPC con respecto a la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos?. La Figura 12 muestra

(6) El Índice Sintético es construido como sumatorio de las respuestas afirmativas a los cinco indicadores simples. Por tanto, su recorrido teórico es igual al intervalo [0,5].

**FIGURA 11. Valoración del reglamento de participación ciudadana.** Porcentaje sobre el total de cada tipo de hábitat. Base: municipios con RPC.

Indicadores	Tamaño de hábitat			Total
	Zona Rural	Ciudades medias	Grandes ciudades	
Aumento del asociacionismo	45,8	52,4	54,4	48,6
Incremento actividades asociaciones	45,8	57,1	54,5	50,0
Reducción de conflictos	33,3	38,1	50,0	37,8
Aumento de la participación	54,2	61,9	59,1	56,8
Escasa incidencia	25,0	19,0	4,5	16,2
Índice sintético (puntuación media)	1,88	2,2	2,13	2,09

**FIGURA 12. Factores que influyen en la escasa incidencia del reglamento de participación ciudadana.** Porcentaje sobre el total de cada tipo de hábitat. Base: municipios con RPC

Indicadores	Tamaño de hábitat			Total
	Zona Rural	Ciudades medias	Grandes ciudades	
Falta de información	12,5	19,0	22,7	16,2
Falta de tejido asociativo	29,2	23,8	4,5	18,9
Dificultades de relación	8,3	9,5	9,1	9,5
Excesivos trámites	0,0	0,0	0,0	0,0
Falta de recursos	0,0	0,0	9,1	2,7
No es necesario el RPC	4,2	0,0	4,5	2,7

que, al menos entre las posibilidades propuestas en el cuestionario, no se encuentran las razones principales. En todo caso se aducen razones que tienen que ver con el entorno externo de la administración, con la propia ciudadanía, tal y como la falta de información (16.2%) o la falta de tejido asociativo (18.9%), a lo que cabría sumar las dificultades de relación (9.5%).

Por los resultados anteriores cabría pensar que los gobiernos municipales sitúan lejos de ellos mismos la responsabilidad de la escasa valoración de los RPC. Ahora bien, la introducción de las diferencias de hábitat permite matizarlo. Mientras que la falta de información aumenta con el tamaño del hábitat, la falta de tejido asociativo muestra una tendencia contraria. A ello podrían subyacer los costes de participación –volumen y complejidad– para el caso de las

grandes ciudades, y el bajo nivel de corporatización de las zonas rurales, causas diferentes en relación diferentes condiciones de aplicabilidad de la democracia.

## 5. LA ESTRATEGIA RELACIONAL: FACILITACIÓN Y ACCIONES CONJUNTAS

Como se ha indicado más arriba, la estrategia relacional cabe entenderla como instrumentos que permiten intensificar la interrelación entre gobierno y ciudadanía, ya sea facilitando los recursos necesarios para ello, o bien creando oportunidades de inclusión en los procesos de toma de decisiones. En este sentido, entre los instrumentos de carácter relacional pueden incluirse fundamentalmente el apoyo financiero o subvenciones, la cesión

**FIGURA 13. La extensión de la estrategias e instrumentos de carácter relacional.**  
Porcentaje sobre el total de cada tipo de hábitat. Base: todos los municipios

Indicadores	Tamaño de hábitat			Total
	Rural	Ciudades medias	Grandes ciudades	
Existe presupuesto subvenciones	88,9	96,4	96,0	92,5
Locales uso permanente	85,0	85,7	100,0	88,5
Participación en criterios de subvenciones	47,8	50,0	45,5	47,9
Co-gestión de servicios	30,8	38,5	57,1	38,4

de equipamientos o la realización de acciones conjuntas.

Los resultados, sobre la base de las respuestas de los propios municipios, muestran la extensión en la utilización de los instrumentos relacionales. El 87% de los municipios declaran tener un presupuesto específico para subvenciones, en el 88% de los casos se facilitan locales e infraestructuras a las asociaciones, y la realización de actividades y programas organizados conjuntamente son común al 83% de los municipios. Ahora bien, este proceso de facilitación difuso desde el gobierno local a las asociaciones es menos evidente cuando se trata de incluir a éstas en los procesos de toma de decisiones, pues sólo en el 40% de los casos participan en la fijación de criterios para la concesión de subvenciones, reduciéndose el porcentaje al 34% cuando se trata de la co-gestión de servicios de titularidad municipal por parte de entidades ciudadanas. Por tanto, cabe concluir que la estrategia relacional consiste más en el desarrollo de intensos procesos de facilitación que en la apertura de canales de participación.

La introducción del tamaño de hábitat releva aún en mayor medida la tendencia señalada. En primer lugar, porque le esfuerzo de facilitación, aún siendo similar, aumenta en algo para el caso de los municipios que, en virtud de su tamaño, poseen más recursos –los de zonas urbanas. En segundo lugar, porque la estrategia de

co-gestión de servicios, aun siendo minoritaria, es común a algo más de la mitad de las grandes ciudades (57.1%).

## 6. LOS MODELOS DE POLÍTICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Hasta ahora se han examinado las estrategias de desarrollo de la política municipal de participación ciudadana, así como sus aspectos más relevantes. Ahora bien, la presencia y combinación de las estrategias en cada municipio pueden dar cuenta de diferentes modelos de la política objeto de análisis. El resultado de ese ejercicio, que aparece en la Figura 14, muestra la existencia de cuatro tipos (7).

Los resultados muestran que la situación modal es el tipo integral, presente en el 58.5% de los municipios, seguido por el tipo opuesto, la política inespecífica (22.9%). A continuación se situaría las políticas que adoptan una orientación organizativa (14.4%), y por último, las de carácter normativo (4.2%). Estos resultados muestran que, por lo común, los municipios optan por el desarrollo de dos grandes estrategias. Por una parte, el diseño de una política pública de carácter integral, en el que se utilizan tanto orientaciones organizativas, como normativas y estrategias de facilitación. Por otro lado, el desarrollo de una política inespecífica, asentada en el desarrollo de relaciones no

(7) Para construir la tipología se han realizado análisis de correspondencias múltiples, así como análisis de conglomerados y tests de homogeneidad de medias de cada conglomerado a partir

de las puntuaciones factoriales de cada municipios (en concreto, la prueba B de Tuckey). Este proceso y sus resultados parciales no se incluyen en el artículo en razón de economía de espacio.

**FIGURA 14. Estrategias y tipos de políticas de participación ciudadana en los municipios españoles.** Base: toda la muestra (118 casos)

Tipos de política	Estrategias			%
	Organizativa (concejalía)	Normativa (reglamento)	Relacional (facilitación)	
Integral	Si	Si	Si	58,5
Organizativa	Si		Si	14,4
Normativa		Si	Si	4,2
Inespecífica			Si	22,9
% aprox.	60,0	60,0	80,0	100,0

**FIGURA 15. Tipos de política pública de participación ciudadana según tamaño de hábitat.** Porcentaje sobre el total de cada tipo de hábitat. Base: todos los municipios

Estrategias y tipos de política Porcentaje Resid. Ajust.	Tamaño de hábitat			Total
	Rural	Ciudades medias	Grandes ciudades	
Integral	40,0 -4,2	71,4 1,6	88,0 3,4	58,5
Organizativa	18,3 1,4	14,3 0,0	4,0 -1,7	14,4
Normativa	3,3 -0,6	7,1 0,8	4,0 -0,1	4,2
Inespecífica	38,3 4,1	7,1 -2,3	4,0 -2,6	22,9
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

reguladas y sin la existencia de un agente gubernamental específico encargado de canalizarlas.

La distribución de las estrategias y tipos de políticas de participación según el tamaño del municipio parece mostrar las pautas señalada en nuestra hipótesis. Según los datos de la Figura 15 la estrategia integral es la propia de las zonas urbanas, y preferentemente, de las grandes ciudades, donde el tamaño y la complejidad implican costes severos para la participación. Cabe entender, pues, que en este caso la combinación de concejalía, reglamento y facilitación tiene como intención reducir tales costes; ya sea por focalizar las demandas de los ciudadanos, ya sea por la regulación del proceso, como por el fomento de la participación que pueda implicar el ejercicio de facilitación.

En cambio, el modelo inespecífico, basado principalmente en la facilitación, aparece como un fenómeno de las zonas rurales, donde los bajos costes de participación permiten el contacto cotidiano de gobernantes y ciudadanía sin la necesidad de mecanismos o instrumentos de intermediación o focalización de la demanda.

## 7. LOS COSTES Y LAS OPORTUNIDADES DE DEMOCRATIZACIÓN MUNICIPAL: ¿UN NUEVO PACTO LOCAL PARA EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Los apartados anteriores han puesto de manifiesto cómo la estructura de

oportunidades que delimita el tamaño de la comunidad política da cuenta de las estrategias y modelos de políticas de participación que vienen desarrollando los municipios. Así, a un aumento en la escala, y por tanto, en los recursos disponibles y los costes de participación, los gobiernos municipales han respondido con políticas de carácter integral, dotándolas de liderazgo político –concejal–, mediante diseños estructurales que permiten generar economías de escalas en los recursos municipales –la integración–, el desarrollo de marcos normativo e institucionales por los que reducir costes de participación –los reglamentos–, así como un extenso ejercicio de facilitación con respecto a las asociaciones locales –subvenciones e infraestructuras.

En cambio, los municipios de tamaño reducido parecen aprovechar sus menores costes de participación para solventar las limitaciones que imponen sus escasos recursos. En este caso las políticas adoptan una forma indiferenciada, en donde la interrelación entre gobierno y ciudadanía tiene lugar mediante un extenso ejercicio de facilitación y el desarrollo de actividades conjuntas. Esto podría dar luz al hecho de

que el presupuesto de subvenciones, aún siendo menor en las zonas rurales, represente un mayor porcentaje sobre el presupuesto total del municipio. Se trata del conjunto de subvenciones de todas las áreas municipales, mientras que en los municipios de mayor tamaño se trata de las subvenciones programas para la concejalía de participación, sin tener en cuenta las que puedan darse a través de otras áreas o departamentos.

A modo de resumen, la Figura 16 refleja en forma de casos polares la estructura de oportunidades y las estrategias adaptativas desarrolladas por los municipios.

De hecho, otros análisis realizados acerca de experiencias de participación ciudadana en municipios españoles vienen a confirmar lo aquí expuesto (AA.VV., 1993). Frente al modelo urbano, en el que las experiencias consisten en la regulación de la participación ciudadana –elaboración y aprobación de reglamento– o la realización de actividades conjuntas, el modelo rural se caracteriza exclusivamente por lo segundo (NAVARRO, 1997:65-81). De ello también dan cuenta otros factores además de la escala, como por ejemplo el hecho de que la descentralización del estado de bienestar

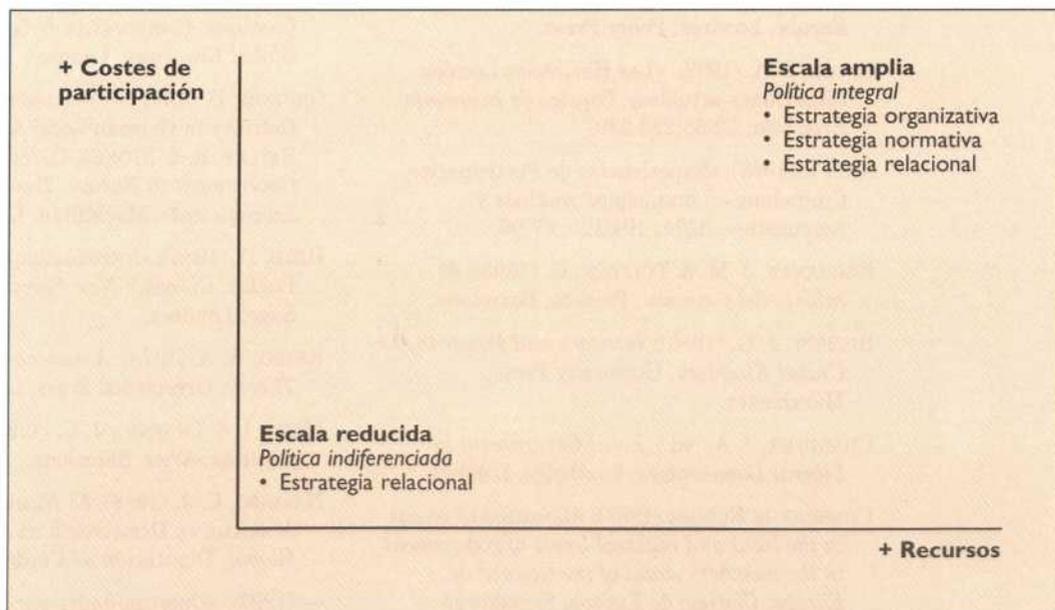


FIGURA 16. La política pública de participación ciudadana: oportunidades, estrategias y modelos.

haya provocado que los gobiernos municipales tengan que buscar interlocutores civiles –asociaciones– con relación a las nuevas competencias. Esto podría explicar, por ejemplo, el nivel de realización que muestran los Consejos Sectoriales.

En suma, parece poder constatarse, una vez más, que la escala y la estructura de oportunidades que a ella subyace condiciona el desarrollo de las políticas públicas. Pero aún más, que éstas condicionan el desarrollo del nuevo localismo, la combinación de descentralización municipal y participación ciudadana.

Así pues, el desarrollo y el éxito de la tendencia neolocalista demanda cierta reflexión acerca de los costes y oportunidades que su desarrollo debe afrontar en sistemas locales del tipo comunitario, caracterizado por una alta heterogeneidad existente entre los

gobiernos locales. En este sentido, parece pertinente profundizar en la necesidad de generar un «nuevo pacto local» que dé cuenta de lo anterior, el diseño de un nuevo equilibrio político entre diferentes unidades y niveles de gobierno que permita el desarrollo de una eficaz labor de gobierno, esto es, el diseño y desarrollo de políticas públicas que respondan a las demandas de sus ciudadanos, pero que también procuren la incorporación de éstos a los procesos políticos que subyacen a ellas. Aún más, esta reflexión cobra más relevancia y se hace más urgente en el marco de la integración europea, donde a la desigualdad de desarrollo entre diferentes estados nacionales se unen la diferencia entre sistemas municipales característicos del modelo modernizador –centro y norte de Europa– y otros que presentan los rasgos del modelo comunitario –Europa meridional.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALLUM, P. (1995): *State and Society in Western Europe*, Londres, Polity Press.
- ANTÓN, J. A. (1992): «Las Haciendas Locales: Situaciones actuales», *Papeles de Economía Española*, 52-53:228-230.
- AA.VV. (1993): «Experiencias de Participación Ciudadana en municipios: análisis y propuestas», *Alfoz*, 104/105: 87-96.
- BUCHANAN, J. M. & TULLOCK, G. (1993): *El cálculo del consenso*, Planeta, Barcelona.
- BULPITT, J. G. (1983): *Territory and Power in the United Kingdom*, University Press, Manchester.
- CHANDLER, J. A. (ed.): *Local Government in Liberal Democracies*, Routledge, Londres.
- CONSEJO DE EUROPA (1988): *Allocation of power in the local and regional levels of government in the members states of the Council of Europe*, Consejo de Europa, Strasburgo.
- DAHL, R. & TUFTTE, R. (1973): *Size and Democracy*, Stanford University, Press Stanford.
- GOETZ, E. & CLARKE, S. (eds.) (1993): *The New Localism. Comparative Urban Politics in a Global Era*, Sage, Londres.
- GRUNOW, D. (1991): «Consumer-Oriented Service Delivery in German Local Administration», BATLEY, R. & STOKER, G. (eds.): *Local Government in Europe. Trends and developments*, MacMillan Londres.
- HELD, D. (1986): «Introduction», HELD, D. & POLLIT, C. (eds.): *New Forms of Democracy*, Sage, Londres.
- KELSO, W. A. (1978): *American Democratic Theory*, Greenwood Press, Londres.
- MENY, I. & THOENIG, J.-C. (1992): *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- NAVARRO, C. J. (1988): *El Nuevo Localismo. Municipio y Democracia en la Sociedad Global*, Diputación de Córdoba, Córdoba.
- (1997): «Oportunidades para la democratización en los municipios españoles», *Revista Internacional de Sociología*, 17:65-81.

- (1999): *El Sesgo Participativo. Innovación democrática en municipios del Sur de Europa (1960-1995)*, CSIC, Madrid.
- NORTH, D. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- SALMON, P. (1995): «La decentralizzazione come meccanismo di incentivazione», en BROSIO, G. (de.): *Governo decentralizzato e federalismo*, il Mulino, Bologna.
- WEALE, A. (1989): «The Limits of democracy», en HAMLIN, A. y PETTIT, P. (eds.): *The Good Polity. Normative Analysis of the State*: 35-48, Basil-Blackwell, Londres.
- YATES, D. (1977): *The Ungovernable City*, MIT Press, Cambridge.