

The logo for the journal EMPIRIA, featuring the word in a bold, serif font inside a rectangular border.

EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales

ISSN: 1139-5737

ISSN: 2174-0682

[empiria@poli.uned.es](mailto:empiria@poli.uned.es)

Universidad Nacional de Educación a Distancia

España

Grau Muñoz, Arantxa; Montalbá Ocaña, Carmen  
El impulso de las políticas de participación en la política local del País Valencià: confusiones y derivas

EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias  
Sociales, núm. 44, 2019, Septiembre-, pp. 135-157

Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Madrid, España

DOI: <https://doi.org/10.5944/empiria.44.2019.25355>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297167928006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

[redalyc.org](https://www.redalyc.org)

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# *El impulso de las políticas de participación en la política local del País Valencià: confusiones y derivas*

*The impulse of participation politics in local politics of País Valencià: Confusions and misleading*

ARANTXA GRAU MUÑOZ

Universidad de València  
Arantxa.grau@uv.es (ESPAÑA)

CARMEN MONTALBÁ OCAÑA

Universidad de València

**Recibido:** 28.02.2018

**Aceptado:** 30.01.2019

## RESUMEN

Las elecciones municipales del 2015 supusieron, en el contexto del País Valencià, un impulso a la política de participación. Tras las elecciones, estas intenciones se materializaron en la consideración institucional de órganos como las concejalías de participación, áreas o servicios. Es desde esta toma de conciencia que la Cátedra Gobierno Abierto, Participación Ciudadana y Open Data promovida por la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación de la Generalitat Valenciana y la Universitat de València, se plantea llevar a cabo una investigación cualitativa que nos ofrezca información sobre los procesos de inclusión e impulso de la participación ciudadana en las políticas sociales del ámbito local. En este artículo presentamos los resultados del ejercicio analítico que hemos llevado a cabo en el marco de esta investigación cualitativa: comparar los discursos sobre el impulso de las políticas de participación en el ámbito local provenientes de los agentes institucionales (lo que hemos llamado la participación institucional), con los preceptos básicos del método IAP. La investigación que presentamos aquí tuvo, desde su origen, la mirada puesta en la Comunidad Autónoma como unidad de análisis. Se han realizado 15 entrevistas semi-estructuradas a responsables locales de las áreas de participación ciudadana en los ayuntamientos de las provincias de Castellón,

Alicante y Valencia. El análisis del material cualitativo apunta a algunas barreras y confusiones, tanto en lo referente al propio concepto de participación como a la falta de anclaje con los preceptos de la IAP en tanto que método que afloran como limitaciones para la implantación de políticas de participación a nivel local. La conclusión que se puede extraer apunta a la necesidad de articulación de un modelo de participación para el País Valencià.

## **PALABRAS CLAVE**

IAP, administración local, políticas de participación, participación institucional, barreras.

## **ABSTRACT**

The municipal elections of 2015 gave a boost, in País Valencià, to the participation policy. In the agendas of the parties of the entire ideological spectrum, the need to activate citizen participation and transparency was mentioned. After the elections, these intentions materialized in the institutional consideration of bodies such as the councils of participation, areas or services. It is from this realization that the Cátedra Gobierno Abierto, Participación Ciudadana y Open Data promoted by the Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación de la Generalitat Valenciana and the Universitat de València aims to carry out qualitative research that provides us with information on the processes of inclusion and boosting citizen participation in social policies at the local administration level. In this paper we present the results of the analytical exercise that we have carried out within the framework of this qualitative research: to compare the discourses on the impulse of participation policies at the local level coming from institutional agents (what we have called institutional participation), with the basic precepts of the PRA as a method. The research presented here has, since its inception, looked at the Autonomous Community as a unit of analysis. Fifteen semi-structured interviews have been conducted with local political actors from the areas of citizen participation in Castellón, Alicante and Valencia City Councils. The analysis of qualitative material points to some barriers and confusions, both regarding the concept of participation itself and the lack of consideration of PRA as a process, which emerge as limitations for the implementation of participation policies at the local level. The conclusion that can be drawn points to the need to articulate a model of participation for the País Valencià

## **KEY WORDS**

PAR, local government, participation politics, institutional participation, barriers.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las elecciones de 2015 supusieron un impulso para la política de participación en el panorama autonómico y municipal del País Valencià,. En los programas de los partidos de todo el espectro ideológico se mencionaba la necesidad de activar la participación ciudadana y la transparencia. El cambio de gobierno posterior a las elecciones situó, por primera vez en el contexto valenciano, a partidos en el poder con agendas que incorporaban políticas públicas de buen gobierno y participación ciudadana. Estas intenciones se materializaron en la consideración institucional de órganos como las concejalías de participación.

La idea central que subyace a la inclusión de participación en la política pública local podemos decir que consiste, señala Ziccardi (2004), en la incorporación de la ciudadanía a los procesos de diseño y adopción de políticas sociales, lo que puede derivar en unos resultados que reviertan en el avance hacia la construcción de la democracia ciudadana. La participación ciudadana remite al derecho y el deber de participar en el espacio público con vocación por la gestión de lo común; esta definición de lo que es la participación la hace indisoluble de un carácter político porque, en definitiva, la participación ciudadana es expresión de la política. Es en este sentido que, como expresa Pindado (2008: 25) “hay que recuperar el carácter ciudadano de la política y el carácter político de la ciudadanía”.

Del abanico de contextos posibles para la participación, lo local, dice José Manuel Ruano (2010), aflora como el terreno de la participación por excelencia: “como el espacio más adecuado para emprender la “reconquista” de la ciudadanía y lograr la reconciliación entre los ciudadanos y la política en el marco de la crisis inapelable de la democracia participativa” (Ruano 2010:7). Ello debido a que la cercanía del gobierno a la ciudadanía, hace viable la articulación de canales e instrumentos adecuados para albergar un espacio para la participación (Expósito 2013). Sin embargo, esta demanda vertida al ámbito local, parece que se está produciendo desde cierta confusión en los términos y las prácticas desplegadas, como han demostrado ya Font, Fernández y García-Espín (2017) entre otros.

Es desde esta toma de conciencia que la Cátedra Gobierno Abierto, Participación Ciudadana y Open Data promovida por la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación de la Generalitat Valenciana y la Universitat de València, se plantea, en su momento, llevar a cabo una investigación cualitativa que nos ofreciera información sobre los procesos de inclusión e impulso de la participación ciudadana en las políticas sociales del ámbito local. En última instancia, el objetivo que se perseguía con dicha investigación exploratoria no era otro que el de profundizar en la cultura político-administrativa de participación impulsada, actualmente, desde el ámbito local en el País Valencià.

El fervor por la participación ciudadana a nivel autonómico se pone de manifiesto en la adopción de un conjunto de normas destinadas a fomentar, posibilitar y potenciar la participación, dice Enriqueta Expósito (2013); en el caso del País

Valencià resulta muy pertinente destacar, como también hace la autora, la Ley 2/2015 de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana adoptada por esta Comunidad Autónoma. Sin embargo, y sin negar la importancia de disponer de un marco normativo regulador, la existencia de leyes, órganos, acciones no es suficiente claramente para garantizar su impulso efectivo. Desde esta línea, Nuria Cunill (2004) advierte de dos riesgos fundamentales que corremos cuando pretendemos explorar el impulso de la participación ciudadana en la política local. El primero, dice la autora, reside en caer en un relato descriptivo de dicha inclusión sin llegar a determinar qué aspectos necesitarían ser corregidos, o atendidos, para maximizar los logros que se esperan de ello; el segundo residiría en “quedarse en las meras declaraciones de deseos que ayudan a soñar, pero no aportan muchas orientaciones prácticas” (Cunill 2004:17). Recogiendo el guante que lanza Cunill, en este texto hemos querido huir de la mera descripción de los mecanismos, órganos o iniciativas de participación que podemos encontrar hoy en el panorama de la Administración local en el País Valencià y lo que proponemos, en cambio, es un ejercicio analítico: aprovechamos este texto para entablar un diálogo analítico entre los discursos sobre las prácticas, esto es, la lectura que hacen los agentes políticos sobre el desarrollo de dichas políticas de participación local, y un modelo teórico sobre participación para el ámbito local, que aquí hemos asimilado con el método Investigación Acción Participativa (IAP).

La definición que tomamos como referencia de IAP aplicada al ámbito local, es la que ofrecen Basagoiti y Bru (2002:125): “modelo de dinamización territorial orientado hacia la organización de abajo a arriba de la vida social proporcionando el marco adecuado para que la población aborde en su territorio un proceso de reflexión”. En el escenario bibliográfico actual conviven distintas definiciones sobre el método IAP, la mayoría de ellas concuerdan en resaltar algunos aspectos esenciales como es, en primer lugar, que se trata de un método que pretende mejorar situaciones colectivas, y en segundo lugar, que se basa en la participación de los propios colectivos a investigar que pasan de ser objeto de estudio a sujeto protagonista (Alberich, 2008). La IAP, determinan Moreno Pestaña y Espadas Alcázar (2009) reniega entonces de la separación sujeto-objeto que le es propia a la teoría tradicional del conocimiento, y esta negación se debe tanto a razones epistémicas como ético-políticas. Esta premisa nos sitúa en una cierta advertencia a la que se han referido autores como Morales (2016), cuando sugieren que lo fundamental no es tanto discernir si la Administración pública promueve los procesos comunitarios, sino distinguir cómo asume este papel, dicho de otro modo, hasta qué punto profesionales de los servicios y estructuras políticas reconocen o no las posiciones ciudadanas y cómo se enfrentan a las situaciones de conflicto.

Situándonos en este marco de la IAP lo que pretendemos aquí es lanzar una pregunta de investigación que, desde nuestro punto de vista, resulta fundamental para el País Valencià en el período final de la presente legislatura, esta sería: ¿Hasta qué punto las pretensiones de cambio han quedado materializadas en formas distintas de hacer política pública en el País Valencià? ¿Han impulsado los

gobiernos locales valencianos una transformación real del modelo de definición de la vida política?

Si optásemos por proponer estos interrogantes a nuestros/as informantes directamente, las respuestas se situarían, seguramente, en el discurso institucional legítimo; es por ello que nuestra estrategia de investigación se ha desarrollado por una vertiente distinta: la de contrastar los discursos de las/los responsables de la participación local con los principios teóricos de la IAP en tanto que método idóneo para la gestión del conflicto público (Saavedra, 2014). Cuando hablamos de procesos participativos IAP en este documento nos referimos pues a experiencias de participación política, impulsadas por una institución pública, promotoras de la deliberación y el diálogo, y fundamentadas en la implicación efectiva tanto de los y las representantes políticos, como del personal técnico y su conocimiento especializado, como de la ciudadanía y su experiencia directa desde lo cotidiano, el objetivo principal de las cuales radica en incidir en la definición de una política pública específica.

Según Óscar Rebollo (2012) es posible distinguir dos tipos de acciones comunitarias: las promovidas y/o participadas por las Administraciones y las que tienen su afloramiento en la ciudadanía al margen de lo institucional. Aquí nos interesa la participación institucional en tanto que impulsora de un cambio en el modo de hacer política, por lo tanto, es ese el discurso y no otro el que priorizamos en nuestro análisis. Un interés que nos obliga a intentar dar respuesta a los interrogantes planteados desde las narrativas de aquellos agentes en quién está recayendo, al menos según la normativa vigente, el cambio de la concepción de la política local.

Desde la premisa de concebir a la ciudadanía como sujeto activo generador de cambios en su realidad próxima, aflora la IAP como una metodología innovadora y capaz de vehicular estas transformaciones (Villasante 2002). En nuestro país la tradición del abordaje en IAP se inicia en los años sesenta, deudora de nuevos planteamientos en el campo de la intervención social que tienen como objetivo centrarse en el desarrollo de la comunidad o contexto social, al tiempo que le reconocen a los individuos y grupos sociales la responsabilidad de los proyectos e intervenciones que se llevan a cabo (Melero 2012). Debe quedar claro que, para el ejercicio que emprendemos aquí, asumimos los postulados de la IAP no en tanto que metodología, sino en tanto que método con el que implementar las políticas públicas. Un método caracterizado por la dialéctica del conocer/actuar, que propicia la participación activa de los sujetos en la transformación de su realidad (Romero 2014). Nuestra propuesta crítica está anclada, por lo tanto, a cuestionar el/los modelos en que cristaliza/n el impulso por incorporar las bases axiales de la participación y la democracia deliberativa en instituciones tradicionalmente representativas.

Por último, y antes de pasar a describir la metodología que hemos implementado en nuestra investigación, aprovechamos para revisar los peligros que subrayaba Nuria Cunill, y contribuimos a su esquema con un tercero: el de haber hecho uso de una lente tan crítica a propósito de la inclusión de las políticas de participación en la realidad local, que podamos llegar a minusvalorar todas aque-

llas iniciativas que, desde los municipios se están llevando a cabo actualmente con resultados muy satisfactorios. Anticipamos que es muy loable el ejercicio crítico que han hecho las/los representantes de la Administración local en un intento de dar respuesta a nuestra demanda, no tenemos ninguna pretensión de contribuir a esta posible denostación. Por el contrario, nuestro propósito no es otro que el de aportar una reflexión que ayude a diagnosticar la situación y poder introducir, desde la Administración pública, herramientas correctoras a ello.

Para la elaboración de este artículo se ha conjugado la revisión bibliográfica de material científico sobre la materia, con un proceso de exploración empírica apoyado en entrevistas semi-estructuradas. La finalidad de dicha estrategia dual, responde al interés de recopilar las experiencias directas de aquellos actores (concejales/as de participación, técnicos/as de participación o alcaldes) que han hecho una apuesta por las políticas de participación local. A continuación exponemos algunos de los resultados del estudio llevado a cabo en el marco de la Cátedra Gobierno Abierto, Participación Ciudadana y Open Data promovida por la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación de la Generalitat Valenciana y la Universitat de València. El estudio desvela cuáles son las bases epistemológicas dominantes en las iniciativas públicas de participación local, así como las confusiones y desviaciones de lo que debieran ser procesos de participación contextualizados en el marco de las políticas municipales deliberativas, así como en el de la sociopraxis y las metodologías participativas.

## 2. METODOLOGÍA

El acercamiento a la implementación de procesos de participación podría articularse desde la investigación etnográfica, como hace Adriana Razquin (2016) en su investigación sobre el 15M, lo que nos permitiría acceder directamente al proceso continuo que supone un proyecto de IAP a nivel local: auto-reflexión a modo de diagnosis, fase propositiva, actuación y seguimiento-evaluación. La combinación entre la observación participante y las entrevistas no directivas (Guber 2001), nos facilitaría recoger información sobre los desajustes que pudiesen darse entre los diseños primigenios de los proyectos participativos y su implementación efectiva (Kawulich 2005). Efectivamente, podríamos considerar esta estrategia metodológica como idónea para captar la distancia que separa *lo que la gente dice que hace* —en nuestro caso, lo que los actores de la Administración pública dicen que promueven— de *lo que hacen realmente* (Guasch 2002).

Sin negar la potencialidad para el análisis de la implementación de los procesos de participación que pudiese tener este tipo de aproximación, en este caso nos hemos guiado por otro tipo de decisiones metodológicas. La metodología etnográfica suele estar asociada a estudios de caso en los que priorizamos un contexto sociocultural concreto para explorarlo de manera exhaustiva. Ciertamente, se trata de una estrategia metodológica ampliamente utilizada en los estudios de ámbito local (Arzaluz 2005), sin embargo, su idoneidad en las investigaciones



que pretenden tener ciertos tintes comparativos como aquella que nos atañe aquí es limitada, puesto que la principal finalidad al emprender un estudio de caso es precisamente la de investigar la particularidad, la unicidad, el caso particular (Simons 2011). La investigación que presentamos aquí tuvo, desde su origen, la mirada puesta en la Comunidad Autónoma como unidad de análisis, lo que nos llevó a considerar otro tipo de enfoques y decisiones muestrales que no quedarán limitadas a los casos ejemplares. Nuestra intención residió en mapear las políticas de participación desplegadas por los ayuntamientos del País Valencià desde la propia voz de los y las representantes de la Administración local, con la pretensión última de interrogarlos a propósito de la interiorización del método IAP. Esto es, partimos de la idea de que las administraciones locales tienen un rol estratégico relevante en el impulso y consolidación del desarrollo de las políticas locales desde perspectivas participativas (Pastor, 2009), por lo que entendemos que es precisamente este primer eslabón de la cadena de lo que es la promoción de procesos locales de IAP, dónde debemos focalizar nuestra atención. En última instancia, lo que está en el fondo de la cuestión es indagar si, como dice Font (2007), sigue recayendo en los/las técnicos/as y los/las concejales de participación, la presunción del monopolio del saber sobre la realidad local o si, por el contrario, se ha experimentado una renovación en la cultura política que acepta la co-participación ciudadana en estos menesteres.

Por lo tanto, el contexto en que se ubica esta investigación exploratoria es la realidad local de las tres provincias del País Valencià, y el marco temporal corresponde a cinco meses de trabajo de campo y dos meses de análisis e interpretación de resultados (de Abril a Noviembre de 2017).

Los sujetos que conforman nuestra población de estudio coinciden con aquellos en quién recae, directamente o indirectamente, la decisión de asumir la participación ciudadana como objetivo político. No excusamos el interés que pudiera tener la verificación de la implementación real de las políticas de participación en contextos reales o municipales concretos, un objetivo que demandaría una cierta triangulación metodológica que diera voz a la ciudadanía como parte activa de dicho cambio. No obstante, nuestra propuesta aquí es meos ambiciosa: la de explorar, a través de los discursos de las/los responsables de la Administración pública, el calado real de la asunción de la transformación que las políticas públicas de participación demandan.

En la bibliografía científica identificamos también propuestas metodológicas como la de Juana María Ruiloba Núñez (2014). Con un objetivo de investigación cercano al nuestro, recoge el punto de vista de los alcaldes de municipios del Estado español de más de 10.000 habitantes sobre la relación entre el gobierno local y la participación ciudadana. La autora recopiló los datos de su investigación a través de una encuesta ad hoc puesto que pretendía aglutinar una información extensiva. Viendo el carácter descriptivo de la información que se recoge en dicho estudio —debido justamente a la elección de la técnica de recopilación de datos— y dado que nuestras preguntas de investigación necesitaban de un tratamiento de mayor profundidad, reafirmamos nuestra decisión de optar por una metodología cualitativa y decantarnos por una técnica dialógica de produc-



ción de información: la entrevista semi-estructurada. Optamos por este tipo de entrevista porque responde al objetivo, según sugiere Montañés (2001:84), de “recabar información referencial, esto es, socialmente cristalizada, en la que la persona entrevistada es considerada un cualificado transmisor de la misma”.

En la entrevista se recogen las representaciones, imaginarios y esquemas interpretativos de los sujetos interrogados de forma directa desde estos mismos protagonistas y actores sociales. Esta práctica tiende a producir una expresión individual, pero precisamente porque esta individualidad es una individualidad socializada, afirma Alonso (2003), permite inferir generalizaciones respecto al objeto de estudio. Sin perder de vista esta cuestión nos parece interesante recoger la aportación de Javier Callejo (2002) en lo relativo a la entrevista como modo de aproximarnos a los sujetos cuando, como el mismo autor declara, se tiene por hipótesis un conflicto de normas, normas dominantes, reproducidas habitualmente en los discursos y normas en la práctica, (re)producidas en la acción. Esta conceptualización de la entrevista es precisamente la que le da sentido a nuestra elección de dicha técnica en esta investigación.

Para definir la muestra estructural de los ayuntamientos en los que se realizarían las entrevistas se sondearon los municipios que, en el marco de la Comunidad Autónoma, hubiesen introducido políticas de participación en su agenda local. Una vez dispusimos de dicha información, se definieron cuatro ejes estructurales con los que elaborar el casillero muestral (Callejo 2009):

a) Provincia: nuestra intención fue siempre la de cubrir todo el espectro de la Comunidad Valenciana y, por lo tanto, realizar entrevistas en sus 3 provincias.

b) Tamaño de población: se partió de la hipótesis de que el tamaño de la población incidiría tanto en la concepción de la participación como en su implementación.

c) Localización de la población: quisimos atender a este eje, distinguiendo poblaciones costeras y poblaciones de interior.

e) Asunción orgánica de la política de participación: disponen de una Concejalía, servicio o cargo técnico responsable de su diseño y desarrollo.

Mostramos a continuación un cuadro resumen de la muestra estructural:

POBLACIÓN	Código	Provincia	Técnico/Concejalía
Mas de 100.000	E1	València	Técnica
Entre 50.000 y 100.000	E2	València	Técnica
	E3	Alacant	Concejalía
	E4	Castelló	Concejalía
Entre 10.000 y 49.999	E5	València	Técnica
	E6	Castelló	Técnico
	E7	Alacant	Técnico
Entre 5.000 y 9.999	E8	Alacant	Alcaldía
	E9	Castelló	Alcaldía
	E10	València	Concejalía

POBLACIÓN	Código	Provincia	Técnico/Concejalía
Entre 1.000 y 4.999	E11	València	Alcaldía
	E12	Castelló	Técnico
	E13	Alacant	Alcaldía
Entre 300 y 999	E14	València	Alcaldía
	E15	Castelló	NO REALIZADA
	E16	Alacant	Alcaldía

Puesto que nuestra estrategia de captación de informantes para las entrevistas se focalizaba en las personas responsables de la participación institucional, la muestra definitiva aglutina perfiles distintos de cargos en los ayuntamientos, situando en un mismo nivel a alcaldes/as, concejales/as y personal técnico. Destacar un sesgo muestral que se produce a medida que el tamaño de la población se va reduciendo. Las corporaciones de municipios pequeños, tienen como responsables directos de la participación a representantes políticos, son ellos/as quiénes ejecutan directamente las acciones y procesos diseñados, o delegan la subcontratación de algunos de los procesos. Somos muy conscientes que el posicionamiento discursivo de cargos electos y de personal técnico está condicionado por elementos estructurales distintos, no obstante, otra estrategia de captación diversa nos hubiese llevado a prescindir de aquellos municipios más pequeños que no disponen de la figura técnica de participación.

Para la dinamización de los encuentros de entrevista, se elaboró un guión de entrevista estructurado en las siguientes dimensiones: dimensión organizativa-gestión de la política de participación; dimensión técnica y de recursos destinado a la política de participación; dimensión operativa: acciones, instrumentos.

En el proceso de análisis de los discursos (Conde 2010) se ha tomado como referencia el guion de entrevista. A partir de dicho guion se definieron categorías temáticas de análisis reconvertidas en códigos de primer nivel que se superponían a las temáticas fundamentales abordadas de las entrevistas: concepto de participación, estructuras organizativas de la participación, transversalidad, normativa, recursos destinados a la participación, acciones de participación, mejoras percibidas como necesarias, límites que se le achacan a las políticas de participación, potencialidades que se le achacan a las políticas de participación. Estos códigos de primer nivel se vieron nutridos, conforme avanzaba el análisis cualitativo, en códigos más específicos y acotados.

El análisis cualitativo se llevó a cabo por parte de las dos investigadoras de forma paralela, lo que supuso la revisión y unificación de los códigos de segundo nivel, así como los de nueva creación.

### 3. ANÁLISIS DE RESULTADOS

“la participación es de lo que todo el mundo habla pero nadie sabe muy bien qué es. Todo el mundo reclama pero al mismo tiempo no la quiere para sí” (E16:1)

En este apartado en el que exponemos los resultados obtenidos gracias al trabajo de campo realizado, sometidos, obviamente, a un análisis crítico cualitativo, retomamos la encrucijada por la que es atravesado el método IAP según lo hemos definido aquí: un método, en primer lugar, que posibilita el cambio social; un método, también que quiere romper con las relaciones sujeto-objeto de conocimiento. Lo que proponemos es un ejercicio analítico de contraste entre la reflexión, en primera persona, sobre los *cómo* y *por qué* de la asunción de las políticas de participación en la Administración local y el método IAP según es definido por la bibliografía científica de la materia.

a) El porqué de las políticas participativas en el ámbito local, ¿es posible vehicular a través de ellas el cambio social?

El principal desajuste que hemos identificado en algunas de las entrevistas, o más bien, el que nos resulta más preocupante (aunque comprensible), radica en la poca clarificación respecto a la justificación de optar por los procesos de participación ciudadana.

Hemos visto como, para algunos/as representantes de la Administración, la participación responde a la necesidad de incrementar su propia legitimación, tal y como apuntan Blas e Ibarra (2006) en su texto. La corrupción ha provocado una clara desafección política, y una fuerte desconfianza en los partidos y las instituciones. La llamada crisis de la “democracia representativa” se encuentra escenificada en la distancia entre la persona representante y la representada. Ésta última siente que no se la escucha o no se tienen en cuenta sus necesidades. Desde esta premisa, la finalidad que se le otorga a la implementación de procesos participativos en la política pública tiene que ver con la pretensión de implantar mecanismos que restablezcan esta confianza de la ciudadanía.

“Entonces, si lo necesitas así, lo que estás buscando es legitimar lo que estás haciendo de alguna manera. Y esto es una parte como más de lo político de lo que yo me estoy encontrando ahora en la relación con distintas Concejalías” (E5:2).

Así la participación adquiere valor axiológico y normativo, aparece casi como el “sello ético” que garantiza un gobierno y una Administración más abierta a la ciudadanía. De esta manera, muchos partidos (con independencia del color político) se ven obligados a responder a esta demanda social, lo que nos lleva a preguntarnos hasta qué punto esta estrategia busca más una participación “estética” que “real”.

“Aún están demasiado mal acostumbrados los políticos a que lo que quieren ver, al final, es un producto, una caja, un envoltorio, un producto final. No les importa si el contenido...No les importa tanto el contenido” (E3: 33).

Otro de los soportes que le da estabilidad, en el discurso de las/los entrevistada/os, a la justificación de la apuesta por la participación y que se aleja de los preceptos de la IAP como método para el cambio social, tiene que ver con su regulación normativa: se hace referencia a las políticas de participación atrapadas en la norma. La política de participación se está desplegando, en el País Valencià, en base a normas (leyes, reglamentos, decretos, etc.). Sin embargo, la norma, en términos generales, encaja poco con la naturaleza de la participación ciudadana, en la medida que esta última se muestra dinámica, impredecible a veces tanto en el inicio como en el impacto que genera.

Nos encontramos con múltiples testimonios que remiten a la “necesidad”, por ejemplo, de diseñar reglamentos de participación. Sin embargo, se vive como algo que viene impulsado desde niveles competenciales superiores y que remite casi a un símbolo garante de aquel municipio que desarrolle política participativa. En la misma línea, también nos encontramos con numerosas declaraciones que apuntan a los límites normativos, a los procedimientos burocráticos y a la tecnocracia, en tanto que verdaderos problemas en el despliegue de las políticas de participación. Incluso ambos argumentos son planteados de un modo ambivalente desde las mismas fuentes que consideran necesario impulsar regulaciones. Algunos testimonios en esta línea son:

“Pero aun así, creo que tanto reglamento, tanta carta de participación ciudadana, tanta instrucción, ahora la transparencia; si al final es, mire déjenos trabajar ¿No? dejen de reglamentarlo todo. Es decir, si nosotros somos gente...somos ciudadanos, somos gente del pueblo que tenemos una asociación, de amas de casa (...) estamos cargándonos el movimiento asociativo. Es muy difícil ¿No?” (E2:11)

La racionalidad burocrática convive con dificultades con la participación, resulta un traje rígido, y prueba de ello es que la mayor parte de los/as profesionales y políticos/as entrevistados/as apuntan a ella como un límite en el despliegue de la política participativa.

“El proceso administrativo siempre es el que más trabas te pone a la hora de hacer cualquier cosa, estamos hablando de que la ciudadanía tiene que acceder a temas internos de un ayuntamiento, por lo tanto, el funcionariado siempre te pondrá pegas ¿No? el tema de. –“la Ley, la Ley”. (E11: 12)

“(...) no puede ser que para hacer una tontería haya que hacer todo un procedimiento administrativo que es exagerado y que intenta ser garantista, pero ¿garantista con quién? Porque con el vecino no lo es nunca.” (E10: 4)

Sin embargo, pese a ser conscientes de los peligros que entraña esta burocratización de la participación, se entiende que la norma es el aval que acredita la voluntad por una política participativa.

En otro orden de cosas, podemos decir que es posible detectar cierta confusión epistemológica que, necesariamente, dificulta la implementación de los procesos IAP.

Relacionamos la IAP con una metodología porque ordena/organiza las herramientas de investigación con una finalidad democratizadora (Alberich 2008). La IAP pone en juego unos métodos, unas técnicas y unos procedimientos que pretenden superar algunas limitaciones de las metodologías tradicionales, ahora bien, nos dice Ander-Egg (2003), esta especificidad no debe abrumarnos sino por el contrario, es necesario que relativicemos su solidez: “todo método de intervención social con sentido humanista y participativo debe superar el predominio de la razón instrumental que caracteriza a las metodologías tecnocráticas” (Ander-Egg 2003:23). En resumen, lo importante en la IAP no es tanto el con qué herramientas –aunque también– sino el *qué* y el *por qué*.

El nivel epistemológico en el que sea situada esa IAP (ese *para qué/para quién*), repercutirá en el alcance del efecto democratizador tanto a nivel micro (dentro de un grupo, de una institución...), como a nivel macro (cambio de sistema) (Alberich 2008). Sin embargo, lo que hemos encontrado en algunas entrevistas, es una excesiva atención a la práctica de la participación (los Consejos, las acciones...), y una reflexión menor sobre esos *qué* y *por qué*s. Estaríamos ante una implosión de jornadas, convocatorias a presupuestos participativos, consultas, etc. desprovistas del andamiaje de justificación que debiera contextualizarlas. La apuesta por la inclusión de la participación como método de hacer política pública es ideológica y teórica en la medida que, como plantea Francés (2017), nuestro enfoque de la democracia aplica un peso fundamental a la deliberación, la comunicación y la participación como elementos definidores de la política. La IAP estimula estas prácticas de deliberación colectiva y, por tanto, podemos decir que favorece la democracia deliberativa frente a la democracia representativa conocida por centrar la participación en el voto. Sin embargo, las entrevistas realizadas nos muestran que los procesos participativos no son apenas conocidos ni promovidos. Por el contrario, las “iniciativas estrella” de las políticas de participación en el ámbito local son: los presupuestos participativos, las consultas ciudadanas y los órganos de participación; unas acciones que no someteríamos a cuestionamiento, por otro lado, si no fueran denotadas de una naturaleza pragmática, es decir, si no se hablara de ellas en tanto que producto final.

Todo esto que hemos señalado deriva en una cuestión fundamental que resume muchas de las cuestiones que están barrando la implementación de políticas de participación local: se suele despojar a las políticas de participación de su carácter de proceso, de su desarrollo madurativo, para desmembrarla en acciones unitarias. Desligar los procesos IAP de su carácter de proceso implica a menudo, tal y como hemos observado en nuestra investigación, descuidar el juego de la reflexión-acción fundamentales en los procesos IAP, o desatender los ejercicios de planificación y definición de los actores participantes, por poner dos ejemplos fundamentales. La IAP entraña un proceso que tiene la mirada puesta en el cambio social, pero un proceso también que se retroalimenta y que responde a una lógica en espiral: el final de su desarrollo coincide con el principio de un proceso nuevo. Una de las personas entrevistadas nos ofrece una reflexión crítica al respecto:

“Cuando la gente puede hablar y puede opinar y al final se llega a un consenso... Evidentemente, si planteas una votación nada más empezar... en una votación siempre hay perdedores. Gestionar eso es... el dilema: o esto o esto. Aquí ya tenemos un problema. Introduce el trilema, una tercera opción o trabaja más el consenso y aunque yo no esté de acuerdo con el consenso, e incluso aunque haya cedido, no deja de ser parte mía esa solución” (E4:30).

Los presupuestos participativos entendidos como mera consulta, a modo de encuesta a la población, comportan a veces una serie de limitaciones que, precisamente, hemos podido detectar en algunos de los discursos: a veces estos procedimientos no se encuentran enmarcados en un plan estratégico o modelo de participación; quienes actúan como sujetos de participación (individuos o colectivos formalmente constituidos) no emplean estructuras participativas ya existentes, como los Consejos; se comete un abuso de la consulta electrónica sin activar mecanismos complementarios de participación presencial, excluyendo a colectivos con dificultades en el acceso a las tecnologías; la no consideración de las desigualdades territoriales de quienes son consultados en cuanto a infraestructuras y/o servicios sesga los resultados, etc; elementos todos estos que apuntan a una excesiva atención puesta en los mecanismos que, por otra parte, desdibuja lo que debiera ser el objeto final de la política participativa, el hacer posible y viable la participación de toda la ciudadanía en la definición de las políticas públicas.

b) El sujeto de las políticas participativas en el ámbito local ¿detenta la ciudadanía un lugar de enunciación?

El segundo elemento que hemos sometido al análisis crítico tiene que ver con la redefinición de las relaciones de poder que la IAP exige.

La inclusión de la participación ciudadana en las políticas públicas, representa un cambio en la cultura política: se trata de romper con el individualismo para ir construyendo una ciudadanía que se nutra de la idea de persona en tanto que sujeto concernido por lo público e impelido a la acción colectiva, social o política, para lograr la mejor gestión de lo público. Se alude a una ciudadanía que actúa y delibera y es capaz de anteponer los intereses de la comunidad a los suyos propios. Este cambio de cultura también supone romper con la desigualdad en el ejercicio de la acción política, buscar fórmulas para que todas las personas encuentren su espacio de participación.

El proceso de “transformación” que lleva implícito la IAP, supone un mayor protagonismo de la ciudadanía, lo que se ve traducido en una exigencia fundamental: que los procesos IAP deban partir de las demandas o necesidades sentidas por los sujetos afectados. Es decir, que sea necesario un proceso de reflexión o diagnóstico de la situación previa que derive después en demandas o definición de intereses (Colectivo-IOE 2003). No obstante, la propuesta de ejercicio de reflexión o autoreflexión, nos dirá el Colectivo IOE (2003), no resultan suficientes para hablar de investigación-acción-participativa, sino que es necesaria también la acción: “Unir la reflexión y la acción, o la teoría y la praxis, evitando tanto



el verbalismo (teorizar sin llevar a la práctica) como el activismo (actuar sin reflexionar sobre lo que se está haciendo)”(Colectivo-IOÉ 2003:7). Esta máxima debe ser atendida en todos los procesos IAP.

La participación es una cuestión de eficacia: en la medida que se haga partícipe a la ciudadanía en la propia gestación de las políticas públicas resultará más fácil conseguir programas o iniciativas más próximas a las necesidades reales y más eficaces en sus resultados. La política participativa a la que se han referido algunas de las personas entrevistadas, se inserta en este marco con dificultades. De hecho, el miedo a perder poder de los/as representantes públicos, o la desresponsabilización de la ciudadanía respecto a la cuestión pública, afloran como las dos caras de una misma moneda.

“Hay un total protagonismo de los políticos. Son actitudes que yo creo que tiene que ver mucho con el propio sistema ¿No? Creo que el sistema está pensado para, para, para ellos y para su protagonismo. Entonces, bueno, hay que ir rompiendo con ese tipo de historias también” (E1:8).

Pensar que bajo este escenario puede haber un interés masivo por participar en asuntos públicos y la absoluta apertura de los gobernantes por escuchar y modificar sus propios planteamientos, parece ingenuo. Si, tal como hemos dicho anteriormente, son las concejalías o, en última instancia, el personal técnico quién define las prioridades y las decisiones últimas, esta premisa de la que hace mención IOÉ no se cumpliría y, por lo tanto, no podríamos hablar de procesos participativos sino, en todo caso, de acciones participativas.

En el centro de la política participativa se encuentra, como ya hemos dicho, el cambio en la relación Administración-ciudadanía; un cambio que no pasa sólo por la transparencia, -el derecho a ser informado/a-, sino por la propia relación horizontal y la democratización interna de la organización. Sin embargo, según explican las personas entrevistadas, las resistencias ante esta transformación imperativa se hacen bastante evidentes:

“Si te vas a los programas electorales cualquiera de los tres partidos, incluso podría decir que también de los partidos de la oposición, tienen entre sus programas electorales propuestas de, de, de participación ciudadana. ¡Pero! Mmm, existe como un miedo ¿No? Mmm, dudas de, eh, ceder poder” (E1:6).

“¡Ojo! Que esto de la participación es importante desde el punto de vista del poder. “Cuidado”. Especialmente la alcaldesa. Y decía –“¡Ojo!”. Que la Alcaldesa soy yo. Que el equipo de gobierno somos nosotros.” (E4:5)

Por otro lado, cabe recordar que, como apunta Subirats (2016) a lo que se interpela es a un cambio de cultura organizacional que afecta a todos los niveles y áreas de la Administración local. Una política participativa también debe pensarse desde el funcionamiento interno de la propia Administración, debe contribuir a democratizarla, al trabajo colaborativo entre diferentes departamentos y áreas, a replantear la relación Administración-ciudadanía, no sólo desde el punto de vista de la transparencia sino también desde la propia estructura orgánica que la acoge; la política participativa debe atender a cómo mejorar la Administración para acercarla a la ciudadanía, escucharla pero también comprometerla en aquello que es responsabilidad de todos/as.



En este sentido, se expresan las personas técnicas de participación entrevistadas cuando apunta a los límites que se imponen por la propia jerarquía interna.

“Por otro lado, luchas también con la propia institución. Con la Secretaría en este caso. Con, con el funcionariado que cuando hablas de una norma a nivel municipal tiene que tener sus características: su lenguaje críptico, su estructura, su ritmo; que es totalmente contrario al ritmo de la gente y al lenguaje de la gente. Entonces, hay otra vía que es ir negociando, ir trabajándose un poco al funcionariado para decir mira, es que un documento que rija, un reglamento que rija algo del ayuntamiento también se puede hacer de otra manera” (E4: 4).

“Porque es cambiar completamente, jamás en la vida se había pensado que un TAE (técnicos de la Administración especializada) iba a estar pensando en cambiar el reglamento de participación ciudadana, cuando sólo habían sido secretarios y TAG (técnicos de la Administración general) los que habían pensado en la redacción de un reglamento de participación porque como es un documento normativo del ayuntamiento...” (E16:15).

En otro orden de cosas, pero también desde esta demanda de transformación de las lógicas de la institución, el personal técnico entrevistado manifiesta las dificultades que entraña para el funcionariado y el personal de los ayuntamientos asumir una nueva lógica de relación con la ciudadanía. Y, en lugar de que la lógica de participación se imponga a la lógica administrativa, ocurre lo contrario, los procesos y mecanismos de participación acaban siendo ralentizados e interferidos por la maquinaria administrativa y legal, de forma que a menudo pierden su potencia y sentido.

“Donde lo burocrático, lo administrativo está por encima de, de políticas para la ciudadanía ¿No? Os pongo un ejemplo. Eh, convocar una reunión ciudadana es muy complicado porque los funcionarios no entienden que se pueda convocar de hoy para mañana una reunión con la ciudadanía. Ellos lo que ven es que eso tiene que pasar por como por un procedimiento administrativo... hay que abrir...” (E1:10).

“Todo está siempre sujeto a mejora, yo creo que a veces la maquinaria de la Administración dificulta el trabajo de las asociaciones muchísimo, muchísimo, en vez de facilitarlos.” (E2:11).

En esta misma órbita de la línea de interrogación sobre las transformaciones en las relaciones de poder entre Administración y ciudadanía, encontraríamos también algunas confusiones respecto a la razón de ser de la participación ciudadana. Equívocos que se materializan en la no distinción entre participación social y participación ciudadana. La participación social o comunitaria puede ser impulsada por organizaciones, grupos, movimientos que persiguen intereses propios o de la comunidad, y que no necesariamente tienen un impacto en lo común. Pueden ser el sustrato de la participación ciudadana, aquello de lo que esta se puede alimentar en la medida que vertebra socialmente y promueve la construcción comunitaria, pero no necesariamente son términos que se puedan equiparar.

Algunas/os responsables públicos entrevistadas/os, por ejemplo, identifican la solidez de la participación ciudadana con una red extensa de asociacionismo:

“Aquí hay mucha participación ciudadana, en el pueblo tenemos asociaciones de todo tipo: bolilleras, petanca, clavarios, amigos de la caza, asociación de mujeres, asociación de fútbol infantil, etc.” (E8: 14).

Resulta palpable que se trata de colectivos que no necesariamente inciden en ese espacio de construcción de lo público y/o común y, por tanto, su mera presencia en la localidad no es, en sí misma, indicador de la existencia de “participación ciudadana”.

“También, hay una visión a nivel político, que es que todavía no se entiende el concepto de participación, y a lo mejor, que vengan 100 personas a un concierto para algunas personas ya es participación y dices “No estamos hablando de ese tipo de participación. Estamos hablando de una participación en la que el ciudadano forma parte de las decisiones directamente del ayuntamiento” (E11: 4).

Hay otra cuestión que refuerza la imprecisión en la delimitación del sujeto de participación y que se desarrolla de manera paralela a lo que hemos identificado previamente. Se trata de la equivocación de entender el sujeto de participación como sujeto colectivo-asociativo.

Muchos de los instrumentos y organismos creados para movilizar o establecer espacios de diálogo con la ciudadanía asumen como sujetos de participación las asociaciones y agentes sociales. La ciudadanía sólo parece ser interpelada en procesos de consulta tipo encuesta, o en algunos procesos de participación con convocatorias abiertas. Pero, en general, sigue existiendo un déficit de iniciativas que convoquen a la ciudadanía no formalmente organizada:

“pero para nosotros la clave de la participación del municipio está en las asociaciones, sí ... el verdadero proceso de educación para la participación por qué es un proyecto de educación para la participación es la corresponsabilidad de los ciudadanos en la vida del municipio a través de las asociaciones que son las que transforman la realidad, qué son las que ofrecen actividades, qué son las que mejoran el barrio, que son las que dan las clases de música para nuestros hijos, que son... ¿No?” (E2:3).

Entender que la participación pasa sólo del tejido asociativo, resulta una mirada limitante y poco activadora de una mayor profundización en la democracia. Esto en la medida que, por un lado, se estimula la participación de los que ya “participan”, aunque no lo hagan necesariamente en el espacio público; y por el otro lado, se privatiza el espacio público porque estos colectivos, a veces, representan sus propios intereses, los de su sector o colectivo.

Cabe decir, sin embargo, que por lo que se refiere a esta inclusión de la ciudadanía en los asuntos públicos, hemos detectado una barrera que se proyecta hacia un lugar muy distinto. Se trataría de la dificultad percibida para dar respuesta a esa inclusividad que exigen los procesos participativos. En sociedades tan diversas como las nuestras, son necesarias distintas estrategias de movilización para conseguir la participación de los diferentes grupos sociales, el desconocimiento de dichas estrategias, seguramente por falta de formación específica o por un interés de mejora, lleva a los actores promotores de dichos procesos a

revisar y replantearse los límites efectivos de la puesta en marcha de procesos IAP.

En este sentido cabe mencionar que, aunque de nuestro estudio no podemos deducir que el tamaño de la localidad sea correlativo a un mayor ajuste al método IAP, sí podemos decir que se relaciona con la disposición de recursos que puede destinar la Administración local a la promoción de la participación ciudadana, recursos económicos, pero sobre todo recursos humanos.

Por otra parte, pero retomando la idea anterior, podemos decir que todavía proliferan los/las alcaldes/as y concejales/as del tipo “ahora que te veo”, copiando la expresión de Pindado (2008). Representantes de la Administración local que promueven la relación directa, personal y cercana con sus conciudadanos/as como canal de participación. Con expresiones como “mi despacho siempre está abierto a quién quiere plantear lo que sea” se hace patente una concepción de la participación que la entiende como una especie de oficina de atención a la queja o petición ciudadana. Esta práctica promueve una visión individualista y clientelar de la lógica participativa. Por ejemplo, si una persona se queja a un concejal o alcalde de las colas de niños/as que se forman en la puerta de la ludoteca municipal, y su consulta es escuchada y tramitada una solución que no tiene en cuenta el interés de estos/as niños/as —por hacer uso de una anécdota explicada por una de las personas entrevistadas— este proceso aunque sí es de queja, no contribuye a una cultura democrática; más bien al contrario, el mensaje que se transmite con este tipo de gestos a la población es que los problemas son individuales y que las respuestas dependen de las relaciones que se establezcan y se detenten con la Administración pública, tal y como lo expresa Pindado (2008:28) “Lo público, la política, no puede ser únicamente el escenario de las reclamaciones individuales, sino el espacio donde se construyen colectivamente las soluciones para la comunidad”.

“Yo creo que vienen de una época donde el ayuntamiento era el lugar para ir a pedir cosas y además era un ayuntamiento que daba. Estamos hablando un modelo muy presidencialista. La participación era ir al despacho del alcalde, directamente. Entonces la gente llegaba a pedir y el alcalde era de los que daba. Entonces hay una actitud un poco de, de ir a exigir ¿No? sin aportar demasiado ¿No? Es un poco la actitud esta de: <<eres tú el que tiene que dar soluciones>>, <<yo quiero vivir tranquilo en mi entidad y, y quiero que me des soluciones>>” (E7:10).

Por otro lado, entender que la participación pasa sólo por las asociaciones y colectivos formalmente organizados, y en concreto, sólo por aquellos que constan en el registro municipal de asociaciones como únicas organizaciones legítimas para el diálogo, en tanto que representantes de la sociedad civil, resulta harto peligroso por su carácter absolutista. Es obvio que la política de participación debe tener en cuenta al tejido asociativo, debe comprometerlo en el diseño de las políticas, en la co-producción de las mismas, e incluso, en la gestión de estas. Pero no todas las asociaciones van a responder a esta demanda de implicación en lo público, ni persiguen trabajar por lo común, como no toda la ciudadanía se encuentra tampoco preparada o deseosa de hacerlo. Por otro lado,

desde el polo opuesto, pensar en una relación casi familiar y de vecindad de los responsables públicos con la ciudadanía no es indicador, por sí mismo, de mayor horizontalidad o democracia. Este tipo de relación no puede ser entendida como participación ciudadana, puesto que puede generar un vínculo clientelar, fomentar el individualismo, e incluso ofrecer una visión de la política en términos de mercadotecnia de los votos buscando gestionar las decisiones desde el cálculo oportunista.

#### **4. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN: ¿QUÉ LUGAR OCUPAN LOS PRECEPTOS DE LA IAP EN LA POLÍTICA LOCAL DEL PAÍS VALENCIA?**

Si nos aventuramos en una búsqueda bibliográfica básica, podremos dar cuenta de la proliferación de documentos científicos e informes técnicos que recogen experiencias participativas (procesos, acciones, descripción de órganos de participación...) implementados en los municipios del Estado español. En el País Valencià, este florecimiento coincide, especialmente, con las elecciones de 2015 que colocaron en el poder a partidos políticos proclives a la inclusión de políticas de participación en el contexto local. Ahora bien, conviene asumir una cierta posición cauta ante esta proliferación, un incremento que no deberíamos, en ningún caso, asociar directamente a un cambio radical en la gestión pública. Tal y como señala Joan Font (2011), conviene interrogarse sobre si este incremento de la participación social puede entenderse como signo de la centralidad que la participación ciudadana detenta en los procesos de toma de decisiones.

En el contexto del País Valencià esta reflexión resulta pertinente en dos sentidos: en primer lugar, en tanto que nos encontramos en el fin de la legislatura que ha sido pionera en la inclusión de políticas de participación en la política pública, resulta interesante revisar la materialización efectiva de dichas intenciones iniciales; en segundo lugar, desde el marcado carácter evaluativo del ejercicio que nos hemos propuesto aquí, los resultados obtenidos han servido para lanzar luces y sombras al desarrollo que ha experimentado el impulso inicial por la inclusión de las políticas de participación, y nos ha ayudado a detectar algunas confusiones en los planteamientos actuales. Esta segunda razón es la que justifica que nos hayamos detenido, especialmente, en subrayar aquellas cuestiones que entendemos más desatendidas y dejemos, para otro lugar, los logros de esta implantación que obviamente también merecen ser señalados.

El trabajo analítico que hemos presentado aquí se ha visto atravesado por una pregunta de investigación muy concreta, esta es: ¿Han impulsado los gobiernos locales valencianos una transformación real del modelo de definición de la vida política? Para responder a este interrogante, hemos llevado a cabo un ejercicio analítico de contraste entre el discurso de la participación institucional a propósito de la inclusión de las políticas de participación en la gestión pública y su encaje con el método IAP. Del modelo IAP hemos tomado como referencia dos de sus ejes sustentadores: la proyección hacia el cambio social y la redefini-

ción del sujeto de participación. Merece la pena insistir que el objetivo de este artículo no lo constituye la materialización de las políticas de participación en el ámbito local, sino los fundamentos de las narrativas que son manejados en las voces de la participación institucional.

Desde la óptica del análisis descriptivo del proceso de implantación de políticas participativas a nivel local en el territorio valenciano, podemos concluir que el fenómeno participativo responde, en el País Valencià, a una naturaleza multicausal y que, tal y como ha quedado dibujado en los discursos analizados, la puesta en marcha de estas políticas se debe tanto a condicionantes estructurales, es decir a motivaciones instrumentales –apuntan Galais, Corrochano y Fontcubertra (2011)- como a motivaciones normativas. Tal y como lo plantea Ruiz-Rico y Castel (2013), existen dos tipos de políticas de participación, políticas de juridificación, basadas en la aprobación de la norma legal que ordena los diferentes instrumentos de participación; y políticas artesanales o experimentales que no se centran tanto en la elaboración de normas como en la experimentación de procesos y ámbitos que generan cultura política. Disponer de reglamentos u órganos locales de participación, o aplicar metodologías participativas para recopilar información en algunos procesos constituye la muestra, para algunos ayuntamientos entrevistados, de la apuesta de la Administración local por las políticas de participación. Pero entender que la norma ya implica, por sí misma, un impulso a las políticas de participación no contribuye más que a confundir el significante con el significado, o el continente con el contenido; lo mismo sucede con el uso de determinadas metodologías en la articulación de las actuaciones impulsadas, la legitimación procedimental, tal y como la denominan Font, Fernández y García-Espín (2017), no es garante de la implantación de políticas de participación.

A través de las entrevistas hemos podido detectar que, desde algunos ayuntamientos del País Valencià, se está impulsando la inclusión de la ciudadanía en los asuntos públicos, con ello se quiere demostrar un cambio de dirección en la política local. Sin embargo, si bien podemos apuntar hacia un compromiso manifiesto de dichos ayuntamientos con la democracia participativa, también hemos podido identificar lo contrario: una utilización “estética” de los procesos participativos con la que se pretende convencer a la población de dicho viraje. Estaríamos en estos casos ante una transformación que modifica las formas, pero no el fundamento de las decisiones políticas. A esta conclusión llegamos de la mano de dos posicionamientos discursivos que afloran en las entrevistas: por un lado, la postura de ciertos cargos electos que siguen arrogándose el poder de decisión unitario, aun cuando son promotores de acciones participativas, lo que demuestra ciertas resistencias ante la posible pérdida de posición de sujetos de saber y conocimiento legitimada en nuestro contexto democrático; por otro lado, la insistencia reiterada, durante los procesos de entrevista, en el uso de las llamadas metodologías participativas (Montañés, 2011) como instrumentos de vehiculización de las voces ciudadanas –sobre todo de las de la ciudadanía asociada-, pero de la que no hemos sido capaces, en todas las ocasiones, de destilar un replanteamiento epistemológico real del modo de hacer política pública.

Esta desatención de la voz ciudadana en la adaptación real de las políticas no constituye patrimonio de nuestro contexto sino que, según lo que sugieren Font, Fernández y García-Espín (2017), parece ser un mal común señalado por las revisiones científicas.

Si bien es cierto que de algunas entrevistas se puede extraer una clara aproximación a los fundamentos de la IAP en tanto que método, que se pone de manifiesto en las reflexiones sobre el porqué del impulso de la participación deliberativa; también lo es que el sustento epistemológico de transformación social que sugiere el método IAP y que debería articular el impulso de políticas de participación en el ámbito local, puede rastrearse en un número limitado de los discursos recopilados; y que, por el contrario, es mayoritario el ímpetu puesto en las acciones o incluso órganos de participación. Esto es, los/as representantes públicos municipales y técnicos/as de participación cuando remiten al concepto participación refieren gran cantidad de prácticas con formas institucionales y no institucionales, formales e informales, individuales y colectivas, estables y puntuales, lo que demuestra una cierta confusión sobre lo que se entiende por política participativa en el ámbito local. Un desconcierto que tiene un efecto, lógicamente, tanto a nivel técnico como político. Sin ninguna pretensión por nuestra parte de negar la trascendencia de estas iniciativas en la articulación de la vida comunitaria local, sí podemos decir que efectivamente su impacto queda reducido a la movilización de la participación ciudadana, lo que no siempre se ve reflejado en una redefinición del modo de hacer política pública.

Recapitulando lo extraído en nuestro ejercicio analítico, podemos desvelar una imagen del impulso actual de las políticas de participación en el País Valencià como una estrategia convenientemente enmarcada en un marco normativo facilitador, pero que discurre por derivas muy diversas en su aterrizaje en el contexto local. Esta disparidad en las propuestas unida a cierta confusión para con el concepto de participación con el que se trabaja en los ayuntamientos que se ve traducida, lógicamente, en una falta de reajuste epistemológico del modo de hacer política pública nos lleva a aventurarnos a sugerir una falta de modelo de participación local capaz de enmarcar las políticas de participación en los municipios del País Valencià.

Con esta afirmación no pretendemos dibujar un mapa desalentador, de hecho, entre nuestra muestra podemos identificar discursos provenientes de la participación institucional que, independientemente del tamaño del municipio, se sitúan en la narrativa de las políticas de participación como instrumentos para la transformación social. Ahora bien, lo cierto es que, muy a menudo, estas posiciones vienen de personas con un interés y motivación personal por la democracia deliberativa, y no son embebidas tanto de una estrategia común a nivel de Comunidad Autónoma. Lo perverso de esta situación, tal y como nos han adelantado Miguel Salvador y Carles Ramio (2012), es que demasiado a menudo este ímpetu por el cambio social se debe a un modelo artesanal de gestión que, aun teniendo claro el porqué de la apuesta por las políticas de participación, descansa en la vocación y dedicación de sus trabajadores/as que, obviamente comporta la sobrecarga del personal interno.



El desarrollo de las políticas de participación en el País Valencià no debería quedar supeditado a la voluntad y buen hacer de técnicos/as de participación, concejales o incluso alcaldes o partidos políticos, sino que este impulso debería asirse a un modelo común de participación asentado en el método y no tanto en el marco normativo o la metodología. En nuestra exposición ya hemos puesto en valor la relevancia de contar con una ley que ofrezca un encuadre y legitimación de este cambio en el modo de hacer políticas públicas; el País Valencià cuenta con este marco, cosa que sitúa a esta Comunidad Autónoma en una excelente posición de partida. Por otro lado, en el contexto valenciano se pueden identificar experiencias participativas de gran calidad impulsadas por diversos ayuntamientos, muchas de ellas son fruto de una reflexión en profundidad a propósito de la democracia actual y la gobernanza. Las derivas que ha tomado el desarrollo de la política de participación en nuestro contexto aportan un terreno fértil para abonar. No obstante, tras esta primera legislatura de impulso de la participación en el País Valencià, merece la pena proyectar un modelo de políticas de participación propio que enmarque el desarrollo de estas a nivel local y que contribuya a clarificar el giro epistemológico que se deriva de este marco de acción, un giro que, volviéndonos a situar en el método IAP exige alentar el objetivo último de transformación de la sociedad donde la ciudadanía sea garante de una posición activa de enunciación.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- ANDER-EGG, E. (2003). *Repensando la investigación-acción-participativa*, Madrid, Lumen-Humanitas.
- ALONSO, L.E (2003): *La mirada cualitativa en sociología*, Madrid, Fundamentos.
- ALBERICH, T. (2008). "IAP, redes y mapas sociales: desde la investigación a la intervención social", *Portularia*, 8(1).
- ARZALUZ, S. (2005). "La utilización del estudio de caso en el análisis local". *Región y sociedad*, 17(32), 107-144.
- BASAGOITI, M., y BRU, P. (2002). "Mira quién habla: El trabajo con grupos" en la IAP En RODRÍGUEZ VILLASANTE, T, MONTAÑEZ, M y MARTÍ, J. (Coords.). *La investigación social participativa: Construyendo ciudadanía*, 1, 125-142. Mataró, El Viejo Topo.
- BLAS, A. y IBARRA, P. (2006) *La participación. Estado de la cuestión*. Cuadernos de trabajo de Hegoa, N° 39. Bilbao, UPV-EU.
- CALLEJO, J (2002): "Observación, entrevista y grupo de discusión: el silencio de tres prácticas de investigación", *Revista Española de Salud Pública*, 76 (5).
- CALLEJO, J (2009): "El nivel tecnológico de la investigación social" en CALLEJO, J, DEL VAL C, GUTIÉRREZ, J, VIEDMA, A *Introducción a las técnicas de investigación social*, Madrid, UNED.
- CANAL, R (2017): "¿Queremos decir lo mismo cuando hablamos de participación? Perspectivas de activistas, técnicos y políticos locales reveladas con metodología Q", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 158, pp. 23-40.



- COLECTIVO IOÉ. (2003). Investigación acción participativa: Propuesta para un ejercicio activo de la ciudadanía. Conferencia Consejo de la Juventud, Córdoba, Junio de 2003.
- CONDE, F (2010): Análisis sociológico del sistema de discursos, Madrid, CIS, Cuadernos Metodológicos, nº43.
- CUNILL, N (2004) "Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico" en ZICCARDI, A (coord.) Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local, México DF, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.
- EXPÓSITO, E. (2013). "Participación ciudadana en el gobierno local: Un análisis desde la perspectiva normativa", Revista Aragonesa de Administración Pública, (14), 361-401.
- FONT, J. (2007). Ciudadanos y decisiones públicas, Barcelona, Ariel.
- FONT, J. (2011). "Introducción" en FONT, J (Coord.) Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los Municipios andaluses. Sevilla, Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía.
- FONT, J., FERNÁNDEZ, J. L. y GARCÍA-ESPIN, P. (2017). "Instrumentos para la participación ciudadana y requisitos para su efectividad". Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, (107), 617-646.
- FRANCÉS, F (2017): "La interacción deliberativa en los procesos de participación vinculados a las decisiones públicas", Revista Papers, 102/1, pp.53-72
- GALAIS, C., CORROCHANO, D., FONTCUBERTA, P. (2011) "¿Por qué se ponen en marcha los procesos participativos" en FONT, J (Coord.) Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los Municipios andaluses. Sevilla, Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía.
- GUASCH, Ó (2002) Observación participante, Madrid, Centro de investigaciones sociológicas.
- GUBER, R. (2001). La etnografía: método, campo y reflexividad (Vol. 11), Bogotá, Editorial Norma.
- KAWULICH, B. (2005, May). "La observación participante como método de recolección de datos" Forum: qualitative social research (Vol. 6) No. 2, pp. 1-32.
- MELERO, N. (2012). "El paradigma crítico y los aportes de la investigación acción participativa en la transformación de la realidad: un análisis desde las ciencias sociales", Cuestiones pedagógicas, 21, 339-355.
- MONTAÑÉS, M (2002) «Dinámica, funcionamiento y contenido de las entrevistas individuales y grupales.» En RODRÍGUEZ VILLASANTE, T, MONTAÑEZ, M y MARTÍ, J. (Coords.) Prácticas locales de creatividad social, Mataró ,El Viejo Topo.
- MONTAÑÉS, M (2011). Metodología y técnica participativa: Teoría y práctica de una estrategia de investigación participativa (Vol. 127). Editorial UOC.
- MORALES, E. (2016) "Los Planes de Desarrollo Comunitario como política pública para la transformación social. Las experiencias de Barcelona (1997-2015)" Pedagogia i Treball Social. Revista de Ciències Socials Aplicades Vol4 Núm2:3460
- MORENO, JL y ESPADA, M. A. (2009). "Investigación-acción participativa" en Román Reyes, Diccionario crítico de ciencias sociales, Madrid, Plaza y Valdés/Universidad Complutense de Madrid.

- PASTOR, E. (2009). "Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales" Editum. (Vol. 10).
- PINDADO, F (2008): La participación ciudadana es la vida de las ciudades, Barcelona, El Serbal.
- RAZQUIN, A. (2016). "Erosión de la participación ciudadana en la movilización social: Cierres organizativos y repliegues sobre el capital escolar". *Empiria. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, (33) pp66-88.
- REBOLLO, Ó. (2012). "La transformación social urbana: La acción comunitaria en la ciudad globalizada". *Gestión y política pública*, 21(SPE), 159-186.
- RODRÍGUEZ-VILLASANTE, T y MONTAÑÉS, M (2002) "Algunos cambios de enfoque en las ciencias sociales" En RODRÍGUEZ-VILLASANTE, T., MONTAÑÉS, M., & MARTÍ, J. (Coords.) *La investigación social participativa: Construyendo Ciudadanía*, 1, Mataró, El Viejo Topo.
- RUANO DE LA FUENTE, J. M. (2010). "Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana" *Política y sociedad*, 47(3), 93.
- RUILOBA, J. M. (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: 55-77.
- RUIZ-RICO, C y CASTEL, S (2013): "El derecho autonómico de participación ciudadana: un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo" en *Revista de Estudios Jurídicos* nº 13/2013 (Segunda Época),
- SAAVEDRA, R et al. (2014); Diagnóstico participativo del momento cultural de Laudio. Sentando las bases para la elaboración del Plan de Cultura del municipio, Parte Har-tuz, Euskal Herriko Unibertsitatea – Universidad del País Vasco.
- SALVADOR, M., y RAMÍO, C. (2012). "El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: reflexiones a partir de un estudio de caso". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (53).
- SIMONS, H. (2011). *El estudio de caso: Teoría y práctica*. Madrid, Ediciones Morata.
- SUBIRATS, J. (2016): *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*, Madrid, Catarata.
- ZICCARDI, A. (2004) "Introducción: Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local" en ZICCARDI, A (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México DF, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.

