

Análisis de la situación actual en torno
a los modelos de gobierno abierto y
procesos participativos en los
ayuntamientos de Andalucía.

1) Introducción	3
2) ¿Cómo ve la ciudadanía andaluza el actual marco de participación ciudadana? .	4
3) ¿Qué factores propician la aparición de procesos participativo?	6
4) ¿Quién impulsa los procesos participativos locales?.....	7
5) ¿Quién participa?.....	9
6) Principales órganos de participación ciudadana identificados en los ayuntamientos andaluces.....	10
a. Consejos Sectoriales.....	10
b. Consejos territoriales.....	11
c. Consejo Social de la Ciudad.....	12
d. Asambleas ciudadanas.....	12
7) Principales herramientas y programas para ejercer el derecho de participación identificados en los ayuntamientos andaluces.....	13
a. Intervención en el pleno municipal.....	13
b. Agenda Local 21.....	13
c. Estrategias DUSI	13
d. Presupuestos participativos.....	13
e. Consulta ciudadana.....	14

1) Introducción

Para poder avanzar en la mejora de los procesos participativos debemos realizar una revisión del estado de situación en torno a cuestiones clave que nos ayuden a definir lo que significa una “Ciudad Participativa”.

El desarrollo del *Foro Andaluz de Gobiernos Locales y Procesos Participativos* a través grupos operativos y dinámicos, donde confluyen los actores locales - con un perfil multidisciplinar, intersectorial, y con equilibrio territorial - ha sido una oportunidad para analizar el actual funcionamiento de participación municipal en Andalucía y sus retos.

La intención de contribuir al conocimiento del de la participación municipal en Andalucía es una necesidad, dada la histórica escasez de estudios monográficos sobre esta materia. En los últimos años se han dado pasos importantes para mejorar esta situación: en primer lugar, con la creación del **Observatorio de la Participación Ciudadana** de la Federación Andaluza de Municipios Provincias. Aunque la mayoría de la documentación que recoge el observatorio se fundamenta en experiencias municipales concretas, se han impulsado iniciativas útiles para mejorar la visión global de la participación en Andalucía, como la creación de una *Glosario Abierto de Participación Ciudadana* o el *Borrador para la elaboración del libro blanco para el fomento de la participación ciudadana en los gobiernos locales de Andalucía*.

En segundo lugar, hay que destacar los diferentes estudios realizados desde el **Centro de Estudios Andaluces**, adscrito a la Consejería de la Presidencia y Administración Local y Memoria Democrática, como *Asociacionismo y participación social en Andalucía* (2009), *Democracia local en Andalucía* (2011) u *¿Odiarnos la política?* (2017).

El análisis de estos estudios, sumado al trabajo desarrollado durante los últimos meses con una metodología de Investigación-Acción-Participación, a lo largo de las cuatro sesiones realizadas en 16 ciudades andaluzas- en las que ha participado personal técnico y responsables políticos; así como representantes del movimiento ciudadano organizado- nos puede ayudar a una visión general del estado de la participación local en Andalucía.

1. Antecedentes

Las Administraciones Públicas y, de manera más destacada las Entidades Locales, comienzan a tomar conciencia de que la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos es una necesidad.

Esta nueva necesidad, supone para los municipios abordar nuevos retos que favorezcan el tránsito hacia “La Gobernanza Democrática” en los que el gobierno y las administraciones públicas ocupan un papel de liderazgo y mediación entre los diversos actores sociales; por tanto, estamos asistiendo a la creación de nuevas fórmulas de poder compartido que hace posible afrontar nuevos retos sociales.

Sin participación no puede haber democracia. La evolución del ejercicio de ese derecho nos enseña que la participación necesaria en nuestras sociedades complejas no puede limitarse a las elecciones periódicas, debemos ampliar y profundizar ese derecho para incorporar a la ciudadanía desde el inicio mismo del diseño de las políticas públicas.

Tal y como se indica en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 10-16/PL-000005, de Participación Ciudadana de Andalucía:

“La democracia representativa ha supuesto un avance histórico respecto a otros sistemas políticos...sin embargo, parece estar asentándose la idea de que la elección de nuestros representantes, a través de la emisión del voto una vez cada cuatro años, es un elemento necesario pero insuficiente. El impulso de formas directas de participación ciudadana que complementen las instituciones representativas se ha convertido en una demanda social de primera magnitud como se viene poniendo de manifiesto en los últimos tiempos.”

La participación ciudadana no es una finalidad en sí misma, sino un medio para conseguir algo. Si el objetivo de la participación fuera la participación en sí, ello vaciaría de contenido el propio derecho y lo convertiría en un simple cumplimiento formal. En este sentido, el concepto Participación Ciudadana tiene un carácter transversal, ello plantea la necesidad de potenciar este concepto desde la cooperación Interadministrativa y el Trabajo en Red.

La participación ciudadana es uno de los componentes principales para esta nueva gobernanza ya que:

- Da legitimidad a los gobiernos y a las instituciones, contribuyendo a la eficacia de su desempeño y a su fortalecimiento.
- Permite una mayor legitimidad de las políticas públicas.
- Supone una representación de la pluralidad social.
- Favorece la inclusión de los intereses sociales en la agenda pública.
- Involucra a la ciudadanía en los procesos de decisión y en la ordenación de la vida pública.
- Contribuye al fortalecimiento de la sociedad civil.
- Y, en definitiva, mejoran los resultados y los impactos generando valor público, comunidad, ciudadanía y más democracia.

2) ¿Cómo ve la ciudadanía andaluza el actual marco de participación ciudadana?

El estudio realizado este año por Ernesto Ganuza y Joan Font *¿Odiarnos la política?* muestra que en los últimos años se han producido en Andalucía (al igual que en el resto de España) dos fenómenos paralelos fundamentales para la percepción de la participación:

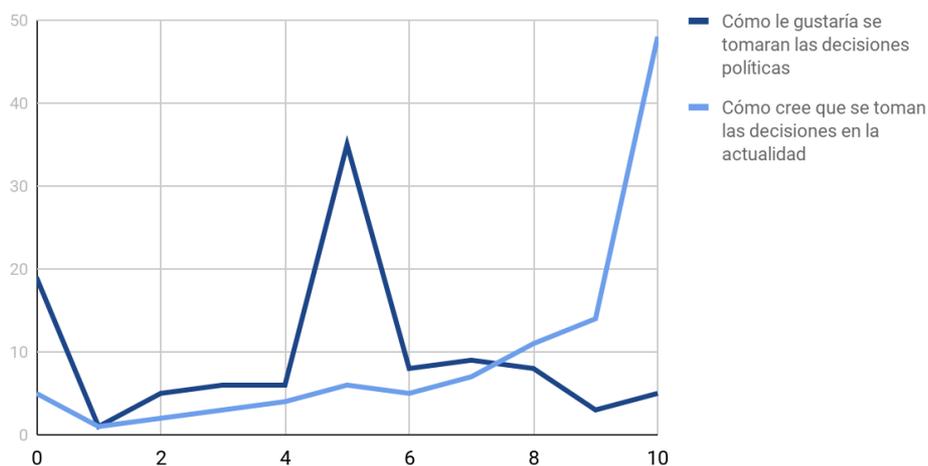
- Por un lado, se manifiesta un aumento de los niveles de descontento con el sistema político. Las encuestas del CIS reflejan que en los últimos años “los políticos” y “la corrupción” han pasado a ocupar los primeros puestos entre “los problemas de España” identificados por los encuestados. El grado de

satisfacción con la democracia en Andalucía, que se mantuvo estable entre 2005 y 2008 en torno al 5,2 (en una escala 0-10,) bajó en 2012 hasta el 3,5, lo que supone una bajada superior al 30%.

- Esta insatisfacción con el funcionamiento del sistema político se ha visto acompañada de un aumento del interés por la política. El Estudio General de Opinión Pública de Andalucía muestra como el interés de política en Andalucía ha ido creciendo paulatinamente desde 2005, pasando de 2,1 (en una escala 1-4) a 2,5.

Este doble proceso, desafección con el sistema político y sus gestores, y aumento de la politización social, ha creado un marco de pensamiento en el que surge el deseo aumentar la participación ciudadana en la toma de decisiones:

Preferencias sobre el proceso de toma de decisiones y percepción de cómo se toman actualmente las decisiones en Andalucía



0- La ciudadanía debería tomar directamente todas las decisiones

10 -Los políticos deberían tomar todas las decisiones

Fuente: Panel Ciudadano para la Investigación Social en Andalucía (PACIS, IESA/CSIC, 2015).

En el gráfico puede comprobarse el fuerte contraste entre la percepción sobre el actual marco de toma de decisiones y las preferencias sobre cómo le gustaría a la ciudadanía andaluza que funcionase. En general puede comprobarse que la gente percibe que la ciudadanía participa menos de lo que sería deseable en los procesos de toma de decisiones, siendo el deseo mayoritario avanzar hacia un marco en el que converjan participación y representación.

3) ¿Qué factores propician la aparición de procesos participativo?

Las grandes diferencias que encontramos en el desarrollo de procesos participativos entre las diferentes localidades de Andalucía han llevado a analizar cuáles son los factores que ayudan a comprender que un ayuntamiento inicie más o menos procesos.

El estudio “*¿Por qué se ponen en marcha los procesos participativos?*” (Galais, Corrochano y Fontcuberta, 2011) llegó a las siguientes conclusiones sobre los factores que influyen en la probabilidad de que en un municipio se desarrollen experiencias y en el número y frecuencia de estas:

- El tamaño del municipio parece ser el principal factor determinante para la aparición de procesos participativos. En los municipios de mayor tamaño es más probable que se den más procesos. Este hecho no solo debe a la mayor cantidad de recursos con los que cuentan sino a la mayor complejidad y diversidad de los mismos, que incentiva la usar las prácticas participativas. Esta explicación podría complementarse con el hecho, manifestado por los participantes en el Foro de las ciudades de menos población, que destacaban repetidamente la “cercanía” y “accesibilidad” del gobierno municipal como factor clave de la democracia participativa. Este hecho encajaría con los estudios que muestran que probabilidad de que una persona contacte con su ayuntamiento cuando tienen un problema es inversa al tamaño del municipio. (Navarro, Mateo, 2012).
- Otro factor que podría influenciar es el nivel de competitividad electoral, encontrándose datos que parecen dar a entender que cuanto más hegemónico es un gobierno local más probable es que inicie procesos participativos. Los autores sugieren diferentes hipótesis para este fenómeno, como la necesidad de legitimar mandatos reiterados, o la voluntad de incorporar diferentes visiones.
- El marco institucional local sería un tercer factor, que haría más probable la aparición de iniciativas en contextos en los que existe una concejalía, o planes de participación.
- El análisis de la hipótesis -frecuentemente recogida por la literatura- que vincula los procesos participativos al *color político* de los gobiernos, indica que, aunque la puesta en marcha de determinados procesos participativos andaluces tuviese un claro protagonismo inicial, *hoy estos no son patrimonio de ningún partido y no están hegemónicas por ninguna fuerza política en particular*. Esta conclusión ha sido matizada en estudios posteriores (Sesma, Alarcón, Font, 2011) que muestran *que las prioridades políticas no son irrelevantes a la hora de entender la participación, pero estas pueden influir en el cómo se organiza la participación tanto o más que en cuánta se hace*.

4) ¿Quién impulsa los procesos participativos locales?

Los procesos participativos realizados en Andalucía tienen diferentes impulsores, aunque en su inmensa mayoría (73%) han sido impulsados directamente por los ayuntamientos, aunque en la mayoría de las ocasiones (52%), este impulso ha sido compartido con otros actores políticos (tejido asociativo, otras administraciones...).

Iniciativa de las experiencias participativas	
Gobierno Municipal	73,1
Asociaciones	22,4
Ciudadanía o colectivo	12,2
Consejo de participación existente	10,3
Administración supramunicipal	8,3
Empresa	1,9
Oposición local	1,3
Otros	1,3
Ns/Nc	1,9
<i>Respuesta múltiple. Máximo de dos respuestas. N=154. Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.</i>	

También es destacable el papel de asociaciones, colectivos y ciudadanía, que ha sido impulsores, o co-impulsores del 34,6% de los procesos.

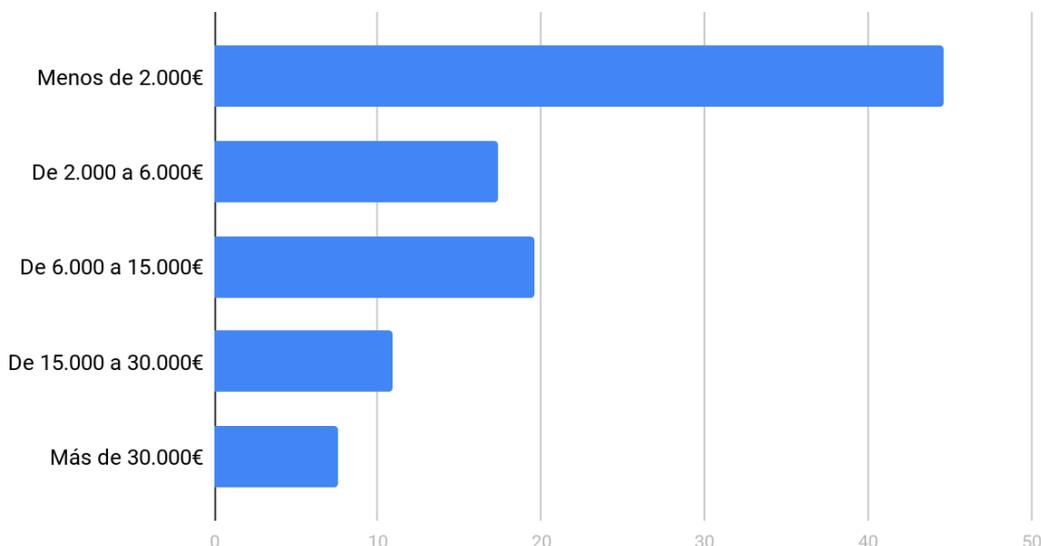
2. El coste los procesos participativos

Siguiendo con el estudio de Coordinado por Joan Font podemos comprobar un dato interesante: el coste que supone para un ayuntamiento afrontar un proceso participativo en Andalucía.

En el estudio, que no tiene en cuenta los recursos humanos disponibles, sino que se ciñe a la cantidad de presupuesto público que se destina para el funcionamiento de la experiencia, comprobamos que cerca de la mitad de los procesos analizados (44,6%) se afrontan con menos de 2.000€.

Para comprender estos datos debemos ser consciente de la importancia del tamaño del municipio en la distribución de estos gastos, ya que la mayoría de los municipios que gastan más de 15.000€ son municipios mayores de 50.000 habitantes, mientras que los procesos de menos de 2.000€ son los habituales en municipios pequeños.

Coste económico de los procesos participativos



Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

3. Duración de los procesos participativos

La mayoría de los procesos participativos que se dan en Andalucía (63,2 %) tiene carácter estable en el tiempo, repitiéndose periódicamente y, generalmente, usando estructuras de participación también estable. Este escenario da la idea del grado de estabilización que ha alcanzado la participación en Andalucía.

En esta característica también destaca la diferencia en los municipios según su tamaño, siendo los municipios pequeños (de menos de 5.000 habitantes) los que tienen un mayor porcentaje de procesos estables (77%), mientras que en los municipios mayores de 50.000 habitantes destacar su gran porcentaje de procesos largos pero limitados en el tiempo (39,1%).

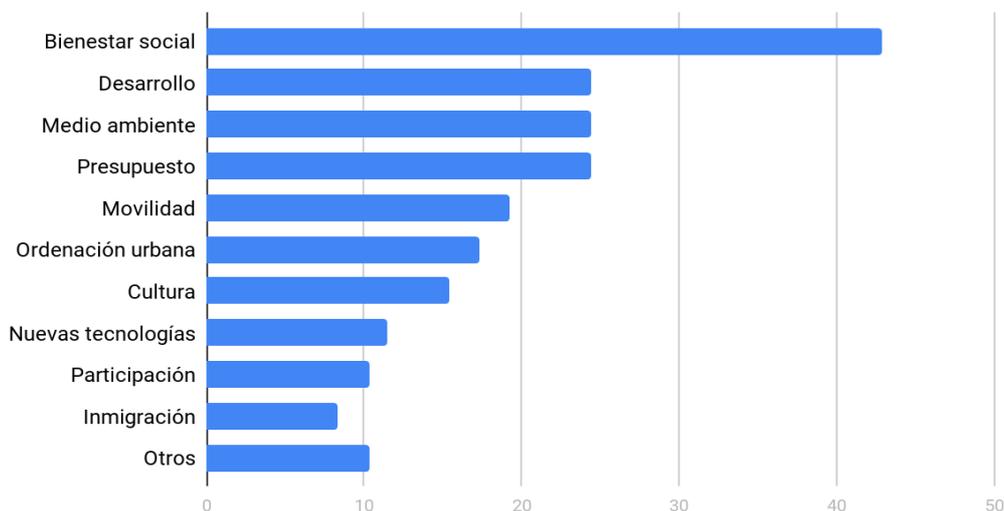
Duración de los procesos participativos	
Puntual	14,5
Largo pero limitado en el tiempo	22,4
Mecanismo estable	63,2
Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.	

4. Las temáticas de los procesos participativos

Las diferentes competencias que tienen los municipios andaluces posibilidad de que estos se enfoquen hacia diferentes temáticas. Los datos destacan claramente el Área de Bienestar social como la gran protagonista de los procesos participativos, acumulando el 43% de las experiencias.

Tras esta temática comprobamos un gran número de experiencias sobre el presupuesto municipal, desarrollo económico y medio ambiente.

Tema del proceso de participación ciudadana



Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

5) ¿Quién participa?

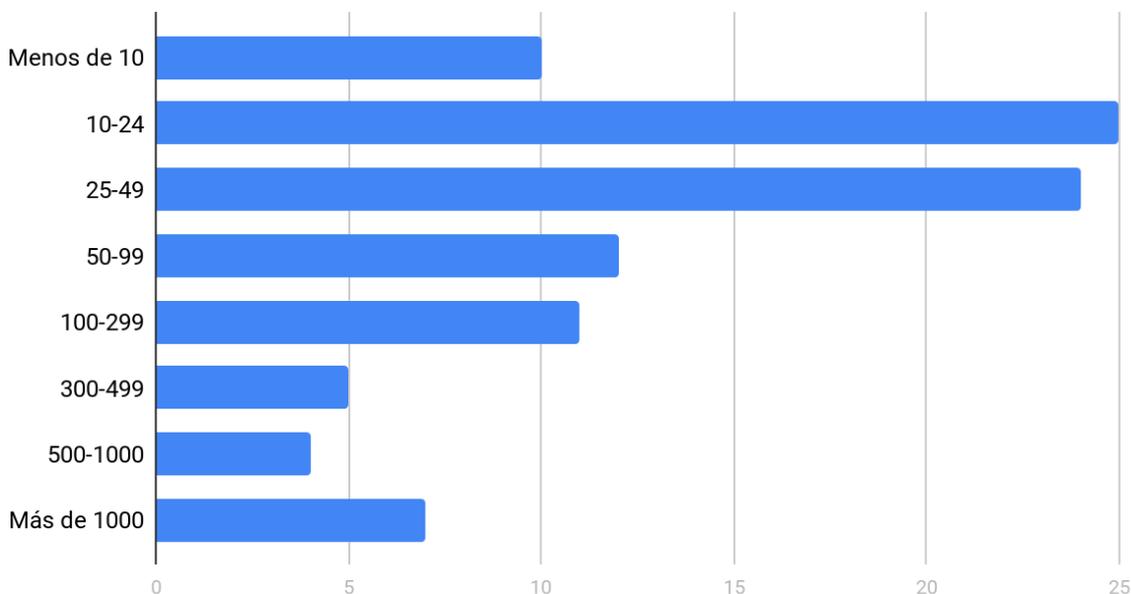
Antes de analizar quienes son las personas que participan en los procesos desarrollados por los ayuntamientos andaluces, cabe realizarse una pregunta previa ¿A quién se invita a participar?

Los datos nos muestran que en la mayoría de los procesos se invita a participar a “la ciudadanía en general”, mostrando una vocación de conseguir una movilización amplia. Estos procesos se ven acompañados del otro gran grupo de procesos, los que están enfocados al tejido asociativo.

Se invita a	%
La ciudadanía en general	62,8
Asociaciones o colectivos	45,5
Sector concreto de población	16,7
Órgano de participación ya constituido	10,9
Expertos o líderes de opinión	7,1
Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.	

A pesar de esta vocación, analizando los datos sobre el número de participantes en los procesos comprobamos que, en su mayoría no llegan a movilizar a más de 50 personas.

Número de participantes en los procesos participativos



Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Si cruzamos estos dos datos, podemos comprobar una clara contradicción entre los objetivos planteados por la mayoría de los procesos, llegar a la ciudadanía en general, y la realidad de los procesos, que solo alcanza a un núcleo de la población muy determinado. Esta contradicción es una de las más repetidas por los participantes en el Foro, como uno de las causas de frustración en los procesos, a la que -a su vez- se atribuyen múltiples subcausas: desde la falta medios (técnicos y humanos) para llegar a toda la población (citado habitualmente por personal político y técnico municipal); la metodología, vías o el papel que se le da a los procesos (citada habitualmente por los representantes del tejido asociativo); o la causa general de “que la gente no participa”, (citada por los sectores que sí participan en los procesos).

6) Principales órganos de participación ciudadana identificados en los ayuntamientos andaluces

a. Consejos Sectoriales

Dentro de las diferentes estructuras de participación que operan en los Ayuntamientos Andaluces, como cauces abiertos para el ejercicio del derecho de participación, una de las de mayor tradición son los denominados Consejos Sectoriales.

Los Consejos Sectoriales son órganos de participación que tienen carácter consultivo, de formulación de propuestas y sugerencias, que pueden crearse en cada uno de los sectores o áreas de la actividad municipal. Están capacitados para la formulación de

propuestas y sugerencias en relación a las políticas públicas, con la finalidad de canalizar la participación ciudadana directa en la gestión municipal en dicho ámbito.

- **Composición:**

Además de los diferentes representantes municipales, la participación en el mismo varía según cada Ayuntamiento, pero normalmente está compuesto por las Asociaciones cuya finalidad coincida con el ámbito de actuación del Consejo. Además, algunos Ayuntamientos permiten la participación de ciudadanos no-asociados elegidos de diferentes maneras.

- **Principales funciones:**

- Asesorar al Municipio en relación con los diferentes programas y actuaciones
- Asegurar la existencia de los mecanismos necesarios para facilitar la más amplia información ciudadana en relación a las políticas públicas en materia de su ámbito sectorial de competencia.
- Actuar como instancia de dinamización y seguimiento de los procesos participativos

- **Tipología**

Aunque cada Municipio tiene una estructura diferente, que depende principalmente de las características locales del tejido asociativo, los Consejos Sectoriales existentes suelen ser:

Consejo de Bienestar Social.

Consejo del Mayor.

Consejo de la Mujer.

Consejo de Medio Ambiente.

Consejo de Voluntariado

Consejo de Deportes.

Consejo de Inmigración

Consejo de Cooperación

Consejo de Juventud

b. Consejos territoriales

Son órganos capacitados para la formulación de propuestas y sugerencias en relación a las políticas públicas que el Ayuntamiento despliega en el ámbito de su territorio con la finalidad de canalizar la participación de las entidades y de la ciudadanía, partiendo de una reflexión conjunta sobre los temas y problemática general de sus respectivos territorios.

- **Composición**

Además de los diferentes Representantes Municipales, la participación en el mismo varía según cada Ayuntamiento, pero normalmente da cabida a las diferentes Asociaciones Sectoriales con sede en la zona, además de a asociaciones de vecinos, AMPAS y asociaciones de comerciantes

- **Principales funciones:**

- Asesorar al Municipio, en relación con los diferentes programas y actuaciones que puedan desarrollarse en su ámbito territorial de competencia,
- Facilitar la información ciudadana en relación a las políticas públicas que constituyen su objeto específico de atención.
- Asegurar la implicación de los sectores sociales y asociativos representados en el Consejo en procesos de participación estructurados a cuestiones de interés general de la ciudad

c. Consejo Social de la Ciudad

En los Municipios de gran población se crea este consejo como foro de diálogo y cauce de participación de los agentes sociales y económicos con el Gobierno de la Ciudad, así como órgano de consulta y asesoramiento, principalmente en políticas de desarrollo económico local, de desarrollo ciudadano, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos.

- **Composición**

En él están representados representantes empresariales, sindicatos, colegios profesionales, asociaciones vecinales, de consumidores, de la universidad, etc.

- **Principales funciones**

- Emitir informe preceptivo y no vinculante, antes de su aprobación provisional, sobre: Los Presupuestos anuales del Ayuntamiento y su liquidación.
- Las Ordenanzas Fiscales Municipales.
- Las Ordenanzas o Reglamentos Municipales en materia de desarrollo económico local. d. El Plan General de Ordenación Urbana.
- El Plan Estratégico del Municipio.
- Emitir informe sobre los asuntos que, con carácter facultativo, le sean solicitados por el Gobierno Municipal y el Pleno de la Corporación.
- Elaborar informes sobre los Programas y Medidas Generales en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos.
- Elaborar informes y estudios por propia iniciativa sobre cuestiones que afecten al desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos.

d. Asambleas ciudadanas

Dado que, como hemos visto, los órganos de participación ciudadana están centrados en canalizar la participación a través del tejido asociativo, algunos Ayuntamientos Andaluces han creado este espacio para invitar a la ciudadanía a plantear directamente sus consultas y propuestas al Gobierno Municipal.

Estas Asambleas se constituyen como un foro de participación, abierto tanto a Asociaciones y Colectivos vecinales como a particulares, que tiene como objetivo conocer las demandas y solicitudes vecinales.

7) Principales herramientas y programas para ejercer el derecho de participación identificados en los ayuntamientos andaluces

A través de los encuentros y sesiones de trabajo del Foro con los actores locales nos da una aproximación a los principales programas y herramientas identificados por los mismos.

a. Intervención en el pleno municipal

Los Ayuntamientos andaluces tienen previsto la posibilidad de que haya personas, ajenas a la corporación, que intervengan en los debates del pleno municipal y sus comisiones cuando se dé un debate que les afecte.

En general, este derecho a intervención está reservado a las asociaciones registradas en el municipio, aunque en algunos municipios, se permite la intervención de ciudadanos no asociados.

b. Agenda Local 21

La Agenda local 21, tiene su origen en la *Cumbre de la Tierra* de Rio de Janeiro de Naciones Unidas en 1992 y fue propugnada en la *Carta de Aalborg* de la *Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles*. Dicha carta recomienda la implantación de Agendas 21 en todas las ciudades europeas como estrategia para la sostenibilidad como un nuevo modelo de planificación medioambiental basado en

- Sostenibilidad Ambiental: Respeto por el entorno y supervivencia del mismo
- Sostenibilidad Social: Necesidad de equidad social
- Sostenibilidad Económica: Búsqueda del equilibrio económico y creación de empleo

La Agenda 21 ha sido identificada como uno de los principales programas de participación desarrollados en los Ayuntamientos andaluces en la última década, a través de diferentes mesas sectoriales, si bien en los últimos años la intensidad de sus actuaciones ha ido reduciéndose.

c. Estrategias DUSI

La *Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado* es un instrumento de planificación y programación de las políticas públicas en el ámbito urbano, impulsado desde la Unión Europea, y cuyo desarrollo es imprescindible para poder recibir los denominados fondos FEDER.

Las EDUSI deben contar para su elaboración con mecanismos de participación ciudadana, por lo que, en los últimos años, se han convertido en uno de los centros de los procesos participativos municipales en las localidades que aspiraban a recibir dichos fondos.

d. Presupuestos participativos

Varios municipios andaluces desarrollan los denominados presupuestos participativos, un programa por el cual la ciudadanía elige directamente el destino de un porcentaje del presupuesto municipal a través de una votación popular.

En general los presupuestos participativos se guían por los principios de

- Universalidad
- Vinculación
- Autorreglamentación
- Deliberación
- Con sistemas de seguimiento, control social y rendición de cuentas que garanticen el cumplimiento por parte del gobierno local de las decisiones ciudadanas.
- Con mecanismos orientados a la inclusión social, a la solidaridad y a la justicia social en los procesos participativos.

e. Consulta ciudadana

Los principales ayuntamientos andaluces tienen regulada la posibilidad de desarrollar consultas a toda la ciudadanía pudiendo ser convocada por los propios Ayuntamientos, o por iniciativa popular; aunque no es una figura muy utilizada a día de hoy.