

Informes y
Monografías



**LOS EFECTOS DE LOS PROCESOS
PARTICIPATIVOS EN LA SOCIEDAD CIVIL.**

LA OPINIÓN DE LOS EXPERTOS

**Manuel Jiménez Sánchez
Patricia García Espín**

Mayo, 2015

www.iesa.csic.es

INVESTIGACIÓN REALIZADA EN EL MARCO DEL PROYECTO "**CHERRY-PICKING: THE RESULTS OF PARTICIPATORY PROCESSES / LOS RESULTADOS DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS: POLÍTICAS PÚBLICAS Y RELACIÓN ADMINISTRACIÓN-SOCIEDAD.**" CSO2012-31832, SUBPROGRAMA DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN FUNDAMENTAL NO ORIENTADA - CIENCIAS SOCIALES. PLAN NACIONAL DE I+D+I MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD.



CSIC
CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS



“LOS EFECTOS DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS EN LA SOCIEDAD CIVIL. LA OPINIÓN DE LOS EXPERTOS”

Manuel Jiménez Sánchez (Universidad Pablo de Olavide)

Manuel Jiménez Sánchez es Profesor Titular de Sociología de la Universidad Pablo de Olavide. Es Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid y Master en Ciencias Sociales del Instituto Juan March. Su labor de investigación se centra en el estudio de la participación política, los movimientos sociales, la política ambiental.

mjimsan@upo.es

Patricia García Espín (Instituto de Estudios Sociales Avanzados, CSIC)

Patricia García Espín es Licenciada en Ciencias Políticas y Administración por la Universidad Autónoma De Barcelona. Actualmente es investigadora pre-doctoral en el CSIC (programa JAE-Fondo Social Europeo). Realiza su tesis en el área de *Participación, Deliberación y Calidad de la Democracia*, sobre las actitudes y representaciones sociales de la participación y la deliberación política.

pgarcia@iesa.csic.es

CONTENIDOS

1.	Introducción	4
1.1	Aspectos preliminares.....	5
2.	¿Contribuyen los procesos participativos a fortalecer el tejido de la sociedad civil? Efectos estructurales y culturales en la organización colectiva.....	6
2.1	El Efecto desmovilizador de los procesos participativos.....	11
3	¿Contribuyen los procesos participativos a cambiar la relación entre organizaciones y sus bases o los ciudadanos en general?	14
4	¿Contribuyen los procesos participativos a democratizar la relación entre la administración y la sociedad civil? Cambios en la estructura de poder.	17
4.1	Efectos negativos. La movilización del sesgo participativo y resistencias al cambio.....	19
4.2	Dinámicas de instrumentalización, de “política soslayada” y de estancamiento conflictivo.	20
5.	Conclusiones.....	23
5.1	La planificación de los objetivos transformadores en la sociedad civil.	25
5.2	Considerar el diseño de los procesos participativos y su impacto en la sociedad civil.	25
5.3	Valoración del contexto.	25
5.4	Características de las entidades y organizaciones.	26
5.5	Qué organizaciones de la sociedad civil queremos.....	26
6.	Referencias.....	27
7.	Anexo.....	28

1. INTRODUCCIÓN¹

Este informe forma parte del proyecto de investigación “Cherrypicking: Los resultados de los procesos participativos en las políticas públicas y en las relaciones sociedad civil/Administración” (Plan Nacional de I+D+I, Ref. CSO2012-31832).²

En este primer informe abordamos los efectos de los mecanismos participativos en la administración local. Se trata de una cuestión relativamente poco estudiada desde una perspectiva empírica, es decir, hay propuestas teóricas pero no se han examinado en la realidad empírica de los procesos participativos.

En un primer momento, a partir de la literatura especializada, hicimos un marco de análisis en el que se delimitaron dos espacios para el estudio de estos efectos: (1) el ámbito de la configuración organizativa de la sociedad civil, atendiendo a los cambios internos en las organizaciones y sus relaciones con sus bases sociales y ciudadanos en general, como a cambios en la naturaleza de las interacciones entre grupos sociales; y (2) el ámbito de la relación entre la sociedad civil y las autoridades.

En cada uno de estos ámbitos o escenarios se consideraron los posibles efectos, positivos y negativos, de los procesos participativos. Identificamos sus posibles manifestaciones empíricas en el ámbito de las prácticas y de la configuración organizativa como en el ideacional o cultural (valores y actitudes). Igualmente, establecimos una serie de hipótesis sobre los mecanismos que subyacen a esos efectos, así como los factores contextuales que los potencian o inhiben.

En este momento, estamos llevando a cabo una investigación comparada a partir de una serie de estudios de caso, que nos permitan avanzar en el análisis de los efectos y consecuencias de los procesos participativos. La propuesta inicial de efectos de la que partimos puede encontrarse en el trabajo: “Más allá del proceso participativo: consecuencias en las dinámicas de interacción estado-sociedad civil.”³

No contábamos con trabajos empíricos que aborden de manera sistemática este tipo de efectos de los procesos participativos. Además, el conocimiento existente se fundamenta, en gran parte, en visiones normativas o teóricas favorables a la profundización democrática y que se mantienen en niveles altos de abstracción. Estos estudios prestan poca atención a las

¹ Agradecemos la aportación de José Luis Fernández Martínez (IESA-CSIC) en la realización de las entrevistas y grupos nominales. También agradecemos a Joan Font (IESA-CSIC) sus comentarios a este informe. Igualmente agradecemos su colaboración a los expertos, académicos, técnicos y profesionales que participaron en las entrevistas y grupos nominales (véase el listado al final de este documento).

² Este es el blog del proyecto: <https://cherrypickingproject.wordpress.com/>

³ Jiménez Sánchez, Manuel y Patricia García Espín. 2013. "Más allá del proceso participativo: consecuencias en las dinámicas de interacción estado-sociedad civil." Congreso AECPA, Sevilla, septiembre de 2013.

consecuencias concretas de fenómenos como, por ejemplo, el empoderamiento. Por su parte, los estudios empíricos que existen se centran en “casos ejemplares” o “buenas prácticas” que, sin negar que sean influyentes, son poco representativos en un contexto de extensión de los procesos participativos.

En este sentido, previo al análisis de casos, necesitábamos mejorar nuestra propuesta de estudio y por eso realizamos una fase exploratoria, esto es, una fase previa de contacto con expertos que nos ayudara a identificar los posibles efectos de los mecanismos de participación en el ámbito local.

Esta fase exploratoria consistió en la realización de ocho entrevistas con expertos académicos (en Cataluña, Andalucía y Madrid) y dos grupos nominales,⁴ en Andalucía y en Cataluña. El primero integrado por seis y, el segundo por siete profesionales expertos, técnicos o dinamizadores, tanto del ámbito de la Administración Pública como de organizaciones privadas (en el anexo 1 aparece la relación de académicos y expertos técnicos).⁵ En las entrevistas y en los grupos utilizamos una guía con preguntas abiertas para recabar opiniones sobre los efectos de los procesos participativos en los ámbitos que centran la investigación. Los resultados se analizaron a través del análisis temático de forma manual y asistida por software informático.

En este documento presentamos los principales resultados de esta fase exploratoria de trabajo de campo. Para ello ofrecemos respuestas, aún tentativas, a una serie de preguntas relativas a los efectos de los procesos participativos en el ámbito de la sociedad civil y su interacción con las autoridades locales. Previamente planteamos una serie de observaciones preliminares.

1.1 Aspectos preliminares

En primer lugar, como era esperable, la visión de académicos y la de los técnicos/dinamizadores presentan diferencias importantes. Si bien ambos tipos de entrevistados coinciden en señalar una serie de efectos negativos potenciales, en las valoraciones de los técnicos se recoge con más claridad la idea de que los procesos tienen consecuencias positivas, como revulsivo o fortalecedor de las organizaciones de la sociedad civil.⁶ Podríamos pensar que la experiencia práctica les confiere una visión más optimista de los procesos participativos. Igualmente hay que tener en cuenta que los expertos académicos no han centrado sus investigaciones en los efectos que nos interesan.

En segundo lugar, las valoraciones varían en función de las experiencias participativas en las que han trabajado o han investigado. Entre los académicos que tienen como principal referente la participación de las asociaciones de vecinos y otras organizaciones orientadas a la

⁴ *Grupos Nominales*: consisten en grupos de expertos en los que se plantea un guion y una dinámica de debate para priorizar los objetivos de un problema de investigación.

⁵ Todo el trabajo de campo se realizó en la primavera de 2014.

⁶ De hecho, en los grupos de técnicos se identifican 26 efectos positivos diferentes (con 49 menciones) frente a 7 efectos negativos diferentes (con 18 menciones).

prestación de servicios en el ámbito local predomina una visión más negativa, vinculada al modelo clientelista que resultó del proceso de institucionalización de determinados movimientos sociales, como el vecinal, durante la década de los ochenta. Cuando el referente son otros procesos participativos más recientes, en los que aparecen otros actores sociales, que responden a otros modelos organizativos y otras lógicas de interacción con las autoridades, se matiza esta perspectiva negativa general. Igualmente, entre los técnicos, la experiencia con metodologías poco intensas (puntuales y poco transversales) conlleva una visión más negativa que aquellos que han trabajado en procesos intensos o de mayor calado como los presupuestos participativos.

Por último, los efectos positivos tienden a plantearse sin referencia clara a sus causas, condicionantes, etc. En cambio, cuando se plantean efectos negativos (no buscados), los participantes apuntan hacia discursos sobre las características de política de participación (las políticas de participación dominantes), los fallos en el diseño o en la implementación que actúan como inhibidores de los efectos positivos potenciales. Estos efectos negativos se ubican en la relación entre la sociedad civil y la Administración: los procesos participativos no consiguen cambiar la estructura de poder preexistente (la policy network o red de políticas realmente existente). A veces, los procesos suponen un intento de cambiar esas relaciones preexistentes (conflicto); otras veces, vienen a reforzar las prácticas políticas habituales.

Veamos estos resultados de un modo más detallado.

2. ¿CONTRIBUYEN LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS A FORTALECER EL TEJIDO DE LA SOCIEDAD CIVIL? EFECTOS ESTRUCTURALES Y CULTURALES EN LA ORGANIZACIÓN COLECTIVA.

La percepción de efectos positivos en la estructura de la sociedad civil, mediante, por ejemplo, *aumento de grupos sociales* (más o menos formalizados), la *mejora de recursos organizativos*, *aumento de contactos* y *fortalecimiento de redes*, aparece fundamentalmente en los grupos de técnicos. Entre los académicos predominan las valoraciones sobre la ausencia de efectos.

El discurso sobre los efectos positivos gira en torno a la **“articulación social” y “fortalecimiento del tejido asociativo” que se manifiesta, por un lado, en la aparición de nuevos grupos, revitalización de los existentes e incorporación de grupos y de ciudadanos previamente excluidos**, con mención especial al aumento en la presencia de mujeres (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Discursos sobre aumento en número de grupos asociativos y mayor participación.

1.1. Mayor participación de grupos asociativos.

“En los barrios en los que yo he estado más [en el contexto de presupuesto participativo], sí he visto una mayor participación de pequeñas asociaciones o de pequeños grupos que no estaban...” (GN-Sevilla)

1.2. Fortalecimiento del tejido pre-existente.

“Lo del fortalecimiento del tejido asociativo me parece muy importante. Desde fortalecer los existentes, la creación de algunos nuevos, las contradicciones entre los que ya existen y que eso a veces acaba de rematar el muro” (GN-Sevilla)

1.3. No aumento en el número o en la pluralidad de grupos.

“Es posible que en momentos de efervescencia la gente se haya articulado más por la propia inercia del proyecto, pero no ha cuajado, no ha quedado nada. Las asociaciones se mueven igual, a través de las subvenciones discrecionales de las administraciones. Tampoco creo que hayan aparecido nuevas a rebufo de estos procesos, pero de esto tenemos pocos datos” (Entrevista Académico)

Por otro lado, los procesos participativos también son considerados como **un estímulo para el contacto inter-organizativo y el aumento de la colaboración** (véase cuadro 2). Como puede deducirse de los cuadros 1 y 2 (fragmentos 1.2 y 2.1), este tipo de efectos aparecen condicionados a la naturaleza de los grupos o asociaciones preexistentes. Así, algunos técnicos señalan la mayor resistencia al cambio de organizaciones tradicionales como las vecinales, acostumbradas a mantener relaciones bilaterales con la Administración, en un contexto en mayor o menor grado de “monopolio de la interlocución”. Como se señala más adelante, esta situación se suele vincular a dinámicas clientelares entre la administración local y los grupos asociativos, y ha generado resistencias a la implementación de procesos participativos que persiguen modificar el acceso a los procesos de toma de decisiones. Así, por ejemplo, se identifican casos de presupuesto participativo que abrían los procesos de toma de decisiones a toda la ciudadanía a nivel individual, encontrando la oposición de las entidades asociativas tradicionales.

Los discursos de los académicos acentúan estas **resistencias de las entidades asociativas y las autoridades hacia las nuevas formas de participación**, de ahí el escepticismo

académico sobre la incidencia de los procesos participativos en la sociedad civil. En algún caso, se señala como explicación el patrón (dominante) de institucionalización de movimientos como el vecinal en la década de ochenta⁷. Los técnicos y dinamizadores, por su parte, lo asocian también a un cambio generacional en el seno de la sociedad civil. Este cambio generacional se plasmaría en la emergencia de nuevos grupos asociativos en el contexto de los procesos de movilización de la última década (movimientos sociales y entidades de acción colectiva menos formalizadas y más resistentes a procesos de cooptación institucional

Cuadro 2. Discursos sobre efectos en la densidad de la red de contactos

2.1. Contacto entre grupos y entidades asociativas.

“Los procesos participativos contribuyen a que [los grupos] se visualicen mutuamente [y aumenta el trabajo en red]” (GN-Sevilla)

“El proceso participativo facilita un espacio en que en otras circunstancias, esas personas jamás se hubieran relacionado (...) no solo a nivel individual sino [posteriormente] en movimientos, plataformas y en mareas” (GN-Barcelona)

“Los consejos de participación una de sus funciones prácticas es que las entidades se coordinan mal entre ellas de una forma autónoma. Cuando son llamadas por la institución se ven obligadas a venir y ese órgano sirve para coordinar lo que hace cada asociación, e incluso hay asociaciones que se enteran de lo que hacen otras cuando están allí en el Ayuntamiento” (Entrevista Académico)

Además, el fortalecimiento de la sociedad civil implica también **el acceso a (nuevos) recursos de distinto tipo**. En concreto, se mencionan los de tipo **cognitivo o formativos**: conocer cómo funciona la Administración y mayor acceso a la información de la Administración. También se identifican aprendizajes como la incorporación de prácticas y metodologías al funcionamiento interno de los grupos (véase cuadro 3). En los discursos de los académicos aparece el acceso a **recursos políticos** como consecuencia del reconocimiento como interlocutores, es decir, hay una mayor capacidad de establecer contactos con el nivel político. También se potencia el acceso a **recursos materiales** en forma de infraestructuras o subvenciones, si bien esto aparece ligado a otras políticas “paralelas” de fomento del asociacionismo. Sin embargo, lo

⁷ No obstante, otros estudios sobre los movimientos sociales han señalado que junto a ese patrón de institucionalización orientado a la prestación de servicios que pudo ser dominante en las primeras décadas de la democracia en determinado sector de los movimientos, como el vecinal o una parte del movimiento feminista, otros movimientos siguieron un patrón de interacción con la Administración basado en la dinámica conflicto-acceso sobre pautas crecientes de colaboración inter-organizativas y que de manera más gradual han conseguido consolidarse, también en la escena local (véase por ejemplo, Jiménez 2005 (cap.2) o Jiménez y Calle (2007).

vinculan a un modelo de interacción con las autoridades basado en estrategias de cooptación y las prácticas clientelares. De nuevo, de sus discursos se puede deducir que su principal referente empírico no son los procesos participativos (recientes) sino la tradicional forma de interacción con las autoridades de asociaciones vecinales y otras organizaciones orientadas a la presentación de servicios en los municipios. De hecho, la puesta en marcha de procesos participativos que se distancian de esta lógica participativa tradicional de las asociaciones de vecinos puede ser vista por estas últimas como una pérdida de recursos, de pérdida de cierto monopolio de la representación (véase el fragmento 3.3.)

Cuadro 3. Discursos sobre aumento de recursos en los grupos asociativos

3.1. Recursos formativos: el funcionamiento de la Administración.

“La relación con la Administración, a parte del funcionamiento, efectivamente, saber a nivel político y a nivel administrativo cómo funciona, saber un poco, me parece importante...”(GN-Sevilla)

“La gente entiende qué hacen en sus cargos públicos y la cantidad de trabajo que hacen y todo eso. Y entienden cómo funciona la Administración por dentro. Que quizás ese, sea un aprendizaje, que aunque el proceso se caiga, no se olvida” (GN-Sevilla).

“Sí, de empoderamiento en términos de adquisición de recursos sí, en términos de poder de decisión... menos. La mejora del conocimiento de la Administración, de cómo relacionarse con ella, de recursos, de espacios, sí, claro que sí. Adquieren capacidades o habilidades participativas, yo creo que sí. Igual que se produce a nivel individual, se produce a nivel colectivo” (Entrevista académico)

3.2. Recursos formativos: metodología y habilidades participativas.

“Aprendizaje y profundización en herramientas de debate y toma de decisiones, muchas organizaciones tienen falta de ellas, muchas veces ¿no? Favorece formas de horizontalidad dentro de la organización” (GN-Sevilla)

3.3. Recursos políticos: reconocimiento, visibilidad y acceso.

“Las entidades tradicionales no creo que hayan vivido transformaciones; en todo caso, lo que hay es el debate, la lucha, la queja de que se les cuenta más o lo mismo, o incluso menos que a los ciudadanos cuando son convocados. Ellos creen que son los representantes genuinos” (Entrevista académico).

Asimismo, la introducción de procesos participativos tendría **consecuencias en el ámbito ideacional o cultural**, es decir, en la visión que los actores tienen de sí mismos, de otros actores y de la política (véase cuadro 4). En primer lugar, los entrevistados coinciden en señalar un mayor *sentimiento de **eficacia política o eficacia externa***, que es la percepción de influencia sobre las autoridades locales. En algún momento aparece asociado también al término de *empoderamiento* (fragmentos 4.1). En segundo lugar, al aumentar la interacción y colaboración entre grupos (y personas), se menciona la activación de procesos de **identificación mutua** entre participantes y procesos de **perspective taking** o desarrollo de capacidades para entender la posición e intereses de otros actores (fragmento 4.2). También encontramos referencias a procesos de reconocimiento mutuo que generan mayor confianza y solidaridad y que darían lugar a la aparición de –si no una identidad colectiva- cierta **conciencia “supra-grupal”** de estar trabajando en un proyecto común. Igualmente, se señalan procesos de re-orientación de los objetivos de los actores hacia el **interés general** (fragmento 4.4) que pasarían por el desarrollo de formas de decisión consensual y/o el fomento de prácticas de colaboración frente a relaciones de competencia entre grupos asociativos.

Cuadro 4. Discursos sobre efectos en las percepciones propias o de otros actores sociales

4.1. Percepción de eficacia externa.

“Yo creo que... los agentes sociales, el ciudadano ve la posibilidad de transformar parte de lo que pasa.” (GN-Barcelona)

4.2. Perspective-taking o reconocimiento del otro.

“Lo más importante y permanente en el tiempo fue el hecho de haber conocido a otros. En ese proceso que duró cuatro años se han conocido y reconocido mutuamente, a pesar de la divergencia, son más capaces de trabajar (juntos) que antes. Uno de los participantes decía que pensaba que los ecologistas eran unos hippies descerebrados, pero que ha pasado muchas horas con ellos y aunque no se ha vuelto ecologista, si reconoce ahora sus argumentos. Y al revés con respecto a los industriales. Y aunque siguen siendo adversarios políticos, ahora reconocen sus argumentos y posiciones. Es un argumento de la teoría de la deliberación: trabajar juntos pese a las diferencias” (Entrevista académico)

4.3. Identidad supra-grupal.

“[Sobre las] relaciones entre grupos, por un lado, es positivo y es negativo. Por un lado, los distintos grupos, a veces, dejan su identidad para un lado, para generar una identidad

colectiva, que es la identidad al territorio. Y otras veces no llegan a tanto, pero hacen alianzas puntuales. Que también puede ser beneficioso (...) Y luego más que entre grupos, entre ciudadanos no organizados, sí que se ve un efecto de solidaridad. Yo voy a favorecer tu propuesta, porque entiendo que esa es más importante, o es más necesaria que tal (...)" (GN-Sevilla).

4.4. Interés general.

"Entre los grupos sociales yo sí que he destacado la mayor relación entre ellos, la creación, construcción de redes, que si me parece importante. La construcción de prioridades, que si me parece que en muchas de las ocasiones son organizaciones y movimientos que no han tenido ningún contacto entre sí. En el presupuesto participativo sí que se genera ese encuentro, y acceden al conocimiento de otras necesidades y de otras realidades, y el debate de las prioridades me parece era bastante.... Y la solidaridad, sin duda." (GN-Sevilla)

2.1 El Efecto desmovilizador de los procesos participativos

Cuando preguntamos sobre efectos negativos o no buscados en la organización de la sociedad civil y su naturaleza democrática, los discursos tienden a centrarse en lo que podemos denominar el **efecto salida** (Hirschman, 1977) provocado por procesos participativos. En lugar de incrementar el potencial de acción colectiva de la sociedad y los colectivos, de llamar a la participación y amplificar la voz de los ciudadanos, los procesos terminan, en no pocas ocasiones, generando hastío, frustración, "*desencís*" en catalán, desilusión o "cansancio participativo (...) del participar por participar" (Entrevista académico). Las causas apuntadas por los expertos remiten a una serie de factores que con frecuencia, podemos pensar que se dan de manera interrelacionada, y que podemos considerar que funcionan *activando un mecanismo de frustración de expectativas*.

La frustración de expectativas actuaría como un mecanismo de reducción del sentimiento de eficacia externa y de aumento de desconfianza hacia la Administración por parte de la sociedad civil. Un primer motivo, se detecta en la falta de explicación del propósito y objetivos claros en la participación. Por lo general, esta falta de claridad se asocia a una ubicación marginal del proceso participativo en la toma de decisiones o en la propia Administración, en un contexto donde la intervención participativa se concibe a corto plazo, fragmentada y restringida sólo a un sector de las políticas públicas, carente de continuidad (contingente al político/técnico promotor) y muy limitada en el aspecto propositivo ("participación enlatada"), en cuanto al tipo de propuestas que pueden hacerse.

No obstante también se puede producir en procesos participativos más ambiciosos y orientados a la toma de decisiones. Aquí, la frustración puede tener también su origen en el

desajuste entre la forma de entender la participación en el proceso y las expectativas de los distintos actores. Pero también por la falta de adecuación de estas dinámicas participativas con el contexto administrativo o político en el que se producen. Así la frustración se produciría al comprobar que las propuestas no tienen traslación por falta de medios en la Administración para su realización o la falta de adecuación de los tiempos y lógicas del proceso con los tiempos y lógicas de la Administración o del ciclo electoral o existencia de rigideces legales, que malogran procesos participativos.

Otro mecanismo tendría que ver con lo que los expertos llaman **cansancio participativo** o, especialmente los técnicos, **la rutinización de las herramientas participativas**, provocado por el recurso reiterado a metodologías que pueden resultar obsoletas, reiterativas o desacopladas de las formas habituales de interacción y el lenguaje de los ciudadanos. De esta manera, las metodologías participativas dejarían de cumplir su papel incentivador y facilitador de la participación, contribuyendo a devaluar los procesos y debilitar los sentimientos de eficacia política previamente mencionados.

Cuadro 5. Discursos sobre el efecto salida de los procesos participativos. Frustración y cansancio

5.1. La desvinculación con la decisión política y la ejecución de acuerdos.

"Generalmente, cuando lo que se acuerda, no se cumple, la gente ve que es poco útil (...) Se habla mucho, se debate mucho pero no se llegan a acuerdos. O el que gobierna no los cumple (...) Hay una desmotivación. Crea una memoria negativa colectiva" (Entrevista académico)

"Muchos procesos no tienen explícitas ni implícitas las formas para llevar a cabo [sus resultados]. Llegan a unos resultados y se guardan en un cajón" (GN-Sevilla).

"Los procesos han conseguido dar voz a los ciudadanos, pero no hemos sido capaces de transformar eso en gestión (...). Y creo que en el tema de participación hemos abusado del hablar, del discutir, del "posit" con propuestas y tal, pero no hemos pasado a la acción" (GN-Barcelona).

"También, pongo en solfa el tema de los retornos (...). Pues en procesos que hemos hecho, la gente participa, está contenta y tal, pero luego, en la fase de seguimientos participativos...hay un desencanto y yo creo que no se acaba fidelizando [la participación] mucho, porque esa parte del proceso se afloja y la población se queda un poco perdida..."(GN-Barcelona)

5.2. Carácter contingente y falta de continuidad.

"Los procedimientos de participación son discrecionales y requieren un aval político (...) lo que termina generando desconfianza" (...). La dependencia con los procesos participativos es

que las apuestas son siempre parciales, ni siquiera de partido, sino de una persona o un grupo concreto del partido"(GN-Sevilla).

"La realidad es que son procesos relativamente cortos y que no han tenido suficiente solidez y, de hecho, efectivamente, se han podido eliminar sin contestación ciudadana" (GN-Sevilla)

5.3. Desajuste expectativas-resultados.

"Un excesivo entusiasmo puede llevar a la frustración si no se consiguen las demandas" (GN-Sevilla).

5.4. Carácter marginal, periférico en la toma de decisiones y en la Administración.

"(Los procesos adolecen) de cierta fragmentación, incoherencia, que no se entronca con la línea general porque aparece de manera puntual en la política. Todavía se trata de un laboratorio" (GN- Barcelona).

5.5. Poca calidad de los procesos participativos y rutinización de las herramientas.

"Hay que dotarla de contenido. Es un desastre que acudan 100 personas y no saber para qué ha servido. Son 100 personas a las que hemos tomado el pelo" (Entrevista académico)

"Si se hacen mal los efectos negativos se multiplica (...). Lo más frecuente es la ausencia de retorno, continuidad y de aplicación (lo que) provoca desencanto" (GN-Barcelona).

"Como toda política pública tiene que innovar. No podemos seguir haciendo los mismos talleres siempre" (GN-Barcelona).

5.6. Falta de adecuación de las lógicas de trabajo de la Administración.

"Los movimientos sociales actuales han conseguido lo que nosotros desde la participación, desde los proceso participativos no hemos conseguido. (..) Por ejemplo, están exigiendo transversalidad según qué temas, por ejemplo, el de la vivienda" (GN-Barcelona)

5.7. Efecto de desmovilización.

"Con respecto a las organizaciones reduce sus formas de acción ante la eficacia del proceso participativo, se desactiva la acción, y no sólo los presupuestos participativos sino que cualquier proceso participativo de toma de decisiones... el mero hecho de participar puede desactivar la lucha de las organizaciones sociales que están intentando transformar una realidad ¿no?" (GN-Sevilla).

Otro efecto negativo que aparece en las entrevistas y en los grupos tiene que ver con la reorientación de la actividad de las organizaciones y sus implicaciones en **términos de debilitamiento de su capacidad de movilización**. Los procesos participativos son iniciativas institucionales que implican una agenda con sus propios objetivos, consumen recursos organizativos y plantean modelos de relación con la Administración. De este modo, los procesos participativos podrían acaparar recursos de las organizaciones y desviarlos de sus objetivos genuinos, de su carácter reivindicativo o de su actividad movilizadora propia.

3. ¿CONTRIBUYEN LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS A CAMBIAR LA RELACIÓN ENTRE ORGANIZACIONES Y SUS BASES O LOS CIUDADANOS EN GENERAL?

Los procesos participativos se justifican, en no pocas ocasiones, en las consecuencias que su puesta en marcha puede tener en las organizaciones sociales a un nivel interno. Así, en los planteamientos teóricos, **el fortalecimiento de los canales de comunicación de las entidades asociativas con los ciudadanos y la democratización interna** de las mismas son efectos considerados relevantes. Por ejemplo, la adopción de modelos de relación con las autoridades abiertos, plurales y transparentes (frente a patrones clientelistas, bilaterales y opacos) favorecerían la apertura de las asociaciones hacia los ciudadanos (en búsqueda de legitimidad) estimulando su receptividad y transparencia.

En nuestro trabajo exploratorio, sin embargo, la relación de las organizaciones sociales con sus bases y con los ciudadanos no centra los discursos en las entrevistas y grupos. Es decir, no parece ser un efecto significativo de los procesos realmente existentes. Obviamente, el hecho de que no surjan espontáneamente no significa necesariamente que no se produzcan; podemos pensar que de producirse sería en un espacio que queda más distante de la experiencia vivida por los técnicos y de la observación de los expertos. En los estudios de caso que siguen a esta fase exploratoria podremos observarlos con más detenimiento y directamente con actores de la sociedad civil.

No obstante, del análisis de los discursos en este ámbito, se puede deducir cierto efecto, en determinadas circunstancias, de los procesos participativos sobre **la relación de las entidades asociativas con sus bases (democracia interna) y, especialmente, con la sociedad en general (transparencia)**. Pero la visión mayoritaria es escéptica ya sea porque los **modelos de participación dominantes** desincentivan la apertura de las organizaciones hacia la sociedad, ya sea por **las resistencias** que encuentran los procesos participativos que favorecen este tipo de cambios (véase cuadro 6). Es decir, nos encontramos con mecanismos de acceso cerrado, exclusivos para las organizaciones y que no potencian procesos de apertura; o procesos abiertos a todos los residentes que se encuentran con fuertes resistencias (el ejemplo más común son los presupuestos participativos).

De hecho, el paradigma de participación dominante en el ámbito local (consejos de entidades, foros, relaciones bilaterales) ha tendido a la cooptación de las asociaciones, a relaciones clientelares y de dependencia que **desincentivan la orientación de las organizaciones hacia la sociedad**. Estas entidades tienen a “mirar” hacia la Administración y no hacia la sociedad que les rodea. Bajo este paradigma, la introducción de mecanismos participativos abiertos a todos los residentes (como los presupuestos participativos, por ejemplo) genera resistencias. De acuerdo con los expertos, esas resistencias no siempre responden a una **competición por recursos políticos** (como el mencionado monopolio de la representación); también aparecen argumentos en **defensa de modelos asociativos (representativos) de la democracia** frente a una estrategia individualizadora de la participación que redundaría en un debilitamiento de la sociedad civil y las solidaridades sociales. Estos discursos cuestionan las bases de la legitimidad para la participación: ¿Qué legitima a participar? ¿Quién es más representativo, los individuos o los grupos de interés? Un experto académico, involucrado en experiencias de presupuestos participativos en Andalucía explicaba que “los argumentos para oponerse a la participación individual no son banales en absoluto” y que pueden conectarse con “la individualización de la sociedad y la destrucción de la acción colectiva y de las asociaciones” (Entrevista académico). Por lo tanto, cuando los mecanismos de participación se abren a todo el mundo, determinados sectores de la sociedad civil pueden percibirlos más que como una oportunidad para construir nuevos puentes con la ciudadanía (no organizada) como formas de la disolución de lazos de solidaridad a través de los cuales se forman las organizaciones.

Cuadro 6. Discursos sobre efectos en las relaciones de grupos, bases y ciudadanos

6.1. Apertura hacia la ciudadanía y transparencia

“Se ha aportado un poquito sin que se consolide, en parte por los relevos generacionales... En el caso de los presupuestos participativos lo explica por la necesidad de que se consulte, de que se gane el apoyo de los vecinos, frente a formas de acceso tradicionales” (GN-Sevilla).

6.2. Resistencias a la apertura y transparencia, según el tipo de organización

“Uno de los problemas que siguen teniendo los procesos participativos es porque se llama a personas individuales. Muchas organizaciones se plantean y quiénes son las personas individuales para hablar si ellos no representan a nadie, pero ellos a quién representan, a sus socios, pero a nadie más. Ese debate está ahí todavía. Muchos ayuntamientos cuando piensan en la participación piensan sólo en las entidades, sólo en la gente organizada. En la época en la que yo colaboraba en la Federación de AAVV nos planteábamos cómo llegar a la sociedad no organizada, y me enfadaba mucho, si tú te planteas eso como un elemento clave, algo no funciona” (Entrevista Académico)

[Sobre la apertura de organizaciones preexistentes (menciona AAVV históricas)] "Se han tendido a abrir. Al principio no les gustaba nada (...) Porque decían, nosotros estamos acostumbrados a decidir aquí, nosotros sabemos cuáles son los problemas del barrio, somos interlocutores de la Administración. Y al principio se pelearon y mucho. En otras ciudades esas peleas ha hecho que las asociaciones bloquearan el proceso (Algeciras, Córdoba). En Sevilla no fue ese el tema. Hubo una pelea muy gorda pero, empezaron a entrar asociaciones más pequeñas, otro tipo de voces del barrio, mujeres" (GN-Sevilla)

6.3. Resistencias a la democracia interna, horizontalidad y tipos de organizaciones

"No creo que los procesos participativos hayan conseguido una mayor apertura de las organizaciones. Salvo las organizaciones que ya habían iniciado ese proceso porque tenían poca gente, estaban en crisis, estaban poco conectadas con la ciudadanía en general, y que ya habían iniciado un proceso de cambio, cambiar las maneras, rotar los cargos, ser más horizontales... a todas esas, los procesos participativos les ha ayudado a hacer más cosas" (Entrevista Académico).

"No llegó a cuajar pero se fomentó (...). Pero sí creo que hay dos cosas en los últimos años en Sevilla (...) que han fomentado la horizontalidad en las organizaciones sociales: una ha sido los presupuestos participativos y otra ha sido el proceso de relación y articulación del 15M" (GN-Sevilla)

No todas las organizaciones parecen mostrarse refractarias a los ciudadanos no organizados. Mecanismos como los presupuestos participativos, pueden potenciar tendencias ya en marcha en determinadas organizaciones (fragmento 6.3), en el sentido de crear espacios de conexión y de conocimiento entre organizaciones y ciudadanos no organizados, o en el sentido de "contagiarse" de herramientas de participación democrática. Esto es, **la incidencia de estos cambios viene condicionada por el tipo y la predisposición de las organizaciones.** Entre aquellas organizaciones que se hallan en busca de nuevos modelos participativos, los procesos participativos pueden transmitir metodologías democráticas y favorecer su apertura a los ciudadanos no organizados. En organizaciones más cerradas y poco innovadoras parecen darse mayores resistencias al cambio.

4. ¿CONTRIBUYEN LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS A DEMOCRATIZAR LA RELACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y LA SOCIEDAD CIVIL? CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE PODER.

Desde la perspectiva de los efectos democratizadores de los procesos participativos, el principal efecto que se persigue y justifica la reforma administrativa, es **la transformación de la interacción entre la sociedad civil y la Administración**. Esta transformación pasa por una modificación de la **estructura de poder** que subyace al proceso de toma de decisiones para hacerlo más abierto y plural. Igualmente supone potenciar la **autonomía de la sociedad civil** en detrimento de patrones clientelares y estrategias de cooptación política ¿En qué medida lo consiguen de manera concreta?

Los entrevistados asocian algunos procesos participativos, los que conllevan mayor niveles de interacción (procesos intensos y continuos) como los presupuestos participativos, con pequeños cambios en la estructura de relaciones entre la sociedad civil y la administración local. Ocasionalmente, los procesos participativos han conseguido **abrir la red de actores presentes en la arena de la política pública local**. Un indicador de este cambio es la aparición de resistencias que, como señalan algunos entrevistados, han conseguido mitigar esos efectos transformadores o, como señalamos más adelante, han conducido a un estancamiento conflictivo entre la administración local y las organizaciones, a la postre, frustrándose la capacidad transformadora de los procesos. El cambio en la red de actores no solo implica **más actores**, por ejemplo, la entrada de pequeñas entidades que no eran interlocutores previamente; **sino que también éstas aportan nuevos perfiles**, en términos generacionales con nuevas culturas organizativas. Algún técnico, por ejemplo, identifica la entrada de mujeres como aportación transformadora. Como consecuencia los procesos son vistos como capaces de cambiar ligeramente la estructura de poder, de empoderar a ciertos grupos de la ciudadanía (Cuadro 7).

Cuadro 7. Discursos sobre efectos en la interacción sociedad civil- Administración

7.1. Cambios en la red de políticas públicas: apertura.

"En otras ciudades esas peleas han hecho que las asociaciones bloquearan el proceso (Algeciras, Córdoba). En Sevilla no fue ese el tema, o sea, eso no fue. Hubo una pelea muy gorda pero, empezaron a entrar asociaciones más pequeñas, otro tipo de voces del barrio, mujeres" (GN-Sevilla)

"Se crea un contexto de mayor poder con los ciudadanos. En la toma de decisiones. En la construcción de su entorno" (GN-Sevilla)

7.2. Cambios en la interacción: mayor comunicación y contacto.

[Se produce] *"Acercamiento de la ciudadanía con la Administración; con el equipo técnico y con el equipo político "* (GN- Sevilla)

"Ha hecho asumir que como mínimo debe consultarse a la ciudadanía" (GN-Barcelona)

"Seis años después del proceso, hubo una parte sustantiva de los ingenieros, técnicos... que dijeron algo como que ya no se imagina hacer política, aprobar un plan de gestión sin participación, sin diálogo, no se puede encerrar en el despacho por muy técnico que sea. En la Administración sí ha habido cambio" (Entrevista Académico)

7.3. Cambios en la interacción: Transparencia / Rendición de cuentas.

"Obligan a la Administración a ser transparente" (GN-Sevilla).

"Se ha tomado conciencia de la necesidad de rendir cuentas" (GN-Barcelona)

7.4. Cambios en la interacción: legitimidad de las decisiones.

"Hace que una decisión pública o actuación (...) tenga aceptación por parte de un colectivo o un territorio donde se realiza" (GN-Barcelona)

[En el contexto del plan sobre ubicación de centros penitenciarios en Cataluña] "Se planteó un proceso de toma de decisiones con participación donde el ejercicio de autoridad no se ejercía de manera escondida, donde se escuchaba a la gente. Por el camino, durante el proceso participativo, se legitimaba la autoridad. El resultado fue que al final, tras 15 años de bloqueo, se consiguió escoger cinco nuevas ubicaciones para prisiones" (Entrevista académico)

Esos cambios en la estructura no solo se traducen en su apertura a nuevas voces, también favorece nuevas sinergias entre actores de la sociedad civil y la Administración sobre la base de una mayor comunicación en periodos largos y contactos intensos. Sus propiedades se manifiestan, del lado de la Administración en términos **de accesibilidad, transparencia y rendición de cuentas**. Del lado la sociedad civil en **mayor legitimidad y reconocimiento de las decisiones**.

En la faceta ideacional o cultural, los patrones de interacción manifiestan, según los entrevistados, relaciones de **reconocimiento mutuo** así como capacidad para entender las posiciones de los demás o por lo menos conocerlas (***perspective taking***) (Cuadro 8).

Cuadro 8. Discursos sobre efectos en las percepciones entre la administración y la sociedad civil

8.1. Cambios en el reconocimiento mutuo y perspectiva.

“También es lo que ha dicho ella, comprensión de la postura de los organismos y funciones de los diferentes agentes, es decir, la gente conoce cómo funciona el ayuntamiento e incluso los presupuestos con el tiempo aprendes a saber que puedes solicitar y que no ¿no? Pero también el ayuntamiento o en las administraciones reconocen los procesos internos que se dan en las organizaciones, y cómo y porqué se toman las decisiones ¿no?” (GN-Sevilla).

“(En el caso de la política del agua en Cataluña, los actores) decían que lo más importante y permanente en el tiempo fue el hecho de haber conocido a otros. Y aunque siguen siendo adversarios políticos, ahora reconocen sus argumentos y posiciones...” (Entrevista académico)

“Cuando hay esos lugares de encuentro, se evidencia la disparidad de puntos de vista, aparece el tema del consenso y disenso y también un elemento es el comprender la complejidad de la gestión de la Administración. Porque cuando uno llega con una reivindicación y se da cuenta de que hay otros intereses, pues se da cuenta de que no es tan fácil gobernar. De ahí se aprende el aspecto de la complejidad” (GN-Barcelona).

8.2. Limitaciones en el reconocimiento y la perspectiva.

“Donde yo creo que hay más resistencia es la parte política”. “Sienten que están allí para servir y decir que sí, un clientelismo de baja intensidad”. (Entrevista académico)

Estos procesos de mutuo conocimiento y reconocimientos de los distintos papeles y funciones pueden verse limitados, de nuevo, por patrones clientelares en los que se da una relación mutua de sumisión: por un lado, el nivel político adopta un rol de “don”, del “dar” acriticamente a las organizaciones, adoptando éstas un papel de petición o demanda apropiada o “aceptable” para mantener la relación. Veamos estos efectos negativos a continuación.

4.1 Efectos negativos. La movilización del sesgo participativo y resistencias al cambio.

Los modelos vigentes de interacción entre la sociedad civil y la Administración son ampliamente cuestionados por los entrevistados en tanto que procesos participativos transformadores. Aunque, en sintonía con la literatura, señalan su potencial en condiciones

óptimas, pero se coincide en que **sus objetivos, carácter aislado, marginal o puntual inhibe efectos profundos, duraderos y positivos en la organización de la sociedad civil.** De esta manera, los procesos participativos no consiguen modificar los modelos dominantes de tipo *clientelista* (basado en el acceso privilegiado de determinados actores afines o cooptados) o *individualista* (basado en la concepción del ciudadano como usuario de determinados servicios que recibe pasivamente y que puede valorar puntualmente los mismos, pero no integrarse activamente en su diseño y definición como sujeto de un derecho y no simple receptor del servicio).

Bien es verdad que de los discursos podemos inferir tres situaciones diferentes: **a) instrumentalización, b) inocuidad política (o política soslayada) y c) estancamiento conflictivo.** Las dos primeras responderían a los habitualmente llamados *procesos de movilización del sesgo* (Bachrach y Baratz, 1962; Navarro, 1999) donde, desde su concepción, los procesos participativos persiguen reproducir (y legitimar) la forma dominante de hacer política y/o la red de actores preexistente y habitual, así como desmovilizar políticamente actores y visiones alternativas. La tercera comprendería aquellos escenarios en experiencias participativas genuinas que enfrentan resistencias de los actores y devienen en procesos de estancamiento conflictivo.

4.2 Dinámicas de instrumentalización, de “política soslayada” y de estancamiento conflictivo.

De manera intencionada o no, contrariamente a sus potenciales efectos de cambio en las relaciones de poder y dinámicas políticas, los procesos participativos pueden resultar en un refuerzo del *statu quo*. De acuerdo con los entrevistados, en determinadas ocasiones, en lugar de abrir la participación a actores, temas, intereses nuevos, etc., el proceso participativo es aprovechado por intereses privados por parte de actores con más recursos (poder). Esta apropiación puede darse por parte de actores sociales, ciudadanos individuales o por parte de autoridades. En este último caso se puede hablar de **instrumentalización** (partidista) del proceso y puede llevar aparejado la utilización de la participación ciudadana como forma de reproducir modelos clientelares de interacción.

La instrumentalización se produce tanto limitando las propuestas y la agenda que se lleva al marco de participación, como mediante una selección intencionada de los actores que acceden al proceso. El primero se asocia a la idea de una **participación limitada o “enlatada”**, en la que el proceso se enmarca en objetivos muy restringidos y una capacidad propositiva escasa que responde a los intereses específicos de la Administración o un sector específico de las entidades. Se vincula a un modelo “consumerista”⁸ de la participación y los entrevistados la consideran como una de las fuentes de frustración (y el efecto salida antes mencionado); pero también con posibles efectos de cooptación de actores

⁸ Sobre un modelo consumerista de participación véase Navarro et al. 2009, p. 68.

movilizados, no necesariamente afines a la autoridad. El segundo mecanismo de instrumentalización se asocia a las **“farsas participativas”**, donde los procesos vienen a cumplir requisitos procedimentales o burocráticos, escenificándose la participación a través de actores afines pero sin estimular la presencia de otros actores, dotar de capacidad real de deliberación y decisión al proceso.

Cuadro 9. Discursos sobre efectos de movilización del sesgo o instrumentalización.

9.1. Instrumentalización como búsqueda de legitimación de decisiones previas.

"No lo tengo claro. No ha desaparecido la tendencia a seleccionar a los participantes, si quieres de tipo más clientela. De hecho, hay muchas organizaciones sociales que piensan que debe seguir siendo así" (Entrevista académico)

"En los proceso participativos, aun no queriendo, se siguen reproduciendo situaciones clientelares (...) participan los mismos (...) Al final, se acaba haciendo participación entre comillas, más o menos, para ciertos grupos." (GN-Barcelona)

"Las propuestas de los ciudadanos muchas veces no son totalmente libres en determinados procesos participativos, sino que ya vienen encauzados por un determinado presupuesto político, que finalmente lo que el ciudadano puede elegir por una u otra opción, que lo que finalmente hace es legitimar una actividad que el político ya quería realizar." (GN-Sevilla)

"(Lo que se persigue es) "legitimar lo que el político ya trae de antemano ¿no? Si el proceso da lo que se quería, se hace y si el proceso da otra cosa se entierra. (Pero también está) los efectos palmeros, donde se llama a los tuyos para votar (...) El alcalde llama por teléfono a sus afines para que vayan a la reunión, para que vayan a la votación de los procesos, tal... Esto se hace (con mucha frecuencia), he puesto un ejemplo" (GN-Sevilla)

9.2 Búsqueda de intereses y proyectos individuales, no comunitarios.

"Y, luego, otro efecto negativo, pues la búsqueda de propuestas de proyectos propios a través de los presupuestos participativos (...) que la ciudadanía o las organizaciones sociales, sobre todo la ciudadanía, pues a través de esos presupuestos participativos, en vez de entenderlo, aunque es legítimo ¡eh! y se pueden entender de muchas maneras, pero en vez de entenderlo como un proceso de construcción del entorno, lo ve como una oportunidad para para conseguir un proyecto... un proyecto cultural o un proyecto con una subvención también ¿no? Entonces, ese efecto también, ese efecto es real, se da" (GN-Sevilla)

Igualmente, los procesos participativos dejan de tener efectos de empoderamiento cuando lejos de politizar o empoderar a los participantes, se refuerzan **lógicas apolíticas, despolitizadoras**

o inocuas políticamente. En ellas, los actores de la sociedad civil no se consideran actores políticos con intereses y demandas específicas sobre las que discutir o deliberar, sino meros consumidores (clientes) de determinados servicios. Es decir, no hay un reconocimiento, aumento o mejora de las capacidades de las entidades asociativas para definir el marco participativo, sus objetivos y resultados. En estos procesos no se da una intervención integral sobre el entorno o sobre una problemática, la participación sólo se realiza sobre aspectos marginales o anecdóticos de la política pública que ha sido definida de antemano. Es la participación sobre aspectos anecdóticos pero no se decide sobre la oportunidad de la intervención, su impacto en la comunidad o sus alternativas. Este efecto de despoltización o inocuidad política se vincula a metodologías participativas individualistas y con poca capacidad decisoria (por ejemplo, los buzones o foros de sugerencias); pero también se vincula a la falta de articulación política de los procesos participativos, asociada a una concepción fragmentada, puntual, como experiencia piloto, banal, anecdótica etc.

Cuadro 10. Discursos sobre la despoltización o inocuidad política.

“Se observa ciertos cambios. Van dejando de hablar de su libro para hablar de la biblioteca de todos y esto me parece relevante, porque además de expresar demandas, expresan proyectos [colectivos] ...pero al menos en la realidad catalana, que conozco más, creo que esto fue un paréntesis... se empezó a ver algunos cambios, pero se acabó... estamos volviendo a modelos más clientelares” (Entrevista académico)

La puesta en marcha de procesos participativos potencialmente transformadores han encontrado la resistencia de la estructura de poder preexistente, generando **conflicto o reforzando conflictos previos**. Estas resistencias pueden proceder tanto de la sociedad civil como de distintos tipos de autoridades. En el primer caso, pueden verse como resistencias de actores sociales presentes en la red habitual de una política pública a perder determinados **privilegios e interlocución privilegiada** (en el caso de relaciones clientelares). Pero también pueden verse resistencias de **cultura organizativa** ante nuevas prácticas y formas de interacción que se introducen con el proceso participativo. El debate sobre asociacionismo tradicional versus nuevas formas de acción colectiva en la sociedad (por ejemplo, los recientes movimientos sociales), se mezcla con el debate sobre las resistencias de actores altamente institucionalizados a la apertura de las redes de políticas públicas y sus alineamientos ideológicos con los partidos políticos. Es decir, el modelo clientelar se ve cuestionado por dos flancos: por los procesos participativos más ambiciosos, empoderadores y abiertos a nuevos actores asociativos, y por la nueva oleada de colectivos y movimientos sociales resistentes a la institucionalización.

Cuadro 11. Discursos sobre el estancamiento conflictivo

“En los primeros años de los presupuestos, la dificultad de trabajo con las asociaciones de vecinos fue tremenda porque ellos, y digo ellos porque eran hombres, vivían aquello como una usurpación de su cuota de poder.” “En Málaga la mayoría eran afines al PSOE y los presupuestos los implementaba el PP, con lo cual era una manera clara de desarticular el poder que pudieran tener (...) ya que en el fondo no había una apuesta real por los presupuestos participativos” (GM-Sevilla)”

En el caso de **conflictos en el seno de la propia Administración** (entre técnicos o políticos) se asocia a la falta de autonomía de los procesos que deriva en posibles conflictos técnico-político, político-resto equipo gobierno. Una definición vertical, estricta y restringida de los marcos y objetivos de la participación, y la falta de continuidad (falta de institucionalización a medio-largo plazo), así como su alta dependencia de elementos contingentes o del promotor político inicial pueden reforzar conflictos pre-existentes entre la Administración y las entidades de la sociedad civil.

5. CONCLUSIONES

Los resultados del análisis exploratorio de entrevistas y grupos nominales se revelan útiles en el proceso de construcción de un marco analítico de los cambios y efectos que los procesos participativos tienen en la sociedad civil. Cabe señalar que la propuesta de clasificación inicial, en sus distintos niveles (cambios internos en las organizaciones, cambios en las relaciones entre organizaciones y con la ciudadanía, y en la interacción con la Administración) es una propuesta analítica adecuada.

Ahora bien, los resultados sugieren la necesidad de priorizar aquellos efectos que son más relevantes y de suprimir algunos que, aunque se mencionen en la literatura, no aparecen en la exploración e, igualmente, incluir consecuencias inesperadas y negativas, que no suelen aparecer en las aproximaciones teóricas. Los procesos participativos no sólo producen efectos positivos, no están libres de conflicto. Tras la extensión de las experiencias participativas durante las dos últimas décadas, entre los expertos predomina una visión crítica, subrayando la importancia de explorar en profundidad a través de casos concretos de mecanismos participativos.

Por otro lado, es importante destacar que en los discursos de los grupos y especialmente en las entrevistas a académicos aparecen dos niveles de información. Por un lado, encontramos los discursos que valoran globalmente las oleadas participativas y las distintas “modas” participativas. Ahí, los académicos ponen de manifiesto los cambios globales que los procesos participativos han propiciado: por ejemplo, la institucionalización de un sector de las organizaciones sociales (asociaciones de vecinos o entidades del tercer sector); en este

terreno de las representaciones globales, las aportaciones de los académicos son la clave. Ofrecen una contextualización más amplia dentro de las modas participativas y los cambios en la gobernanza local. Por otro lado, encontramos las referencias a cambios concretos en el ámbito de procesos participativos concretos, donde la visión de los técnicos y de algunos expertos más involucrados en el desarrollo práctico resulta muy precisa. Teniendo en cuenta esto, el trabajo de campo exploratorio ha sido de gran utilidad a la hora de visualizar qué cambios concretos han tenido más relevancia (visión técnica más pegada al terreno y a la cotidianeidad de los procesos participativos), pero también dentro de qué tendencias globales en la gobernanza local se contextualizan (visión más académica).

Los cambios que provocan los procesos participativos en la sociedad civil han sido agrupadas en tres dimensiones: a) cambios internos en las organizaciones; b) cambios en las relaciones entre organizaciones y con la ciudadanía; y c) cambios en la policy network o la relación Administración/sociedad civil. Todas ellas aparecen de forma interrelacionada en los discursos de académicos y técnicos, particularmente los cambios en la policy network –quizás la dimensión de cambio más ambiciosa en la teoría participativa. Las relaciones entre la Administración y la sociedad civil (y viceversa) parece ser el núcleo de reflexión entre técnicos y expertos, si bien es sometida a aportaciones críticas.

La construcción de las redes de políticas públicas a nivel local, las relaciones de poder entre administraciones locales y la sociedad civil, parecen haber sufrido cambios importantes como consecuencia de la puesta en marcha de distintos modelos participativos. Las dos oleadas de procesos participativos -simplificando, la primera sería la creación de órganos consultivos para entidades de la sociedad civil y, posteriormente, vendrían las innovaciones democráticas abiertas a toda la población- han instalado la necesidad de incorporar instrumentos de participación en las rutinas y procedimientos administrativos. La apertura a la participación parece haberse institucionalizado, incluso, como decía un académico, “se ha rutinizado”.

No obstante, esta ventana abierta a la participación, concretada en mecanismos y diseños muy distintos, ha producido también consecuencias negativas. En determinadas condiciones, los marcos de participación dominantes tienen como efecto relaciones de instrumentalización y movilización del sesgo, el desencanto por la inocuidad política y la despolitización de los procesos, así como el estancamiento del conflicto social entre entidades y Administración. Los efectos de los procesos participativos son, a menudo, positivos (aumento de recursos cognitivos entre los actores, de conocimiento y reconocimiento, de apertura de las organizaciones sociales hacia la ciudadanía), pero también se pueden derivar efectos negativos que reproducen modelos de relación clientelares o procesos de desencanto y frustración tras la participación política.

El estudio exploratorio que hemos presentado sobre los efectos en la sociedad civil sugiere varias **líneas de reflexión clave o retos** a la hora de poner en marcha mecanismos participativos. Las políticas locales de participación deben tener en cuenta:

5.1 La planificación de los objetivos transformadores en la sociedad civil.

Cuando se ponen en marcha los procesos participativos se suelen considerar objetivos en términos de productos (*políticas públicas*), de cambios en los participantes (*proceso pedagógico individual*) y cambios en las relaciones de entendimiento con las organizaciones de la sociedad civil (*red de políticas públicas*). Sin embargo, pocas veces se planifica un trabajo sistemático, con objetivos y tareas claras, sobre los cambios que se esperan dentro de las entidades asociativas (en términos democratizadores), de éstas con la ciudadanía (transparencia) y las relaciones a propiciar entre las propias organizaciones. La Administración y las autoridades pueden actuar como facilitadores u obstructores de esos procesos, por acción u omisión. La programación de procesos participativos debe incorporar estas dimensiones como tareas relevantes.

5.2 Considerar el diseño de los procesos participativos y su impacto en la sociedad civil.

Queda aún mucho por indagar empíricamente sobre los efectos de los procesos participativos en la sociedad civil. Sin embargo, el diseño de estos procesos parece ser clave. Así, los diseños abiertos a todos los residentes o a la ciudadanía generan efectos de transparencia en las organizaciones pre-existentes. Este es el caso de algunos presupuestos participativos abiertos a toda la ciudadanía. También estos modelos ayudan a incorporar a nuevas entidades anteriormente excluidas de los canales de interlocución privilegiada ampliando, por tanto, la pluralidad en la red de políticas públicas. Asimismo, los mecanismos permanentes o intensivos en el contacto pueden generar mayores transformaciones en términos de aumento de recursos cognitivos, reconocimiento y contacto, solidaridades, identificación y redes entre organizaciones sociales. Los mecanismos con mayor capacidad decisoria, procesos deliberativos prolongados y mecanismos ejecutivos claros pueden propiciar mayor legitimidad en las decisiones y prevenir la frustración política y la desconfianza de las organizaciones. En cualquier caso, el diseño de un mecanismo participativo debe contemplar, reservar lugares y funciones concretas a las organizaciones sociales puesto que éstas son relevantes en la producción y canalización de las demandas sociales.

5.3 Valoración del contexto.

El contexto político del proceso participativo, su situación central o marginal dentro de la Administración, y el contexto de relaciones previas entre autoridades y organizaciones sociales condicionan los resultados. Los procesos con mayor autonomía (menos dependientes de determinados liderazgos partidistas), que adquieren mayor transversalidad sobre las distintas áreas de la Administración, y que se basan en un trabajo previo con la pluralidad de

organizaciones de la sociedad civil, se asientan sobre un contexto favorable para provocar transformaciones positivas en la misma.

5.4 Características de las entidades y organizaciones.

No todas las entidades cambian o reaccionan por igual. De cara a prever qué efectos pueden tener los procesos participativos en las organizaciones de la sociedad civil es relevante conocer qué características tienen las entidades y qué lugar ocupan en la gobernanza local. Necesitamos trabajar con *sociogramas* o mapas de actores, sus características y su potencial de cambio positivo. Así, según el estudio aquí realizado, las organizaciones tradicionales, más institucionalizadas tienden a ofrecer resistencias frente a mecanismos abiertos a otras entidades y a la ciudadanía en formas de participación individual. También muestran menores cambios en términos de aumento de recursos organizativos, democratización interna, transparencia y cambio en el modelo de relación (bilateral) con las autoridades. Por otro lado, en las entrevistas y grupos aparecen los nuevos movimientos y colectivos sociales que emergieron al calor de la crisis, menos formalizados e institucionalizados y que no han ocupado un lugar central en los procesos participativos ocurridos hasta ahora. De cara a potenciar cambios positivos en la sociedad civil, la planificación de mecanismos participativos tendrá que considerar a) como desactivar los modelos de clientelismo y conflicto entre autoridades y organizaciones de la sociedad civil tradicionales; b) cómo promover cambios en un sentido democratizador y de transparencia en las organizaciones más resistentes y anquilosadas; y c) cómo dialogar con las nuevas organizaciones menos formalizadas, reivindicativas y reacias a la institucionalización.

5.5 Qué organizaciones de la sociedad civil queremos.

En última instancia, los mecanismos de participación se ven influenciados por otro debate de mayor calado sobre qué organizaciones de la sociedad civil necesitamos y queremos en una formación social democrática. Las entidades asociativas y los colectivos no son ajenos a las aspiraciones democráticas que se plantean en una sociedad. Lejos de ello, como decía Tocqueville, estas organizaciones vehiculan los intereses y demandas, producen y circulan discursos en la opinión pública, y albergan microprocesos pedagógicos sobre las actitudes éticas y políticas de los distintos grupos sociales. Por tanto, la democratización interna de las organizaciones de la sociedad civil, la transparencia, la densidad y las relaciones con las instituciones son un ingrediente fundamental en el funcionamiento de un sistema político. Los procesos participativos tienen un enorme potencial a la hora de producir cambios sustanciales en esas organizaciones de la sociedad civil.

6. REFERENCIAS

Bachrach, P. y Baratz. 1962 "The two faces of power", *APSR*, 56 (4):947-952.

Hirschman, Albert O. 1970 *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y Estados*, México, D.F.: Fondo de Cultura. Navarro, C.J. 1999. *El sesgo participativo*. CSIC. Madrid, España.

Jiménez, M. 2005. *El impacto político de los movimientos sociales. Un estudio de la protesta ambiental en España*. Colección Monografías, 214. Madrid: CIS-Siglo XXI

Jiménez, Manuel y Calle, Ángel (2007): 2007 "The Global Justice Movements in Spain", en della Porta, Donatella (Ed) *The global justice movement: A cross-national and transnational perspective*. Paradigm Publishers, pp. 79-102.

Navarro, C. J , M. Cuesta y J Font. 2009. *¿Municipios participativos?: participación política y ciudadana en ciudades medias españolas*, Madrid: CIS.

7. ANEXO.

Expertos entrevistados y participantes en grupos nominales

Realizamos 8 entrevistas a académicos y dos grupos nominales en Sevilla y Bellaterra (Barcelona), en la primavera de 2014. Agradecemos su colaboración a los siguientes expertos, académicos, técnicos y profesionales de la participación ciudadana:

Antonio Ortiz Jurado, Jefe de Participación, Ayuntamiento de Sevilla

Carmen Navarro, Universidad Autónoma de Madrid

Carola Castellá, Técnica de Participación, Diputació de Bcn

Clemente Navarro, Universidad Pablo de Olavide

Ernesto Ganuza, IESA-CSIC

Fernando Pindado, UAB y Ajuntament de Mongat

Imma Muñoz, Técnica de Participación, Ajuntament de Terrassa

Irma Blanco, Técnica de Participación

Isaac Comas, Técnico de participación, Ajuntament de Cerdanyola

Ismael Blanco Fillola, Universitat Autònoma de Barcelona

Jaume Magre, Universitat de Barcelona

Juan Luis Valle, Técnico de Participación, Algeciras

Julio Alguacil, Universidad Carlos III

María Bastante, Técnica de Participación, Sevilla

Marta Bravo Monreal, Técnica de Juventud, Ajuntament de Badalona

Marta Martorell, Técnica de Participación, Civis Gestió Participativa

Moisés Rubio, Solidaridad Internacional, Andalucía

Patricia García Leiva, Universidad de Málaga

Quim Brugué, IGOP- Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)

Ramon Canal, IGOP-UAB

Tatiana Mansilla, Técnica de Participación, Ajuntament de Casteldefels

Tomás Alberich, Universidad de Jaén

Xabier Sabaté, IUSC, International University Study Center