

## **Grupo de trabajo: GT 2.4 Instituciones participativas e ideología**

**Título:** Coaliciones, alcaldes, aliados o tradición: ¿quién promueve la participación? Construyendo la variable dependiente.

**Palabras clave:** Participación; innovaciones democráticas; gobierno multinivel; ideología; partidos

**Autores:** Sara Pasadas del Amo, Joan Font, Isabel Becerril, Graham Smith

**Resumen:** En este trabajo presentamos los resultados de un análisis clúster que nos permite clasificar a los municipios mayores de 1.000 habitantes en Andalucía y la Comunidad de Madrid en función del tipo de mecanismos participativos activos en el municipio en la última legislatura. Presentamos cada uno de los cuatro grupos de municipios y las características que los definen. La variable de clasificación resultante será una de las variables dependientes a la hora de responder a la pregunta del proyecto de investigación “Ideologías e instituciones participativas, ¿qué relaciones? (IPI)”, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (PID2019-106731GB-I00) cuyo objetivo principal consiste en determinar el efecto que tiene la ideología de los gobiernos locales sobre la participación ciudadana en los municipios.

**Palabras clave:** Participación; innovaciones democráticas; gobierno multinivel; ideología; partidos

### **Introducción**

¿Por qué algunas administraciones desarrollan unas políticas públicas y no otras? Esta pregunta clásica en el estudio de las políticas públicas ha recibido una amplia atención en lo que se refiere a muchas de las políticas más clásicas, como son las políticas sociales (Esping-Andersen, 1990; Huber y Stephens, 2013). La importancia de los factores y las preferencias ideológicas, respecto al peso potencial de otros factores contextuales (gravedad del problema, recursos disponibles, path-dependency,..) en esa explicación ha sido uno de los grandes debates.

Sin embargo, este está mucho menos desarrollado en otros ámbitos sectoriales, sea por tratarse de políticas más nuevas y con menor recorrido o por tener estas una conexión menos obvia con los grandes factores explicativos de la estructura del sistema de partidos. Por poner un ejemplo reciente, las políticas que se aplicaron para paliar los efectos del COVID están siendo analizadas ahora desde esta misma perspectiva (Adolph et al, 2022; Armstrong y Lucas, 2020).

En el caso concreto de las políticas de participación ciudadana puede resultar muy sugerente, pero se ha desarrollado más de forma implícita que explícita. Así, por un lado, la idea de democracia participativa en general parece algo más asociada hoy (al menos en algunos países) a la izquierda y algunas de sus instituciones y experiencias más conocidas, como los presupuestos participativos de Porto Alegre, fueron iniciados, difundidos y aplaudidos en los primeros momentos por redes con un fuerte componente ideológico. Sin embargo, como han descrito estupendamente Baiocchi y Ganuza (2014), esa misma institución pasó a ser promocionada como una herramienta de gestión pública eficaz y sin ningún tipo de carga ideológica unos años después por el Banco Mundial (Shah, 2007).

Este es un debate que ha resultado incómodo para buena parte de la comunidad investigadora sobre el tema: la voluntad de expandir la presencia de estas

herramientas podía verse limitada si su presencia se asociaba demasiado a una determinada ideología, contribuyendo así a que la investigación sistemática sobre el tema haya sido limitada. Este texto forma parte de un proyecto<sup>1</sup> que pretende contribuir a aportar evidencias empíricas al respecto, utilizando aquí datos del caso español.

Pero, ¿Cómo definimos los contornos de esa política pública? ¿qué significa hoy o qué maneras hay de hacer participación ciudadana en una administración municipal? La inmensa mayoría de las administraciones locales (al menos las medianas y grandes) desarrollan hoy algún tipo de política a la que llaman participación ciudadana. Por ello, para explorar su variabilidad, utilizaremos dos estrategias diferentes. Una primera, basada en una medida simple de la intensidad de esas políticas. Y, una segunda, que trata de establecer diferentes estrategias de participación. Es decir, que reformula o complementa la pregunta anterior de ¿Quién hace políticas de participación? Por la de ¿Se hacen distintos tipos de políticas de participación?

Aunque en el futuro nuestra intención es abordar los factores explicativos de estas diferentes políticas, en este texto nos centramos únicamente en establecer una tipología de municipios según los tipos de políticas participativas desarrolladas a nivel local. Para ello partimos de los resultados obtenidos en una encuesta realizada con los responsables de participación de los municipios mayores de 1.000 habitantes en Andalucía y la Comunidad de Madrid. Para resumir la información recogida en la encuesta sobre los tipos de mecanismos participativos que existen en los municipios incluidos en nuestro estudio hemos llevado a cabo un análisis clúster que nos permite clasificarlos en cuatro grupos en función de su “mix participativo”. En este trabajo presentamos los resultados de esta clasificación y las características que definen a cada uno de estos grupos.

La siguiente sección describe brevemente la estrategia metodológica utilizada para recabar y analizar los datos. Seguimos presentando los resultados obtenidos en el análisis y concluimos analizando sus implicaciones.

## **Material y métodos**

Los datos analizados proceden de una encuesta dirigida a las personas responsables de la participación ciudadana en los ayuntamientos de los municipios mayores de 1.000 habitantes (n=699) en Andalucía y la Comunidad de Madrid. El trabajo de campo de la encuesta se llevó a cabo entre el 11 de mayo y el 15 de septiembre de 2021. Se enviaron por correo postal cartas de presentación del estudio a cada uno de los gobiernos municipales presentando los objetivos del proyecto y la encuesta. Posteriormente, enviamos por correo electrónico la invitación a responder la encuesta y hasta cuatro correos recordando la importancia de su participación a aquellos consistorios que aún no habían cumplimentado el cuestionario. Los municipios de los que no teníamos un contacto electrónico y aquellos que no respondieron una vez concluido la fase de campo online fueron contactados telefónicamente. Como resultado de este proceso el tamaño muestral alcanzado para la encuesta es de 423 municipios, que respondieron al cuestionario parcial (n=72) o completamente (n=351).

---

<sup>1</sup> Proyecto de investigación “Ideologías e instituciones participativas, ¿qué relaciones? (IPI)”, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (PID2019-106731GB-I00).

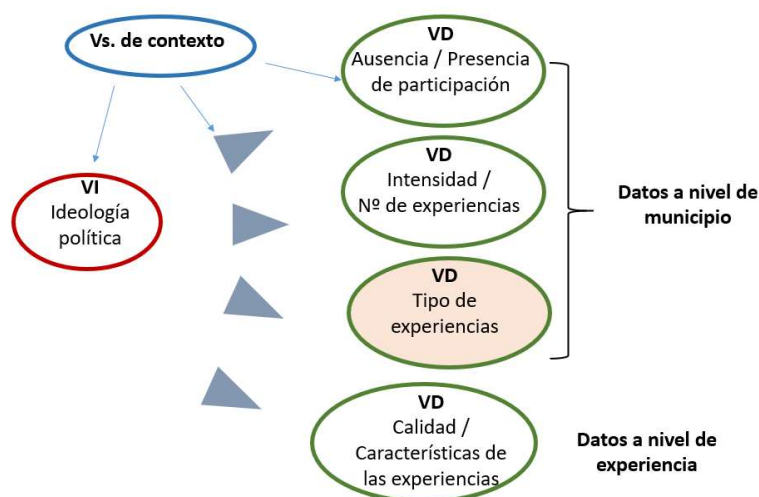
Tabla 1.- Distribución de la población y la muestra y tasas de respuesta de la encuesta

Tamaño de habitat	Población			Muestra			Tasa de respuesta		
	Andalucía	Comunidad de Madrid	Total	Andalucía	Comunidad de Madrid	Total	Andalucía	Comunidad de Madrid	Total
< 5.000	309	52	361	170	24	194	55%	46%	54%
5.001 a 10.000	104	30	134	66	15	81	63%	50%	60%
10.001 a 20.000	71	16	87	49	8	57	69%	50%	66%
20.001 a 50.000	53	12	65	39	11	50	74%	92%	77%
+50.000	29	23	52	24	17	41	83%	74%	79%
<b>Total</b>	<b>566</b>	<b>133</b>	<b>699</b>	<b>348</b>	<b>75</b>	<b>423</b>	<b>61%</b>	<b>56%</b>	<b>61%</b>

La distribución de la respuesta obtenida es equilibrada por región, si bien encontramos la misma tendencia que observamos en un estudio previo similar (Galais et al. 2011), a la infrarrepresentación de los municipios más pequeños en favor de las ciudades medianas y grandes (tabla 1).

El cuestionario incluía un conjunto de preguntas que nos permite describir a los municipios incluidos en la muestra en función de su relación con la participación ciudadana, así como caracterizar detalladamente un máximo de dos de las experiencias participativas llevadas a cabo en el municipio en la última legislatura. Este conjunto de variables nos permitirá dar respuesta a la pregunta de investigación del proyecto en sus distintas dimensiones (figura 1). ¿Cómo influye la orientación ideológica de los partidos gobernantes en el desarrollo de instituciones participativas a nivel local? ¿Se trata de hacer o no hacer participación (ausencia/presencia)? ¿De llevar a cabo un número mayor o menor de actividades participativas (intensidad de la participación)? ¿De elegir un determinado tipo de mecanismos y evitar otros (mix participativo)? ¿O de promover mecanismos con unas características determinadas en su ejecución (más deliberación, más capacidad de decisión, decisiones vinculantes o no, etc.)?

Figura 1.- Esquema de análisis de los datos de la encuesta del proyecto IPI.



En este trabajo nos centramos en la construcción de la variable dependiente que permitirá analizar el impacto de la ideología del gobierno local en lo que se refiere a los tipos de mecanismos participativos desarrollados en el municipio (el mix participativo). Para ello, hemos llevado a cabo un análisis clúster que resume la información recogida en 7 variables del cuestionario relativas a si en la legislatura actual estaban funcionando los siguientes tipos de mecanismos participativos: consejos de distrito o de barrio, consejos consultivos sectoriales, presupuestos participativos, jurados

ciudadanos, consultas / encuestas a la ciudadanía, participación en procesos de planificación estratégica u otros.

El análisis clúster tiene como objetivo agrupar objetos, en este caso los municipios, en función de su similitud respecto a las variables incluidas en el análisis. Del análisis resultaron cuatro grupos de municipios que son los que describimos a continuación. Un número importante de municipios, 131 (el 31% de los casos) fueron excluidos del análisis y por tanto de la clasificación al presentar valores perdidos (NS/NC) en alguna de las siete variables incluidas en el análisis. Un intento de clasificación recodificando los valores perdidos como ausencia del mecanismo participativo en cuestión tuvo como resultado una clasificación con una baja potencia explicativa y grupos pobremente diferenciados entre sí. Por este motivo, hemos mantenido la clasificación inicial a pesar de la reducción que implica en el número de municipios clasificados.

## Resultados

Las figuras 2 y 3 muestran los resultados del análisis realizado que divide a los municipios incluidos en la encuesta en cuatro grupos diferenciados según el tipo de mecanismos participativos activos en la localidad. Dos grupos, claramente diferenciados, se caracterizan por no llevar a cabo ningún tipo de actividad de participación ciudadana (municipios sin participación) y tener al menos alguna iniciativa de participación de cada uno de los mecanismos analizados (municipios con el menú participativo completo). Entre estos dos extremos, el análisis devuelve dos grupos intermedios con una intensidad participativa menor que el grupo de municipios más activos pero que se diferencian entre sí por el tipo de mecanismos implementados, de carácter más puntual e informal (participación informal) o permanente e institucionalizado.

Figura 2.- Grupos de municipios según los tipos de mecanismos participativos activos en la presente legislatura (2019-).

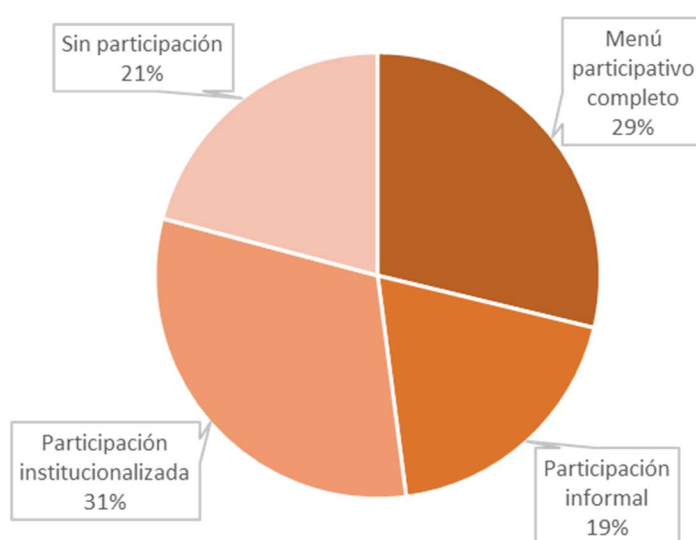
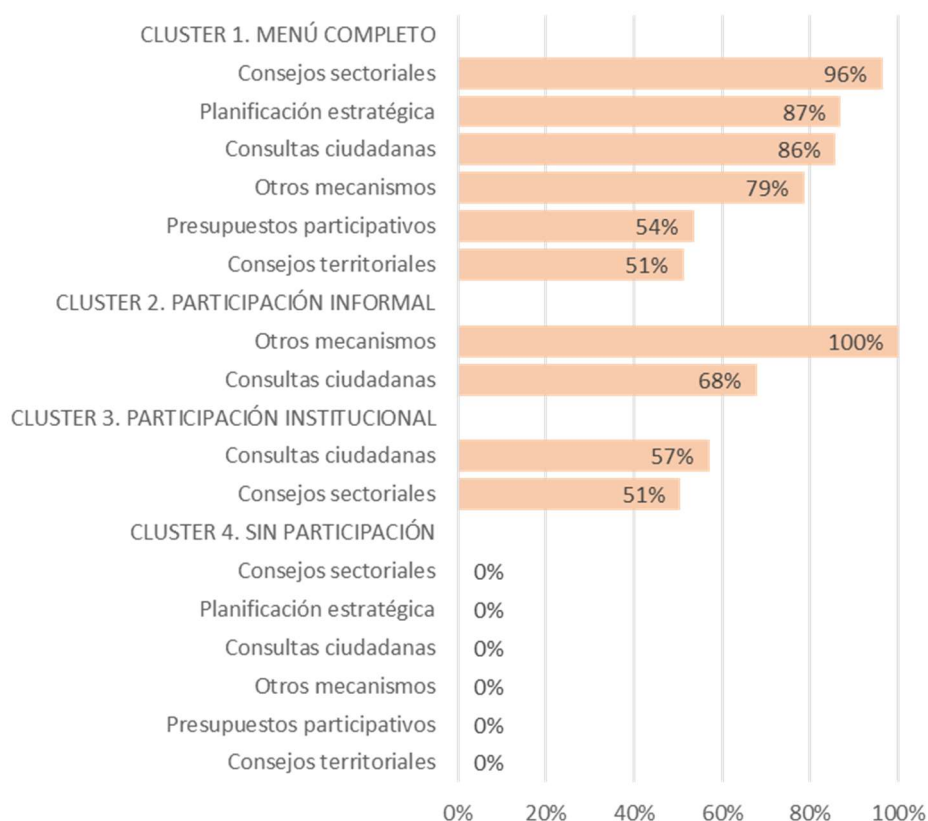


Figura 3.- Definición de los grupos según los tipos de participación que tienen en marcha.



El grupo 1 los forman municipios que mayoritariamente tienen activas experiencias de casi todos los tipos analizados. Suponen el 29% de los municipios clasificados y se caracterizan por ser municipios más grandes (población media cercana a los 40.000 habitantes) y con personal estable destinados a la participación (el 75% de estos municipios cuenta con este tipo de personal) y la existencia de un plan de participación en mucha mayor medida que en el resto de los grupos (el 45% cuenta con plan de participación frente al 34% en el conjunto de los municipios incluidos en la muestra de la encuesta). Esta intensidad participativa se aprecia también en el elevado número de experiencias participativas activas en esta legislatura (13 de media) y en el porcentaje de municipios que han iniciado experiencias participativas nuevas en la presente legislatura (el 86% de los municipios en este grupo, frente al 68% en el conjunto de municipios).

El grupo 2 está formado por municipios en los que las actividades de participación son algo más puntual y cuando se produce se corresponde con mecanismos poco formalizados, como las consultas y reuniones con vecinos o representantes de distintos sectores económicos y otros tipos de participación. Este grupo incluye a casi uno de cada cinco de los municipios clasificados y, si bien son más bien pequeños (media en torno a los 10.000 habitantes), destinan recursos a la participación por encima de la media (el 35% tiene plan de participación y el 66% personal estable dedicado a estas actividades) y han iniciado experiencias participativas en esta legislatura en mayor medida (76%).

El grupo 3, al que hemos denominado de participación institucional, es el que agrupa a un mayor número de municipios (casi 1 de cada 3). Son municipios con una intensidad participativa más baja (4 experiencias activas de media) en la que predominan las consultas ciudadanas de tipo informal pero también mecanismos de carácter estable como los consejos consultivos sectoriales. Son municipios de tamaño medio (media 18.000 habitantes) y los recursos destinados a la participación están por debajo de la media (el 53% tienen personal dedicado a la participación frente al 58% del conjunto de municipios).

Tabla 2. Perfil de los grupos y del conjunto de los municipios incluidos en la muestra de la encuesta IPI

	Menú completo	Participación informal	Participación institucionalizada	Sin participación	Total municipios
<b>Región</b>					
Andalucía	85%	82%	77%	74%	82%
Comunidad de Madrid	16%	18%	23%	26%	18%
Nº de habitantes (media)	38878	10287	17962	4860	28788
<b>Tipo de gobierno</b>					
Mayoría	60%	63%	59%	66%	62%
Minoría	12%	13%	11%	7%	11%
Coalición	29%	25%	30%	28%	27%
<b>Partido del Alcalde/sa</b>					
PSOE	64%	50%	51%	61%	55%
PP	20%	29%	21%	23%	23%
PCE/IU/Adelante	12%	5%	10%	5%	10%
PA / Listas andalucistas de carácter regional o local	1%	2%	6%	3%	3%
Ciudadanos / Contigo somos democracia	0%	2%	4%	0%	2%
Independientes	1%	9%	9%	7%	6%
Listas locales de izquierdas	1%	4%	0%	2%	2%
<b>Plan de participación</b>					
Sí	45%	35%	32%	20%	34%
No	55%	65%	69%	80%	66%
<b>Personal adscrito a participación</b>					
Sí, con dedicación plena	32%	9%	13%	8%	18%
Sí, dedicación compartida	42%	57%	40%	20%	40%
No tiene personal	26%	32%	47%	69%	40%
NS/NC	0%	2%	0%	3%	2%
<b>Experiencias participativas nuevas puestas en marcha en la presente legislatura</b>					
Sí	86%	76%	68%	24%	68%
No	15%	24%	32%	76%	32%
Nº de experiencias de participación activas (media)	13	4	4	2	7
N	84	56	91	61	423

Por último, el grupo 4, agrupa al 21% de los municipios que se caracterizan por tener la menor intensidad participativa. Son municipios muy pequeños (media en torno a 5000 habitantes) con escasos recursos destinados a la participación (solo el 28% de estos municipios tiene personal dedicado a participación y el 20% tiene un plan de participación) y una actividad participativa casi nula (media de 2 experiencias activas en la presente legislatura).

## **Discusión**

Los resultados del análisis clúster nos devuelven una clasificación a partir de la combinación de mecanismos participativos que se llevan a cabo en el municipio que nos permitirá complementar y enriquecer el análisis del efecto de la ideología sobre la participación. Además del análisis basado en el efecto de la ideología de los gobiernos locales sobre el número de experiencias activas (ausencia/ presencia e intensidad de la participación), la variable de clasificación aporta otro tipo de información más relacionado con el tipo de experiencias que están activas. Si bien es cierto que los grupos extremos de municipios que tienen el menú participativo completo y los que no tienen ningún tipo de participación responden a la misma lógica cuantitativa (ausencia/presencia e intensidad), la distinción entre los dos grupos intermedios creemos que permitirá enriquecer el análisis e incorporar matices más relacionados con el mix participativo 'elegido' para el municipio.

## **Referencias**

- Adolph, C., et al (2022). The Pandemic Policy U-Turn: Partisanship, Public Health, and Race in Decisions to Ease COVID-19 Social Distancing Policies in the United States. *Perspectives on Politics*, 20(2), 595-617. doi:10.1017/S1537592721002036
- Armstrong, D., & Lucas, J. (2020). Measuring and Comparing Municipal Policy Responses to COVID-19. *Canadian Journal of Political Science*, 53(2), 227-238. doi:10.1017/S000842392000044X
- Baiocchi, G. & Ganuza, E. (2014). Participatory budgeting as if emancipation mattered. *Politics & Society*, 42(1), 29-50.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Huber, E. y Stephens, J. (2013), *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Shah, A. (2007). *Participatory Budgeting. Public Sector Governance and Accountability*. Washington, DC: World Bank.

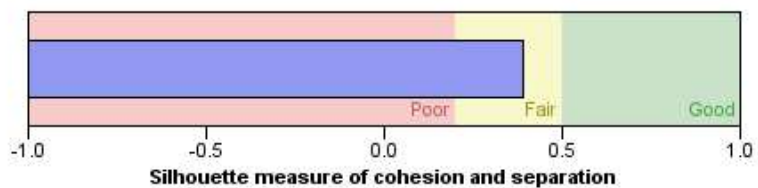
## Anexo estadístico.- Salidas SPSS del análisis clúster

```
TWOSTEP CLUSTER
/CATEGORICAL VARIABLES=P5A P5B P5C P5D P5E P5F P5G
/DISTANCE LIKELIHOOD
/NUMCLUSTERS FIXED=4
/HANDLENOISE 0
/MEMALLOCATE 64
/CRITERIA INITHRESHOLD(0) MXBRANCH(8) MXLEVEL(3)
/VIEWMODEL DISPLAY=YES.
```

### Model Summary

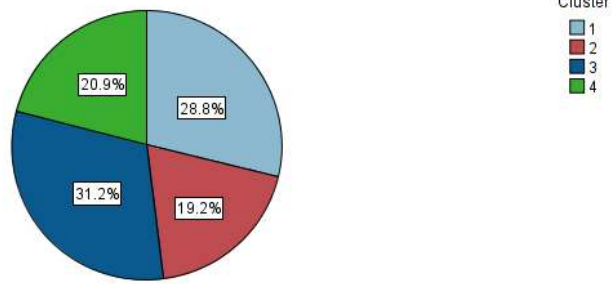
<b>Algorithm</b>	TwoStep
<b>Input Features</b>	7
<b>Clusters</b>	4

### Cluster Quality



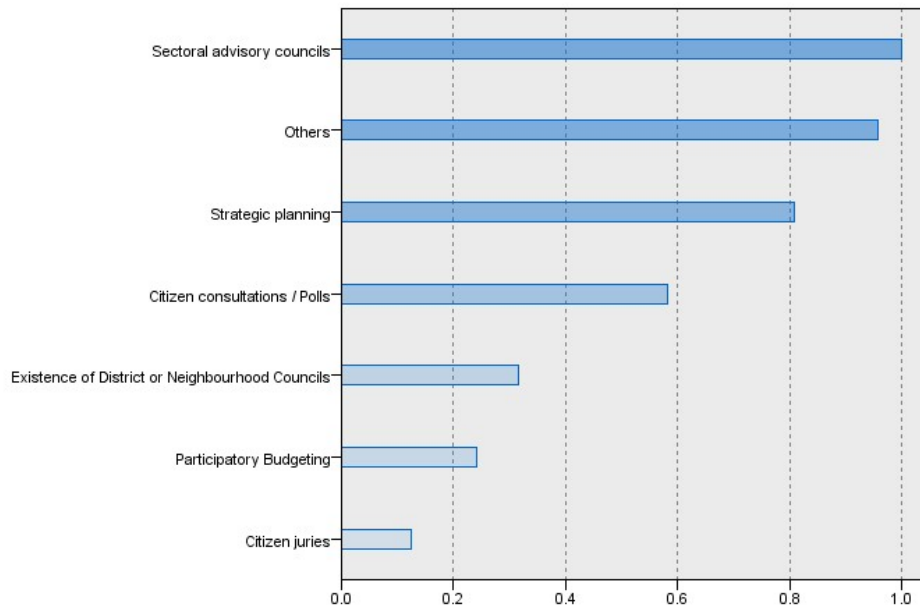


### Cluster Sizes

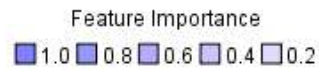


<b>Size of Smallest Cluster</b>	56 (19.2%)
<b>Size of Largest Cluster</b>	91 (31.2%)
<b>Ratio of Sizes: Largest Cluster to Smallest Cluster</b>	1.62

### Variable Importance



## Clusters



Cluster	1	2	3	4
<b>Label</b>				
<b>Description</b>	Menú participatorio completo	Participación informal	Participación institucionalizada	Sin participación
<b>Size</b>	28.8% (84)	19.2% (56)	31.2% (91)	20.9% (61)
<b>Features</b>	Sectoral advisory councils Yes (96.4%)	Sectoral advisory councils No (100.0%)	Sectoral advisory councils Yes (50.5%)	Sectoral advisory councils No (100.0%)
	Others Yes (78.6%)	Others Yes (100.0%)	Others No (81.3%)	Others No (100.0%)
	Strategic planning Yes (86.9%)	Strategic planning No (64.3%)	Strategic planning No (87.9%)	Strategic planning No (100.0%)
	Citizen consultations / Polls Yes (85.7%)	Citizen consultations / Polls Yes (67.9%)	Citizen consultations / Polls Yes (57.1%)	Citizen consultations / Polls No (100.0%)
	Existence of District or Neighbourhood Councils Yes (51.2%)	Existence of District or Neighbourhood Councils No (87.5%)	Existence of District or Neighbourhood Councils No (82.4%)	Existence of District or Neighbourhood Councils No (100.0%)
	Participatory Budgeting Yes (53.6%)	Participatory Budgeting No (69.6%)	Participatory Budgeting No (69.2%)	Participatory Budgeting No (100.0%)
	Citizen juries No (78.6%)	Citizen juries No (100.0%)	Citizen juries No (86.8%)	Citizen juries No (100.0%)