

# CULTURA POLÍTICA E PARTICIPACIÓN CIDADÁ NA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN GALICIA

**Andrés Cernadas Ramos**

Profesor de ciencia da Administración  
Universidade de Santiago de Compostela

**Rocío Fentanes Fortes**

Politicóloga

## 1. Introducción

### 1.1. A renovación democrática

No ámbito da discusión académica asistimos na actualidade a un debate sobre a necesidade de renovación democrática en toda Europa. Tanto no campo da teoría normativa –da man do republicanismo ou da democracia participativa e deliberativa– como no dos estudos empíricos, que remiten á idea de *governance*, o deseño institucional ou o capital social; existe unha crecente preocupación por aspectos tales como a rendición de contas –*accountability*– ou a receptividade ante as demandas da cidadanía –*responsiveness*–.

As posibilidades para a política son múltiples e preséntanse en case todos os ámbitos da sociedade; por isto, requírese que a democracia pase a ser concibida como unha resposta á política en xeral. Algúns dos criterios que permiten identificar o grao de democratización son: o número de participantes na toma de decisións, o número de dominios da vida baixo

control democrático e o grao no cal o control democrático é substantivo e non simbólico. Neste sentido, calquera movemento positivo nalgún destes tres criterios interprétase como unha profundación na democratización, que debe, en calquera caso, ser perseguida tanto no ámbito do Estado, da economía, da sociedade civil ou do sistema internacional.

O interese pola renovación da democracia coincide na actualidade coa crecente demanda de eficacia e calidade nas políticas e servizos públicos. É neste marco de análise sobre as vías de profundación na democracia no que se insire o presente traballo.

O goberno democrático tradicional encóntrase con numerosas dificultades para poder reaccionar ante un contorno cada vez máis complexo, debido á crecente interdependencia dos problemas públicos. Constitúe ademais un lugar común a afirmación de que ningún actor conta coa información necesaria para darlle resposta á diversidade de problemas aos que se debe facer fronte. Preséntase, por isto, unha situación na cal, idealmente, as institucións políticas xa non exercen o monopolio da acción de dirixir a sociedade, posto que se volve indispensable a toma en consideración dos intereses e das percepcións da cidadanía.

A participación dos cidadáns na toma de decisións resultaría, polo tanto, desexable debido ás propias características das políticas locais, isto é, o feito de que lle afecten a unha gran variedade de intereses e que repercutan en numerosos ámbitos de actuación; o cal leva á necesidade de adoptar enfoques integradores. Ademais, as vantaxes que se derivan da participación dos cidadáns non só se vinculan a melloras no proceso decisonal, senón que tamén lle afectan á factibilidade da implementación.

A apertura de novos espazos de participación e toma de decisións amplía o escenario político, pois permite a entrada neste de numerosos actores anteriormente excluídos. As diferenzas de intensidade na participación remiten á clásica escala de información, consulta, codesión e coxestión, entendendo que este último constitúe o máximo nivel de implicación da cidadanía, moi poucas veces acadado na práctica.

## 1.2. O valor da participación

No plano normativo, destácase que a participación democrática ten un valor intrínseco que vai máis alá da mera protección de intereses, por canto aquela proporciona importantes medios para o desenvolvemento das capacidades dos individuos. Considérase que o feito de que os cidadáns teñan a oportunidade de participar nas decisións colectivas permite que desenvolvan a capacidade de pensar sobre as súas propias necesidades en relación coas necesidades das demais persoas. Ademais, idealmente, só a participación pode darlles ás persoas unha conciencia de relación activa coas institucións e procesos sociais. Este argumento básico

a favor do valor intrínseco das institucións democráticas participativas foi exposto na tradición clásica por Rousseau e J.S. Mill.

Carole Pateman (Pateman, 1970) parte da lectura dos clásicos para concluír que existe unha interrelación entre as estruturas de autoridade das institucións e as actitudes dos individuos. A razón primordial para valorar a participación é, pois, segundo Pateman, a súa función educativa, que se refire tanto ao aspecto psicolóxico como á adquisición de práctica nos procedementos democráticos. Para a autora, isto sería especialmente válido a pequena escala; por isto, a política local aparece como marco idóneo para fomentar a participación.

Non obstante, a afirmación de que a esfera pública se volve cada vez máis despolitizada (Habermas, 1987) parece estar plenamente vixente, por canto as reivindicacións normativas de xustiza se traducen en meros reflexos dos desexos dos grupos; e de ningún modo se lle presta atención ao elemento da deliberación pública que é característico do político.

O ámbito público debería, contrariamente, resolver os desacordos e tomar as decisións prestándolles atención ás reivindicacións e razóns dos cidadáns. A óptica deliberativa configuraríase como superación do limitado horizonte clásico da política concibida unilateralmente como expresión conflitiva de intereses esóxenos. A deliberación, entendida como aprendizaxe que transforma e xera ulteriores preferencias, leva implícita unha transformación substantiva dos cidadáns, que nega a tradicional distinción entre cidadáns informados e dotados de preferencias completas e aqueles outros que descoñecen os seus verdadeiros intereses.

No modelo proposto por Gutmann e Thompson (Gutmann e Thompson, 1996) os cidadáns, como deliberadores, móvense entre principios xerais e xuízos sobre circunstancias particulares, modificándoos á luz das apreciacións dos demais. A maior contribución dunha perspectiva deliberativa é que axuda aos cidadáns a tratarse uns a outros con respecto mutuo, a pesar de que existan desacordos entre eles. Neste sentido, o proceso da política caracterizarase pola reciprocidade, a publicidade e a *accountability*. As decisións políticas deben ser, sobre todo, xustificables ante todos aqueles aos que van destinadas. Non se trata de que a deliberación garanta por si a xustiza social, pero, en ausencia daquela, os cidadáns non poderían xustificar moitos procedementos controvertidos e diferentes dereitos ante os demais.

Existen numerosas perspectivas, con todo, que expresan escepticismo verbo da xustiza da democracia participativa, porque dubidan de que o feito de abrir a posibilidade de participación aos cidadáns conduza necesariamente a resultados xustos, ante a posibilidade de que os grupos que contan cuns intereses que entran en conflito difiran en número e privilexio.

### 1.3. Participación e democracia representativa

As propostas participativas non formulan a substitución da democracia representativa –que centra a súa atención nos procesos electorais–, senón que pretenden complementala a través de mecanismos que se basean na democracia directa. Pártese de considerar que a democracia representativa resulta insuficiente para canalizar todas as posibilidades de intervención cidadá nos asuntos públicos. A diversidade política e social resólvese no goberno tradicional a través de dúas institucións, como son os partidos e as eleccións; pero, tal e como sinalan Blanco e Gomà «las preferencias de la ciudadanía son extremadamente más ricas y complejas que los factores a través de los cuales se establece la relación entre los partidos y sus bases electorales» (Blanco e Gomà, 2002: 30).

A abstención electoral, a crise de confianza nas institucións e nos partidos e a incapacidade de procesar novas demandas e conflitos emerxentes serían algúns dos factores que parecen reclamar a posta en marcha de mecanismos de participación. Numerosos autores entenden que os baixos niveis de participación política constitúen un síntoma de desconexión entre o sistema político e o electorado.

Existen unha gran cantidade de promesas democráticas que non atoparon cumprimento. Neste sentido, como sinala Bobbio, citado por Warren (Warren, 2001), a representación resultou ser un mero reflexo dos intereses de grupos de opinión organizados –e non un reflexo dos intereses e opinións dos individuos–, ao tempo que as democracias representativas non conseguiron estender os espazos dentro dos cales se toman as decisións democraticamente.

A realidade contemporánea engadiría novas dimensións en relación ao cumprimento das promesas democráticas debido a diversos factores, como os coñecementos que requiren as novas tecnoloxías ou o aumento das demandas dos cidadáns.

As propostas que defenden a participación cidadá inciden en que esta resulta beneficiosa tanto desde a perspectiva do control cidadá do Estado ou perspectiva de *input*, como no relativo á mellora da perspectiva de *output*, que fai referencia aos resultados das políticas.

Nos últimos anos déronse algúns avances na liña de intentar dotar de maior protagonismo aos cidadáns, pero son soamente feitos puntuais no que se refire á innovación dos tradicionais procesos democráticos. O ámbito no que se deu un máis claro avance neste sentido é o dos gobernos municipais.

### 1.4. A Administración local como marco para a participación

Para os partidarios de incrementar as vías de participación, esta permitiría acurtar a distancia entre os cidadáns e as institucións, mellorar a

comprensión cidadá dos asuntos públicos, estimular a responsabilidade polas necesidades e os problemas colectivos, reducir as diferenzas na distribución do poder e incluso dotar as decisións públicas de maior lexitimidade.

Considérase que o déficit democrático ou a opacidade na toma de decisións poderían ter solución máis facilmente no nivel local. O goberno local considérase o ámbito máis adecuado para a renovación democrática, pois perfílase como o primeiro nivel onde o particular perde parte do seu sentido e comeza a cobrar relevancia a dimensión do colectivo.

Neste sentido, e a grandes trazos, os gobernos locais poden adoptar una ampla variedade de accións para a promoción dunha maior participación cidadá e o fortalecemento da democracia. Así, entre outras opcións, podemos referirnos á creación de consellos cidadáns, aos mecanismos de democracia directa ou aos orzamentos participativos.

O *novo localismo* configuraríase, pois, como unha tendencia de carácter xeral que mostra a adecuación dos gobernos municipais para a posta en marcha de procesos de desenvolvemento social, económico e político, así como para a provisión de servizos públicos en particular (Clarke, 1993); (Navarro, 1998: cap 2). A xeración de novas formas de gobernabilidade a nivel local, mediante a intensificación das relacións entre goberno e actores privados, resulta esencial para a consolidación da actual tendencia neolocalista.

Os intentos de reestruturar as pautas de interacción entre o Estado e a sociedade civil a nivel local seguen diversas liñas: a creación de ámbitos de discusión nos que teñen cabida grupos de representación de intereses, como, por exemplo, consellos consultivos ou órganos de xestión descentralizada de servizos; a incorporación de actores privados á provisión de servizos públicos municipais e finalmente, os procesos tendentes a cooperar coas asociacións civís, mediante subvencións, cesión de locais, etc.

O goberno local considérase, polo tanto, como un escenario privilegiado para a posta en marcha de experiencias de participación cidadá, e é, sen dúbida, o nivel de goberno onde máis se avanzou nesta liña. Entre as principais razóns polas cales se considera o ámbito municipal como o espazo máis adecuado para levar á práctica as políticas de participación poderíamos destacar as seguintes:

#### *A proximidade e accesibilidade do ámbito municipal*

Asistimos a unha crecente revalorización do local como ente baixo o cal se debe xestar unha adecuación das institucións á nova realidade social. A Administración local vincúlase coas ideas de proximidade e accesibilidade e é considerada como a máis receptiva e participativa. O goberno local debe darlle cabida á diversidade de demandas sociais, o cal crea a necesidade de repensar o rol que as institucións locais deben xo-

gar. A equidade, a accesibilidade e a posibilidade de participación para as persoas con distintas demandas vólvense un elemento esencial para garantir a posibilidade de gobernabilidade local.

*É a vía de conexión máis inmediata entre goberno e sociedade civil*

A Administración local é a principal vía de conexión entre o goberno e os actores da sociedade civil. Deste modo, o estreito vínculo dos gobernos locais coa cidadanía, xunto co aumento das capacidades políticas dos municipios, faría que a participación efectiva da poboación nos asuntos públicos se convertese nunha canle baixo á que darlle voz a toda a pluralidade social. A participación efectiva no goberno local contribuiría á formación dunha cidadanía máis plural.

*Permite a inclusión dos individuos e colectivos nos asuntos públicos*

Existe a percepción por parte da cidadanía de que as administracións locais teñen máis posibilidades de crear as condicións para a inclusión dos individuos e dos colectivos interesados nas cuestións públicas. Adicionalmente, o sentimento de comunidade dos propios individuos, as capacidades que o goberno municipal ten para atender e priorizar as demandas dos cidadáns e a posibilidade de crear espazos que faciliten o debate público sitúan aos concellos por riba doutras administracións públicas na busca de receptividade.

O goberno local debe, polo tanto, aproveitar a proximidade da que dispón coa sociedade civil para escoitar as súas demandas e intentar darlles resposta. Resulta fundamental que a cidadanía dispoña de oportunidades para expresar cáles son as súas prioridades e coñecer cáles as preferencias dos demais cidadáns.

Existen diversos condicionantes que inciden negativamente na posta en marcha de políticas participativas. Non debe esquecerse que, para o caso de Galicia, o orzamento medio dos municipios galegos equivale ao 56% do orzamento medio que xestionan os municipios españois, mentres que os ingresos tributarios representan tan só o 38% da cifra española (Álvarez, 2003).

Neste sentido, a necesidade de afondar nas vías de participación da cidadanía debe entenderse de maneira simultánea a outro tipo de transformacións que necesita o municipalismo galego, relativas á superación da inhibición fiscal, á modernización dos procesos de xestión, á mellora da cualificación do persoal ao servizo das entidades locais ou á realización dunha nova distribución de competencias entre administracións territoriais no marco do Pacto local. É preciso realizar unha reflexión política sobre a dimensión, estrutura e funcionalidade do sector público local de Galicia ante as debilidades e insuficiencias institucionais do modelo vixente.

## 2. A participación cidadá en Galicia

Na Comunidade galega, as experiencias participativas constitúen un fenómeno relativamente recente e de ningún xeito se trata de realidades consolidadas. As reticencias entre os políticos e a falta de implicación de boa parte da cidadanía seguen sendo as notas esenciais, pese a que, en liñas xerais, se constata cada vez un maior protagonismo cidadán, principalmente nas áreas urbanas.

Co obxectivo de coñecer o estado actual no que se encontra a participación cidadá en Galicia, realizouse o presente traballo de investigación centrado na Administración local galega. A investigación foi formulada para intentar darlles resposta a preguntas como: ¿cales son os niveis de desenvolvemento da participación cidadá en Galicia en comparación con outras comunidades?, ¿a participación é algo que só se dá nos grandes núcleos urbanos ou, pola contra, pode resultar máis fácil de implementar en poboacións de tamaño reducido?, ¿mostran diferentes sensibilidades fronte á participación os principais partidos políticos presentes en Galicia?, ¿a cultura política galega pode influír e condicionar os mecanismos e iniciativas a través dos que se debe canalizar a participación dos cidadáns máis alá das consultas electorais?, ¿estanse ensaiando en Galicia novas formas de participación ou utilízanse os instrumentos xa coñecidos?

Trátase de describir os trazos que adopta a política de participación nos casos en que, efectivamente, se poida falar da dita política, ao mesmo tempo que se pretende determinar que variables e circunstancias favorecen a posta en marcha de políticas de participación cidadá nos municipios galegos a partir da análise da cultura política galega, os mecanismos e iniciativas de participación cidadá e a interrelación entre ambos os dous.

Para dispoñer da información que nos facilite a construción de indicadores que nos permitan acadar os obxectivos fixados e darlles resposta ás principais preguntas formuladas, deseñouse unha investigación cuns trazos básicos que son os seguintes:

■ Remitiuse unha enquisa por correo ordinario aos 56 municipios galegos de máis de 10.000 habitantes<sup>1</sup>, dos que se recibiron un total 41 respostas. O traballo de campo realizouse entre o 15 de marzo e o 15 de maio de 2003.

■ Realizáronse entrevistas persoais aos responsables de participación cidadá nos sete municipios de maior tamaño –máis de 50.000h.– co obxectivo de obter información adicional á vez que se procedía a contrastar a información facilitada nos cuestionarios.

<sup>1</sup> Descendeuse ata os municipios de máis de 10.000 h. para conseguir unha mostra significativa dada a distribución territorial da poboación en Galicia.

■ Tamén se entrevistou aos responsables doutras institucións que, polas funcións que desempeñan, considerouse que poderían achegar información relevante ao estudo. Tal sería o caso das deputacións provinciais, a FEGAMP (Federación Galega de Municipios e Provincias) AGADER (Axencia Galega de Desenvolvemento Rural) ou aos responsables dalgúns plans comunitarios.

■ Así mesmo, realizáronselles entrevistas aos responsables de participación cidadá dos tres principais partidos políticos presentes na Comunidade galega e a unha agrupación de electores.

Para construír os indicadores que nos servirían de base para analizar o estado da participación cidadá e a cultura política en Galicia, configúranse na enquisa distintos bloques de información relacionados con: a Concellaría de Participación Cidadá, os regulamentos de participación cidadá, páxinas web, asociacionismo, orzamentos participativos, audiencias, etc.

Tal como mostra o cadro 1, o índice de resposta foi elevado e altamente significativo, tanto polo que ao universo de estudo se refire, xa que os 56 municipios que o compoñen representan o 67'76 % do conxunto da poboación de Galicia; como pola poboación representada polos 41 municipios dos cales obtemos resposta, que representa o 53'74% do total, o que nos permite dispoñer dun volume adecuado de información para elaborar indicadores e intentar darlles resposta ás principais preguntas formuladas.

Vemos, pois, que dos 56 municipios que compoñen a mostra, obtemos resposta de 41, o que representa un índice de resposta do 73'21%, e que supón un índice moi elevado, que nos achega unha importante evidencia empírica á hora de facer as correspondentes análises.

Cadro 1: Poboación enquisada					
	Poboación total de Galicia	Poboación dos municipios enquisados a enquisa	Poboación dos municipios que responden	Poboación dos municipios non enquisados non responden	Poboación dos municipios enquisados que
Cifras absolutas	2.695.880	1.772.851	1.448.894	1.246.968	323.958
%	100%	67'76%	53'74%	32'24%	18'27%

Da información obtida neste traballo de investigación, despréndese que a política de participación cidadá no ámbito municipal véñse desenvolvendo a través de diferentes mecanismos e estratexias que, máis alá das consultas electorais, tratan de facilitar a participación cidadá nos diferentes procesos da toma de decisións nas políticas públicas locais. Se ben, como sinala Navarro (2002), no caso español, a Lei de bases de ré-



xime local (LRBRL) e o Regulamento de organización, funcionamento e réxime xurídico das entidades locais (ROF) fixan uns mecanismos ou instrumentos mínimos a través dos cales os gobernos locais poden vehicular a participación cidadá, na práctica diaria poden observarse diferentes interpretacións desa normativa. A lectura que desta realizan os distintos equipos de goberno tradúcese en iniciativas dispaes, o cal conduce a diferentes tipos de participación en función do tamaño do municipio ou do partido político ao que pertence o alcalde, por citar dúas das variables que se mostran máis explicativas, como veremos ao longo deste traballo.

#### *Vías para a participación*

Os gobernos municipais poden adoptar numerosas iniciativas e procedementos para fomentar a participación dos cidadáns nos asuntos públicos e a súa inclusión nos procesos decisoriais. Navarro (Navarro, 2002) distingue, neste sentido, entre tres estratexias fundamentais: a organizativa, que se refire ao desenvolvemento dunha estrutura organizativa específica no seo da Administración; a normativa, que encontra a súa plasmación no regulamento de participación cidadá; e a relacional, que adoita concretarse na facilitación de apoio con respecto ás asociacións locais, así como a participación na toma de decisións ou a co-xestión de servizos.

Seguindo a anterior metodoloxía, inténtase analizar baixo qué estratexia –organizativa, normativa e relacional– se desenvolve a política de participación cidadá en Galicia.

#### **2.1. A Concellaría de Participación Cidadá (CPC) na estrutura organizativa municipal**

Parece pertinente analizar o rango que se lle concede á participación cidadá no esquema organizativo municipal tendo en conta o número de municipios que contan cunha Concellaría de Participación Cidadá; pero sen obviar –dados os obxectivos da nosa análise– así mesmo a relevancia da dita concellaría. A dita relevancia pode ser medida tanto desde o punto de vista dos recursos de que dispón, como do nivel de integración-exclusividade de que goce a concellaría dentro da estrutura organizativa do municipio (Navarro, 2002). Así, tal como nos mostra o cadro 2, vemos que de 12 municipios, o 29'26%, dispoñen dunha Concellaría de Participación Cidadá e os restantes municipios que din non contar con ela, só tres deles, o 7'31%, prevén a súa creación no caso de continuar gobernando o mesmo partido ou coalición.

**Cadro 2: Municipios que contan con CPC**

	SI	NON	NS/NC
Dispón de CPC	12 (29'26%)	29 (70'73%)	0
Está prevista a súa creación durante o próximo mandato	3	8	30

O número de municipios que teñen Concellaría de Participación non parece moi elevado e o mesmo ocorre se vemos o que ocorre nos seis grandes municipios de máis de 50.000 h. enquisados, onde só tres deles contan con Concellaría de Participación.

Cando non existe esta concellaría, a participación cidadá adoita adscribirse a algunha concellaría na meirande parte dos casos, ou tamén á propia alcaldía, tal como nos mostra o cadro 3. Os tres municipios nos que a participación aparece vinculada á alcaldía corresponden a municipios gobernados polo Partido Popular (PP).

**Cadro 3: Cando non existe concellaría ¿a quen está adscrita a participación cidadá?**

¿A quen está adscrita a part. cidadá?	A un concelleiro delegado	A unha xefatura administrativa	Á alcaldía	Outros / NS / NC
Nº de casos	9	2	3	15

Ao abordar a relevancia da Concellaría de Participación Cidadá (CPC) en función do eixe integración-exclusividade, constatamos que en todos os casos a dita concellaría está integrada con outros servizos, principalmente de carácter cultural, pero tamén de carácter social; de forma xenérica atopámonos cunha concellaría, ao fronte da cal figura un concelleiro-delegado, que asume habitualmente outras dúas áreas máis. Polo que aos recursos se refire, tanto a nivel orzamentario como no relativo aos recursos materiais e humanos, non parece que a participación cidadá sexa o elemento determinante da dotación da concellaría na que se encontra encadrada a participación.

Dentro da estrutura organizativa municipal parece, pois, que a participación non ocupa un lugar preponderante no organigrama nin na asignación de recursos. Isto maniféstase como certo independentemente do tamaño<sup>2</sup> do municipio, xa que no caso de Galicia o tamaño do municipio non se mostra como unha variable explicativa tan significativa como

<sup>2</sup> Cando falamos de tamaño do municipio, en realidade estámonos referindo ao volume de poboación.

noutros estudos previos (Navarro, 2002), tal como se observa no cadro 4, só a metade dos municipios galegos con máis de 100.000h. contan con CPC, e a mesma porcentaxe, 50%, obteriamos se incluímos a todos os municipios de máis de 50.000 h.; mentres que os de tamaño intermedio presentan unha porcentaxe do 60%, lixeiramente superior aos anteriores. Estas porcentaxes descenden de novo ao tratarse de municipios máis pequenos. O que pon de manifesto que as posibilidades de que o municipio conte cunha CPC son maiores nos intermedios cunha poboación entre 25.000 e 50.000h., dentro dun rango que vai de 12097 a 280116<sup>3</sup> h. para os que contan coa dita CPC.

Poboación	≤ 25.000h.	De 25000 a 50000h.	De 50000 a 100000h.	≥ 100.000h.	Totais
Número de municipios enquisados	30	5	4	2	41
Número de municipios con concellaría	6	3	2	1	12
% de municipios enquisados con concellaría	20	60%	50%	50%	

## 2.2 Os Regulamentos de Participación Cidadá (RPC) como elemento normativo da participación

Seguindo a Navarro, cabe pensar que os municipios que pretendan fomentar e facilitar a participación cidadá –especialmente os de maior tamaño– desenvolvan un marco normativo que canalice e simplifique as demandas dos cidadáns, e os RPC ou RPV (regulamentos de participación veciñal) parecen ser unha vía idónea para estes fins, non en van un número importante de municipios contan xa con RPC tal como vemos no cadro 5, case unha terceira parte dos municipios enquisados contan xa con RPC e outros 6, un 14'63%, teñen previsto crealo durante o próximo mandato.

	SI	NON	NS/NC
¿Dispón o municipio de RPC/RPV?	17 (30'35%)	24 (69'64%)	0
Está prevista a súa creación durante o próximo mandato?	6	10	13

<sup>3</sup> As Pontes de García Rodríguez, 12.097 h. e Vigo, 280.116 h.

Estes regulamentos, principalmente, veñen garantir o dereito de consulta á cidadanía; como sería o caso das intervencións nos plenos municipais, as intervencións nas comisións informativas ou a presenza nos consellos sectoriais, entre outros aspectos.

A meirande parte destes RPC foron creados ao longo dos anos 90, mentres que catro deles fórono polo último equipo de goberno. A creación dos RPC obedece a un interese por canalizar a participación, pero tamén parecen responder a unha vontade de desenvolvemento normativo da propia LRBRL.

O xurdimento dos RPC ten distinta orixe: ás veces son o resultado de reivindicacións do mundo asociativo ou sindical, e outras veces unha vía ou mecanismo que pon en marcha o municipio para canalizar a participación e satisfacer demandas de certos colectivos, a un custo razoable ou, incluso, reducido. Somos plenamente conscientes de que a orixe dos RPC pode condicionar tanto o seu contido como a súa aplicación posterior; pero cremos que hai outros dous elementos sumamente importantes para avaliar a calidade e o funcionamento deste marco normativo, como son a vontade política para a súa aplicación, a usabilidade e a adaptación continua ás necesidades da participación ou aos novos mecanismos que continuamente se poñen en marcha. Ante unha realidade que cambia continuamente e que dá lugar ao xurdimento de novas formas de participación, o marco normativo ten que adaptarse para darlle cabida ás novas formas que esta adopta para manifestarse.

No transcurso das entrevistas realizadas, puidemos constatar como moitos destes regulamentos eran papel mollado, ben por ser considerados un marco normativo obsoleto e non ser actualizados, ben por falta de vontade política na súa aplicación. Por isto, cremos que o que realmente resulta explicativo é o feito de que os RPC estean realmente adaptados ás necesidades do municipio así como das entidades e cidadáns aos que van destinados e á súa vontade política de aplicación. Sen vontade política entendemos que a vehiculación da participación cidadá a través deste marco normativo pode resultar complexa e dificultosa indistintamente do proceso de xénese dos regulamentos. Así mesmo, pensamos que uns RPC obsoletos e pouco adaptados ás realidades actuais poden actuar como un mecanismo desincentivador da participación; o que forza a busca doutros espazos de participación máis dinámicos e adaptados ás necesidades dos seus destinatarios.

### 2.3 Os consellos sectoriais

Os consellos sectoriais son descritos por Gomà e Font (Font, 2001: 62) como un instrumento de base asociativa «cuya finalidad es establecer un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles» e é o

mecanismo máis común «el de un consejo o comisión que cuenta generalmente con algún tipo de representación municipal y con los representantes de colectivos definidos, sea por intereses sectoriales o por criterio territorial». Tendo estes consellos «un carácter de mecanismo estable, con una determinada composición y periodicidad de las reuniones y atribuciones muy cambiantes según los casos». Definidos nestes termos, ao noso entender, os consellos sectoriais participan tanto dalgunhas das propiedades das estruturas organizativas como dos marcos normativos, en tanto que forman parte da estrutura organizativa municipal cunha composición estable e un número mínimo de reunións anuais, e á vez, configuran un marco de actuación estable onde encontra cabida a participación cidadá de base asociativa.

Tal como sinalan estes autores, estes instrumentos de base asociativa actúan cunha lóxica ou temática sectorial ou territorial e poden adoptar distintas denominacións, e son as máis comúns as de consellos, comisións, mesas ou foros. Poden ter funcións moi diversas, e son as máis habituais o seguimento de políticas públicas concretas do sector de referencia.

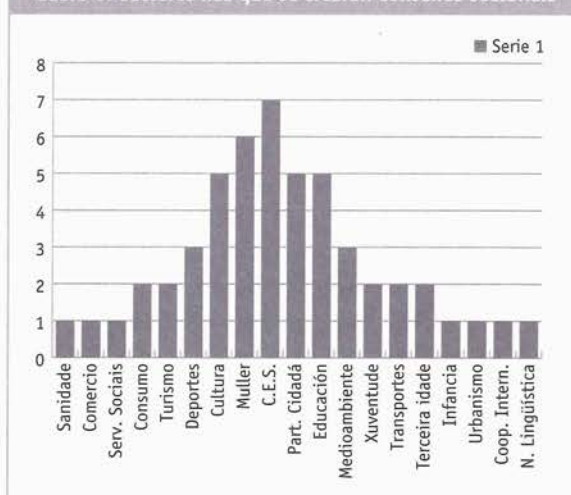
No caso concreto de Galicia, pódese dicir que a lóxica territorial non está aínda implantada, aínda que nalgúns dos grandes municipios da comunidade empézanse a dar pasos nese sentido, como sería o caso de Pontevedra coa creación recente de consellos territoriais ou a existencia de consellos de participación veciñal ou a presenza de consellos parroquiais. Mentres que si o está a lóxica sectorial e en función do tamaño do municipio, pois poderíase dicir que, salvo casos excepcionais, o número de consellos sectoriais en funcionamento está directamente correlacionado co tamaño do municipio. Así, o volume de poboación maniféstase como a variable que mellor nos explica a existencia ou inexistencia dos consellos, así como da súa contía; pero con todo e a pesar de ser a máis relevante, non é a única, xa que hai outros elementos como son a situación xeográfica, a estrutura da poboación ou a importancia do compoñente rural, que tamén se mostran como elementos explicativos en certos municipios.

Dentro dos consellos sectoriais pódense observar distintos aspectos que nos dan unha idea aproximada do seu funcionamento e funcionalidade, como poden ser as áreas ou sectores nos que foron creados, a súa composición, o número de reunións mínimas anuais, os temas que se van tratar e as funcións que teñan encomendadas en referencia a eses temas; e é talvez isto último o que acaba tendo unha especial relevancia, posto que se as súas funcións son informativas, consultivas, de proposta e debate pero non vinculantes como é habitual, na medida en que unha parte destas propostas non se acaben traducindo en actuacións concretas, poden acabar por non cumprir as expectativas dos participantes nos ditos consellos, co que fracasarían como mecanismo de participación, xa que as

entidades representadas no consello acabarán buscando vías máis dinámicas para canalizar os seus intereses e influír na toma de decisións co obxectivo de buscar solucións ás súas demandas. Se un dos principais obxectivos da participación é influír na toma de decisións, para non defraudar as expectativas xeradas parece adecuado asumir certo grao de vinculación cos acordos acadados, cando menos, cos acordos logrados por consenso.

No caso de Galicia, tal como nos mostra o cadro 6, encontrámonos cunha distribución unimodal polo que se refire aos sectores nos que os ditos consellos foron creados, mentres que a súa composición e o número mínimo de reunións previstas ao ano –que podería ser un bo índice do funcionamento e operatividade– presentan unha elevada variabilidade (de unha a seis reunións anuais) que dificulta a súa condensación nalgún estatístico minimamente representativo. Se analizamos o número de consellos por municipio (cadro 7), atopámonos cun elevado grao de asociación entre o número de consellos e o tamaño do municipio tal como dicíamos máis arriba.

Cadro 6: Sectores nos que se crearon consellos sectoriais



Cadro 7: Número de consellos e tamaño do municipio

Poboación	≤ 25.000h.	De 25000 a 50000h.	De 50000 a 100000h.	≥ 100.000h.	Totais
Nº de municipios enquisados	30	5	4	2	41
Nº de municipios con consellos sectoriais	9	3	4	1	17
Nº total de consellos	22	6	14	13	55
Media de consellos por municipio	2'44	2	3'5	7'5 <sup>4</sup>	3.23

<sup>4</sup> Dos dous municipios de máis de 100.000h. enquisados, só un deles conta con consellos sectoriais, mentres que o outro adoptou un sistema organizativo distinto para canalizar a participación de base asociativa.

Observamos que o 58'53% dos municipios non dispoñen de ningún consello sectorial en funcionamento nin declaran intención de crealo no próximo mandato. O tamaño do municipio parece condicionar tanto a existencia dos citados consellos como o seu número, tal como indican as medias aritméticas calculadas en función do tamaño dos municipios. Destes consellos hai un número significativo que poderíamos estimar nun 20%, cunha operatividade mínima ou nula mentres que o resto se revelan como operativos, cunhas funcións que son basicamente informativas e consultivas, sen ben en certos casos poden ser asumidas polo equipo de goberno converténdoas en vinculantes.

## 2.4 Mecanismos de participación cidadá de base individual

### *Participación na elaboración dos orzamentos municipais*

Dos municipios enquisados, seis deles declaran levar a cabo actualmente iniciativas encamiñadas a facilitar a participación dos cidadáns na elaboración dos orzamentos municipais, en todos os casos trátase de municipios de tamaño reducido (menos de 50.000h.). A dita participación é xeralmente de base asociativa, aínda que nalgúns ocasións permíttese a participación individual. Esta participación desenvólvese por dúas vías: remitindo o documento orzamentario ao movemento asociativo en xeral –ou ás AAVV (asociacións de veciños) en exclusiva– e mediante a realización de reunións con estas entidades, nas que se formulan propostas de priorización do gasto en obras e inversións. En dous dos municipios enquisados realízanse reunións previas á elaboración do documento orzamentario para coñecer as necesidades da poboación.

En todo caso, entendemos que estas experiencias non poden encadrarse dentro das experiencias relacionadas cos *orzamentos participativos* desenvoltas en varias cidades españolas e recollidas por Font (Font, 2001), Subirats (Subirats *et al*, 2001) e Blanco e Gomà (Blanco e Gomà, 2002) entre outros, e moito menos cos procesos de orzamentos participativos desenvoltos en diferentes cidades brasileiras. A práctica inexistencia da participación de base individual, a imposibilidade de asignar recursos orzamentarios, aínda que sexa de contía mínima, e a nula institucionalización destes procesos converten a estas iniciativas nunha práctica onde os equipos de goberno municipais gozan dun elevado grao de discrecionalidade. Estas experiencias poden ser o xerme de procesos participativos de base máis ampla e máis institucionalizados, pero que na actualidade parece aventurado encadralos dentro dos procesos de participación relacionados cos orzamentos participativos.

### Audiencias

Non se detectou ningún caso no que se realicen audiencias regulares e periódicas nas que os cidadáns poidan manifestar as súas queixas, propostas e suxestións aos responsables municipais. Desde os municipios consultados enténdese que tanto os cargos políticos como unha parte dos técnicos municipais están sempre a disposición dos cidadáns –coas limitacións propias da axenda– para recibir as propostas e peticións dos cidadáns.

### Teléfonos de información municipal 010

Só os dous municipios de maior tamaño dispoñen dun teléfono de información municipal xeral. Estes teléfonos, dunha forma xenérica, posibilitan a participación dos cidadáns a través de consultas realizadas polos propios municipios ou a iniciativa dos propios cidadáns mediante suxestións, queixas, denuncias e outros trámites diversos. Estes teléfonos non son gratuítos en ningún dos casos e o custo da chamada é xeralmente a prezo de chamada local ou ben lixeiramente superior. Nun municipio dispoñen dun *teléfono verde* gratuíto para todo o relacionado co medio, que é amplamente utilizado e a través do cal os cidadáns lle presentan ao municipio temas diversos, máis alá dos estritamente ambientais.

### Consultas puntuais e mecanismos ad hoc

Á marxe das que veñen establecidas por vía normativa, os municipios galegos enquisados realizaron diversas consultas sobre a situación de equipamentos ou o uso de espazos públicos, tal como mostra o cadro 8 e, nalgún caso, en máis dunha ocasión polo último equipo de goberno.

Cadro 8: Consultas puntuais aos cidadáns

Consultas puntuais sobre:	Situación de equipamentos	O uso dun espazo público	Outros
Nº de casos	9	7	11*

(\*) Principalmente os temas de consulta foron: infraestruturas, melloras sanitarias e temas culturais e deportivos.

Dos nove municipios que fixeron uso deste tipo de recurso, oito deles son de pequeno tamaño, cunha poboación inferior a 25.000h. e un de tamaño intermedio. O cal parece obedecer tanto aos custos e organización necesaria para poñer en marcha unha iniciativa deste tipo, moito máis fácil de asumir en pequenas poboacións, como á maior planificación dos equipamentos e espazos públicos nas cidades de maior tamaño.



### Páxina web

Dos 41 municipios enquisados 34 (82'92%) dispoñen de páxina web, a maioría delas son de carácter estático e informativo e son menos aquelas nas que se poden realizar diversos trámites e obter información relacionada coa participación cidadá tal como mostran os cadros 9-1 e 9-2.

O feito de dispoñer dun Web propio depende tamén do tamaño do municipio, así vemos que os sete municipios que non dispoñen dela son todos menores de 25.000h. pero ademais, os Webs dos municipios de maior tamaño presentan unha maior funcionalidade e ofrecen maiores servizos e máis canles para a participación.

Cadro 9-1: Contido das páxinas web municipais			
No Web poden realizarse:	Trámites diversos	Suxestións, propostas e queixas	Outros
Nº de casos	11	23	7*

(\*) Basicamente, foros, chats, enquisas e consultas virtuais.

Cadro 9-2: Contido das páxinas web municipais			
No Web municipal pódese atopar información relativa a	Consellos sectoriais	RPC/RPV	Asociacións
Nº de casos	9	10	17

A participación telemática é un mecanismo participativo de base individual que pode posibilitar experiencias participativas de teledemocracia ou democracia directa, pero que lles require uns determinados recursos –tanto materiais como formativos– aos cidadáns que pretendan usar esta vía e ao non dispoñer deles o conxunto da poboación, a teledemocracia convértese nun instrumento de participación moi pouco igualitario.

Nos municipios analizados non se observaron casos de teledemocracia (tampouco de democracia directa a través de referendo) e só dous deles realizáronlles algún tipo de enquisa aos cidadáns a través deste medio. O resto de Webs son basicamente de carácter informativo á vez que actúan como un *telebuzón* ou xestor de correo electrónico de queixas e suxestións. Algunhas delas tamén se poden realizar trámites administrativos.

## 2.5 Outros mecanismos de participación cidadá

### a) *Plans comunitarios*

No conxunto dos municipios enquisados, tres deles –os de maior volume de poboación– contan con plans comunitarios en funcionamento, (dous en Vigo, un na Coruña e un en Santiago) que funcionan cunha importante marxe de autoxestión e coa colaboración municipal no financiamento e cesión de equipamentos, na meirande parte dos casos.

### b) *Outros mecanismos innovadores de participación*

Se por mecanismos de participación innovadores entendemos a Axenda 21 Local, os núcleos de intervención participativa, a mediación, a participación dos cidadáns na avaliación de servizos públicos ou a coxestión e codecisión (Font 2002); podemos dicir que nos municipios da Comunidade autónoma galega non atopamos experiencias deste tipo suficientemente implantadas. Só nos atopamos con pequenas parcelas de coxestión en relación cos plans comunitarios ou algún caso no que as entidades de carácter asociativo xestionan unha parte do orzamento de cultura, xeralmente unha parte do destinado a festexos e celebracións. En relación coa Axenda 21 Local empezáronse a desenvolver algunhas iniciativas nun pequeno grupo de municipios que, polo momento, non son máis ca un intento de aproximación ao tema.

Neste sentido, pódese concluír, pois, que a Administración local en Galicia non é innovadora no que a instrumentos de participación se refire, se ben os grandes municipios están dando algúns pasos nese sentido.

## 2.6 Partidos políticos e participación cidadá

Dado que o tamaño do municipio se manifestou como unha variable pouco explicativa á hora de analizar a posta en práctica de mecanismos de participación cidadá, nesta alínea pretendemos analizar o comportamento dos principais partidos políticos responsables dos gobernos locais en Galicia para ver en qué medida poden estes partidos contribuír a explicar as iniciativas e instrumentos de participación postos en marcha na Comunidade galega ata o día de hoxe. Para isto, utilizaremos tres indicadores: o índice de resposta á enquisa remitida, a qué entidade política pertence o alcalde cando o municipio conta con Concellaría de Participación Cidadá e qué partido se responsabiliza da participación cidadá nos gobernos de coalición.

a) *Índice de resposta á enquisa realizada como indicador de sensibilidade*

Tal como mostra o cadro 10, os índices de resposta á enquisa enviada foron: PP, 51'58%; PSOE, 82'35% e BNG, 83'33%, o que nos mostra unhas diferenzas significativas entre o PP e os outros dous partidos.

**Cadro 10: Índice de resposta ás enquisas realizadas en función da entidade política que goberna nos municipios enquisados**

	PP	PSOE	BNG	Outros	Total
Enviados	27 (48,21%)	17 (30,35%)	6 (10,71%)	6 (10,71%)	56 (100%)
Contestados	14 (51,85)	14 (82,35)	4 (66,66)	5 (83,33)	37 (66'07)

PP = Partido Popular

PSOE = Partido Socialista Obreiro Español

BNG = Bloque Nacionalista Galego

Vemos que o índice de resposta do PP é o máis baixo de todos cunha diferenza porcentual de máis de 30 puntos, respecto do maior índice de resposta que presenta o PSOE, e 15 puntos por debaixo da media do conxunto dos partidos.

Interpretamos estes datos como un primeiro indicador de sensibilidade en relación co tema da participación cidadá, dadas as diferenzas nos índices de resposta para cada partido.

b) *Entidade política á que pertence o alcalde e existencia de Concellaría de Participación*

Se observamos a qué partido ou entidade política pertence o alcalde nos municipios que dispoñen dunha Concellaría de Participación Cidadá (cadros 11-1 e 11-2 e 11-3), vemos que, de novo o PP figura a unha distancia significativa dos outros dous partidos, tanto en valores absolutos como porcentuais.

**Cadro 11-1: Concellaría de Participación e equipo de goberno municipal**

Entidade política á que pertence o alcalde	PP	PSOE	BNG	OUTROS	Totais
Total de municipios gobernados por cada E.P.	14	16	6	5	41
Dispón de Concellaría de Participación Cidadá	1	6	3	2	12
Proporción de municipios con Concellaría de Participación	7'14%	37'5%	50%	40%	29'26%

Se incorporamos aqueles municipios que declaran ter prevista a creación da dita concellaría no próximo mandato, os resultados non presentan variacións significativas:

Entidade política á que pertence o alcalde	PP	PSOE	BNG	OUTROS	Totais
Total de municipios gobernados por cada E.P.	14	16	6	5	41
Dispoñen de concellaría ou teñen previsto creala no próximo mandato	3	7	3	2	15
Proporción de municipios con Concellaría de Participación	21,42%	43'75%	50%	40%	39'58%

O que de novo mostra unhas prácticas claramente diferenciadas entre os diferentes partidos ou entidades políticas, e é de novo o PP o partido que presenta porcentualmente as cifras máis baixas.

	PP	PSOE	BNG	OUTROS	Totais
Total de municipios gobernados por cada E.P.*	14	16	6	5	41
Concellaría de Participación	1	6	3	2	12
RPC o RPV	3	7	6	1	17
CSPC**	0	0	4	1	5

(\*) E. P. = entidade política.

(\*\*) CSPC = consello sectorial de participación cidadá.

Nos cadros 11-3 e 11-4 pódese comprobar que o BNG mostra unha maior vinculación coa participación cidadá tal como demostran as cifras, claramente diferentes ás do resto dos partidos. Do cadro 11-3, tamén cabe destacar que dos cinco municipios que contan cun Consello sectorial de participación cidadá (CSPC), catro deles están gobernados polo BNG.

	PP	PSOE	BNG	OUTROS	Totais
Concellaría + RPC	0	4	3	1	8
Concellaría + CSPC	0	0	2	1	3
CSPC + RPC	0	0	4	1	5
CSPC + RPC + Concellaría	0	0	2	1	3

### *c) Participación e gobernos de coalición*

Por último, temos outro indicador importante como é quén asume a participación nos gobernos de coalición, e aquí atopámonos tamén cun dato relevante, xa que dos cinco municipios enquisados gobernados en coalición e que contan cunha Concellaría de Participación Cidadá, en catro casos a concellaría é asumida polo BNG –aínda cando en tres deles o BNG non é o partido encargado de formar goberno– e no outro caso é asumida por unha agrupación de electores.

En conxunto, tal como demostran os datos ata aquí expostos, parece evidente que o BNG mostra unha maior sensibilidade pola participación cidadá en xeral, lixeiramente maior que a mostrada polo PSOE e amplamente maior á que mostra o PP. Estes datos deben ser matizados polo feito de que BNG e PSOE son os partidos que, en coalición ou en solitario, gobernan nos municipios de maior tamaño, onde parece lóxico que os mecanismos de participación se encontren máis desenvolto e diversificados.

A partir da análise da información recollida no presente estudo pódese dicir que, en contraposición a outros estudos (Font, 2001), certos partidos mostran unha maior sensibilidade e preocupación pola participación dos cidadáns máis alá das consultas electorais. Algúns partidos intentan manter activa esa participación ao crear unidades e espazos de participación e debate mentres outros seguen promovendo e mantendo unha relación co cidadán baseada nos vellos patróns clientelares e personalistas.

## **3. Cultura política e participación cidadá**

A posta en marcha de políticas participativas, como proceso de innovación política, indubidablemente vai entrar en conflito cos hábitos políticos da sociedade galega, debido á pervivencia nela de numerosos trazos tradicionais.

A dependencia cara á autoridade goberamental, o familismo ou o fatalismo –trazos característicos do modelo de comunidade tradicional–, continúan en boa medida exercendo como substrato na identificación política dos galegos. Pese á necesaria superación das explicacións que identifican a Galicia na súa totalidade como unha cultura política pre-democrática, a desestruturación e a invertebración social continúan sendo notas características do substrato político dos galegos; e é neste sentido no que a realidade democrática pode ser cualificada de precaria.

Se ben é certo que nos centros urbanos o comportamento político, e presumiblemente a cultura política, afástanse notablemente do modelo tradicional –un exemplo disto pode ser o resultado da última consulta electoral a nivel municipal–; non sería menos certo que a precariedade e

a dependencia seguen sendo notas diferenciais da sociedade civil galega. O intercambio coa Administración continúa sendo desigual e xerárquico e para unha boa parte da cidadanía as políticas públicas municipais continúan sendo percibidas como favores de tipo persoal.

A permanencia do dispositivo clientelar ten unha incidencia innegable sobre a cultura política. Os gobernantes proceden en numerosas ocasións ao intercambio de favores por votos, ao tempo que xeran unha cultura de clientela e subordinación. As distintas axudas, subvencións e convenios tenden a operar de maneira arbitraria e desigual; por isto, a necesidade dun municipalismo máis innovador e participativo atópase na base da modernización de Galicia. As experiencias participativas carecerían de sentido se non demostrasen unha capacidade de transformación substantiva das condicións de vida da cidadanía (Blanco e Gomà, 2002, p. 38).

O cambio de paradigma de goberno estase producindo en Galicia de maneira progresiva, aínda que coa lentitude derivada das inercias do seu sistema político e as notas diferenciais que se refiren á cultura política, pois os cambios non se reducen a aspectos meramente organizativos ou instrumentais, senón que remiten en último termo a aspectos de carácter cultural. Necesítase de importantes transformacións tanto a nivel cuantitativo como, sobre todo, a nivel cualitativo, relativas á participación efectiva nos procesos decisionais.

O modelo tradicional de goberno vai abrindo paso a novas vías participativas, que, aínda que de maneira incipiente, coexisten coas lóxicas representativas nun marco de tensións e complementariedades<sup>5</sup>.

Unha vez realizadas as sétimas eleccións locais plenamente democráticas desde o ano 1979, podemos constatar a vixencia dunha serie de características, como a vertebración das organizacións partidarias en relación con redes clientelares ou o peso dos liderados locais, que queda reflectido na continuidade dos apoios a aqueles independentemente da lista da que formen parte; dinámicas estas que se unen a outras notas diferenciais do sistema político galego, como a posición preponderante das deputacións provinciais.

Convén sinalar, non obstante, que a identificación de Galicia coa imaxe dun mundo tradicional que se instalou en boa parte do imaxinario colectivo –imaxe que se sustenta en tópicos extraídos do modo de vida precapitalista, cun sistema social que xiraba en torno á aldea e á parroquia, ao traballo dirixido cara ao autoconsumo no mar e no campo e á estreita relación coa natureza– de ningún xeito se corresponde coa rea-

---

<sup>5</sup> A medida que aumenta a educación e a formación política da poboación e que os suxeitos desexan ter unha maior presenza na toma das decisións que lles afectan, estes incorporan estratexias de acción máis directas sobre o poder político (Sabucedo *et al.*, 1992: 149).

lidade da maior parte da poboación de Galicia. Diversos factores como a idade, o hábitat ou o capital cultural fan que resulte inviable todo intento de aglutinar as posibles acepcións da identidade galega.

A análise dos compoñentes da abstención en Galicia dá conta dos cambios operados nos últimos anos. Así, se ben nos primeiros anos do período democrático os elevados niveis de abstención electoral de Galicia identificábanse coa presenza de trazos premodernos; o groso da abstención na actualidade encóntrase situado nas cohortes máis novas e responde a un perfil urbano (Rivera *et al.*, 2003).

Trátase de mozos que non atopan satisfacción no sistema vixente para as súas necesidades e que, en numerosas ocasións, buscan implicarse en formas de participación política que desafían as elites. Isto viría condicionado, entre outros factores, polo comportamento dos principais protagonistas da vida política galega, partidos e líderes; ou polas propias redes de recrutamento dos grupos políticos.

A poboación xuvenil galega concédelles unha maior relevancia aos valores postmaterialistas ca aos materialistas. Así, encontrámonos con que os sectores tradicionais conviven en Galicia con outros que se poderían identificar coa asunción de valores identificados co postmaterialismo. Resulta manifesto que para uns e outros a apertura de canles participativas resulta funcional para a mellora da súa percepción do sistema actual. No primeiro caso, por canto permite contrarrestar a desconfianza cara ao poder político (desconfianza pasiva, que de ningún modo se traduce en accións concretas que conduzan a melloras). No segundo caso, a participación cidadá opera como alternativa ante a perda de importancia das vías de participación tradicional, que ten o seu reflexo na baixa militancia partidista, as baixas cotas de afiliación sindical e a elevada abstención electoral. Resulta funcional, sobre todo para aqueles sectores máis desconformes, que buscan a apertura de canles alternativas aos partidos políticos que lles possibiliten intervir directamente na toma de decisións políticas. En ambos os dous casos permite, pois, incrementar as capacidades políticas dos cidadáns.

Se alguén se atopa de maneira reiterada en situacións sociais nas que a súa voz ten peso nas decisións, haberá máis posibilidades de que xere un sentido xeral de competencia; é por isto que os procesos decisionais que permiten unha maior implicación cidadá contribúen ao asentamento dunha cultura política democrática. Isto vese reforzado polo feito de que os canais de comunicación de carácter local son os que presentan unha maior capacidade de modificación das actitudes dos cidadáns.

Polo que se refire ao sistema de partidos de Galicia, caracterizado pola hexemonía do PP, considérase que as súas bases se asentaron no ano 1989, ano no que o dito partido acadou a maioría absoluta nos comicios autonómicos. Outra característica destacable para os efectos da nosa análise

é a masiva incorporación de voto ao BNG nas últimas consultas electorais, que se debe en boa medida á progresiva moderación do seu discurso.

A ampliación da base do BNG deriva necesariamente en tensións organizativas e en dificultades no momento de implementar as políticas públicas. Neste sentido, se seguimos a explicación que ofrece Navarro, quen considera que a oferta de oportunidades de participación esta suxeita a prácticas de oportunismo político, poderíamos establecer unha conexión entre as dificultades de implementación das políticas e o feito de que os municipios nos que goberna o BNG recorran con frecuencia a mecanismos de participación cidadá.

### 3.1 O asociacionismo en Galicia

A tardanza de Galicia na experimentación do proceso modernizador, a relativa importancia que continúa mantendo o sector primario ou a latencia do referente rural nas cidades galegas son aspectos que condicionan claramente a cultura política dos galegos e, conseguintemente, as bases de lexitimidade do sistema político.

Nos contextos de tipo tradicional as formas de autoridade aparecen, de maneira xeral, pouco diversificadas e as funcións do liderado local tenden a reflectirse en fórmulas de mediación de tipo caciquil, que intentan concentrar nun ou en poucos axentes o poder susceptible de ser mobilizado desde a comunidade local tradicional (Bouzada, 1995). O factor persoal adquire ademais unha relevancia fundamental na orientación do comportamento electoral.

Se ben no ámbito español o número de estudos existentes sobre asociacionismo é limitado, isto acentúase aínda máis no caso de Galicia. Ademais, mentres que noutros ámbitos da realidade española os analistas están inmersos desde hai anos no estudo da reconversión do movemento asociativo, en Galicia a debilidade do tecido asociativo continúa sendo o principal obxecto de análise.

A sociedade tradicional e o asociacionismo diversificado aparecen como dous polos distantes. Con todo, pese ao feito de que as asociacións tendan a mostrar unha vocación urbana, isto non implica a carencia deste tipo de institucións en distintos municipios do rural galego, senón a plasmación en formas diferentes, como por exemplo as *comunidades de montes*.

Se analizamos as características e densidade do tecido asociativo en Galicia, podemos apreciar a convivencia entre organizacións premodernas e posmodernas e o progresivo incremento destas últimas.

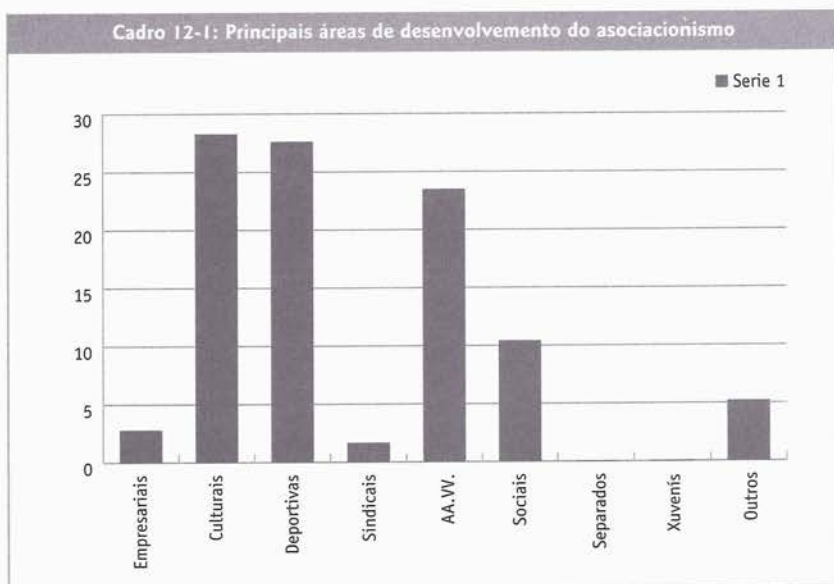
Entre as asociacións de creación máis recente apréciase, ademais, un cambio de estratexia, que fai que se aproximen máis ao modelo de organización prestadora de servizos, ao tempo que se abandona o modelo da militancia activa. En calquera caso, a porcentaxe de persoas que nunca participaron nunha actividade de tipo asociativo é en Galicia moi elevado.



O movemento asociativo nas cidades ten como fenómeno precursor xeralmente o movemento veciñal<sup>6</sup>. Na actualidade as AA.VV. adaptáronse a un novo modelo organizativo no que, xunto ás reivindicacións tradicionais, se incorporaron, no primeiro plano, os problemas de convivencia e desenvolvemento cultural nas cidades.

O movemento veciñal ten varios puntos débiles que mellorar: lograr máis participación das persoas que acoden ás asociacións; evitar o protagonismo dalgunhas directivas; formar aos seus integrantes, directivos e técnicos de xestión; e reducir a incapacidade de obter recursos propios.

Pese á dificultade de atoparmos datos fiables relativos ao asociacionismo en Galicia, podemos concluír que, para o total da mostra de municipios, no relativo ao número e tipo de asociacións rexistradas –nos cales non se encontran incluídos os de maior tamaño–, a maior porcentaxe de asociacións correspóndese, como figura no cadro 12-1, coas asociacións culturais (28'29%), seguido das deportivas (27'63%) e, a continuación, das asociacións de veciños (23'50). A bastante distancia encóntanse as asociacións sociais (10'43%) e as empresariais (2'81%). Mentres que as asociacións xuvenís ou as de separados e divorciados aparecen nun número moi reducido de casos.



<sup>6</sup> Así, por exemplo, en Vigo cando se pon en funcionamento o Rexistro de asociacións do municipio no ano 87 a maior parte das asociacións que se rexistran son asociacións de veciños (AA.VV.).

O eixe vertical representa a porcentaxe de asociacións por área ou temática sobre o total de asociacións no conxunto dos municipios enquisados.

Na categoría «outros», que conta cunha porcentaxe do 5'21%, pese á heteroxeneidade da súa composición, encontramos diversos tipos de asociacións que aparecen con relativa frecuencia, como as asociacións de axuda a mulleres, as recreativas, as ecoloxistas ou as relixiosas, entre outras.

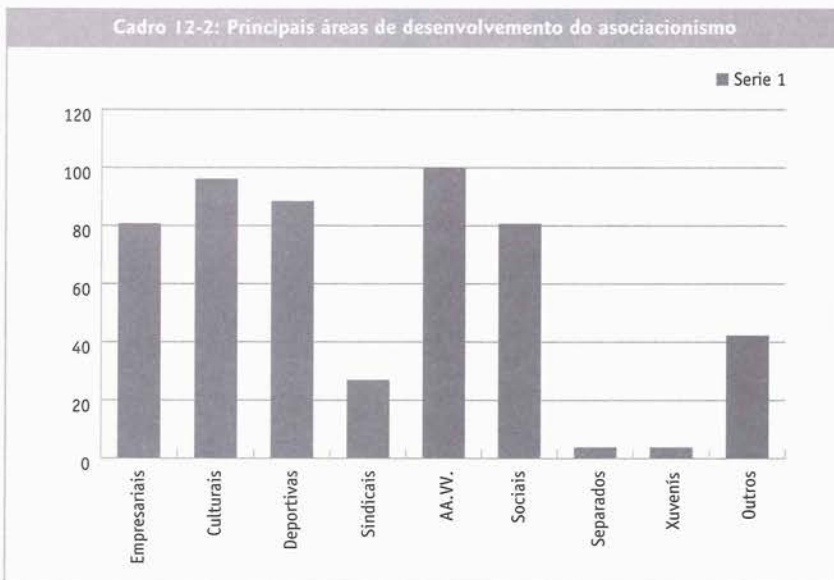
Aínda que tamén no relativo ao nivel de operatividade das asociacións existentes resulta difícil obter datos definitivos, encontramos, baseándonos nas respostas obtidas, que a porcentaxe de asociacións non operativas sobre o total sería do 5,94%.

Unha perspectiva de análise diferente en relación ás áreas de desenvolvemento do asociacionismo consiste en ver qué porcentaxe dos municipios estudados conta cos distintos tipos de asociacións.

Encontramos que o tipo de asociacións presentes nun maior número de municipios son as asociacións de veciños, pois o 100% de municipios conta con asociacións deste tipo. A continuación figuran as asociacións culturais, presentes no 96'15% dos municipios; seguidas das deportivas, cun 88'46% ; e as empresariais e sociais, que aparecen ambas as dúas no 80'76% dos casos.

A categoría *outros* figura a continuación, cun 42'30% de municipios que afirman contar con outro tipo de asociacións que non se inclúen nas categorías ás que nos referimos.

O eixe vertical representa a porcentaxe de municipios que contan coas asociacións que figuran no eixe horizontal.



Para coñecer o estado de saúde do asociacionismo e a súa relación cos municipios, parece útil analizar os mecanismos de colaboración do municipio coas asociacións rexistradas. No caso de Galicia, as principais vías de apoio son, neste sentido, a cesión de equipamentos, a información ou asesoramento e o apoio financeiro.

Para o total de municipios enquisados, encontramos, como mostra o cadro 13, que a porcentaxe de municipios que declaran colaborar co tecido asociativo a través do apoio financeiro (89,28%) é lixeiramente superior á de aqueles que manifestan dar apoio ás asociacións mediante o asesoramento ou a cesión de equipamentos, onde se dá unha coincidencia na porcentaxe de municipios que afirman colaborar a través destes dous mecanismos (82,14% en ambos os dous casos).

Vías de apoio ás asociacións	Información e asesoramento	Apoio financeiro	Cesión de equipamentos	Outros
%	82'14%	89'28	82'14%	28'57%*

(\*) Outros apoios ao asociacionismo: cooperación na organización de actividades.

O 28'57% dos municipios enquisados manifesta colaborar coas asociacións a través doutras vías, o cal adoita concretarse na maior parte dos casos na cooperación na organización de diferentes actividades das asociacións.

Encontramos que a presenza simultánea dos tres mecanismos de colaboración que identificamos como máis frecuentes –asesoramento, apoio financeiro e cesión de equipamentos– aparece en 19 dos municipios enquisados.

Polo que se refire á existencia dalgún tipo de servizo para a organización ou promoción do voluntariado, o 78'57% dos municipios enquisados afirman dispoñer dalgún servizo deste tipo.

Encontramos, así mesmo, 15 casos nos cales a existencia dos tres mecanismos de colaboración máis frecuentes coas asociacións se dá de maneira simultánea á presenza dun servizo ou programa de promoción do voluntariado.

A precariedade económica é unha das características da maior parte das asociacións en Galicia. Isto vai unido de forma inequívoca á falta de unión, ao localismo e tamén, como causa e consecuencia, á falta de experiencia e á dependencia económica das administracións públicas. Algúns dos trazos que, de maneira xenérica, definen o noso tecido asociativo son, pois, a escaseza de medios, a deficiencia na formación xerencial asociativa, a escasa cooperación interasociativa, a politización das fede-

racións e a reducida clarificación e publicitación dos obxectivos e proxectos das distintas asociacións.

É no caso dos municipios máis grandes onde podemos achar o maior número de accións de cooperación por parte do concello coas asociacións. Predominan as vías de colaboración encamiñadas a darlles formación e acceso á información ás asociacións. Podemos referirnos, neste sentido, á existencia de servizos de asesoramento técnico e xurídico, á organización de cursos a medida para as entidades que os demanden, á informatización e á conexión en rede das entidades veciñais ou á creación de guías que conteñen bibliografía relacionada co sector asociativo, entre outras accións. Non obstante, hai que dicir que a maior parte dos municipios galegos son alleos a este tipo de iniciativas.

Na liña do apuntado no parágrafo anterior, e tendo en conta o que sucede noutros contextos, poderíase apuntar que aspectos como: dotar ás asociacións de maior autonomía económica fronte á Administración, fomentar as relacións entre as distintas asociacións a través do intercambio de ideas, servizos ou equipamentos e incrementar por parte da Administración o asesoramento e a información ás entidades, entre outras accións, poden ter efectos positivos importantes de cara a un maior fortalecemento do tecido asociativo.

Na estrutura organizacional das asociacións cívicas estanse producindo unha serie de transformacións derivadas dos cambios experimentados pola sociedade galega. As entidades asociativas de tipo tradicional, como serían as comunidades de montes, perden preponderancia, e no seu lugar, como vimos, cobran progresivo protagonismo outro tipo de asociacións, como as de tipo cultural e social ou outras –aínda que de maneira máis incipiente– como as ecoloxistas.

O feito asociativo caracterízase, en calquera caso, pola extrema complexidade e a súa análise tanto a nivel cuantitativo como cualitativo resulta extremadamente dificultosa. Máis alá das taxas de asociacionismo encóntrase a significación última do fenómeno, derivada do feito de que individuos de procedencias heteroxéneas se adhiran ás asociacións por motivos claramente diferenciados. En calquera caso, o protagonismo que o sector acada é cada vez maior, ao tempo que cada vez se amplían máis os ámbitos da vida social que abarca; o cal dá mostras da evolución da sociedade galega.

## 4. Conclusións

Ao longo do presente traballo quedou patente que a participación cidadá en Galicia non acadou aínda a madurez esperada, os mecanismos de participación non se atopan suficientemente implantados e –cando existen– son basicamente de base asociativa mentres que non se conta con mecanismos de participación de base individual –ou mixta– de relevancia e tampouco nos encontramos con iniciativas innovadoras.


Percibimos un escaso interese en incorporar e utilizar os diferentes mecanismos de participación na xestión pública local, tanto no que se refire ao deseño das políticas como aos procesos de implementación destas políticas. Incluso nos procesos de planificación estratéxica (Cernadas, 2000) a participación cidadá non parece desempeñar un papel relevante.

O tamaño do municipio, o partido político encargado do goberno municipal e o maior grao de poboación urbana fronte á rural, preséntanse como as principais variables explicativas do desenvolvemento da participación, sen esquecer o baixo índice de asociacionismo e certos casos nos que nos podemos encontrar con outras variables específicas. Non obstante, o feito que de moitas das iniciativas se desenvolveran durante o último mandato dos actuais equipos de goberno permítenos ser optimistas de cara ao futuro da participación na Administración local galega.

Tal como ocorre noutros lugares, os gobernos locais en Galicia parece que optaron claramente por favorecer os mecanismos de participación de base asociativa fronte aos mecanismos de base individual. Aos gobernos resúltalles sempre máis fácil interactuar con grupos organizados con capacidade para incidir e mobilizar, que facelo con cidadáns individuais que só se representan a si. Vemos que mentres os consellos, mesas ou foros sectoriais se encontran implantados en moitos municipios, non ocorre así cos mecanismos de participación de base individual. Dos sete grandes municipios, seis deles contan con consellos ou mesas sectoriais e tres contan con plans comunitarios coxestionados por entidades e outros recorren ás asociacións para a xestión de determinadas actividades ou centros cívicos.

Pero a participación de base asociativa parece non atoparse no seu mellor momento. É perfectamente coñecida a tendencia dos gobernos a favorecer a participación das asociacións ideoloxicamente máis próximas sen ter en conta a súa representatividade. Ademais, o propio sistema asociativo non está exento de problemas, desde o baixo número de afiliación á falta de democracia interna. En tales circunstancias parecería lóxico que se recorren e se potencian os mecanismos de participación de base individual e, neste sentido, os datos de que dispoñemos demostran que na municipalidade galega non se está avanzando nese sentido. Non se atoparon experiencias dignas de mención nas que os gobernos muni-

cipais puxeran en marcha este tipo de iniciativas excepto a creación de páxinas web. A participación individual nos municipios inferiores a 50.000h. realízase «en el despacho del Alcalde, o del Concejel» tal como relataba un entrevistado, e os de maior poboación non puxeron en marcha os mecanismos que a posibiliten e vehiculen.

Pese á relevancia de factores, como son a historia dos movementos sociais ou as características dos diferentes municipios, o personalismo que alcanza o goberno municipal en Galicia determinará que o talante das persoas que gobernan sexa tamén un factor decisivo á hora de poñer en marcha políticas de participación. Vimos como os principais partidos políticos presentes na comunidade mostran sensibilidades moi diferentes fronte á participación, que van desde os que fomentan o asociacionismo e crean estruturas de participación aos que carecen dese marco participativo e entenden a participación dunha forma máis relacional ou incluso persoal e clientelar. 

## Bibliografía

- ÁLVAREZ, X. (2003): *A rebelión municipal*. Vigo: Xerais.
- CERNADAS, A. (coord.) (2000): *Las Administraciones Públicas y sus nuevas técnicas de gestión. Especial referencia al ámbito local*. A Coruña: ENEGA.
- BLANCO, I. e GOMÀ, R. (coords.) (2002): *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel.
- BOUZADA, X. (1995): «Galicia no país das asociacións», en *Cooperativismo e Economía Social*, nº 12, páx. 133-145.
- Concellaría de Participación Cidadá, Concello de Vigo (2001): *As Asociacións Cívicas e Comunitarias como potenciais xacementos de emprego na súa función de prestación de servizos á comunidade*.
- ELSTER, J. (2000): *La democracia deliberativa*. Barcelona: GEDISA
- FONT, J. (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel
- GUTMANN, A. e THOMPSON, D. (1996): *Democracy and disagreement*. London
- GOMA, R. e SUBIRATS, J. (1998): *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel.
- NAVARRO, C. (2002): *Democracia asociativa y oportunismo político*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- PATEMAN, C. (1970): *Participation and democratic theory*. Cambridge University.
- POSE, H. (1995): «Breve aproximación á problemática do asociacionismo non lucrativo», en *Cooperativismo e Economía Social*, nº 12, páx. 125-132.
- RIVERA, X. M. (coord.) (2003): *Os partidos políticos en Galicia*. Vigo: Xerais.
- SABUCEDO, X. M. et al. (1992): *Xuventude e política en Galicia*. Santiago: USC.
- SUBIRATS, J. et al. (2001): *Experències de participació ciutadana en els municipis catalans*. Barcelona. Generalitat de Catalunya.