



UNIVERSIDAD DE  
**MURCIA**



FACULTAD DE CIENCIAS DEL TRABAJO

**DESARROLLO LOCAL Y EMPLEO**

*TRABAJO FIN DE MÁSTER*

LABORATORIO CIUDADANO: PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA  
GOBERNANZA TERRITORIAL

AUTOR:

ROSA JUANA BERMEJO SÁNCHEZ

REALIZADO BAJO LA TUTELA DEL PROFESOR/A:

PRUDENCIO JOSÉ RIQUELME PEREA

JUNIO 2011

**Facultad de Ciencias del Trabajo**

Campus Universitario de Espinardo 30100 Murcia  
T. 868 88 31 12 – F. 868 88 31 09 – [www.um.es/fct](http://www.um.es/fct)

UNIVERSIDAD DE  
MURCIA



Universidad  
Politécnica  
de Cartagena

# **laboratorio** ciudadano:

*participación ciudadana para la gobernanza territorial*

Rosa Juana Bermejo Sánchez

Tutor: Prudencio José Riquelme Perea

Convocatoria: Junio 2011



<b>0.PRESENTACION.....</b>	<b>2</b>
<b>1.INTRODUCCION.....</b>	<b>5</b>
<b>1.1 Análisis de Políticas Públicas.....</b>	<b>5</b>
<b>1.2 Los poderes pierden crédito.....</b>	<b>9</b>
<b>2.GENERALIDADES.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Características de los municipios murcianos.....</b>	<b>11</b>
<b>3.MARCO JURÍDICO.....</b>	<b>18</b>
<b>3.1 Referentes internacionales.....</b>	<b>18</b>
<b>3.2 Aproximación al ámbito nacional.....</b>	<b>21</b>
<b>4. FUNDAMENTACION.....</b>	<b>23</b>
<b>5. LABORATORIO CIUDADANO DE PARTICIPACION.....</b>	<b>27</b>
<b>Misión.....</b>	<b>27</b>
<b>Visión.....</b>	<b>27</b>
<b>Objetivos.....</b>	<b>28</b>
<b>Diseño Metodológico.....</b>	<b>28</b>
- <b>Etapas del proyecto.....</b>	<b>32</b>
- <b>Etapa de pre-investigación.....</b>	<b>33</b>
- <b>Etapa de investigación diagnóstica.....</b>	<b>39</b>
- <b>Etapa de programación.....</b>	<b>55</b>
- <b>Etapa de conclusiones y propuestas.....</b>	<b>60</b>
- <b>Etapa de difusión promoción del proyecto.....</b>	<b>62</b>
- <b>Etapa de post-investigación: Evaluación.....</b>	<b>64</b>
<b>6. CONCLUSIONES.....</b>	<b>70</b>
<b>7. BIBLIOGRAFIA / WEBGRAFÍA.....</b>	<b>72</b>
<b>8. ANEXOS.....</b>	<b>74</b>

## 0.PRESENTACIÓN

---

La Región de Murcia presenta una serie de aspectos diferenciales en el ámbito de sus municipios que hacen necesarios el diseño y articulación de mecanismos que hagan realidad el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión municipal. Desde el Observatorio de Desarrollo Rural y Local hemos detectado que características como la extensión de los municipios, la distribución de la población y la organización administrativa en un amplio número de pedanías, junto con un sistema deficitario de descentralización de la administración, un sistema deficitario de comunicaciones y escasos canales participativos establecidos, hacen desear el establecimiento de procedimientos y herramientas que acerquen la administración al ciudadano favoreciendo la participación de éste en los asuntos públicos.

En este proyecto se propone el diseño de un laboratorio ciudadano que haga realidad la comentada participación ciudadana.

Durante el transcurso de este proyecto expondremos la urgencia de poner en marcha en los municipios de la Región de Murcia el Laboratorio Ciudadano que aquí presentamos, si bien es cierto que nos centraremos en el municipio de Lorca, que por sus peculiaridades precisa con más motivos el establecimiento de dicho mecanismo participativo. Este laboratorio pretende actuar como elemento generador de gobernanza territorial, optando por nuevas formas de generar capacidad de gobierno a través de mecanismos de innovación democrática que involucren a todos los ciudadanos de un determinado territorio.

El trabajo se compone de una introducción como base para explicar la percepción de los ciudadanos de la ineficiencia de las políticas públicas. De cómo se generan dichas políticas públicas, de qué se podría mejorar en su formulación y de cómo sobre todo en las zonas rurales la distancia entre ciudadanía y administración es aún mayor. Motivo éste que impulsa con más necesidad el establecimiento de canales de participación y de comunicación entre unos y otros. Explicaremos porqué estos cambios se deben introducir desde lo local.

Una segunda parte del trabajo nos habla de una fundamentación normativa, de un marco legal en el que encuadrar la participación ciudadana y sobre todo de las aportaciones y beneficios de dicha participación ciudadana en la democratización de las políticas públicas, reenfocando el papel del gobierno tradicional hacia un gobierno más democrático, abierto, integrador y representativo y sobre todo el sentimiento que genera la participación ciudadana en los

propios ciudadanos, colocando al mismo protagonista y responsable de sus acciones públicas y de su futuro.

En una tercera parte, presentaremos el laboratorio (misión, visión, objetivos, diseño metodológico y evaluación) para pasar a una cuarta parte de evaluación.

Terminaremos con una reflexión final a modo de conclusiones a lo que añadiremos la bibliografía y webgrafía utilizada en todo el proyecto.

## 1.INTRODUCCIÓN

---

“Vivimos en sociedades cada vez más complejas y diversas que cambian continuamente y con gran rapidez, en las que aparecen nuevas necesidades y también nuevas incertidumbres”, al menos así lo señala Marc Parés (2009) subrayando que estos “nuevos problemas, son complejos, globales y con enormes consecuencias locales”. El propio autor manifiesta que “en cada localidad, barrio y comunidad se manifiestan de forma muy específica, problemas múltiples, diversos y particulares. Problemas que aunque tengan un mismo origen, toman forma muy específica en cada localidad. Ante esta situación el gobierno, la política mayoritariamente sigue actuando como antes, es decir, impartiendo políticas públicas<sup>1</sup> de arriba abajo (top-down)<sup>2</sup> y utilizando formas burocráticas de gobierno”. Como resultado nos encontramos con un gran desajuste entre la realidad social de nuestros días y la capacidad de la política para resolver los problemas actuales, aspecto este que está presente en la actualidad diaria con la respuesta espontánea de “los indignados del 15M.

Así pues, los tres principales problemas que hacen necesario la mejora de los sistemas participativos en la Región tienen que ver con tres aspectos: En primer lugar, esa dimensión local a la que hace referencia Marc Pares, y al mismo tiempo la importancia de la población en la solución de estas nuevas necesidades e incertidumbres, incidiendo especialmente en la aparición de políticas públicas formuladas a partir del diagnóstico participativo. En segundo lugar, como veremos posteriormente, tiene que ver con la deslegitimación de los poderes públicos y las instituciones. En tercer lugar, con las características de los municipios de Murcia que dificultan la participación de los ciudadanos en la gestión pública.

### *1.1 Análisis de políticas públicas*

El análisis de la literatura relativa a las políticas públicas demuestra que estas han tenido un carácter cíclico -tal y como afirma Tamayo Sáez (1997)-; el gobierno, una vez efectuada la intervención, medía los efectos de la misma sobre el problema y tras observar si éste había

---

<sup>1</sup> Conjunto de decisiones y acciones emprendidas por el gobierno para influir sobre una problemática. Tamayo Saez, M. 1997

<sup>2</sup> Esta perspectiva viene marcada por el modelo racional de cómo se toman las decisiones. Básicamente analiza el proceso de implementación de políticas públicas centrándose en dos aspectos: la relación entre los objetivos y los resultados y la congruencia entre las acciones programadas y las actuaciones que se llevan a cabo. Se basa en la creencia de que el político tiene el control sobre la puesta en marcha de la política, no hay más actores que puedan influir. Mireia Grau Greus. 2002.

concluido o si permanecía se preguntaba si era necesario seguir actuando. En caso afirmativo eso daba lugar a un nuevo proceso de formulación de alternativas. Los resultados de la política retroalimentan el proceso. Ante esta formulación de las políticas públicas, se introduce el Análisis de las Políticas Públicas constituyendo ésta, una metodología que permite un mejor control sobre la función de producción de las autoridades públicas, tratando de que los productos generen los efectos esperados o al menos previniendo y reduciendo las desviaciones. En cualquier caso, el Análisis de Políticas Públicas ha supuesto un nuevo enfoque en los estudios sobre la Administración Pública, la que desde una perspectiva tradicional, acentuaba la legitimidad y la legalidad de la actuación pública<sup>3</sup>, abriendo paso a una perspectiva que destaca los resultados de la actuación y los instrumentos o procedimientos que permiten mejorarla. En cualquier caso, la realidad se empeña en demostrar su complejidad y las distintos acontecimientos ocurridos en medio mundo a raíz de la crisis financiera de carácter internacional ponen en evidencia que estas medidas siguen siendo claramente insuficientes para dar respuestas a las demandas de la sociedad, para generar alternativas válidas para dicha sociedad y, especialmente, que sean capaces de mejorar la eficiencia de la propia inversión pública.

Analicemos entonces el ciclo de elaboración de una política pública dentro de la literatura clásica. Según Harold Lasswell (1964), nos encontramos con las siguientes fases:

1. Identificación de un problema que requiera acción pública. En este apartado, según el autor se incluiría la definición del problema.
2. Formulación de posibles soluciones.
3. Adopción de decisiones por parte de la autoridad legitimada, o lo que es lo mismo, selección de una alternativa.
4. Ejecución de la política pública o implantación en una determinada administración de la alternativa seleccionada.
5. Evaluación de los resultados obtenidos

---

<sup>3</sup> La legitimidad social del poder constituido se fundamenta en la legalidad, entendida aquí no como positividad formalmente correcta sino como racionalidad procedimental. Las decisiones se justifican, no a través de los resultados que consiguen sino a través de un proceso de comunicación centrado en la participación en un determinado procedimiento (elecciones, legislación y procesos judiciales) Subirats. J, 1989

En cualquier trabajo realizado en ciencias sociales, jurídicas y económicas, la definición del problema es la primera fase de cualquier trabajo, y también lo es en el ciclo de las políticas públicas. Tamayo Sáez (1997) plantea que se ha concedido una gran importancia a este aspecto *“teniendo tanto los analistas como los directivos públicos, a concentrar su atención en la búsqueda y valoración de las alternativas de solución, en lugar de concentrarse en el problema planteado”*. Esta concentración del interés, prácticamente en exclusiva, en la fase de formulación de las políticas es una de las características de los primeros años de desarrollo del análisis de políticas públicas. Tanto es así, que el propio Sáez señala que *“la preocupación por la elección de la mejor alternativa soslaya la importancia de la definición de los problemas en la creencia de que éstos se podían definir objetivamente”*. En otras palabras, se consideraba que el problema existía y que estaba perfectamente identificado, que se podía reconocer con facilidad y que la dificultad se circunscribía, a lo sumo, a ciertos aspectos técnicos para separar el problema de otros y cuantificarlo con exactitud, de tal forma que se pudiera calcular su magnitud.

Echando la vista atrás y viendo lo que ha ocurrido en todos los países occidentales en las últimas dos décadas, nos damos cuenta de que, por el contrario, los problemas no existen, sino que son contruidos, definidos subjetiva e interesadamente por un observador. Actores distintos entenderán el problema planteado de manera diferente, reflejando en sus respectivas definiciones sus propios intereses y valores. Por ello los gestores públicos deben ser conscientes de que su visión del problema es sólo una de las posibles y no tiene por qué ser siempre la más correcta. Por tanto, desde este punto de vista, que será el nuestro, la definición de problemas es ante todo una cuestión política, decidir a quién se tiene en cuenta y hasta qué punto.

El carácter eminentemente político de la fase de identificación del problema se muestra en toda su extensión cuando observamos las consecuencias que produce optar por una definición y no por otra. Veamos algunos ejemplos tomados de distintos autores:

- Si definimos el problema de la drogodependencia como un problema de seguridad ciudadana, las alternativas de solución serán distintas a las que tendríamos en cuenta si lo definiésemos como un problema de integración social. Ciertamente, es muy distinto



considerar al drogadicto como un marginado que necesita servicios sociales, que como un delincuente potencial al que hay que vigilar.<sup>4</sup>

- Los accidentes en carretera, hace unos años, se planteaban como un problema de seguridad en la carretera: estado del pavimento, señalización, seguridad del vehículo, seguridad del conductor y demás ocupantes; mientras que en la actualidad se trata de un problema de conducta del automovilista y, por tanto, las políticas encaminadas pretenden conseguir que el conductor cumpla las normas. La concepción del problema ha ido cambiando pero, en el fondo, lo que ha cambiado es la percepción de los responsables políticos sobre una misma realidad.
- Y tampoco es lo mismo definir la pobreza como explotación, como ausencia de igualdad de oportunidades o rezago cultural. Sus componentes y factores causales son diversos y planifican políticas diversas<sup>5</sup>.

Las definiciones, a pesar de su posible apoyo técnico y estadístico, no son asépticas ni objetivas. De ahí que cuando el directivo público opta por una definición debe preguntarse por sus consecuencias, previendo a quién beneficia o perjudica con ella, y en qué medida. Luis F. Aguilar Villanueva señala que “una de las mayores dificultades en la definición y solución de problemas públicos es que con frecuencia, la definición del problema construida por el gobierno difiere significativamente de la definición que del problema tienen los afectados y los interesados”. Según este autor para “*cerrar esta brecha y que el consenso y la colaboración sean posibles significa normalmente en el orden lógico; informar, dialogar, argumentar y persuadir. En el orden político, significa introducir negociaciones y ajustes entre gobierno y sociedad respecto a la definición de problemas*”.

A la vista de esto, resulta conveniente para mejorar la calidad de la definición preguntarse cómo entienden el problema otros actores. Se trata de incorporar a la definición la perspectiva del problema que tienen todos los actores políticos, económicos y sociales implicados, e incorporar esta definición a través de los mecanismos y herramientas necesarias de participación ciudadana en la que garanticemos la aportación de los puntos de vista de los agentes presentes en el territorio. Pero cuando hablamos de introducir en la definición la

---

<sup>4</sup> BAÑÓN, Rafael; CARRILLO, Ernesto. Comp. “*La Nueva Administración Pública*”. Madrid: Alianza Universidad. 1997

<sup>5</sup> AGUILAR VILLANUEVA, Luis F (ed).” *Estudio Introductorio*”. En “*La Definición de los Problemas Públicos*”. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. 1994

perspectiva que tienen los actores del territorio hemos de tener en cuenta que no podemos considerar únicamente la perspectiva de aquellos grupos con mayor poder de presión, sino asegurarnos que todos los sectores implicados están presentes en dicha definición. Joan Subirats (1989) señala que la *“intervención masiva de los gobiernos en los procesos socioeconómicos favoreció un fortísimo incremento del asociacionismo privado con finalidades de presión sobre dichos gobiernos”*. Se trata pues de saber que estos grupos de presión existen, que hay que tenerlos en cuenta pero sólo como una pieza más de todo el engranaje. En palabra de Luis F. Aguilar Villanueva (1994) *“quien define es quien decide”*. Es una máxima en la que este autor subraya el hecho de que los grupos sociales y/o gubernamentales que han tenido la capacidad de ofrecer el planteamiento y la definición aceptable de la cuestión son los que influyen efectivamente en la decisión.

Todos estos factores nos conducen a identificar en estas formas de gobierno un importante problema de funcionalidad.

En resumen:

- La complejidad creciente de la sociedad genera nuevas situaciones que no se adaptan a los esquemas y formulaciones tradicionales.
- La definición del problema condiciona de una forma decisiva el posterior desarrollo de la política pública y se encuentra en la base del fracaso de muchas políticas públicas.
- En la definición de problemas deben intervenir todos los actores implicados en un determinado territorio a través de los correctos mecanismos de participación ciudadana.

### ***1.2.Los poderes públicos pierden crédito***

Si bien este primer elemento resulta importante, el segundo es quizá más trascendental: Nos referimos a la enorme deslegitimidad que sufre la política. Y hablamos de deslegitimidad moral porque como es sabido, las políticas públicas provienen de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental para hacerlo, pero los ciudadanos cada vez más, se sienten alejados de unas formas de gobierno que no les resuelven los problemas y que les generan una enorme desconfianza. Afirmación confirmada por el Centro de Investigaciones Sociológicas que en el Barómetro de Abril señala como

tercer problema más importante para la sociedad española, la clase política y los partidos políticos. Durante años, esta desconfianza se ha convertido en “apatía ciudadana”. Fruto de esta situación hace apenas unas semanas y terminando con ese sentimiento de apatía compartido por muchos ciudadanos durante años, miles de personas de cincuenta ciudades de toda España, convocados por una organización de apenas unos meses de vida, Democracia Real Ya, mostraban, en lo que han llamado Movimiento 15-M, su disconformidad con el actual sistema político y económico. Según la edición del 17 de mayo del diario EL PAIS, uno de los portavoces de esta organización “Democracia Real Ya” afirma que, el objeto de la protesta no es otro que aglutinar a la sociedad civil, dejando de lado todas las ideologías o intereses concretos para denunciar la falta de democracia real. Desde el 15M hasta hoy, este movimiento ha copado las primeras páginas de diarios e informativos, llegando a consolidarse como un movimiento de referencia para toda Europa. En cualquier caso, esta es la primera ocasión en la que la sociedad española de postguerra es capaz de organizarse al margen de los cauces establecidos para protestar contra una identificación del problema creada a partir de la visión de unos pocos; reivindicando la consideración de “agentes clave” para los ciudadanos individuales que pueden y deben ser involucrados en la definición y solución del problema, e incluso en el propio diseño de las políticas públicas.

Esta convocatoria ciudadana y apartidista se ha forjado al calor de internet y de las redes sociales a través de un grupo de discusión completamente informal denominado “Plataforma de coordinación de grupos pro-movilización ciudadana”, cuyo fin es fomentar la discusión abierta entre todos aquellos que quieren implicarse en la preparación y coordinación de acciones comunes. En esta plataforma participan ciudadanos disconformes con el actual sistema político y económico, actuando o bien a título individual o como representantes de plataformas ciudadanas, foros, blogs o páginas y grupos de las redes sociales. Esta serie de convocatorias ciudadanas nos muestran como la sociedad española está dispuesta no sólo a movilizarse ante una situación que ya consideran insostenible, sino también que son capaces de organizarse y coordinarse, de establecer los canales de comunicación y de participación conjunta necesarios para entablar acciones comunes.

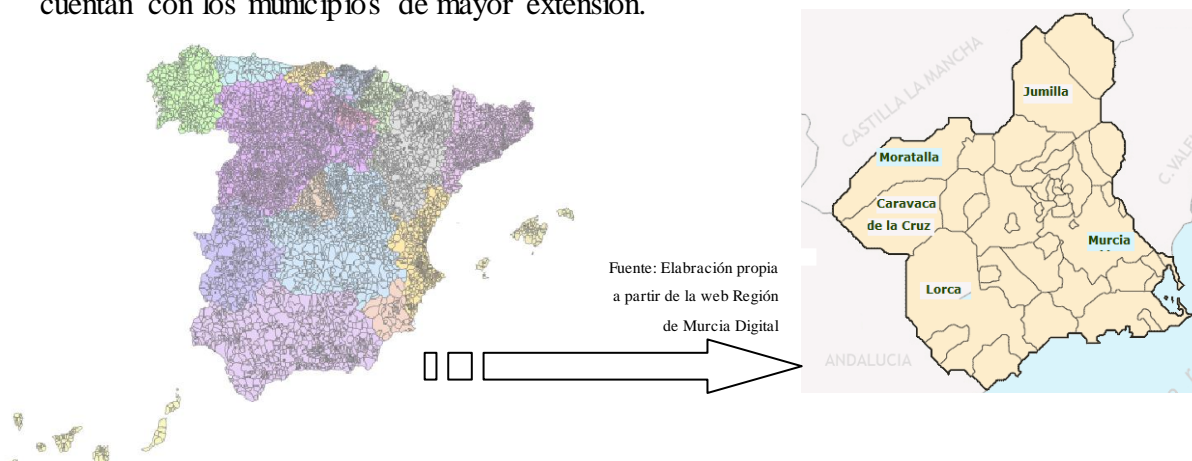
## 2.CARACTERÍSTICAS DE LOS MUNICIPIOS DE LA R. DE MURCIA

Desde el Observatorio de Desarrollo Local, Rural y Fomento del Empleo de la Región de Murcia, hemos detectado, como se ha comentado en la presentación, que toda la problemática mencionada hasta el momento tiene motivos más que suficientes para acentuarse aún más en los municipios de nuestra Región y especialmente para aquellos ciudadanos que habitan en las pedanías de municipios extensos, donde las distancias intramunicipales son muy elevadas, con largas distancias desde las pedanías a la cabecera municipal, con una distribución de la población muy desigual, con un sistema deficitario de comunicaciones e infraestructuras, con un sistema deficitario de descentralización municipal y sin ningún tipo de articulación de canales participativos en los que los ciudadanos puedan trasladar sus demandas a la Administración Municipal. Y es que vivimos en una Región en la que sus municipios, cuentan con unas características de distribución de la población y del territorio diferente al resto de Comunidades, que hacen aún más necesarios la creación de sistemas de participación ciudadana capaces de reducir el “hándicap” que suponen dichas características, que posteriormente desarrollaremos, para hacer efectivo el derecho que todo ciudadano tenemos a “participar en la gestión municipal de acuerdo a lo dispuesto en las leyes”. Por lo menos así lo enuncia el artículo 18 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Hagamos una descripción más detallada de esas características:

- Extensión territorial.

Si hacemos un análisis de la extensión de los municipios del conjunto de regiones de la geografía española, un primer vistazo al mapa siguiente nos permite observar, como junto a la Región de Murcia, las Regiones de Extremadura, Andalucía y el sur de Castilla la Mancha, cuentan con los municipios de mayor extensión.



Si dicho análisis lo realizamos con mayor profundidad, nos encontramos tal y como demuestra la tabla del Anexo I que la Región de Murcia es la región uniprovincial con el mayor número de municipios más extensos en todo el territorio nacional. De los 20 municipios con mayor extensión en la geografía española, 5 de ellos, concretamente Lorca, Jumilla, Moratalla, Murcia y Caravaca de la Cruz, pertenecen a la Región Murciana. Entre los cinco representan casi la mitad (47.22%) de todo el territorio de la Región. Especial mención requiere el municipio de Lorca que con sus 1675 kilómetros cuadrados, lo convierten en el segundo municipio más grande de España.

- Densidad de población

Sin embargo a pesar de ser los más extensos no son los más poblados, tal y como podemos observar en la tabla del Anexo II, de los cinco municipios nombrados, cuatro de ellos presentan las densidades de población más bajas del territorio murciano (Moratalla con 9 hab/km<sup>2</sup>, Jumilla 27 hab/km<sup>2</sup>, Caravaca de la Cruz con 30 y Lorca con 55 hab/km<sup>2</sup>).

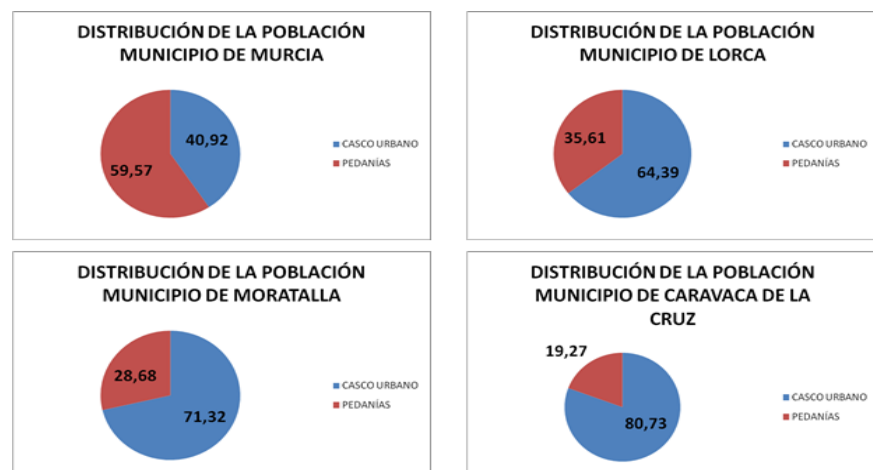
- Organización administrativa.

La gran superficie de los municipios murcianos hace que históricamente existan una gran cantidad de pedanías por municipio, así tenemos el municipio de Murcia con 52 pedanías, el de Lorca con 38 o Cartagena con 25.

- Distancias intra-municipales.

La amplia extensión de los municipios hace que existan elevadas distancias intramunicipales, así por ejemplo encontramos con el municipio de Lorca con pedanías a casi 100 kilómetros de distancia unas de otras o a 45 kilómetros de distancia de la cabecera municipal.

- Distribución de la población.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de 2010 del Instituto Nacional de Estadística

La población está distribuida de forma muy desigual a lo largo del territorio, así nos encontramos con municipios en los que el número de habitantes es mayor en el conjunto de pedanías y otros en los que en el casco urbano residen un mayor porcentaje de población. Sigamos con los ejemplos de los municipios utilizados hasta el momento:

Por otro lado, la distribución de la población es muy desigual dentro de las pedanías, sirvámonos del municipio de Lorca como ejemplo en el que nos podemos encontrar pedanías con una población importante como El Campillo, La Hoya, Tercia y Purias u otras como Puntarrón, Humbrías, Culebrina y Ortillo que prácticamente están despobladas.

- Infraestructuras y Comunicaciones.

Si seguimos con el ejemplo del municipio de Lorca, éste cuenta con núcleos de población, sobre todo en el norte y sur del municipio en las infraestructuras municipales son deficitarias y en el que las comunicaciones se ven entorpecidas al no existir líneas públicas de transporte o cobertura para telefonía móvil o internet. Este es el caso de pedanías como Zarzadilla de Totana, Torrealvilla, Fontanares, Jarales, Humbrías, Zarzalico o Nogalte, entre otras.

- Sistemas de participación ciudadana.

A lo largo de estas últimas décadas algunos de los municipios españoles se “han subido al carro” de la puesta en práctica de técnicas participativas. Según Enrique Pastor Seller (2010), *“El complejo, heterogéneo y dinámico escenario de mecanismos y prácticas participativas existentes en el ámbito municipal suelen distinguirse en torno a mecanismos de base asociativa, sistemas de participación basados en los individuos y mixtos”*. Así, nos encontramos, según este autor con mecanismos de:

- *Perfil Asociativo, como los* Consejos municipales de participación ciudadana<sup>6</sup>; Consejos Territoriales o Sectoriales; Comités de usuarios de los servicios<sup>7</sup> y Agrupaciones de Desarrollo Local.

---

<sup>6</sup> **Consejo de ciudadanos** : órgano permanente compuesto por una muestra representativa de ciudadanos cuyas opiniones son requeridas varias veces al año. Pueden interesarse por servicios específicos, por cuestiones políticas o por estrategias de alcance más general. Definición dada en “La Participación de los Ciudadanos en la Vida Pública Local” Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa e Informe Explicativo.

<sup>7</sup> **Comités de ciudadanos**: órganos permanentes que se reúnen regularmente. Pueden tener un número fijo de miembros o funcionar de manera “abierto”. Tiene a veces la facultad de formular recomendaciones con respecto a algunos comités del consejo municipal (Pleno), e incluso de participar en el proceso de toma de decisiones. Se puede distinguir entre: Comités de usuarios de los servicios (que debaten cuestiones vinculadas al desarrollo de un servicio determinado); Comités temáticos (que debaten cuestiones específicas de interés para una comunidad); Comités de interés común (que se concentran en las necesidades de un grupo determinado de ciudadanos, por ejemplo, los jóvenes o las minorías étnicas); Comités de barrio/de

- *Base personal- deliberativos o directos-, tales como los presupuestos participativos, los jurados ciudadanos<sup>8</sup>, asambleas ciudadanas<sup>9</sup>, consultas populares<sup>10</sup>, reuniones vecinales, comunales o de servicios, encuestas de satisfacción<sup>11</sup>, grupos de discusión<sup>12</sup>, etc.*
- *También encontramos sistemas mixtos, tales como la elaboración planes estratégicos territoriales, agendas locales 21, consejos, foros o asambleas*

---

zona (compuestos –al menos mayoritariamente- por residentes de una zona geográfica o de un barrio en particular; pueden estudiar servicios o temas que preocupan en el nivel del barrio/ de la zona en cuestión; pueden tener o no funcionarios que les son adscritos y pueden mantener estrechos lazos con los concejales de barrio competentes o con los concejales encargados de las clases de servicios objeto de las discusiones). Definición dada en “La Participación de los Ciudadanos en la Vida Pública Local” Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa e Informe Explicativo.

<sup>8</sup> **Jurado de ciudadanos.** Grupo de ciudadanos (elegidos para representar de manera equitativa a la población local) que se reúne para estudiar una cuestión determinada a petición de las autoridades locales. Los jurados de ciudadanos reciben elementos de apreciación de expertos y pueden proceder a realizar contra-interrogatorios. Este procedimiento puede durar algunos días, al término de los cuales se redacta un informe a fin de presentar el punto de vista del jurado, mencionando todas las opiniones divergentes. Las opiniones de los jurados tiene por finalidad ofrecer elementos de juicio a los órganos decisorios. Definición dada en “La Participación de los Ciudadanos en la Vida Pública Local” Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa e Informe Explicativo.

<sup>9</sup> **Asamblea de ciudadanos.** Reunión general de los ciudadanos electores de una entidad local, convocada por el Consejo o por el órgano ejecutivo local, o a petición de los ciudadanos o de un determinado número de electores. Permite obtener el punto de vista de la población sobre cuestiones determinadas o facilitar el debate sobre las principales opciones contempladas por un servicio específico, un proyecto o una política. Su papel puede ser simplemente consultivo o bien decisorial. En algunos casos, la asamblea de ciudadanos es el órgano deliberante de la comunidad, en el marco de un sistema de democracia directa en el nivel local. Definición dada en “La Participación de los Ciudadanos en la Vida Pública Local” Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa e Informe Explicativo.

<sup>10</sup> **Cónsula Polular, Referendum Consultivo.** Instrumento consistente en someter al veredicto de la comunidad local un proyecto o una decisión. Según los casos, el procedimiento del referéndum es iniciado bien por los órganos locales (o un cierto número de representantes electos), bien por los mismos ciudadanos (sobre la base de una petición presentada por un número mínimo de residentes o de electores). Hay que distinguir el referéndum consultivo (cuyo resultado no produce efectos imperativos para los órganos locales) del referéndum decisorial (cuyo resultado vincula a los órganos locales). Definición dada en “La Participación de los Ciudadanos en la Vida Pública Local” Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa e Informe Explicativo.

<sup>11</sup> **Encuestas de Satisfacción.** Puede tratarse de iniciativas puntuales o regulares, dirigidas bien a servicios específicos, bien al conjunto de las prestaciones ofrecidas por las autoridades locales. Las encuestas pueden desarrollarse de diversas maneras (por ejemplo, por correo o puerta a puerta) y afectar a toda la población local o solamente a un grupo determinado de ciudadanos o de usuarios de los servicios afectados. Definición dada en “La Participación de los Ciudadanos en la Vida Pública Local” Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa e Informe Explicativo.

<sup>12</sup> **Grupos de Discusión.** Reunión de un grupo de ciudadanos para discutir de una cuestión específica. El grupo no es necesariamente representativo de toda la población y puede estar compuesto solamente por una categoría determinada de ciudadanos. La discusión (cuya duración habitual no supera las dos horas) puede girar en torno a necesidades específicas de este grupo, de la calidad de un servicio o de ideas para una política o una estrategia más generales. Los grupos de discusión no comprenden generalmente miembros expertos. Definición dada en “La Participación de los Ciudadanos en la Vida Pública Local” Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa e Informe Explicativo.

*territoriales, sectoriales o de servicios, talleres de prospectiva de territorios y servicios<sup>13</sup> ...).*”

A pesar del amplio abanico de mecanismos de participación ciudadana que en teoría existen, muy pocos de los enumerados se han puesto en funcionamiento en los municipios murcianos e incluso nos atreveríamos a decir que en muchos municipios no se ha instaurado ninguno de ellos, sobre todo si son de base personal -deliberativa o directa-. Las practicas en torno a la participación ciudadana en la Región de Murcia, vienen más bien determinadas por el deber de cumplir la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de medidas para la Modernización del Gobierno Local. Esta ley establece que los municipios de gran población deben regular tres figuras cuya finalidad común es la de introducir, en el ámbito de la gestión municipal, los intereses de los vecinos y de los distintos colectivos que se asienten en el territorio municipal. Estas figuras son: los distritos, el Consejo Social de la Ciudad y la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones. De los municipios de Murcia sólo tres, son municipios de gran población, Murcia, Cartagena y Lorca. Centrándonos en la participación ciudadana en el municipio lorquino, en Mayo de 2009 abre sus puertas la Concejalía de Participación Ciudadana, previo a estas fechas no existía un departamento específico para ello y la participación ciudadana en la ciudad de Lorca, sólo se podía llevar a la práctica de los ya eliminados Organismos Autónomos Locales, formados por representantes de algunas entidades asociativas del municipio. Actualmente de las tres figuras normativas que fomentan la participación ciudadana, sólo está regulado y en vigor el Reglamento del Consejo Social de la Ciudad, si bien es cierto, que en la práctica aún no está funcionando y que si tenemos que caracterizarlo según los perfiles mencionados anteriormente por Enrique Pastor Seller (2010), se corresponde con el perfil asociativo, concretamente el Consejo Social de la Ciudad de Lorca, se configura como un órgano consultivo de carácter no vinculante formado por representantes de los sectores económicos, políticos, sociales y culturales de la ciudad.

Desde la apertura de dicha Concejalía, se instaura en el municipio una Oficina de Participación Ciudadana, en la que se ofertan una serie de servicios, de forma presencial o virtual, en la que se pueden recoger las opiniones, sugerencias, propuestas o iniciativas de

---

<sup>13</sup> Estos talleres de prospectiva entran dentro de los **Ejercicios de anticipación** recogidos en el Informe Explicativo del Comité de Ministros del Consejo de Europa, referentes a la Recomendación N° (2001)19. Definiéndose estos ejercicios de anticipación como diversos métodos que pueden utilizarse en el marco de los ejercicios de anticipación, cuya finalidad es la de definir la “visión” que los participantes tienen del futuro y del tipo de futuro que desean crear. Los ejercicios de anticipación pueden utilizarse para aclarar la estrategia global de un municipio o pueden tener un tema más concreto.



ciudadanos a título individual o asociativo sobre los temas municipales que atañen al municipio.

Algunas son más las iniciativas sobre participación ciudadana elaboradas en Lorca hasta el momento, que no detallamos, puesto que no es ese el objetivo del proyecto. Pero tanto unas como otras, es decir tanto las que hemos descrito como las que no, no acercan mecanismos de participación ciudadana a los habitantes de las pedanías lorquinas, ya que no se tienen en cuenta los hándicaps que poseen esas pedanías, ya comentados con anterioridad.

Estas características de los municipios murcianos y concretamente del municipio de Lorca, junto a la crisis de gobierno tradicional comentada anteriormente y que afecta a todos los rincones de la geografía española, hacen necesario buscar nuevas maneras de hacer las cosas para dotarnos de gobiernos que sean funcionales y que recuperen la legitimidad perdida. Si la sociedad está cambiando parece lógico pensar que las formas de gobernar también deben cambiar. Y ¿desde donde tiene que partir ese cambio? Según Marc Parés: 2009 el cambio no tendríamos que buscarlo muy lejos de donde estamos, ya que este autor señala que *“parece razonable que en entornos cada vez más diversificados y más globalizados, tiene que tomar fuerza la tesis del nuevo localismo. Por un lado, los gobiernos locales, por su proximidad a los ciudadanos, resultan los más adecuados para dar respuestas específicas a unas demandas sociales que cada vez son más segmentadas y diversificadas”*. Sólo desde la proximidad se puede atender a esas demandas y es desde donde va a ser posible detectar las necesidades de aquellos ciudadanos que están quedando excluidos de nuestra sociedad y son incapaces de hacer llegar sus demandas a la Administración.

Font y Blanco (2003) inciden sobre esta idea, al afirmar que *“las ciudades, son hoy un espacio adecuado para poder ejercer la participación directa de la ciudadanía en la gestión de la cosa pública, siendo también, el espacio ideal para poder profundizar en la democracia”*. En nuestra opinión, el rol de los gobiernos locales debe experimentar un fuerte impulso si realmente creemos en estos nuevos espacios de democracia. De hecho, algunos gobiernos a distintos niveles han ido complementando las formas de gobierno representativas mediante la proliferación de nuevas formas institucionales que buscan implicar a la sociedad civil en la acción de gobierno y en el proceso de elaboración de políticas públicas; un fenómeno que muchos han bautizado como *“gobernanza territorial”*.



El laboratorio que aquí presentamos pretende actuar como mecanismo generador de esa gobernanza territorial, optando por nuevas formas de generar capacidad de gobierno a través de mecanismos de participación ciudadana y de innovación democrática que involucren a todos los ciudadanos de un determinado territorio.

### 3.MARCO LEGAL

---

La necesidad de ampliar el ejercicio del derecho a la participación ciudadana, ya venía recogida en los años 80 en las Recomendaciones de la Unión Europea, ratificándose en años posteriores. En el siguiente epígrafe se hace un resumen con las referencias en torno a la participación ciudadana que la legislación recoge a distintos niveles y a lo largo de varias décadas.

#### *3.1.Referentes internacionales*

Diversos organismos a nivel europeo, promueven acciones, a través de recomendaciones, principios, propuestas o reflexiones orientadas a fomentar la participación ciudadana en el ámbito local, planteada como un intento de regeneración de una democracia que como se ha comentado anteriormente parece mostrar debilidades en varias facetas, como la representatividad y la gobernabilidad. Para hacer un resumen de las acciones aprobadas hasta el momento utilizaremos los trabajos realizados por el Comité Director para la Democracia Local Y Regional del Consejo de Europa (CDLR). Según este Comité:

- 5 Uno de los primeros actos políticos y normativos importantes referentes a estas cuestiones fue la Recomendación N° R (81) 18 del Comité de Ministros a los Estados miembros, referente a la participación en el nivel municipal. Esta Recomendación, aprobada el 6 de noviembre de 1981, se basaba en una Resolución de la 3ª Conferencia de Ministros europeos responsables de las entidades locales (Estocolmo, 1978) y en las conclusiones de la Conferencia de Madrid (Madrid, 1980). Las líneas directrices anejas a la Recomendación N° R (81) 18 marcaron profundamente la profundización posterior en este terreno. Insisten, entre otros aspectos, en la necesidad de: Intensificar la comunicación entre los ciudadanos y sus representantes electos; Mejorar las posibilidades de participación, en especial de los ciudadanos que tienen más dificultades en participar activamente; Incrementar el influjo de los ciudadanos en la planificación municipal, en las decisiones estratégicas para la entidad local y en sus condiciones de vida; y Favorecer la participación de los residentes extranjeros.

- 6 En mayo de 1991 los Ministros europeos responsables de las entidades locales reunidos en Bergen (Noruega) habían aprobado una resolución sobre la participación y el control democrático, que recuerda de nuevo la importancia de la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos locales y su derecho a ser informados y consultados sobre las decisiones que les afectan.
- 7 En la Recomendación N° (97) 7 a los Estados miembros sobre los servicios públicos locales y los derechos de sus usuarios, el Comité de Ministros solicitó la adopción de medidas concretas para mejorar la participación de los usuarios en la gestión de los servicios públicos locales.
- 8 El 15 de febrero de 1996, el Comité de Ministros aprobó la Recomendación N° (96) 2 sobre los referéndum y las iniciativas populares en el nivel local. En ella se afirma que “el derecho de los ciudadanos a pronunciarse sobre decisiones importantes que afectan al porvenir a largo plazo (...) forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa”. Seguidamente se destaca que “es en el nivel local donde ese derecho puede ejercerse de forma más directa y donde conviene hacer más efectiva la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos locales importantes, siempre conservando la eficacia de aquélla”.
- 9 Veinte años después de la aprobación de la primera Recomendación realizada, y como continuación de la misma, se aprueba el 6 de Diciembre de 2001, la Recomendación N° (2001)19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida local. Entre sus consideraciones la citada Recomendación señala expresamente que es en el nivel local donde el derecho democrático “...puede ejercerse más directamente y que conviene, pues, actuar para implicar a los ciudadanos de forma más directa en la gestión de los asuntos locales, salvaguardando siempre la eficacia y la eficiencia de la gestión”. Según esta Recomendación, se considera que la falta de interés por la política y las dificultades para implicar a los ciudadanos en lo público no implica un declive de la participación de los ciudadanos en la política local, sino un cambio en los modos de implicación que se expresa en la preferencia por formas directas, informales, flexibles y puntuales de participación. De ahí que recomiende a los gobiernos que elaboren una verdadera política de promoción de la participación de los ciudadanos en la vida local, con el establecimiento de medidas normativas concretas y de acciones que

tengan en cuenta la importancia de la sociedad civil y las estructuras asociativas. En el ámbito local, plantea la necesidad de adaptar los procesos de toma de decisiones, utilizando mecanismos de participación tanto indirecta como directa y asociativa.

10 Por otra parte y atendiendo a las oportunidades y desafíos que plantea la actual sociedad de la información, el Consejo de Europa, viene impulsando recomendaciones vinculadas a la “e-democracia”, ante las oportunidades que esta ofrece para fortalecer la democracia, las instituciones y los procesos democráticos y vincular las TIC’s a la participación y la renovación del compromiso de los ciudadanos en la democracia (Rec. 2009 sobre “e-democracy”).

11 En 2001, la OCDE, plantea, además, la preocupación por la capacidad de las entidades locales para asumir el papel que se les asigna en el contexto de la sociedad global. Plantea tres niveles de implicación de los ciudadanos en la política local: la información, la consulta y la participación activa. Según ésta institución, los tres niveles se configuran como pilares de todo buen gobierno, al permitir a los poderes públicos obtener nuevas fuentes de información y recursos para la toma de decisiones, y contribuyen a desarrollar la confianza del público en la administración, lo que incrementa la calidad de la democracia y fortalece el civismo.

12 Es necesario destacar que diferentes Programas Europeos incentivan la participación ciudadana en su elaboración, gestión y evaluación. Sirva como ejemplo el programa Leader, que en sus distintas etapas se basa en un enfoque territorial, ascendente y participativo con una modalidad de gestión y de financiación diferente a través de partenariados locales, basado en la integración de todos los sectores.

La mayor parte de los gobiernos locales europeos se hallan, como señalan diferentes investigaciones y autores desde hace al menos dos decenios, inmersos en procesos de reforma. Los objetivos que se han perseguido con estas reformas pueden sintetizarse en dos; por una parte, las administrativas orientadas a lograr la eficiencia, la eficacia y la calidad de las estructuras administrativas locales y sus resultados en su relación con los deseos ciudadanos y, por otra, las políticas pretenden lograr el enriquecimiento de la democracia local, normalmente en forma de mayor inclusividad y acceso de la ciudadanía a las decisiones públicas que les afectan.

### ***3.2. Aproximación al ámbito nacional***

- La Constitución Española de 1978, realiza un mandato a los poderes públicos para promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.
- En el desarrollo de estos derechos, las referencias legales básicas en el ámbito estatal son la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local y el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
- La Ley 57/2003, de 16 de diciembre de medidas para la Modernización del Gobierno Local, constituye, a los efectos del tema que estamos tratando, un intento de desarrollar el tratamiento que se realiza en torno a la participación ciudadana en el ámbito local. Con esta nueva normativa, España trata de incorporarse a las tendencias europeas que proponen reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los ciudadanos en el gobierno local para evitar o corregir el alejamiento de éstos de la vida pública. Se destaca la necesidad de incrementar la participación y la implicación de los ciudadanos en la vida local, por lo que se establecen unos estándares mínimos y concretos que permitan hacer efectiva esa participación. Concretamente, e inspirándose en la Recomendación (2001) 19 del Consejo de Europa, mencionada anteriormente, esta nueva Ley pretende mejorar los mecanismos de participación. Entre otros, establecer reglamentos orgánicos en materia de participación ciudadana que determinen y regulen los procedimientos y mecanismos participativos, impulsar la creación de nuevos mecanismos de participación ciudadana, la combinación de éstos y la aplicación de procedimientos más ágiles con la incorporación de las nuevas tecnologías al servicio de la participación y la comunicación. La Ley contempla, además, tres novedades, concretamente la creación de Distritos, del Consejo Social de la Ciudad y de una Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones.

## 4.FUNDAMENTACIÓN

---

Pero vayamos más allá de la fundamentación legislativa o normativa y centrémonos en los beneficios que aporta la Participación Ciudadana a la Gestión Municipal. Para ello definiremos primero que se entiende por participación ciudadana y posteriormente pasaremos a describir detalladamente dichos beneficios.

### *4.1 Concepto*

Una primera definición amplia de participación ciudadana, nos habla de todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público. Debajo de este paraguas, la participación ciudadana, engloba una gran cantidad de prácticas: desde el voto en unas elecciones representativas hasta cualquier forma de acción colectiva de protesta o reivindicación. Pero no es este el concepto que queremos utilizar. Dentro de este amplio abanico de posibilidades que nos abre esta definición podemos identificar distintos grados de intensidad y de empoderamiento de los ciudadanos. En este sentido, Ainstein (1984) propuso la conocida escala de la participación clasificando gradualmente la intensidad participativa de las distintas formas de tomar parte en la esfera pública, según sigue: información, comunicación, consulta, deliberación y decisión. Según Marc Parés: 2009, podemos hablar de prácticas de participación ciudadana cuando estas se sitúan en la lógica de la consulta, la deliberación o la decisión. Se diferencian estas prácticas de las que se basan en la información o la comunicación, en las cuales predomina una lógica de relación unidireccional entre la administración y la ciudadanía y, en consecuencia, no persiguen conseguir que la ciudadanía pueda incidir en la toma de decisiones públicas, sino existe la aspiración o la capacidad de incidir desde la ciudadanía en la toma de decisiones del ámbito público y en los valores de la sociedad, entonces, no se puede hablar de “participación ciudadana”. Intentando profundizar un poco más, Marc Parés concreta esta definición inicial de participación ciudadana y dice que debemos centrarnos en aquellas prácticas políticas y sociales propias de un modelo de democracia participativa y/o democracia radical, en contraposición a las prácticas políticas características de la democracia representativa. Así por tanto, queda fuera de la categorización dada por este autor, el voto en

las elecciones, la militancia de los partidos políticos, la participación en mítines y en campañas electorales, entre otras prácticas que la democracia representativa busca formalizar.

Para Fernando Pindado: 2010, participación es sentirse “parte de”. Habla en primer lugar de participación como sentimiento. Se trata de un elemento emocional, en este caso, placentero, de algo que produce una sensación positiva y que se construye en las relaciones con los otros, cuando se tiene la suficiente inteligencia emocional<sup>14</sup> para aprender de la interacción con nuestros semejantes.

Para tomar parte en la vida de cualquier grupo, para colaborar activamente en la definición y concreción de los objetivos que pretende, se necesitan medios, canales que permitan mantener ese vínculo de pertenencia. Cuando nos referimos al ámbito de la política, entendida como gestión de la cosa pública, como gobierno de los intereses colectivos, como medio de resolver conflictos sociales, adjetivamos la participación y la llamamos según este autor “Participación Ciudadana”. En este caso el “sentirse parte de” significa el ejercicio del derecho de ser miembro de la comunidad política en la que se organiza la sociedad. A pesar de la manifestación formal de ese derecho a “ser parte de”, sino se produce el efecto de “sentirse parte” difícilmente se podrá ejercer la ciudadanía activa.

#### ***4.2. Pero, ¿Qué beneficios nos aporta la Participación Ciudadana en la democratización de las Políticas Públicas?***

El Observatorio Internacional de la Democracia Participativa, fija en cuatro los beneficios aportados por la Participación Ciudadana en la democratización de las Políticas Públicas:

- *Igualdad.*

Bajo este enfoque la participación se entiende como un procedimiento que aumenta la representación de los grupos anteriormente excluidos, potencia sus capacidades, aumenta su autoestima y crea una sociedad con mayor justicia, redistribuyendo recursos y oportunidades a favor de los sectores socialmente excluidos. La participación puede generar oportunidad de igualdades entre los distintos actores y ciudadanos para decidir en

---

<sup>14</sup> Capacidad para reconocer sentimientos propios y ajenos, y la habilidad para manejarlos. Daniel Goleman . “Emotional Intelligence”. 1995



las decisiones públicas. Al mismo tiempo, mediante prácticas de participación ciudadana puede lograrse una mejor redistribución del uso de recursos públicos.

▪ *Ciudadanía.*

Se entiende que la participación extiende los derechos de los ciudadanos, otorga nuevas libertades y responsabilidades al ejercicio democrático, fomentando una ciudadanía más participativa. A través de la participación ciudadana se pueden reforzar los elementos comunitarios. La participación puede servir para multiplicar el sentimiento de pertenecer a una comunidad, el hecho de sentirse parte de una colectividad y participar en ella.

▪ *Confianza.*

Aquí la principal característica de la participación es que permite la transparencia y el control por parte de los ciudadanos, provocando nuevas relaciones de gobierno y un acercamiento entre ciudadanos y los representantes políticos provocando nuevas relaciones basadas en la confianza entre el gobierno local y la ciudadanía. Se trata de recuperar la legitimidad perdida por las formas de gobierno tradicional y generar nuevas relaciones de confianza entre la administración y la ciudadanía.

▪ *Eficacia.*

Impulsar la participación sirve para una mayor eficacia en la elaboración de las políticas públicas. Es decir, mejorar las políticas públicas a través de dicha participación. La identificación de problemas se ajusta más a la realidad y las políticas públicas responden mejor a esas necesidades colectivas. En otros términos, la participación ciudadana puede hacer que los gobiernos locales sean más funcionales y transparentes.

***4.3. Pero se pueden añadir algunos beneficios y que ya no tienen que ver con la democracia de las políticas públicas sino más bien con el desarrollo y la eficacia de los servicios prestados por las administraciones, como son:***

- *Desarrollo Endógeno y Sostenible.*

La Tesis de la Sostenibilidad afirma que parte de los pilares del desarrollo sostenible de muchas regiones debe basarse en un desarrollo endógeno, que no puede articularse sin un sistema eficaz de participación ciudadana en el propio municipio. Es decir, que un proceso

de desarrollo se mantendrá en el tiempo si desde sus orígenes se ha contado con la participación de todos los actores implicados.

- *Información Precisa en tiempo real.*

La Participación Ciudadana permite la obtención de información precisa. Esa información precisa nos garantiza el éxito de los programas y actuaciones que se quieran realizar.

- *Proactividad.*

Fruto de lo anterior, es decir de obtener una información precisa en tiempo real, obtenemos que la participación ciudadana permite al gobierno local ser proactivos ante los cambios y por lo tanto adaptar en tiempo los servicios municipales a las nuevas transformaciones. El gobierno local, sólo, sin ninguna interacción con el resto de actores sociales, no puede gestionar cambios y ser proactivo frente a las transformaciones que continuamente se dan en nuestras ciudades.

- *Rentabilidad social.*

El beneficio que obtiene la sociedad de un proyecto de inversión será mayor si para su diseño y ejecución se ha contado con un proceso de participación ciudadana.

- *Mantenimiento y Eficacia.*

La participación ciudadana es indispensable para el desarrollo de un sistema de vigilancia y mantenimiento, ya que los ciudadanos son los primeros que van a detectar irregularidades, fallos, inconvenientes en cualquiera de las actuaciones que se estén llevando a cabo, que podrán ser solucionados mediante los mecanismos que estén previstos.

La participación ciudadana se convierte así en una herramienta necesaria para la formulación eficaz de políticas públicas, reenfocando el papel del gobierno tradicional hacia un gobierno más democrático, abierto, integrador y representativo y colocando al ciudadano protagonista y responsable de sus acciones públicas y de su futuro.

## **5.LABORATORIO CIUDADANO: PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA GOBERNANZA TERRITORIAL**

---

El diseño metodológico del Laboratorio Ciudadano para la Gobernanza Territorial, pretende ser un manual a seguir por aquellos territorios que quieran establecer mecanismos de participación ciudadana, capaces de generar sinergias participativas eficaces, en las que se aumente la representación de los grupos excluidos, otorgándoles a los ciudadanos el derecho democrático de participación pero también nuevas responsabilidades, provocando con ello nuevas relaciones de confianza entre el gobierno local y la ciudadanía; consiguiendo que las aportaciones de los ciudadanos y responsables políticos, del tejido asociativo y económico sea equilibrada y aporte una visión global de las estrategias necesarias para proporcionar una solución ajustada a necesidades, mejorando con ello la eficacia de las políticas públicas, favoreciendo el desarrollo endógeno y sostenible y dando una mayor rentabilidad social de las acciones emprendidas. Evidentemente, esta guía metodológica tendrá que sufrir adaptaciones en cada territorio, atendiendo a sus peculiaridades y en función de la finalidad a conseguir.

Este Laboratorio para la Participación Ciudadana se alberga dentro de la Incubadora de Proyectos del Observatorio de Desarrollo Local, Rural y de Empleo de la Región de Murcia, órgano de la Asociación de Universitarios y Técnicos de Desarrollo Local, Rural y de Empleo, que pretende ser una herramienta de conocimiento capaz de hacer posible el desarrollo de territorios concretos y en general de la Región de Murcia, partiendo de metodologías participativas que hagan que ese desarrollo se produzca de manera endógena y sostenible.

### ***5.1 Visión***

El Laboratorio Ciudadano para la Gobernanza Territorial, se configura como un órgano participativo que servirá de soporte en la definición de políticas de promoción económica, desarrollo sostenible y mejora de la calidad de vida de los vecinos de un determinado territorio, generando mecanismos de gobernanza territorial y planificación estratégica.

## 5.2.Misión

Promover procesos de transformaciones sociales, económicas y culturales a través de las estrategias participativas adecuadas a la realidad y medios existentes en cada territorio.

## 5.3.Objetivos

- ✓ Ofertar a la Administración Local la creación de canales de comunicación ascendente que favorezcan la creación de políticas públicas relacionadas con el desarrollo local.
- ✓ Extender los derechos de los ciudadanos, otorgándoles más libertades pero también más responsabilidades en el ejercicio democrático.
- ✓ Fomentar la identificación con el territorio de todos los actores presentes en el mismo, incrementando el sentimiento de pertenencia a la comunidad e involucrándolos en la definición de las líneas estratégicas y haciéndolos partícipes de construcción de su futuro.
- ✓ Aumentar la representación de los grupos excluidos en las decisiones públicas, potenciando sus capacidades, aumentando su autoestima y creando una sociedad en la que cualquier ciudadano pueda expresar su visión del territorio en el que habita.
- ✓ Incrementar la eficiencia de los recursos públicos, fomentando la transparencia tanto en la administración municipal como en el resto de administraciones presentes en el territorio, mediante una mejor identificación de los problemas reales y proporcionando repuestas más adecuadas a las necesidades de la población.
- ✓ Generar nuevas relaciones de confianza y cooperación entre los distintos actores presentes en el territorio, tanto entre administración y ciudadanía como entre el resto de los agentes entre si, al fomentar la participación ciudadana nuevas mecanismos de comunicación.
- ✓ Fomentar la proactividad de los gobiernos locales ante los cambios y por tanto, adaptar en tiempo los servicios a las necesidades.
- ✓ Fomentar el desarrollo endógeno de los municipios, contribuyendo a la puesta en valor de su acervo cultural, etnográfico y ambiental.

- ✓ Incrementar la rentabilidad social de las acciones emprendidas, generando soluciones creativas y consensuadas a los problemas detectados.

#### ***5.4. Diseño metodológico***

La metodología utilizada en el Laboratorio Ciudadano de Participación Ciudadana para la Gobernanza Territorial, se basa en el modelo Investigación-Acción Participativa desarrollado por T. Rodríguez Villasante (1998) y colaboradores a través del método de análisis de redes y conjuntos de acción, adaptando esta metodología a las características del caso concreto, objeto de investigación-acción.

Tal y como afirman los sociólogos Paloma Bru Martín y Manuel Basagoiti (2001), la meta última de la investigación-acción participativa (IAP en adelante) es conocer para transformar; siempre se actúa en dirección a un fin o un "para qué", pero esta acción no se hace desde arriba sino desde y con la base social. Dentro de este proceso secuencial "conocer-actuar-transformar", la investigación es tan sólo una parte de la "acción transformadora global", pero hay que tener en cuenta que se trata ya de una forma de intervención, al sensibilizar a la población sobre sus propios problemas, profundizar en el análisis de su propia situación u organizar y movilizar a los participantes.

Desde la óptica de la IAP, la población es el agente principal de cualquier transformación social y de su activa colaboración dependerá el cambio efectivo de la situación que vive. Esta postura rechaza pues el asistencialismo que impera en la mayor parte de los programas gestionados "desde arriba" por un Estado benefactor, una institución social o un equipo técnico de profesionales. Por tanto el objeto de estudio o problema a investigar parte del interés de la propia población, colectivo o grupo de personas y no del mero interés personal del investigador. En consecuencia, se partirá de la propia experiencia de los participantes, de las necesidades o problemas vividos o sentidos. Con esta metodología se trata de explicar, es decir de entender más y mejor la realidad, de investigar para mejorar la acción y de implicar, esto es, de utilizar la investigación como medio de movilización social.

En la IAP, el objeto de estudio tradicional de la investigación social pasa a ser sujeto que investiga. Esta práctica autorreflexiva se instrumentaliza u operativiza en el "principio de dialoguicidad" de P. Freire (1992), según el cual el investigador y la población establecen una

relación de comunicación entre iguales, un dialogo horizontal entre investigador y población basado en la reciprocidad.

La colaboración entre los técnicos y los sectores de base ha de partir de la asunción de un compromiso político-ideológico por parte de los primeros. Este compromiso explícito supone orientar, ayudar, movilizar, sensibilizar en la producción de un conocimiento que ayude a mejorar la propia realidad. Su aplicación dependerá de las posibilidades, necesidades y recursos con los que nos encontramos en cada situación concreta. No obstante, hay que recordar que la IAP sólo puede ser aplicada en ámbitos reducidos. En el caso de municipios de mediana y gran población se debe estructurar la IAP en torno a Distritos, Barrios o Pedanías a fin de que la participación sea realmente efectiva y la población llegue a tomar las riendas del proceso de transformación.

La IAP (desarrollada ampliamente en el próximo punto) propuesta por el sociólogo Tomás Rodríguez Villasante (1998), se inicia con el diseño de un proyecto de investigación-análisis y reflexión, el cronograma de actividades participadas y los compromisos y responsabilidades asumidas por cada una de las partes. En una segunda Fase de recogida de información se abordan ciertas problemáticas concretas, se recaba la información de la población afectada. En esta fase se debe hacer el esfuerzo de unir las necesidades más sentidas con las problemáticas integrales existentes para sí ir estableciendo puentes entre ambos niveles, es decir, ir de las necesidades y demandas más sentidas a las problemáticas integrales que afectan a todos y todas.

En este proceso aprovecharemos para ir indagando sobre hechos históricos, mejor cuanto más recientes, que hayan tenido lugar en la zona donde investigamos, éstos deben poder movilizar a gran parte de la población, generando bien consensos bien conflictos. Estos que llamaremos a partir de ahora “analizadores históricos” nos darán la pauta para adivinar cuáles son los elementos de motivación, interés y movilización de la población.

El estudio lo lleva a cabo un “equipo mixto” de trabajo, compuesto por el equipo de investigación y voluntarios vecinos, encargado de dinamizar tanto la detección de necesidades, a través de entrevistas, y grupos de discusión, como las siguientes fases en las que analizaremos las necesidades y demandas detectadas en la recogida de información, así como las relaciones existentes entre los diferentes grupos sociales y que a posteriori pueden

favorecer u obstaculizar la puesta en marcha del proyecto. Finalmente pasaremos a realizar un diagnóstico sobre la situación.

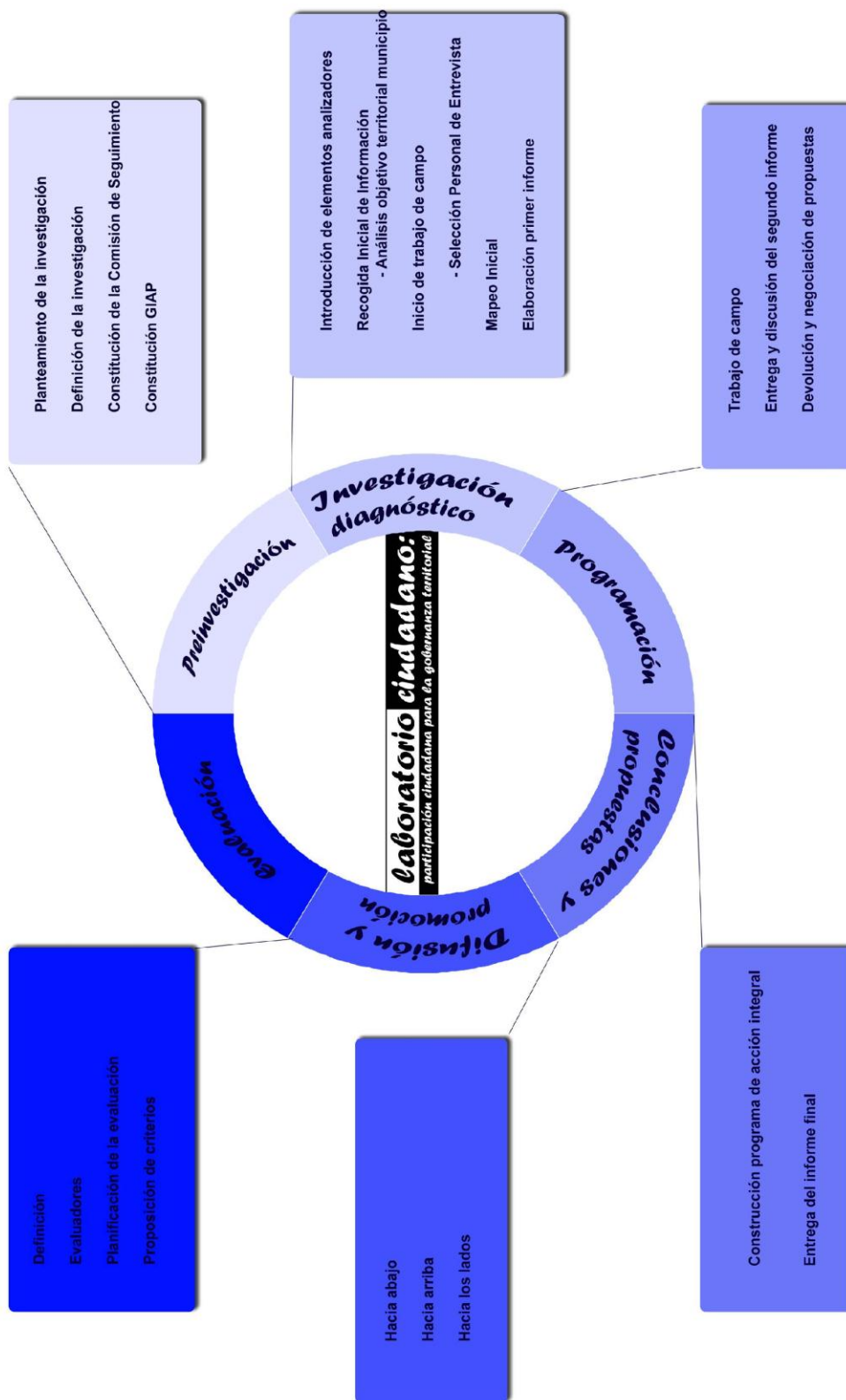
Cada cierto tiempo, este grupo da cuenta de su trabajo a una Comisión de Seguimiento y finalmente, elabora una propuesta de actuación capaz de aglutinar o articular a la mayor parte de los elementos del tejido social.

En la fase de devolución, se debaten, matizan y/o corrigen el diagnóstico y la propuesta con las asociaciones y la población en jornadas y/o talleres abiertos al público para consensuar las líneas de actuación propuestas.

La siguiente fase del proyecto corresponde a la difusión de todo el proyecto así como hacer llegar a la administración local, los resultados obtenidos.

La última fase se corresponde con la evaluación participativa de todo el proceso.

## ETAPAS DEL PROYECTO



Fuente: Elaboración propia a partir de las "Etapas del Proyecto de la IAP"



### 5.4.1. Etapa de pre-investigación

- a) Planteamiento de la Investigación. Según Joel Marti (2002) el planteamiento general de la investigación debe responder fundamentalmente a las siguientes cuestiones: ¿Para quién y para qué se hace? ¿Quién la hace? ¿Por qué? ¿Cómo? ¿Cuándo? La primera pregunta exige plantearse cuáles son los objetivos “de fondo” de la investigación, qué efectos tendrá sobre la comunidad. La segunda pregunta supone constituir el equipo investigador, equipo que generará todo el proceso que va a implicar progresivamente a otros actores sociales. Las tres últimas preguntas implican la elaboración de proyecto que contenga además de los objetivos, la metodología, las fases y los tiempos.
- b) Definición del Equipo de Investigación. El equipo de investigación será un equipo interdisciplinar constituido por profesores de la Universidad de Murcia, alumnos del Máster de Desarrollo Local y Técnicos del Observatorio Local, Rural y de Empleo mencionado anteriormente. A la hora de constituir el grupo se van a tener en cuenta variables como:
- El tamaño del grupo: será lo suficientemente grande como para cambiar/intercambiar puntos de vista y lo suficientemente pequeño para que se produzca una buena coordinación (5-7 personas sería lo ideal)
  - Heterogeneidad en la formación y experiencia. Enriquece la dinámica de grupo. Por el contrario puede producir choques por las distintas formas de trabajar, por lo que será necesario organizarse funcionalmente de la forma que resulte más adecuada según los distintos perfiles de cada uno. (Contactos institucionales, trabajo con la base social, análisis del material de campo, etc)

#### Funciones:

- Profesores y Técnicos del Observatorio. En líneas generales, se encargarán de la: co-definición, co-gestión, co-seguimiento, co-ejecución y co-evaluación de todo el proyecto. Llevarán la “vigilancia” de todo el proceso.
- Alumnos del Máster. Bajo la supervisión de los técnicos, se encargarán de la realización de tareas de apoyo técnico en las distintas fases del proyecto.

- c) Constitución de la Comisión de Seguimiento. La Comisión de Seguimiento se configura como una reunión en la que se mantiene informada a sus integrantes de la marcha y desarrollo del proceso de investigación-intervención. La comisión se reúne de forma puntual y cuando sea necesario como órgano consultivo y de contraste. La Comisión de Seguimiento es una pieza esencial dentro del proceso de IAP, ejerciendo de núcleo de la negociación en ciertos momentos claves. Es aquí donde se van confrontando los primeros resultados de la investigación y donde se pulsan las actitudes y reacciones que éstas despiertan, haciendo posible una primera proyección de las propuestas o acciones que pudieran plantearse. La Comisión de Seguimiento frena la prepotencia en la que el GIAP (definido en el punto posterior) tiene tendencia a instalarse al verse protagonista del proceso. Y además para los representantes políticos un sano ejercicio de democracia participativa, por ejemplo, cuando se incorporan de esta forma a la gestión municipal las necesidades y propuestas del resto de agentes implicados. Es muy importante que las instituciones se comprometan a realizar lo que se acuerde en el proceso.

La Comisión de Seguimiento estará formada por:

- El Equipo de Investigación.
- Representantes de los sectores políticos, económicos, sociales y culturales, a nivel municipal o regional, más representativos del territorio en el que se esté desarrollando el proyecto propuesto.

Objetivos de la Comisión de Seguimiento:

- Realizar el seguimiento, supervisión y reorientación de la investigación y de la posterior puesta en funcionamiento de las actuaciones propuestas.
- Plantear y debatir los puntos de vista del Grupo de Investigación en torno al tema tratado.
- Debatir y negociar propuestas.

Proceso:

- La frecuencia aproximada de reunión es bimensual o trimestral, de forma que la Comisión de Seguimiento no interfiriera en el día a día de la investigación. Su presencia podría alterar el contacto con la base social si es constante.
- La comisión cuenta con un secretario de entre el Equipo de Investigación.

d) Constitución del Grupo de IAP. El GIAP es un equipo mixto formado por el Equipo de Investigación, técnicos y personas vecinas voluntarias del municipio. Se trata de una agrupación estable y permanente de personas con la que es posible trabajar de forma continuada. Este conjunto de personas son a la vez fuente de información (nos ayudan a recabar datos acerca de su entorno y sobre las redes de relaciones existentes) y núcleo del proceso, participando según su interés, disponibilidad, actitudes, capacidades y formación, en las diferentes etapas del proceso. Con el GIAP, se pretende constituir un grupo de trabajo que asuma, una alta corresponsabilidad y protagonismo a lo largo del proceso, tanto por lo que se refiere al diseño de la investigación, como al análisis de los materiales de campo y a la capacidad para elaborar propuestas y generar procesos en la comunidad.

Aunque, en última instancia, el grado de implicación que los miembros del GIAP estén dispuestos a asumir determinará en gran medida la capacidad disponible de análisis y acción del propio grupo, los **objetivos** a perseguir son los siguientes:

En cuanto al diseño:

- Realizar el seguimiento cotidiano y discusión crítica del proceso investigador.
- Proporcionar conocimientos contextuales sobre el territorio e informaciones básicas de la comunidad.
- Ayudar a recabar datos sobre las redes de relaciones existentes, permitiendo realizar un mapeo de la situación, es decir representar las redes sociales y los objetivos declarados de los diferentes grupos, con el fin de conocer cuales son los principales posicionamientos y, por tanto, cuales son los personajes clave a entrevistar.
- Proporcionar y realizar contactos con la base social de la comunidad.

En cuanto al análisis de los materiales de campo:

- Realizar la contextualización y lectura crítica de los discursos, a partir del conocimiento cotidiano que como vecinos poseen.

En cuanto a la generación de procesos en la comunidad:

- Generar procesos de autoformación.
- Discutir y elaborar propuestas.
- Transformarse en grupo “para sí” más allá del proceso de investigación, desarrollándose como plataformas estables dinamizadoras de la comunidad y asumiendo la realización, evaluación y retroalimentación de los proyectos elaborados.

Proceso

- La captación y motivación de vecinos para la constitución del GIAP, es uno de los primeros obstáculos que nos podemos encontrar al llegar al municipio. En este caso, la investigación ha de iniciarse sin contar con los habitantes de la comunidad e ir avanzando en un trabajo de campo más tradicional, con los primeros escasos contactos personales de que dispongamos. Un recurso esencial para la captación de vecinos es la primera reunión de la Comisión de Seguimiento. Esta comisión nos puede facilitar el contacto de algunos de los vecinos, pero es importante que no se incorporen presidentes ni dirigentes comunitarios, sino gente de la base asociativa y personas a título individual, para no contaminar el desarrollo de todo el proyecto. Con estos primeros contactos se puede aplicar la Técnica denominada DERIVA O TRANSECTO (Anexo III) Esta técnica nos servirá para que la gente nos vaya conociendo y para ir captando más participantes en nuestro GIAP. El que escuchemos y no juzguemos las opiniones que nos dan, el que compartamos conversación sin pretensiones de quien sabe más, etc. son elementos para crear un buen ambiente de confianza inicial. Aparte de la información que vamos obteniendo, que siempre viene bien, y que podemos ir registrando en algún cuaderno o ficha de recorrido.

- En esta primera toma de contacto, indagaremos en los Analizadores Históricos de la zona, es decir aquellos hechos históricos (o recientes) que han tenido lugar en esa zona y que nos van a dar la pauta para conocer cuáles son los elementos de motivación interés y movilización de la población. Se trata de analizar hechos que son conocidos y comentados por todos en su vida cotidiana y que se convierten en un referente práctico para mostrar las posiciones que cada cual adopta. Con el estudio de Analizadores Históricos conseguiremos saber por ejemplo ¿Por qué la gente no se organiza para tal? cosa o por qué sí para tal otra. Este estudio de Analizadores Históricos se puede llevar a cabo a través de Talleres, entre los que destacan los dos siguientes:
  - Línea del Tiempo (Anexo IV)  
Es una herramienta que nos va a permitir reconstruir cómo han sido vistos los precedentes de la temática a estudio o debate.
  - Matriz de Preguntas y Primeras Ideas. (Anexo V)
  
- Otra buena forma de avanzar en la elaboración de un proyecto, al principio, es intentar volcar (primero de forma individual y luego grupal, con el GIAP, por ejemplo) todo aquello que ya sabemos o intuimos sobre nuestro caso, y las primeras ideas sobre cómo armar el proceso. Es recomendable que el número de vecinos y de técnicos no sea menor al del número de miembros del equipo investigador que asiste a las reuniones de trabajo, para no provocar una excesiva superioridad de una parte sobre otra
  - La frecuencia de las reuniones variará según el tipo de grupo y el momento de la investigación, pero por término medio podemos contar con reuniones semanales o quincenales.
  - Es importante que el equipo investigador asuma, sobre todo en las primeras etapas del proceso, un papel más activo y a la vez dinamizador del grupo. Aunque el objetivo del GIAP es llegar a un grupo “conformado” (grupo estable con identidad propia y con alta capacidad de interlocución,

reflexión y acción) que tenga por objetivo participar de forma activa en el día a día del proceso.

### ALGUNAS DIFERENCIAS ENTRE EL GRUPO DE INVESTIGACIÓN, ACCIÓN PARTICIPATIVA Y LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO

VARIABLE	Composición	Características	Participación en el proceso	Compromiso de los participantes	Dinámicas de Grupo	Papel técnicos expertos.
<b>GRUPO MOTOR</b>	Equipo mixto de personas interesadas( Grupo de Investigación, vecinos voluntarios )	Grupo en construcción para un trabajo. Construcción de identidad grupal para una tarea concreta. Es protagonista pero al servicio del proceso.	Fuente de Información. Auto-formación. Preparar análisis y diagnóstico- Elaborar un Plan de Trabajo.	Compromiso y responsabilidad con el proceso. Mayor probabilidad de implicarse en la acción	Informantes clave. Derivas y Transectos. Grupo nominal Tormenta de ideas Role-Playing Mapeos. Etc.	Animación Formación Información Orientación Resolución de conflictos
<b>COMISIÓN DE SEGUIMIENTO</b>	Representantes Organizaciones económicas y sociales más representativas.	Reuniones de trabajo estable pero de baja periodicidad Participación activa en la supervisión y seguimiento del proceso	Negociación inicial. Sesiones informativas del final de cada fase. Discusión de diagnóstico y negociación de propuestas.	Disponibilidad y responsabilidad en el seguimiento del proceso. Refuerza su implicación en la negociación y difusión de diagnóstico y propuestas.	DAFO Paneles de expertos Material audio-visual Gráficos Tormenta de Ideas Etc.	Información Negociación Concienciación Evaluación

### 5.4.2. Etapa de investigación-diagnóstica

Una vez definidos los actores que van a intervenir en nuestro proyecto así como delimitadas sus funciones y organización, es el momento de empezar a abordar. En esta etapa nos marcaremos los siguientes objetivos:

- ✚ Obtener un conocimiento exploratorio de la población, el territorio y el tema tratado.
  - ✚ Conceptualizar la problemática a partir de los objetivos planteados en el proyecto.
  - ✚ Establecer un diagnóstico del territorio y de la población en relación al tema tratado.
  - ✚ Establecer las bases para la realización de una prospección territorial en la problemática estudiada.
  - ✚ Contextualizar y contrastar el conocimiento que se produzca a lo largo del proceso con las informaciones y los datos existentes.
  - ✚ Obtener una primera evaluación sobre los puntos fuertes, débiles, amenazas y oportunidades que la zona objeto de estudio presenta.
  - ✚ Elaborar un primer mapeo (sociograma) de las relaciones que mantienen entre sí los diferentes actores sociales presentes en el territorio (Instituciones, tejido asociativo y población en general)
  - ✚ Intentar hacer converger los diferentes conjuntos de sensibilidades latentes (generar consenso en la demanda).
- a) Introducción de elementos analizadores. Se trata de introducir determinados acontecimientos o analizadores contruidos planteados en el propio proceso de investigación que provoquen algún impacto en la comunidad. Formalmente, los analizadores contruidos “desbloquean el poder psíquico y provocan una acción/reflexión de y sobre la sociedad”. Se trata de generar reacciones, movimientos y en definitiva, praxis, que permitan deconstruir y “abrirse” hacia nuevas situaciones y puntos de vista.

### Objetivos:

- Dar a conocer el proyecto.
- Difundir, movilizar, implicar e invitar a la participación de la comunidad, promoviendo la acción/reflexión.
- Captar entidades asociativas y organizaciones para la participación en la investigación y, particularmente en la Comisión de Seguimiento
- Paralelamente, el impacto social y las reacciones que se generan pueden ser también un elemento susceptible de análisis.
- Recoger sugerencias y demandas con respecto al tema de estudio.

### Proceso:

Los elementos analizadores se deben introducir en la presentación y difusión del proyecto. Todo el proceso de rastreo anterior nos sirve como una plataforma muy útil para el montaje de uno o varios talleres de presentación del proyecto a todos los agentes sociales y comunidad en general hayamos ya contactados con ellos o no.

Si bien la propia constitución de la Comisión de Seguimiento o la realización del trabajo de campo intervienen sobre la realidad social y, por tanto, son ya analizadores contruidos, otros posibles analizadores que se pueden introducir son:

- Rueda de prensa de presentación de la investigación. Si tenemos en cuenta a los medios de comunicación locales (radio, TV y prensa) desde el principio y los hacemos sentir parte del proceso, ellos nos darán cancha a lo largo del mismo.
- “Desembarco” en la calle con grabadoras de audio y video.
- Asamblea de vecinos. Hay que cuidar con suma importancia la convocatoria; no sirve sólo la convocatoria informal (teléfono, email, oral, etc.) sino que también hay que hacerla formalmente aunque sin burocracias que puedan alejar a la gente. La hora y día son muy importantes. Tenemos que adaptarnos a la disponibilidad de la gente.



➤ Celebración de actividades culturales, deportivas, etc.

b) Recogida inicial de información. Esta etapa consiste en la recogida de información que nos servirá de utilidad para abordar mejor los objetivos de nuestro proyecto. Esta información se puede obtener a través de fuentes primarias (es decir, aquella información que es conseguida por nosotros mismos, a través de documentación oral-entrevistas, estudios de opinión, etc.- la observación, la encuesta y las técnicas de muestreo) o a través de fuentes secundarias (son aquellas que nos muestran información elaborada por otros organismos y que puede ser escrita -estadísticas, estudios, bibliografía, etc- o Cartografía).

En la medida que los proyectos no son iguales ni tienen los mismos objetivos, no tenemos que descartar ninguna de las técnicas que tenemos a nuestro alcance, siempre y cuando estén al servicio de los objetivos construidos de modo participativo al inicio de todo el proceso.

El tipo predominante de técnicas utilizadas en un proyecto de investigación y/o intervención determina si éste tiene un carácter cualitativo, cuantitativo y/o participativo. Una de las cuestiones a tener en cuenta es que conforme se desciende en el territorio, existen menos datos, por lo que tendremos que ir ajustando la técnica a los objetivos y a las necesidades que nos vayan surgiendo. A continuación detallaremos las principales características de los enfoques cuantitativos, cualitativos dadas por el profesor Miguel Esteban Yagüe (2010), al que sumaremos las características de los enfoques participativos.

➤ Enfoque cuantitativo.

- Los datos cuantitativos nos dan una interpretación objetiva y sujeta a medida.
- Se miden con técnicas bien determinadas.
- Permiten obtener resultados comparables y comunicables.
- Pueden ser tratados de forma matemática.
- Permiten estudiar grandes números de personas o datos.
- Son de relativo fácil acceso.

Por el contrario:

- Dan un conocimiento extenso pero no necesariamente profundo.
- Limitan la descripción de ciertos aspectos de la realidad.
- Dejan fuera muchos aspectos importantes en un plan de desarrollo.

➤ Enfoque cualitativo.

- Los datos cualitativos analizan directamente el comportamiento de las personas y grupos, yendo más allá de las primeras opiniones.
- Pretenden dar protagonismo a la persona o grupo con el que se está conversando.
- Suponen un “retrato” de la realidad donde se aprecian muchos detalles.
- Aportan elementos diferenciadores.

Por el contrario:

- Hay que interpretarlos y sistematizarlos para incluirlos en el diagnóstico.
- No sirven para todo (Ejemplo: análisis de la población)
- Es difícil probar que los resultados estudiados son realmente significativos “No siempre de resultados parciales se pueden obtener resultados generales”.

➤ Enfoque participativo.

- Puede combinar técnicas variadas de las anteriores, pero suele dar prioridad a los talleres operativos y de construcción colectiva del conocimiento y de la acción.
- La diferencia fundamental con los dos enfoques anteriores radica en el **para qué se recoge la información**. Un proceso participativo conlleva la devolución de la información a la misma población para que, debidamente apoyada por técnicas adecuadas, sea ésta la que profundice, priorice y planifique sus propias estrategias de superación.

b.1) Análisis objetivo territorial del municipio

En esta fase debemos responder a las siguientes preguntas: ¿Qué información queremos? ¿Cómo la obtenemos? ¿Cómo la organizamos? ¿Quién lo realiza?

- ¿Qué información queremos?

VARIABLES DE ESTUDIO: Territorio, Demografía, Mercado de Trabajo, Formación, Infraestructuras, Actividad Económica (tejido empresarial, sectores productivos, etc) Equipamientos, Recursos Sociales, Sociedad de la Información, Cultura y Ocio, Tradiciones, etc.

- ¿Cómo la obtenemos?

A través de fuentes secundarias (Escrita y Cartografía). Información estadística, estudios, bibliografía de organismos como el INE, CREM, INEM, SEF, Consejerías, Ayuntamientos, etc.

A través de fuentes primarias: Documentación oral (entrevistas, Estudios de Opinión, etc), Observación, Entrevistas (Método Delphi), Encuestas, Técnicas de Muestreo, etc.

- ¿Cómo la organizamos?

Según Esteban Yagüe (2010), la información se organizará a través de fichas de recogida de la información:

Ámbito de estudio

Variables

Descripción

Indicadores

Fuentes

Técnicas a utilizar

Toda la información se expondrá a través de Representaciones, Tablas, Mapas, etc.

- ¿Quién la realiza?

El análisis del territorio lo realizará el Equipo de Investigación junto con el GIAP, con el objetivo de tener un conocimiento general del municipio en el que se encuadra la problemática o temática a tratar.

### c)Inicio del Trabajo de campo.

La primera fase del trabajo de campo consiste en la realización de entrevistas semiestructuradas a representantes políticos, personal técnico y representantes asociativos. En sucesivas etapas este proceso de realización de entrevistas se expandirá al resto de personas del territorio a través de muestras representativas.

#### c.1)Selección de las personas a entrevistar.

Según Joel Martí (2002), en esta etapa, se trata de cubrir el abanico más amplio posible de opiniones y puntos de vista. Si las asociaciones e instituciones presentes en la comunidad son pocas, se puede entrevistar a todas. Si no es posible, conviene realizar una muestra teórica en la que queden representados los diferentes posicionamientos.

#### d) Mapeo Inicial.

Tras estos primeros pasos, es hora de realizar un taller para descubrir qué fuerzas sociales y actores tenemos incorporados y cuales son los que nos faltan. Para ello es interesante que cada cual (GIAP) pueda aportar una lista con los sectores que conoce o de los que tiene referencia. Los objetivos de este taller podrían ser los siguientes:

- ✚ Elaborar un sociograma o primer mapeo de las relaciones que mantienen entre sí los diferentes actores sociales presentes en el territorio (instituciones, tejido asociativo y población en general)
- ✚ Comprobar que tenemos en cuenta factores como la participación de personas no organizadas o hasta que punto contamos con los distintos sectores del territorio.
- ✚ Sirve de elemento de introspección de cada uno de los grupos locales, sirve de autocrítica, cuando ellos mismos se dan cuenta por sí solos de que desconocen o que apenas conocen a otros grupos o sectores que también actúan en estos temas. Este ejercicio tiene una parte de ubicación de grupos, instituciones y de sectores no organizados, y otra de conocimiento de las relaciones de confianza o de temores.

#### ➤ El Mapa Social y Sociograma.

Estos instrumentos nos van a permitir visualizar a los actores y grupos sociales presentes en el territorio y trazar las conexiones existentes entre ellos.

Siguiendo el esquema de investigación-acción participativa que hace Villasante (1993), el sociograma tiene por misión representar gráficamente las relaciones de distinto tipo, que están presentes en un momento dado, entre un conjunto de actores. El sociograma aporta a la investigación lo que está pasando en el momento presente y por dónde deciden los implicados que ha de desarrollarse la propuesta de actuación. Nos permite ver las relaciones en red, incluyendo las relaciones jerarquizadas. Sirve para darnos cuenta de lo aislados o no que podemos estar en las tareas que nos proponemos, y de las alianzas que precisamos y debemos hacer; y en este sentido a qué elementos o grupos “puente” debemos entrevistar para saber cómo colaborar en

tareas comunes. También visualizaremos qué antagonismos son previsibles que nos aparezcan y cómo contrarrestarlo. Todo ello ponderando no sólo los números de personas que puedan estar en cada situación, sino cuáles son sus pesos y fuerzas reales de tipo socio-político y su capacidad de ayuda en nuestras estrategias.

Según Ander-Egg (1995), el Sociograma suele obtenerse analizando cuatro dimensiones: las elecciones, los rechazos, las expectativas de elección y las expectativas de rechazo.

Representaremos tres niveles o tres tipos de organización:

- Las del ámbito del poder (administraciones públicas y poderes económicos).  
Representados por un triángulo
- Las organizaciones sociales del tercer sector (rectángulo)
- Y los grupos de población (jóvenes, adultos, mujeres/varones, mayores, inmigrantes, etc). representados por círculos

Una posible aplicación de la técnica es repartir tarjetas en blanco: unas con forma triangular representando a actores con mucho poder simbólico o de convocatoria. Otras rectangulares para representar a los actores sociales organizados y locales. Y otras circulares para representar a sectores de población no organizados, que suelen ser la mayoría. Cada cual rellena las tarjetas con los diferentes protagonistas existentes en el territorio y las pone sobre una pizarra o papel continuo en una pared o una mesa (arriba las triangulares, en medio las rectangulares y abajo las circulares) para después relacionarlas. En el grupo se discute hasta llegar a un consenso y luego al ponerlo en común se explica la razón de cada una de las relaciones.

Utilizaremos flechas que unan los diferentes actores en términos de relación fuerte (de dependencia, de colaboración) débil (de aislamiento, de desinterés, de temporalidad) de conflicto, sin relación, relaciones indirectas (un actor con otro a través de un tercero). En asamblea se intenta generar un único esquema y se reflexiona sobre las zonas donde el mapa se hace más denso en sus relaciones, donde éstas se hacen más intensas, los bloqueos existentes, los elementos articuladores (dinamizadores) y los espacios vacíos de relaciones. Al hacer estos mapas también es muy interesante definir aquellos elementos **comunicadores** (personas o grupos) que adquieren un peso



Si nuestro trabajo se desarrolla en un ámbito determinado interesa recabar las opiniones de las instituciones y asociaciones clave o puente, dentro del mapa de relaciones existentes. Una herramienta útil para saber “quién es quién” puede ser el cuadro siguiente, en el que podemos colocar tanto a las instituciones, como a las asociaciones y a las personas individuales según se sitúen respecto al tema que es objeto del proceso. Este cuadro puede resultarnos más fácil de rellenar ayudándonos del mapa de relaciones que hicimos anteriormente. Es importante que aseguremos sobre todo las posiciones de los sectores no organizados.

Actores sociales	Posicionamientos sobre el tema del proceso			
	Afin	Diferente	Ajeno	Opuesto
<b>Poder</b> (sector institucional y organismos de poder)				
<b>Tejido Asociativo</b> (sector organizado formal o informal)				
<b>Base Social</b> (sector no organizado)				

Con este cuadro nos salen unas doce posiciones posibles en los cuadrantes que se cortan, donde podemos situar el “mapeo” de actores y relaciones. Esto nos sirve en primer lugar como una radiografía de la situación problemática y las posiciones con las que presumimos contar. Pero esta radiografía además nos puede servir para seleccionar a qué grupos es imprescindible escuchar para tener un diagnóstico con todas las posiciones importantes que intervienen. Una muestra sirve para no tener que escuchar a toda la población sino a una parte, de forma que con algunos talleres, entrevistas personales o de grupo, podamos tener la información básica necesaria.

La forma más sencilla de contactar suele ser a través de la Comisión de Seguimiento o del GIAP, que habitualmente disponen de la relación de asociaciones y responsables políticos; además, lo normal es que unas personas entrevistadas proporcionen el contacto con otras (“efecto bola de nieve”).



El número de entrevistas, nos tiene que asegurar que quedan recogidas tanto las posiciones institucionales, como las de los grupos organizados y no organizados. El número adecuado de entrevistas a realizar nos lo va a dar el “principio de saturación”, esto es, que los discursos y las opiniones aportadas empiezan a repetirse. De todas formas conviene no cerrar el capítulo de la entrevistas ya que a lo largo del proceso pueden seguir apareciendo nuevas posiciones que interese recoger.

#### e)Elaboración del primer informe: diseño definitivo del proyecto de investigación.

Durante el transcurso del Trabajo de Campo, presentaremos tres informes a la Comisión de Seguimiento, el primero de ellos de autodiagnóstico que incluirá el Diseño Definitivo del Proyecto de Investigación, un segundo informe con las primeras conclusiones y un Informe Final, que se entregará a los diferentes sujetos-actores que han participado en la investigación.

##### ➤ Características del primer INFORME DEL DISEÑO DEFINITIVO DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN:

- Se trata de un informe provisional de autodiagnóstico, para su discusión en la Comisión de Seguimiento. En él se redacta la propuesta de investigación y supone un primer acercamiento neutro al tema objeto de estudio.
- Lo redacta el Equipo de Investigación.

##### ➤ Contenidos que debe tener este documento.

1. TÍTULO que de idea sobre el contenido.
2. PRESENTACIÓN Y ANTECEDENTES: que es lo que ha dado origen al proyecto, quién lo encarga, qué se pretende abordar (qué problemáticas, qué sectores de población, etc.), que se pretende conseguir.
3. EL TEMA OBJETO DE ESTUDIO: Qué tema, en qué ámbito y a quién ocupa o preocupa.

#### 4. CONTEXTO. Debe incorporar:

- Características físicas, históricas, sociales, culturales, etc. de la zona donde se desarrolla la investigación.
- Rasgos sociodemográficos de la población. Debemos recopilar información tanto sobre el número de habitantes como sobre el tipo de habitantes.
- Equipamientos e infraestructuras. Es necesario conocer los espacios verdes, culturales, de salud, deportivos, de servicios, de ocio, etc, que existen en el territorio y el uso y gestión que se hace de ellos.
- Financiación, recursos. Es fundamental conocer cuáles son los canales de financiación sobre los que se sujetan los Planes de Intervención Pública: que porcentaje viene de iniciativa propia municipal, regional o de Iniciativas Europeas y cómo se está repartiendo desde la propia administración; conocer qué se prioriza.
- Estructuración de la participación ciudadana. Necesitamos conocer qué canales de participación ciudadana formales e informales existen, si están regulados, si se fomenta la participación individual y/o colectiva y a través de qué medios.

#### 5. OBJETIVOS:

- Generales: qué queremos conocer del objeto de estudio.
- Específicos: qué hemos de preguntarnos para encontrar respuestas a los objetivos generales: qué, cómo cuando, dónde, por qué, para qué, quién, etc.

#### 6. EMISIÓN DE UN AUTODIAGNÓSTICO. A partir de la documentación y datos recogidos, el mapa social y una primera lectura de las entrevistas realizadas y utilizando como soporte la Técnica DAFO (Anexo VI) realizaremos un diagnóstico del

territorio. Este diagnóstico es necesario puesto que se convierte en el punto de partida para establecer estrategias de desarrollo, nos ayuda a tener una visión correcta del presente y futuro del territorio y nos ayuda a detectar problemas y sus causas así como las necesidades presentes y futuras.

7. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN, que recoja los siguientes epígrafes:

- FASES.
- TÉCNICAS. Qué técnicas vamos a emplear y por qué empleamos éstas y no otras.
- RECURSOS. Con qué contamos (medios económicos, técnicos, materiales y humanos)
- ACTIVIDADES Y CRONOGRAMA DEL PROCESO.

Una vez constituidos los grupos de trabajo, puede ser un buen momento para elaborar un cronograma de todo el proyecto que vamos a desarrollar. Este cronograma nos dará una visión global de nuestro plan de trabajo a corto y a largo plazo. El cronograma debe aparecer en este primer informe.

Hay muchas maneras de hacer un cronograma, puede hacerse por semanas y/o meses, poner más o menos detalles, añadir las responsabilidades de cada miembro del equipo, en definitiva, rectificarse o actualizarse según las necesidades de cada proyecto. El grupo en su totalidad, deberá escoger aquella modalidad que le permita un mejor seguimiento del proceso. Asimismo puede ser un buen instrumento para la auto-evaluación del trabajo de gestión del grupo.

<b>EJEMPLO DE CRONOGRAMA DEL PROYECTO</b>											
	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes 7	Mes 8	Mes 9	Mes 10	Mes 11
Planteamiento inicial tema y objetivos	■										
Negociación con actores sociales y presentación pública	■	■									
Reuniones de la Comisión de Seguimiento		■			■			■			■
GIAP y posibles reuniones	■	■		■		■		■		■	
Recogida de información	■	■									
Taller de mapeo y muestra			■								
Entrevista a expertos				■							
Trabajo de Campo				■	■	■	■				
Análisis de frases recogidas						■	■				
Presentación auto-diagnóstico							■	■			
Talleres de devolución creativa								■			
Planes de acción integral									■		
Evaluación										■	

### 5.4.3. Etapa de programación

#### a) Trabajo de campo.

Una vez se ha presentado el diagnóstico y, si cabe, revisado su orientación, se continúa con el trabajo de campo. Por una parte, se pueden realizar nuevas entrevistas a representantes institucionales y asociativos a partir de nuevas informaciones y del enriquecimiento del mapa social; por otra, se trata de realizar grupos de discusión o bien otros tipos de entrevistas grupales a la base asociativa de la comunidad y a la base informal.

Los objetivos de esta etapa son los siguientes:

- ✚ Conocer los discursos que se re-producen desde las distintas posiciones sociales entorno a: identidades e imágenes asociadas a personas, grupos e instituciones, y relaciones que se establecen entre los mismos; puntos de vista entorno a la problemática abordada; lógicas de acción, proyectos y estrategias explícitas e implícitas; estructuras de valores y normas.
- ✚ Generar procesos de auto-reflexión y movilización.

Técnicas a utilizar en esta etapa:

- La Observación Participante. Más que una técnica sistematizada se trata de una actitud que está presente a lo largo de todo el proceso de investigación. (Anexo VII)
- Las entrevistas. La entrevista puede ser individual o grupal. Una de las primeras cuestiones a tener en consideración es la selección de las personas a entrevistar. En el Anexo VIII encontraremos tanto las características y consideraciones a tener en cuenta en la elaboración de las entrevistas grupales e individuales como las indicaciones para realizar la selección de las personas a entrevistar.
- Talleres.

Según el Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible, podemos apoyarnos en algunas dinámicas de trabajo con grupos cuando estos pertenecen a posiciones bastante conocidas (las afines y diferentes por ejemplo). Esto nos permite no tener que hacer tantas entrevistas a posiciones que son bastante parecidas entre sí, y básicamente “saturan” lo que ya se conoce por el propio GIAP. Algunas de estas dinámicas son las siguientes:

- Lluvia de Ideas. (Anexo IX)
- Philips 6/6. (Anexo X)
- El Grupo Nominal. (Anexo XI) Análisis de textos y discursos.

Según Joel Martí (2002) y siguiendo a la IAP, cuando hemos terminado el trabajo de campo (entrevistas individuales y grupales, observación participante, notas de campo, informes de las Comisiones de Seguimiento y del GIAP), llega el momento de procesar todo este conjunto de información, planteando dos tareas diferenciadas:

- La preparación de los datos: hay que transcribir el contenido de las entrevistas.
- El tratamiento de su contenido: hay que analizarlo e interpretarlo.
  - Criterios de transcripción de materiales. Para cada uno de los materiales es útil introducir una “ficha técnica” con:
    - Fecha y lugar de realización.
    - Nombre de los participantes. También se puede incluir la descripción de la persona o grupo, según los criterios de selección de la muestra.
    - Duración.
    - Notas de campo (comentarios que se consideren relevantes sobre la situación, su dinámica, el lugar de realización, posibles incidencias, etc.)
    - En el caso de las entrevistas la transcripción debe ser literal, dejando márgenes suficientes a la izquierda y derecha de la hoja

para poder realizar las anotaciones pertinentes durante el análisis (códigos, ideas, conceptos, discursos, etc).

- En el caso de otros materiales de campo (actas de reuniones, conversaciones informales, etc.) se puede hacer un resumen con su contenido. En estas transcripciones es útil distinguir entre dos tipos de informaciones: por un lado las más “objetivables” (hechos, intervenciones, etc.) y, por otro, aquellos comentarios e interpretaciones que creamos relevantes, para que puedan ser compartidos y discutidos por todos.
- Objetivos del análisis.
  - Definir las posiciones, posicionamientos, objetivos y estrategias sociales sobre el tema estudiado; fijándose dónde se encuentran las contradicciones y los conflictos, para poder abordarlos.
  - Enriquecer el mapa social.
- Esquema del proceso de análisis

Es posible aproximarse al análisis de textos desde distintas orientaciones teóricas y metodológicas. La IAP propone, a partir de los trabajos de Ibáñez (1979,1985), un análisis dividido en cuatro lecturas. Mientras que la segunda y tercera son más técnicas/analíticas y corresponde realizarlas más al equipo de investigación, en la primera y la cuarta lecturas juegan más los elementos intuitivos/interpretativos, por lo que se pueden analizar conjuntamente con el GIAP<sup>15</sup>.

*Lectura intuitiva.* Podemos hacerla con el resto del GIAP y consiste en leer el texto completo y anotar en los márgenes las ideas o impresiones que nos va sugiriendo; el hecho de hacer una lectura colectiva nos permite intercambiar impresiones con el resto de los miembros del grupo, que por pertenecer al mismo entorno de la persona entrevistada, nos puedan aportar visiones interesantes que de otro modo se nos escaparían, no sólo por lo que dice sino también por lo que no dice.

---

<sup>15</sup> La Investigación-Acción Participativa. Estructuras y Fases. Joel Martí.

*Lectura temática.* Entresacamos del texto los temas y bloques de temas más importantes (es como si resumiéramos la entrevista en grandes titulares de noticia de prensa). Es una lectura e profundidad de los componentes del lenguaje que incorpora elementos de distintas tradiciones del análisis del discurso:

- Clasificaciones y ordenaciones de la realidad (por ejemplo “los que trabajan y los que viven del paro”, es una individualización de un problema estructural que acaba clasificando a las personas en “buenas” y “malas”).
- Efectos del lenguaje poético y metáforas (por ejemplo “la asociación de vecinos es la voz del barrio” es un juego retórico puramente publicitario)
- Encadenamientos lógicos o morales que quieren justificar diagnósticos o promesas ( por ejemplo “trabajador formado, trabajador ocupado”)
- Estereotipos, tópicos, verdades últimas indiscutibles (por ejemplo “los okupas se tienen que ir porque están violando la propiedad privada”)

Con esta lectura se tendría que llegar a un cuadro resumen que muestre los discursos de las diferentes posiciones posibles sobre los objetivos propuestos:

Representación de los discursos mantenidos desde cada posición.

Posiciones	Objetivos/temas
I	DISCURSOS
II	(Se pueden ilustrar con frases y titulares significativos)
...	

Fuente: La Investigación-Acción Participativa. Estructuras y Fases. Joel Martí. 2002



*Lectura relacional.* Se trata de descubrir e identificar las diferentes posiciones en las que se sitúa la persona cuando nos ha estado hablando ya que, dependiendo de su situación concreta (hombre o mujer, joven o adulto, con o sin trabajo, en determinada situación económica...) a lo largo de la conversación habrá adoptado diferentes posiciones, sin darse cuenta de que habla desde los distintos grupos o redes en las que está inserto (hay que fijarse por ejemplo, en dónde se sitúa al dirigirse al entrevistador como “yo” o como “nosotros” y a quien se refiere cuando habla de “ellos”). A partir de aquí se puede re-construir el mapa social y los conjuntos de acción que se deriven<sup>16</sup>

*Lectura global.* Se trata de una lectura general que aglutina a las tres lecturas anteriores, pero considerando la totalidad de los discursos y su reintegración en el contexto. Se hará con el GIAP ya que esta globalización exige el conocimiento cotidiano y convencional de la comunidad, pero también porque uno de los objetivos de esta lectura es llegar a acuerdos interpretativos que sean más sociales que técnicos o analíticos.

La situación del texto en contexto implica considerar lo que se dice, pero también:

- Lo que no se dice desde determinadas posiciones sociales y sí desde otras.
- Lo que se contradice desde una misma posición social y entre posiciones.
- Lo que se da por supuesto para una determinada posición social y/o para todas.

b) Estrega y discusión del Segundo Informe.

Epígrafes que debe contener este informe:

- La definición de la problemática.
- La contextualización realizada en la fase de arranque (exposición de factores y causas que intervienen en dicha situación, así como de consecuencias o efectos que conlleva).

---

<sup>16</sup> Los conjuntos de acción son conjuntos de grupos (subredes) que se caracterizan por su cohesión y por compartir los mismos intereses, objetivos y estrategias. Aplicando el concepto de “mapeo” de Freire se puede distinguir entre “los de confianza”, “los diferentes” y “los antagónicos”, y analizar cómo se desarrollan los conflictos y las alianzas entre unos y otros.

- Las conclusiones extraídas del análisis de la información producida y
- Un avance de propuestas de acción.

En este momento hay que potenciar la discusión de toda la información por parte del GIAP y de la Comisión de Seguimiento.

Las conclusiones surgidas de la fase de análisis las podemos definir ayudándonos nuevamente de la Técnica DAFO y del sociograma, ya utilizados en el taller de autodiagnóstico y que ahora van a tener una definición muchos más compleja y completa. También nos va a servir como herramientas para establecer un Diagnóstico lo más operativo posible (orientado a la acción).

Al desarrollar el sociograma, empezaremos a definir cuáles son los espacios de alianza y los de conflicto (que hay que desbloquear) para así tener una idea lo más aproximada posible de los actores protagonistas de las propuestas de acción. Concretándose esto en la fase siguiente de devolución y negociación de las propuestas.

#### c) Devolución y Negociación de las Propuestas.

A partir del análisis de redes y la localización de posibles alianzas estratégicas, podremos delimitar un conjunto de propuestas concretas y viables, integradoras, solidarias y, sobre todo, participadas y consensuadas con la mayor parte de los actores implicados en el tema. De la misma forma que las conclusiones se retornan y discuten en la Comisión de Seguimiento, en esta fase se trata de promover la participación de toda la ciudadanía finalmente movilizada, con el fin de discutir y elaborar propuestas concretas que integren desde ejes comunes las distintas políticas a realizar.

La reunión para la devolución de los resultados del Estudio, Negociación y Toma de Decisión sobre la Propuesta de Actuación podemos plantearla en forma de Talleres, dónde estén presentes:

- El GIAP.
- La entidad Promotora de la IAP.

- Representantes de las Organizaciones Sociales con mayor presencia en el territorio.
- Ciudadanos
- Representantes institucionales.
- Expertos.

Se trata de convocar e implicar al mayor número de fuerzas y actores posibles, a fin de que el Diseño y la Programación de los Proyectos de Intervención sean verdaderamente participadas por la mayoría de la ciudadanía.

En estas reuniones se pueden utilizar técnicas que, dependiendo de cada proceso concreto, nos ayudaran o bien a crear y dinamizar redes sociales (porque abren espacios de interacción e intercambio de puntos de vista entre personas y grupos) o bien a promover la participación de forma individual; las segundas pueden ser útiles en contextos en los que el tejido organizado es muy débil y a lo largo de la IAP se ha generado poca dinámica grupal.

#### Técnicas que dinamizan redes de participación.

Jornadas de debate (Martí Joel, 2002). Mediante charlas, videos y/o dípticos se promueve el encuentro, interacción y discusión entre colectivos, permitiendo jerarquizar los problemas y las propuestas de actuación (según importancia y según urgencia)

Técnica DAFO (Gil Zafra 1998, citado por Joel Martí 2002) ya comentada en este trabajo, es otra de las técnicas que dinamizan redes de participación. Si bien hay que tener en cuenta que esta técnica tiende a la simplificación de las problemáticas y a la generación de consensos, por lo que puede ocultar las paradojas, contradicciones o conflictos de intereses presentes en una comunidad.

Diagrama de ISHIKAWA (Gil Zafra 1998, citado por Joel Martí, 2002), también denominado “gráfico de espina de pescado”, en la que se incluyen aportaciones laterales a un proceso central. Puede ser complementaria al DAFO.

Impacto de Futuro (Gil Zafra 1998, citado por Joel Martí, 2002). Cuestionario pasado a los integrantes de la Comisión de Seguimiento a los del GIAP que plantea frases y opiniones y recoge los diferentes posicionamientos entorno a distintos temas.

### Técnicas que individualizan la participación.

Grupos Nominales y Delphi. Diversas consultas en las que se jerarquizan valoraciones, objetivos, líneas de actuación y propuestas concretas. Las entrevistas suelen realizarse sin que los integrantes del grupo se vean; sucesivamente, se retornan a cada participante las valoraciones y propuestas realizadas por todos los miembros. Una variante es la técnica Delphi, en la que las consultas se operativizan mediante cuestionarios por correo. Sus características de anonimato y comodidad de respuesta hacen de estas técnicas una buena alternativa a las grupales en entornos con déficits de participación.

Núcleos de Intervención Participativa (NIP). Muestra aleatoria de unas 25 personas de la población, a las que se retribuye por su asistencia y participación en sesiones consultivas de debate de las que se extrae un dictamen ciudadano (en general no vinculante con la administración).

#### **5.4.4. Etapa de propuestas y conclusiones**

##### a) Construcción del Programa de Acción Integral (PAI)

El trabajo realizado hasta el momento, se concreta en esta fase en un Programa de Acción Integral (PAI), con el objeto de integrar todos los ámbitos y conjuntos de acción, articulando desde espacios comunes las diferentes políticas propuestas (y no al revés). Las principales características del PAI, según Joel Martí 2002, son:

- Es una programación donde se desarrollan una serie de tareas a realizar, con el cronograma y el presupuesto previsto y los conjuntos de acción (entidades, instituciones, etc) que han de actuar como dinamizadores de estas actividades.
- Es autogestión y acción porque pretende articular y hacer cooperar diversos grupos en un conjunto de acción, el más “ciudadanista” posible.
- Es integral porque se centra en encontrar temas sensibles y temas integrales a desarrollar, y no sólo la suma de los problemas que han emergido a lo largo del proceso.

Las acciones que se quieran llevar a cabo nos conducirán a un proceso previo de planificación y programación. Planificar es proyectar escenarios futuros: definir entre

todos la situación ideal (Y) a la que queremos llegar, a través de una Propuesta de Actuación, desde una situación real (X) caracterizada o definida en forma de carencias o problemas detectados, posibles causas y efectos previstos.

Las preguntas que nos formulamos a la hora de intervenir sobre la realidad nos ayudarán a elaborar los apartados del PAI (Técnica de las Nueve Cuestiones)

- ¿Qué? (Naturaleza del proyecto)
- ¿Por qué? (Fundamentación)
- ¿Para qué? (Objetivos)
- ¿Para quién? (Destinatarios)
- ¿Dónde? (Localización)
- ¿Cómo? (Metodología)
- ¿Cuándo? (Calendario)
- ¿Con qué? (Recursos materiales, económicos, humanos)
- ¿Cuánto? (Presupuesto)

b) Entrega del Informe Final.

El informe final es una herramienta de trabajo para todas las personas que han participado a lo largo del proceso. Por lo tanto, se trata de que se escriba en un lenguaje cotidiano (no técnico ni académico) y se entregue a todos los participantes.

#### ESQUEMA DEL INFOME FINAL

- 1 JUSTIFICACIÓN.
- 2 INTRODUCCIÓN HISTÓRICA Y SOCIO-DEMOGRÁFICA.
- 3 FINALIDADES Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.
- 4 INTRODUCCIÓN METODOLÓGICA (IAP Y JUSTIFICACIÓN DE LAS TÉCNICAS UTILIZADAS)

- 5 ANÁLISIS. DESARROLLO DEL TRABAJO REALIZADO (CRONOGRAMA DE INCIDENCIAS, ANÁLISIS DEL DISCURSO, ETC)
- 6 CONCLUSIONES Y DIAGNÓSTICO FINAL.
  - Problemas detectados.
  - Mapas sociales.
  - Posiciones discursivas.
  - Preguntas problematizadoras.
- 7 PROPUESTAS.
  - Acciones concretas con programación y posible evaluación.
  - Propuestas de continuación de la investigación.
  - Propuestas de creación de indicadores para el municipio.
- 8 BIBLIOGRAFÍA.

#### **5.4.5. Etapa de difusión y promoción del proyecto**

Llegados a este punto, tendríamos en nuestras manos los resultados de un proyecto que contendría:

- Un análisis exhaustivo del territorio.
- Una definición de la problemática de dicho territorio, consensuada y formulada por todos los agentes implicados en el territorio.
- Un mapa social con las relaciones existentes, inexistentes y potenciales entre los distintos actores de ese municipio.
- Unas propuestas de mejora también formuladas y consensuadas por los mismos agentes del territorio.
- Y una propuesta de continuación de la Investigación si fuese necesario.

El paso siguiente consistiría en difundir y promocionar este proyecto. Esta difusión se debe realizar al menos en tres direcciones:

- Hacia arriba: hacia las Administraciones Públicas y otras instancias de poder, con una actitud crítica, reivindicativa y propositiva. Para ello lo más sensato es concertar una entrevista con el Concejal Delegado de Participación Ciudadana e intentar “vender” la importancia, más que justificada hasta el momento del proyecto o utilizar los canales que la Oficina de Participación Ciudadana ofrece para recoger Propuestas y Proyectos sobre Participación Ciudadana y a partir de ahí intentar llegar a dicho Concejal competente en la materia.
- Hacia los lados: hacia el tejido asociativo (otras organizaciones y movimientos sociales), para buscar una mayor coordinación de esfuerzos y conseguir efectos multiplicadores. Utilizaríamos para ello a las entidades asociativas representadas en la Comisión de Seguimiento y las que han participado en el trabajo de campo. Si aún así, no están todas, (que en el caso de Lorca será lo más probable puesto que hay un total de 465 asociaciones inscritas sólo en el registro municipal) utilizaremos el directorio que la web de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Lorca ofrece para hacer llegar las conclusiones del proyecto y conseguir los efectos multiplicadores que hemos mencionado con anterioridad.
- Hacia abajo: hacia la base del tejido social (la ciudadanía como agente de cambio social y de desarrollo), a través de la Información, la Formación, la Sensibilización y la Animación. Volveremos a utilizar los medios de comunicación local (radio, TV y prensa) que hemos utilizado en la presentación del proyecto y casi con seguridad que querrán difundir os resultados del proyecto presentado meses atrás.

La finalidad última de esta etapa es la de generar a la Administración Local, la necesidad de contar con este proyecto como un elemento clave de diagnóstico del territorio y de planificación estratégica, convirtiéndose en elemento vertebrador integral de Participación Ciudadana en toda la extensión del municipio y para la totalidad de la población, ayudando en la definición de políticas públicas eficaces y legitimando la acción del gobierno con los ciudadanos.

#### 5.4.6. Etapa de post-investigación: Evaluación

Según el Observatorio Internacional de las Democracias Participativas, la evaluación es *“un instrumento que nos ayuda a obtener datos e información fiable para clarificar determinados asuntos, emitir juicios de valor y contrastar hipótesis o percepciones sobre las diferentes fases de la participación”*. Utilizaremos la evaluación en este proyecto como proceso participativo y de aprendizaje; como medio que sirve para mejorar, modificar o suspender todas aquellas actuaciones que afectan tanto a la calidad de los aspectos sustanciales del proyecto como a la calidad de los aspectos procedimentales del mismo.

Sobre los aspectos sustanciales interesa comprender y analizar en qué medida se han alcanzado:

- Los objetivos propuestos.
- Y los impactos que han tenido en las condiciones de vida de la población.

Si pensamos en los fines definidos en nuestro proyecto, la evaluación deberá constatar, entre otros, la efectividad de la participación para: alcanzar cuotas de igualdad para fortalecer la ciudadanía, aumentar la legitimación y confianza en los poderes públicos y alcanzar una mayor eficiencia en la gestión pública.

Respecto a los aspectos procedimentales podemos plantearnos en qué medida un proceso participativo se ha desarrollado siguiendo unas pautas de calidad democrática, independientemente de los efectos que haya podido tener el proceso en la acción pública y en la comunidad.

Puesto que los procesos de evaluación no son iguales, ni todos pueden utilizar los mismos criterios, indicadores y metodologías; antes de iniciar cualquier proceso de evaluación, debemos tener en cuenta diversos factores: en primer lugar de qué tipo de participación se trata, en segundo lugar, la escala que vamos a escoger para el análisis y en tercer lugar en qué contexto se da la evaluación. Estos criterios van a influir en la metodología a elegir en el momento de la evaluación.

Con respecto a los agentes evaluadores, dependiendo de quienes sean éstos se dan tres tipos de evaluación: evaluación interna, evaluación externa y evaluación mixta. La evaluación de este proyecto será evaluación interna o autoevaluación, es decir, la llevarán a cabo los propios



agentes implicados en la experiencia participativa. Tiene como objetivo fundamental aprender de los puntos fuertes, débiles y posibilidades mejora.

Otro aspecto a destacar en la evaluación es que ésta debe ser planificada, atendiendo a unas etapas:

- **Diseño del modelo de evaluación:** en esta etapa se define qué, cómo, quienes y con que recursos se va a evaluar.
- **Planificación:** conlleva la definición de un calendario con las actividades previstas y los recursos necesarios en cada una de ellas.
- **Recogida de Información:** en esta etapa se realiza el estudio de aquellos factores a evaluar.
- **Análisis de la Información:** en esta etapa se contrasta la información recogida con los criterios de valoración previamente establecidos.
- **Devolución y propuestas de mejora.** En esta etapa se elabora el informe con las principales conclusiones y se produce la devolución del mismo con la intervención de los participantes.

Hemos comentado en la etapa de Análisis de la Información, que la información debe ser constatada con unos criterios de valoración previamente establecidos. Cada uno de los criterios que vamos a definir, basándonos en el Órgano mencionado anteriormente, pueden operacionalizarse en unidades de medida que nos permitan valorar la calidad de los mismos.

Criterios relacionados con la coordinación del proceso:

- Claridad de los objetivos (Análisis de los objetivos del proceso; Análisis del grado de cumplimiento de los objetivos planteados)
- Planificación y Recursos. (La Planificación y su cumplimiento-análisis en términos cuantitativos y cualitativos de la misma)
- Los recursos económicos (Identificar el presupuesto previsto para el proceso y la adecuación del presupuesto a los objetivos del mismo)
- El personal (Identificar la existencia y el volumen de recursos técnicos, tanto propios como externos, dedicados al proyecto).

### Criterios relacionados con quién participa:

- Cantidad de participantes (el porcentaje de participantes en relación a la población de referencia, el porcentaje de actores organizados sobre el total de referencia, el porcentaje de asistentes en relación a los participantes seleccionados)
- Diversidad (el porcentaje de un determinado colectivo o grupo social comparado con el porcentaje de esos colectivos en la sociedad de referencia, el Índice de Diversidad – para evaluar el grado de diversidad entre los participantes de forma agregada, pueden utilizarse los indicadores del apartado anterior en forma de índice-, el Perfil de las Organizaciones Participantes- porcentaje de distintos tipos de organizaciones participantes en el proceso, los actores y grupos sociales relevantes- identificar si entre los participantes falta algún actor clave para el tema que se somete a evaluación.
- Representatividad de los participantes (Flujos de información entre los representantes y ,os representados- análisis de la planificación del proceso (sesiones y cronograma) viendo si éste prevé que los representantes de las organizaciones puedan trasladar la información a la organización, generar un debate interno y volver al proceso con las aportaciones de la organización; la forma en que se eligen a los representantes- porcentaje de asociaciones que han elegido a su representante en asamblea-; la fidelidad del discurso de los representantes- analizar hasta qué punto los discursos de los representantes son fieles a los discursos de sus respectivas organizaciones.
- Grado de apertura del proceso. (Grado de apertura del proceso- identificar si el proceso es abierto a toda la ciudadanía, mixto o cerrado, con sesiones restringidas-; grado de apertura de los espacios de decisión- distinguir si son restringidos a una selección de participantes o abierto a toda la ciudadanía.

### Criterios relacionados con el tema sometido a participación.

- Relevancia. (La Agenda Política- Identificar si el tema sometido a participación forma parte de la agenda política del gobierno municipal-; La valoración subjetiva de la ciudadanía- analizar la percepción de la ciudadanía sobre la relevancia del tema sometido a participación-; existencia de un presupuesto municipal destinado a la resolución de problemas relacionados con la temática sometida a participación)

- Capacidad de intervención de la Administración Local (La competencia de la Administración Local en la materia- también se pueden identificar si existen o no complicaciones con administraciones supralocales que trabajen en estos temas.)

Criterios en relación a cómo se participa:

- Diagnóstico participativa. (Identificar si en el proceso se ha utilizado o realizado una diagnóstico y analizar el grado de participación en la elaboración de la misma)
- Capacidad de propuesta. (identificar si el proceso contempla o no la posibilidad de hacer propuestas)
- Grado de participación. La participación de la ciudadanía en un proceso participativo tiene distintos grados que pueden agruparse de la siguiente manera: Información-Comunicación, Consulta-Deliberación, Decisión-Gestión (Analizar cualitativamente el grado de participación del conjunto del proceso; analizar también cualitativamente que grados de participación se han dado a lo largo del proceso.)
- Calidad de la Información.(Canales de Difusión-carteles, cartas, web, etc- ; Pluralidad de la Información-Analizar la pluralidad en las fuentes de información utilizadas en el proceso identificativo, tanto las distintas fuentes como las distintas visiones y opiniones sobre el tema sometido a participación-; Claridad y utilidad de la información producida- analizar la valoración subjetiva de los participantes-)
- Métodos y técnicas de valoración.(Uso de técnicas de deliberación-Identificar si en el proceso se han utilizado técnicas o mecanismos de participación para paliar las desigualdades en los espacios deliberativos-; posibilidad de ejercer la propia voz- valoración subjetiva de los participantes-)

Criterios en relación a las consecuencias del proceso:

- Los resultados sustantivos. (Tipo de resultado-Identificar la existencia de un documento de resultados sustantivo del proceso-; Valoración subjetiva de los resultados por los participantes- análisis participativo de la utilidad de los resultados del proceso, su impacto y la adecuación a las necesidades planteadas por el proceso-)

- Implementación de los resultados. (Verificar la implementación de los resultados tangibles; Órganos de Seguimiento-Identificar la existencia de un órgano de este tipo e investigar su pluralidad)
- Devolución de los resultados. (Identificar el tipo de devolución- talleres, documentos, etc- y si ésta permite la participación de los ciudadanos.)
- Mejora de las relaciones entre actores.(Mejora de las relaciones ciudadanas- análisis del impacto del proceso sobre las relaciones sociales-; Mejora de las relaciones entre administración y ciudadanía- análisis del impacto entre la mejora de las relaciones entre ambos actores-)
- Capacitación. (sesiones de capacitación-identificar si el proceso prevé sesiones concretas de capacitación y analizar los objetivos y el formato de estas sesiones-; valoración de los participantes- valoración subjetiva de los participantes de la capacitación percibida-)
- Generación de cultura política participativa. (valoración subjetiva de los participantes al final del proceso)

Además de los criterios mencionados, si finalmente se consigue que la Administración integre el proyecto dentro de su planificación se pueden añadir otros criterios:

Criterios relacionados con el consenso,

- Los niveles de aceptación política. Identificar si el proceso es aceptado por todas las formaciones políticas del municipio.
- Los niveles de aceptación técnica. Identificar si es aceptado por todos los técnicos municipales relevantes y no hay ningún actor que se oponga.

Criterios relacionados con la transversalidad,

- El grado de implicación de las diferentes áreas políticas y técnicas. Identificar las áreas relevantes con los objetivos del proceso.
- Los espacios de transversalidad: detectar la existencia de espacios de trabajo donde intervengas diferentes áreas.

## 6.CONCLUSIONES

---

La percepción que tienen los ciudadanos sobre la ineficacia de las políticas públicas en la resolución de los problemas planteados a todos los niveles y en su día a día, corroborada esta percepción por los datos arrojados en las distintas fuentes estadísticas destinadas a medir la situación de la sociedad española, y revisando la situación actual de las zonas rurales de los municipios de la Región de Murcia, hace necesario un replanteamiento en la formulación de esas políticas públicas y una necesaria intervención en la que se tome en consideración un enfoque ascendente en la elaboración de ese conjunto de decisiones tomadas por el gobierno para influir en una problemática concreta. Este planeamiento ascendente supone “dar protagonismo a la base social” y hacer ciudadanos perceptores de sus derechos pero también responsables de sus obligaciones y decisores de su futuro. Dicho planteamiento por otro lado, produce un acercamiento del ciudadano a la política, recuperando con ello los gobiernos la funcionalidad y legitimidad moral que en principio parece perdida. Nos planteamos entonces, un análisis de cómo se formulan las políticas públicas, encontrando un grave problema en uno de los puntos clave de dicha formulación: “la definición del problema”. Creemos que ésta debe ser consensuada por toda la ciudadanía, a través de los correctos mecanismos y cauces de participación ciudadana, pero no sólo por el hecho de que así nos encontraremos definiciones de problemas ajustadas a realidades y la obtención de una verdadera diagnosis territorial, sino también porque favoreceremos la implicación de los ciudadanos en la toma y puesta en práctica de decisiones para solventar esos problemas, consiguiendo con ello la esperada eficacia de las políticas públicas. En eso consiste la participación ciudadana en “sentirse parte de”, parte de una comunidad política en la que se organiza la sociedad; con todo lo que supone el hecho de considerar algo como tuyo a considerarlo como ajeno. Y consideramos que esa participación debe fomentarse desde aquello que se considera más lógico, que es desde “lo local”. La administración local por su proximidad al ciudadano parece la más adecuada para dar respuestas específicas a unas demandas ciudadanas cada vez más segmentadas y diversificadas. Desde lo local se debe establecer la necesaria escala participativa de información, comunicación, consulta, deliberación y decisión para una correcta ejecución del derecho de los ciudadanos a incidir en la esfera pública. En la medida en la que se establece esta escala participativa, en la que los ciudadanos toman parte en la gestión pública, la solución dada por las políticas públicas deben ir ajustándose a sus

necesidades y poco a poco los gobiernos irán recuperando una mayor funcionalidad y por ende la legitimidad perdida.

El laboratorio ciudadano propuesto es un ejemplo de metodología participativa generadora de gobernanza territorial, optando por nuevas formas de generar capacidad de gobierno a través de mecanismos de participación ciudadana y de innovación democrática que involucren a todos los ciudadanos de un determinado territorio. Dicho laboratorio nos sirve de apoyo en la definición de políticas de promoción económica, social y cultural, desarrollo sostenible y mejora de la calidad de vida de los vecinos de un determinado territorio, sobre todo de los vecinos de aquellos municipios que como hemos comentado a lo largo de todo el proyecto tienen mayores dificultades para acercarse a la administración municipal.

Terminaremos atendiendo a la definición dada por el célebre Albert Einstein (1879-1955), de locura y que posiblemente resume la justificación de base de este laboratorio.

*“Locura: hacer una cosa de la misma manera siempre y esperar resultados diferentes”*

## 7.BIBLIOGRAFÍA

---

- Aguilar Villanueva, L.F. (ed).” *Estudio Introductorio*”. En “*La Definición de los Problemas Públicos*”.México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. 1994
- Alberich Nistal, T.(2007). Ponencia sobre Investigación-Acción Participativa y Mapas Sociales. Noviembre. Benloch (Castellón).
- Bassagoiti R, Manuel Bru M. Paloma Lorenzana, C (2001). “ La IAP de Bolsillo”. ACSOR. Las Segovias, Madrid.
- De Klska Fernández, Estanislao. Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Universidad Complutense de Madrid.
- Escuela de Admon. Regional. “La legitimidad de la Admon. Pública: Legitimidad Institucional y Legitimidad por rendimiento”. La Administración democrática y la participación de los ciudadanos”. Junta de Comunidades de Castilla la Mancha. Consejería de Administraciones Públicas.
- Elder Ch. D y Cobb, Roger W. (1990) “Formación de la Agenda” en Luis Aguilar Villanueva “Problemas políticos y agenda de Gobierno”.
- Freire P. (1992). Pedagogía del oprimido. Madrid. Siglo XXI.
- González, A.(2008) La participación local en Europa. Artículo publicado en la Revista Más Poder Local.
- Graglia, J.E.(2006). Participación Ciudadana en la política municipal. ¿Verdad o mentira? Artículo publicado en la Revista Más Poder Local.
- Held, David (1996) “Pluralismo, capitalismo cooperativo y Estado, en modelos de Democracia. Alianza. Madrid.
- López de Caballos, P. (1989). “Un método de Investigación-Acción Participativa” Ed. Popular. Madrid.
- Martí, Joel; Rodríguez - Villasante; Prieto, Tomas ; Montañez Serrano, Manuel (Coords) (2002). “La investigación – acción participativa, estructura y fases”. En la investigación social participativa, pags. 79 – 123.

Pastor Seller, E. (2010): *Aproximación al contexto político y normativo de la participación ciudadana en el ámbito local*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales.

Rodríguez, Villasante, T (1998). “Del Desarrollo Local a las redes para mejor vivir”. Ed. Lumen. Buenos Aires. 1998.

Subirats, J. (1989). “Análisis de las Políticas Públicas y Eficacia de la Administración”. Ministerio para las Administraciones Públicas.

Subirats, J. (1999) Los estilos en Políticas Públicas y las Políticas Ambientales en Política ambiental en España: subsidiariedad y desarrollo sostenible / págs. 83-98

Thoemig, J.C y Mery, Y.(1992). Las políticas Públicas. Ariel. Barcelona.

## WEBGRAFÍA

---

- ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? Aguilar Astorga y Lima Facio. Septiembre 2009. [www.eumed.net/rev/ccss/](http://www.eumed.net/rev/ccss/)
- Agenda Local de la Participación. Federación Española de Municipios. Enero 2011. [www.lamp.es](http://www.lamp.es)
- Comité de Ministros del Consejo de Europa. Recomendación e informe explicativo “La participación de los ciudadanos en la vida pública local”. [www.mpt.gob.es](http://www.mpt.gob.es)
- Gobierno de Navarra. [www.navarra.es/home.es/temas/empleo](http://www.navarra.es/home.es/temas/empleo)
- Guía metodológica de los Presupuestos Participativos. [www.presupuestosparticipativos.com](http://www.presupuestosparticipativos.com)
- Observando las democracias participativas locales. Febrero 2011. [www.oidp.net](http://www.oidp.net)
- Plan estratégico de la ciudad de Jaén. [www.jaen2015.es](http://www.jaen2015.es)
- Programa de desarrollo rural 2007-2013. Gobierno de Aragón. Abril 2011. [www.aragon.es](http://www.aragon.es)
- Red española de desarrollo rural. [www.redr.es/es/portal.do](http://www.redr.es/es/portal.do)



## 8.ANEXOS

## Anexo 1: Municipios españoles con mayor extensión

Posición	Municipio	Comunidad Autónoma	
1	<u>Cáceres</u>	<u>Extremadura</u>	1750,00 Km2
2	<u>Lorca</u>	<u>Región de Murcia</u>	1675,00
3	<u>Badajoz</u>	<u>Extremadura</u>	1531,00
4	<u>Córdoba</u>	<u>Andalucía</u>	1253,00
5	<u>Almodóvar del Campo</u>	<u>Castilla-La Mancha</u>	1206,00
6	<u>Jerez de la Frontera</u>	Andalucía	1188,23
7	<u>Albacete</u>	<u>Castilla-La Mancha</u>	1125,91
8	<u>Zaragoza</u>	<u>Aragón</u>	1063,00
9	<u>Écija</u>	Andalucía	978,73
10	<u>Jumilla</u>	Región de Murcia	970,60

11	<u>Andújar</u>	Andalucía	964,90
12	<u>Moratalla</u>	Región de Murcia	954,82
13	<u>Carmona</u>	Andalucía	924,12
14	<u>Cuenca</u>	Castilla-La Mancha	911,06
15	<u>Hornachuelos</u>	Andalucía	909,22
16	<u>Murcia</u>	Región de Murcia	885,90
17	<u>Mérida</u>	<u>Extremadura</u>	865,61
18	<u>Villarrobledo</u>	Castilla-La Mancha	862,41
19	<u>Almonte</u>	Andalucía	859,21
20	<u>Caravaca de la Cruz</u>	Región de Murcia	858,80

Fuente: Elaboración propia

**Anexo 2: Densidad de población de los municipios de la R. de Murcia**

MUNICIPIO	SUPERFICIE KM2	POBLACIÓN 2010	DENSIDAD (HAB/KM2)
Abanilla	235,62	6585	27,95
Abarán	114,94	12.974	112,88
Águilas	251,77	34.900	138,62
Albudeite	17,02	1.350	79,32
Alcantarilla	16,24	41.326	2544,70
Alcázares (Los)	19,82	15.993	806,91
Aledo	49,74	1.053	21,17
Alguazas	23,74	9.146	385,26
Alhama	311,55	20.269	65,06
Archena	16,4	18.135	1105,79
Beniel	10,06	11.027	1096,12
Blanca	87,32	6.456	73,93
Bullas	82,17	12.424	151,20
Calasparra	184,9	10.851	58,69
Campos del Río	47,29	2.169	45,87
Caravaca de la Cruz	858,76	26.449	30,80
Cartagena	558,08	214.165	383,75
Cehegín	299,29	16.299	54,46
Ceutí	10,25	10.448	1019,32
Cieza	367,02	35.385	96,41
Fortuna	149,33	9.813	65,71

Fuente Álamo de Murcia	273,52	15.193	55,55
Jumilla	969	26.015	26,85
Librilla	56,5	4.614	81,66
Lorca	1.675,21	92.694	55,33
Lorquí	15,75	7.038	446,86
Mazarrón	318,87	35.464	111,22
Molina de Segura	169,5	65.815	388,29
Moratalla	954,82	8.444	8,84
Mula	634,06	17.076	26,93
Murcia	886	441.345	498,13
Ojós	45,28	582	12,85
Pliego	29,43	4.045	137,44
Puerto Lumbreras	144,81	14.120	97,51
Ricote	86,67	1.441	16,63
San Javier	75,1	31.820	423,70
San Pedro del Pinatar	22,32	23.903	1070,92
Santomera	44,2	15.481	350,25
Torre Pacheco	189,4	32.471	171,44
Torres de Cotillas (Las)	38,78	21.282	548,79
Totana	288,93	29.333	101,52
Ulea	40,04	921	23,00

Unión (La)	24,79	18.366	740,86
Villanueva del Segura	13,18	2.354	178,60
Yecla	605,64	34.945	57,70
<b>Región de Murcia</b>	11.313,11	1461979	129,23

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (2010)

### **Anexo 3: Deriva o transecto**

Esta técnica, usada normalmente en el Diagnóstico Rural Participativo (DRP), consiste en caminar por un barrio o pueblo con gentes del lugar que nos puedan ir contando lo que vamos viendo e intercambiando con ellas nuestras impresiones o preguntas. Se puede haber planificando una grabación con cámara, por ejemplo, de forma que esto sirva de excusa para que quienes nos acompañen y también personas o grupos que nos encontremos, puedan ir dando sus primeras opiniones, etc.

### **Anexo 4: Línea del tiempo**

Consiste en la representación de una línea en papel continuo sobre la cual un grupo de personas van escribiendo los hechos o acontecimientos que creen más destacables de los últimos años. Se puede hacer por años o por meses o por aquellos grandes acontecimientos que marcaron el tema que nos hayamos propuesto. Hay muchas formas de hacer una línea del tiempo, no se trata de hacerla perfecta según un manual sino más bien con la gente vaya proponiendo. Unos ejemplos: se pueden poner, por ejemplo, bajo la línea del desarrollo histórico aquellos aspectos que se consideren más objetivos y medibles y, encima de la línea los que se puedan considerar más de opinión o con distintas versiones. O colocar los aspectos positivos sobre la línea y los negativos bajo ella.

La línea del tiempo se puede dejar abierta para que se pueda ir completando más adelante, o con más datos o informaciones que no se conocían en la primera sesión. Esto puede ser muy útil al principio porque sobre el pasado, y en especial sobre algunos analizadores históricos, la gente tiene una opinión formada, que siempre es un punto de partida. No se trata de la “verdad objetiva”, sino de las verdades que se hayan ido construyendo hasta el momento, y sobre las cuales hay un cierto consenso, o bien disputas que conviene saber desde el principio.

### Anexo 5: Matriz de preguntas y primeras ideas

Aquí proponemos unas tablas y unas preguntas que podrían servir en esta tarea, aunque lo importante es que se adapten en cada caso a las necesidades concretas.

	<b>Territorio y medio-ambiente</b>	<b>Población</b>	<b>Actividad económica y recursos financieros</b>	<b>Política y organización social</b>	<b>Historia e Identidad</b>
<b>¿Qué sabemos?</b> (Problemáticas, buenas prácticas, etc.)					
<b>¿Qué no sabemos?</b>					
<b>¿Qué intuimos?</b> (Hipótesis)					
<b>¿Qué prevemos?</b> (Tendencias)					

## Anexo 6: La técnica DAFO

La matriz DAFO, nos permite clasificar las conclusiones obtenidas del análisis e interpretación de toda la información disponible en cuatro ítems: Debilidades, Amenazas, Fortalezas y oportunidades. Todo ellos desde una perspectiva temporal amplia y a nivel externo e interno.

A nivel externo detectaremos oportunidades y amenazas:

En este nivel, se estudian los elementos del entorno no controlables que afectan al territorio local. Este análisis externo permite situar al territorio en el contexto económico, demográfico y social

A nivel interno identificaremos debilidades y fortalezas:

En este nivel se analizan los factores controlables por la comunidad, identificando los que puedan tener un mayor impacto.

Las Oportunidades, se pueden definir como aquellas circunstancias o situaciones potencialmente favorables para un territorio (necesidades que no se están cubriendo, tendencias en el entorno, etc)

Las Amenazas, constituyen circunstancias o situaciones desfavorables para el territorio. (Para averiguarlas podemos responder a las siguientes preguntas: ¿puede quedarse el territorio anquilosado?¿qué barreras, limitaciones o restricciones nos encontramos? ¿qué obstáculos se aproximan?)

Las Fortalezas son aquellos elementos favorables dentro de un territorio que pueden utilizarse para aumentar su posición competitiva. Suponen una potencialidad para el desarrollo. [Para conocerlas podemos responder a preguntas como ¿qué ventajas existen?(tecnológicas, formativas, empresariales, de infraestructuras, etc) o ¿qué se está haciendo bien?].

Las Debilidades, son aquellas limitaciones, estrangulamientos, defectos o inconsistencias que constituyen un obstáculo para la consecución de los objetivos del territorio. (¿Qué se hace mal? ¿Qué puede mejorarse?¿Qué se hace mal?¿Qué debe evitarse?)

## **Anexo 7: La observación participante**

Consiste simplemente en no dejar pasar detalles, aunque puedan parecer insignificantes, que pueden aparecer en cualquier momento, ya sea en reuniones, talleres, contactos informales, etc. conviene tomar algunas notas sencillas relativas al lugar, las personas, los hechos y las circunstancias observadas y conviene, igualmente recoger frases textuales sobre el tema o el territorio oídas en cualquier circunstancia. Todas esas anotaciones, añadidas a los resultados de las entrevistas y la anterior recogida de datos e informaciones, complementan, de manera muy enriquecedora, la visión general de la realidad social que estamos conociendo.

## **Anexo 8: Las entrevistas**

Para la elaboración de la muestra teórica, es necesaria una aproximación al universo de los entrevistados potenciales (base social) a partir de las informaciones disponibles. Puede tratarse de una aproximación cuantitativa mediante las estadísticas poblacionales recogidas en la primera etapa, pero también cualitativa, a partir del conocimiento de la comunidad que se ha adquirido a estas alturas del trabajo, delimitando los perfiles sociales a muestrear (que, en última instancia, responden a distintos intereses y posicionamientos frente a la problemática). Podemos hablar de dos factores básicos de segmentación social: edad y género. Además se pueden introducir otros criterios de división en base a cualquier factor que segmente a la población en relación al territorio y a la temática tratada.

En el caso de las entrevistas grupales, se trata de configurar grupos de discusión relativamente homogéneos respecto a estas características bajo la hipótesis de que, al compartir determinadas posiciones sociales, reproducirán discursos similares. El número de participantes por grupo es de entre 5 y 9 personas. Paralelamente, es necesaria cierta heterogeneidad entre los miembros de un mismo grupo para que se establezca un marco de debate, puesto que un excesivo acuerdo inhibe la comunicación grupal. Es importante realizar varios grupos con el fin de poder contrastar distintas posiciones discursivas, aunque en última instancia el número total a realizar variará en cada contexto.

La captación de las personas a entrevistar se puede iniciar a partir de cualquier contacto realizado (GIAP u otros informantes) y proseguir mediante la técnica de la bola de nieve.



Elaboración de la guía de la entrevista:

- Entrevistas individuales:

Hay que elaborar una guía antes de realizar la entrevista que contenga los objetivos y los temas a tratar; también podemos incluir un guión de las preguntas, lo que no significa que se tengan que realizar ni desde la misma manera ni en el mismo orden en que están escritas; el éxito dependerá más de la capacidad de la persona que entrevista para dar fluidez y naturalidad a la conversación. Aunque cada entrevista tiene unos objetivos distintos, conviene que tengamos en cuenta siempre:

- Que la duración debe ser en torno a una hora.
- Que hay que registrarla en una grabadora o en vídeo.
- Que es mejor que la haga una sola persona para conseguir una comunicación eficaz; si la hacen dos, conviene que la segunda tome notas o añada matices a las preguntas en algún momento de la conversación.
- Que hay que dirigir lo menos posible y dejar que los temas surjan de forma espontánea.
- Que hay que facilitar que salgan al principio los temas más tópicos para entrar después en un clima de mayor profundización.
- Que si el equipo de investigación lo ha detectado y, hay que introducir algún analizador histórico.
- Que hay que dejar para el final las preguntas que tienen que ver con las redes sociales (relaciones entre todos los actores sociales, conflictos personales, etc)

- Entrevistas grupales:

- El contacto con las personas puede ser previo, fijando el día, hora y lugar para la cita, o realizarse de forma más espontánea, acudiendo a los sitios en los que habitualmente se reúnen y planteando a quienes allí estén preguntas que nos permitan conocer su posición en determinados temas.

- El papel que debemos jugar al realizar la entrevista debe estar encaminado a conseguir un buen clima de discusión; previamente habremos presentado al grupo la investigación que estamos realizando y los objetivos de la entrevista; a continuación tenemos que conseguir situarnos en un segundo plano y procurar que el grupo se vaya expresando con libertad; en caso de producirse silencios muy largos o salidas del tema que estamos tratando, reconduciremos la discusión retomando alguna expresión anterior lanzada antes por alguien.
- Conviene que llevemos, al igual que en las entrevistas individuales un guión previo que nos ayude a no olvidar ni las preguntas, ni los objetivos de la investigación; en este caso si es conveniente que estemos dos personas, ya que, mientras una se encarga de conducir la reunión de grupo, la otra debe observar atentamente y tomar las notas que considere oportunas, pues al tratarse de una reunión más amplia se producen, lógicamente reacciones de todo tipo (complicidad, sorpresa, contrariedad) entre las personas que intervienen.
- También es interesante, una vez finalizada la entrevista y apagada la grabadora, quedarnos un rato charlando con la gente para dar pie, en una ambiente más relajado, a que surjan nuevos temas o nuevas actitudes.

### **Anexo 9: Lluvia de ideas**

Es la estrategia más sencilla de generación espontánea y libre de ideas sin que medie debate o discusión grupal: el enunciado de los sentimientos y actitudes ante el tema lanzado por el animador se hace en voz alta y de forma desordenada. Se anotan todas las opiniones en una pizarra, a la vista de todos, y se da paso al análisis, debate y aceptación de las más valoradas, en un proceso de cierto consenso.

### **Anexo 10: PHILIPS 6/6**

También se recurre a este método para facilitar la participación de todos los miembros de un grupo numeroso (Forum comunitario o Asamblea Participativa). Consiste en dividir el grupo grande en subgrupos de seis personas que discuten sobre el tema planteado por el moderador durante seis minutos; después un portavoz de cada grupo expone las conclusiones a las que han llegado y el animador las anota en una pizarra. Una vez conocidas todas las aportaciones, se debate sobre ellas en plenario hasta llegar a un consenso general o al menos de una mayoría.

### **Anexo 11: El grupo nominal**

Es una reunión de varias personas en las que se combina la reflexión individual y la interacción grupal. Los participantes pueden ser personas con experiencia o conocimiento del problema a tratar, o simplemente interesadas en profundizar en su estudio, porque están afectadas directa o indirectamente por esa situación.

Es conveniente que el grupo sea homogéneo, pues se trata de llegar a consensuar una posición concreta de interpretación o de actuación; por eso, si existe confrontación de puntos de vista muy opuestos, se formarán tantos grupos nominales como sectores de opinión diferentes se detecten.

El desarrollo de la sesión, una vez planteado el tema por el animador, consta de una primera parte de reflexión individual y anotación de las ideas que a cada participante se le ocurran; el siguiente paso es la puesta en común y registro de todas las respuestas en una pizarra; después se van analizando una por una, cada una de ellas, y se agrupan por temas por ejemplo o se resumen en un mismo enunciado. Finalmente se debaten y matizan las opiniones expresadas, según la preferencia o acuerdo con ellas y, se procede a recoger las principales.