

Artículos / Articles

# La ciudadanía vista desde el otro lado del espejo: percepciones de las élites institucionales en torno a la profundización participativa en la gestión pública local

## *Citizenship through the looking glass: institutional elites' perceptions of participatory deepening in local public management*

Francisco Francés García 

Departamento de Sociología II. Universidad de Alicante, España.  
[francisco.frances@ua.es](mailto:francisco.frances@ua.es)

Lluís Català-Oltra 

Departamento de Sociología II. Universidad de Alicante, España.  
[lluis.catala@gcloud.ua.es](mailto:lluis.catala@gcloud.ua.es)

Javier Ortega Fernández 

Departamento de Sociología I. Universidad de Alicante, España.  
[j.ortega@ua.es](mailto:j.ortega@ua.es)

Xavier Ginés Sánchez 

Departamento de Filosofía y Sociología. Universidad Jaume I, España.  
[fgines@uji.es](mailto:fgines@uji.es)

Alejandro Osorio Rauld 

Departamento de Sociología II. Universidad de Alicante, España.  
[alejandro.osorio@gcloud.ua.es](mailto:alejandro.osorio@gcloud.ua.es)

Recibido / Received: 16/10/2025

Acceptado / Accepted: 22/01/2026



### RESUMEN

Tradicionalmente, el estudio de la participación ciudadana ha prestado mucha más atención a las actitudes y conductas participativas de la población que a la manera en que se percibe desde dentro de las instituciones. Este estudio plantea una sistematización de los principales discursos de representantes políticos y personal técnico en torno a la idea de profundización participativa en el ámbito local en la Comunidad Valenciana, ajustando dichos discursos a grados de profundización sustentados en tres propuestas teóricas: la escalera de Arnstein, la escalera de Morgan y Lifshay el cubo de democracia de Fung. Los resultados muestran el predominio de una concepción de la profundización participativa que proyecta en la ciudadanía un rol como fuente de consulta y proveedora de información útil para las élites, manifestándose al mismo tiempo un conjunto de resistencias al potencial de la propia ciudadanía como coproductora de políticas o decisiones públicas.

**Palabras clave:** participación ciudadana, élites institucionales, democracia local, gobernanza, acción pública.

### ABSTRACT

Traditionally, research on citizen participation has focused far more on the public's

\*Autor para correspondencia / Corresponding author: Francisco Francés García, [francisco.frances@ua.es](mailto:francisco.frances@ua.es)

**Sugerencia de cita / Suggested citation:** Francés García, F., Català-Oltra, L., Ortega Fernández, J., Ginés Sánchez, X., y Osorio Rauld, A. (2026). La ciudadanía vista desde el otro lado del espejo: percepciones de las élites institucionales en torno a la profundización participativa en la gestión pública local. *Revista Española de Sociología*, 35(2), a299. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2026.299>

participatory attitudes and behaviors than on how participation is understood within institutions. This study systematizes the main discourses that political representatives and technical staff use to conceptualize deepening participation at the local level in the Valencian Community. It then aligns these discourses with degrees of participatory deepening using three theoretical proposals: Arnstein's ladder, Morgan and Lifshay's ladder, and Fung's democracy cube. The results show that a consultative view of participatory deepening predominates: elites mainly position citizens as a source of input and useful information, while also expressing resistance to citizens' potential role as co-producers of policies or public decisions.

**Keywords:** citizen participation, institutional elites, local democracy, governance, public action.

## INTRODUCCIÓN

El concepto de participación ciudadana constituye un referente cada vez más utilizado en el ámbito político y de la Administración, hasta el punto de que cabe hablar desde hace décadas de una suerte de “giro participativo” (Roberts, 2004), que se hallaría en permanente transformación (Blühdorn y Butzlaff, 2020). La llamada a la profundización participativa desde el espacio institucional es esgrimida como uno de los pilares que soportan los cimientos de la gestión pública moderna por múltiples motivos. Las razones de ello van desde el valor conceptual que se asigna a la idea de un mayor aporte de la participación en el marco de las democracias contemporáneas (Fung, 2015), hasta alusiones a la profundización participativa como un recurso crucial para mitigar disfunciones o limitaciones en el circuito de representación política (Dahlberg et al., 2014; Baiocchi y Ganuza, 2017), la generación de nuevas formas de influencia política (Theocharis y van Deth, 2016), pasando entre otros ámbitos de interés por los debates en torno a los mecanismos a través de los cuales debe articularse la acción participativa (Callahan, 2007; Nabatchi y Amsler, 2014), o por sus logros y dificultades (Fernández et al., 2020).

Sin duda, parece existir un consenso en que las ventajas de una apuesta por aumentar la influencia ciudadana en la esfera pública superan sensiblemente a los problemas que le puede acompañar. Los aportes e impactos que produce su profundización en la gestión pública son múltiples: ayuda a la transparencia (Fishkin, 2009), legitima el ejercicio del poder (Michels y De Graaf, 2010), introduce nuevos temas en la agenda pública (Gibson et al., 2005), contribuye a capacitar a la ciudadanía en asuntos públicos (Michels, 2011), promueve una gobernanza más eficaz al asumir retos sociales sustantivos (Fung, 2015), e introduce elementos de justicia social en la planificación pública (Wampler, 2012), entre otras ventajas.

Tanto en el ámbito de la investigación como en el institucional se registran, desde hace tiempo y de manera generalizada, recomendaciones que explicitan apuestas firmes por lógicas instituyentes en las prácticas participativas (Villasante, 2002; Alberich, 2004; Montañés, 2009; Arnanz, 2018; García-Montes, 2019), capaces de pensar alternativas creativas y transformar la manera en que se construyen colectivamente procesos para la toma de decisiones comunes. Asimismo, cada vez son más las referencias a herramientas, mecanismos o espacios que buscan aumentar cotas de implicación ciudadana en la gestión pública (Colino y Del Pino, 2008), así como la corresponsabilidad en las decisiones como forma de empoderamiento (Fung, 2006; Fung y Wright, 2001). En tal sentido, diferentes llamadas de organismos internacionales como la Comisión Europea (2001, 2018, 2023), OCDE (2020), o la ONU (2018), también apuestan por la profundización en la participación ciudadana como estrategia para concertar y legitimar políticas públicas en contextos crecientes de complejidad social.

## El papel de las élites institucionales en el impulso de la profundización participativa local

Existe una notable producción investigadora en torno a las diferentes visiones, predisposiciones, actitudes y conductas de la ciudadanía en relación con la participación (Fung, 2015; Dahlberg et al., 2014; Michels y De Graaf, 2010). Pero el volumen de la producción académica es mucho más reducido cuando el objeto de estudio se liga a las concepciones sobre la participación de los responsables institucionales (Nederhand y Edelenbos, 2023). Y aún menor cuando se aborda su valoración de cómo y hasta dónde debe desarrollarse la participación de la ciudadanía en el ámbito público. A pesar de ello, sí es posible contemplar algunos precedentes relevantes. Si se asume como objeto de estudio las diferentes concepciones que de la participación tienen las élites institucionales, cabe destacar trabajos notables de sistematización en torno a los posicionamientos democráticos de los gestores públicos (Jeffares y Skelcher, 2011), las actitudes de los representantes públicos en relación con diversos aspectos de la gestión de la participación (Migchelbrink y Van de Walle, 2022), cómo incorporan la participación en los procesos de decisión (Hendriks y Lees-Marshment, 2018), e incluso cómo perciben sus propios roles en el impulso de procesos participativos concretos como es el caso de los presupuestos participativos (Migchelbrink y Van de Walle, 2021).

Entre los antecedentes para el caso de España resulta destacable el trabajo realizado a finales del siglo pasado por Quim Brugué (2002) sobre gobernanza local a través de entrevistas a representantes políticos de municipios catalanes, la investigación sobre visiones de la democracia desde la perspectiva de concejales/as (Navarro, 2011), el estudio de Canal (2017) en cuatro grandes ciudades españolas respecto a las perspectivas democráticas de activistas, técnicos y políticos locales, o la encuesta realizada por Ruiloba (2014) sobre las preferencias y prácticas relacionadas con la participación ciudadana por parte de cargos electos locales en municipios medianos y grandes. En la Comunidad Valenciana, Grau y Montalbá (2019) estudiaron las visiones de responsables políticos y personal técnico desde la lógica de los preceptos que supone el ejercicio de investigación participativa y transformación social que deben impulsar la participación. A pesar de los estos enfoques diversos, lo que sí muestran estos antecedentes es que las concepciones de las élites institucionales en torno a la profundización participativa resultan un objeto de especial interés. Por ello, más allá de las controversias conceptuales en torno al término élite institucional, y en línea con la conceptualización clásica de Dye y Pickering (1974), este trabajo entiende por élite institucional el conjunto de sujetos que ocupan de manera efectiva posiciones formales de autoridad en la esfera pública. En términos de composición interna de las élites institucionales, su estudio en el ámbito local necesariamente requiere de la consideración de dos actores dentro de este grupo: por un lado, los representantes políticos (élites electas), y, por otro lado, empleados públicos, funcionarios y personal técnico de la Administración (élites no electas). La literatura muestra que ambos actores presentan orientaciones y actitudes muy similares hacia la profundización democrática (Pierre et al., 2016) y que estas no difieren de forma significativa dentro de un mismo sistema político-administrativo local (Jacobsen, 2012). En este sentido, resulta pertinente reunir sus opiniones y predisposiciones bajo un mismo rol como élites institucionales.

El examen sobre cómo debe desarrollarse la participación ciudadana desde las élites institucionales es un tema extraordinariamente relevante en términos sociológicos (Habermas, 1998; Giddens, 1999) y también politológicos (Sartori, 1998; Crespo, 2000), ya que, en última instancia, estos agentes son responsables de diseñar las posibilidades y reglas del marco participativo, y, en la práctica, su posición privilegiada en el circuito democrático e institucional les permite moldear o influir en los modos de concertación entre la Administración y la ciudadanía. Tienen la capacidad de generar las condiciones necesarias

para que exista un soporte efectivo en aquellas cuestiones que encajan dentro del modelo participativo imaginado (Radzik y Bátorová, 2015). En este sentido, no solo gestionan políticas públicas, sino que también las diseñan, impulsan y las hacen posibles; además, son responsables de regular normativamente y de crear las condiciones institucionales en las que la participación ciudadana ha de desplegarse (Denhardt y Denhardt, 2000).

En torno a los imaginarios sobre la profundización participativa proyectados por las élites institucionales, lo cierto es que los antecedentes de la investigación existentes parecen indicar que, aunque la ciudadanía se muestra proclive a una ambición participativa en la gestión pública, las personas responsables de formular políticas públicas presentan cierta resistencia a una implementación radical de este ideario, aunque con notables excepciones en momentos o lugares concretos (Subirats, 2019; Mérida y Tellería, 2021). En unos casos, el escepticismo podría estar produciéndose por una escasa confianza en la capacidad o competencias de la población para afrontar la complejidad de lo público (Koskimaa et al., 2023; Rangoni et al., 2023); en otros, porque la participación sugiere una indefinición en la responsabilidad de la toma de decisiones públicas (Sønderskov, 2020); otro factor destacado en la literatura está asociado a que las élites políticas pueden percibir los intentos de profundización participativa como una amenaza a su posición de poder (Koskimaa y Rapeli, 2020; Klijn y Koppenjan, 2000); también porque los funcionarios prefieren que las decisiones clave se tomen a partir de evidencias técnicas controladas por personal experto (Hysing, 2013); y, finalmente, se hace alusión al predominio de una cultura institucional que genera estructuras poco favorables al cambio (Sønderskov, 2020). Existen, sin embargo, investigaciones recientes que apuntan hacia la idea de que las percepciones negativas de estas élites mejoran cuando comparten con la ciudadanía experiencias innovadoras y ambiciosas de participación (Grönlund et al., 2022), evidencia que matizaría la predominancia de un escepticismo en quienes toman las decisiones.

Cierto es que los posicionamientos de las élites institucionales pueden cambiar en función del nivel administrativo o institucional en el que se impulse la participación, y que la mayoría de las experiencias de innovación participativa tradicionalmente se vienen desarrollando en el ámbito local (OCDE, 2020). Esto se debe en gran medida a que lo local constituye el nivel de gobierno y administración más poroso en relación con la influencia directa de la ciudadanía, en la medida en que las políticas municipales son probablemente de las más inmediatas y comprensibles para la población (Nabatchi y Amsler, 2014), y por ello pueden tener un impacto directo en la esfera de su vida cotidiana si se diseñan mecanismos concretos y eficaces (Pindado, 2004). Además, en el caso español, el nivel municipal presenta una vinculación competencial especialmente estrecha con la participación ciudadana. A ello responde la existencia de referencias normativas como las consideradas en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 1985 o la Ley de Medidas para la Modernización del gobierno local de 2003, que impulsan marcos abiertos hacia la participación ciudadana en la esfera pública local (Expósito, 2013). Y también la puesta en marcha en el nivel local de uno de los principales documentos normativos para el desarrollo efectivo de la participación: los Reglamentos Municipales de Participación Ciudadana (Castellanos, 2020; Porro, 2012). Todas estas razones justifican que se escoja el nivel municipal como ámbito idóneo para el estudio de la profundización participativa.

## **El ajuste de los discursos de las élites institucionales con las propuestas de profundización participativa**

El análisis del impacto de las lógicas participativas en las instituciones no solo supone determinar sobre qué actores incide el giro participativo, sino con cuánta fuerza lo hace. En términos de participación siempre es posible hablar de grados de profundización o ambición

participativa en los modelos de acción pública. A este respecto la literatura científica ha desarrollado numerosas propuestas de teorización en relación con el alcance de la participación en la planificación, toma de decisiones y gestión de políticas públicas, con una producción creciente especialmente en el marco de los enfoques de gobierno abierto (Carmona, 2016) y las potencialidades que presentan las TIC en el desarrollo de múltiples opciones de interacción entre ciudadanía a instituciones.

Para el análisis de la ubicación de los diferentes discursos en torno a la participación, en esta investigación se ha hecho uso de tres de esas propuestas operativas: la escalera de Arnstein (1969), el cubo de la democracia de Fung (2006) y la escalera de Morgan y Lifshay (2012). La elección de estas tres propuestas responde tanto a su amplio reconocimiento académico como modelos de referencia para el estudio de los grados de profundización democrática (Bobbio, 2019; Draper et al., 2010) como a su complementariedad a la hora de ajustar y etiquetar los discursos de las élites instituciones con las escalas y los grados de participación que estas propuestas contemplan.

La escalera de Arnstein (1969) constituye un referente común al hablar de niveles de participación. La propuesta, al igual que las otras dos citadas, asume que la profundización participativa que alcanza una política pública puede medirse en términos de grados de influencia ciudadana sobre ella. En el caso de Arnstein la medición se concreta en una escala, que recurre a la metáfora de una escalera, donde en los peldaños inferiores encontraríamos modelos caracterizados por la manipulación participativa, y progresivamente se va ascendiendo en la escalera hasta alcanzar en los últimos peldaños los modelos superiores, en los que existen amplias cotas de control ciudadano sobre las políticas públicas.

La propuesta de Fung (2006), por su parte, concibe la medición de la profundización participativa en la acción pública a partir de tres dimensiones: métodos de selección de participantes, modos de comunicación y decisión, y alcance de la autoridad y el poder. Es precisamente esta última dimensión la incorporada en el análisis de la presente investigación por ser la encargada de capturar la capacidad de influencia ciudadana sobre las políticas públicas. Esta dimensión se despliega sobre un continuo en el que los estadios participativos menos ambiciosos permitirían únicamente la adquisición por parte de la población de beneficios por su condición de ciudadanos, tales como la recepción de información o la comprensión de las políticas que les afectan, y en los grados más elevados permitiría la autoridad directa de la ciudadanía sobre las políticas públicas.

Finalmente, la tercera propuesta teórica utilizada por la investigación es la escalera de Morgan y Lifshay (2012). Este último planteamiento otorga centralidad a la determinación del actor que ejerce el liderazgo en el impulso y desarrollo de las políticas públicas, y plantea una escalera que en los eslabones más bajos presenta estilos de gestión caracterizados por el liderazgo absoluto de la Administración, mientras que en los más ambiciosos en términos participativos se hallarían modelos de liderazgo comunitario en la acción pública.

El ajuste de los posicionamientos discursivos de las élites y la ubicación de estos en las escalas que ofrecen las diferentes propuestas teóricas de profundización participativa deben permitir el análisis del grado de ambición participativa que las élites proyectan en las dinámicas de la gestión pública local. En coherencia con ello, este artículo no persigue únicamente etiquetar discursos participativos de acuerdo con una lógica inductiva, algo que por otra parte ya goza de una producción investigadora cada vez más amplia. El objetivo principal es, partiendo de las categorizaciones discursivas emergidas en el proceso de análisis, ubicar los posicionamientos en un plano concreto: los vínculos y las correspondencias de estos discursos con diferentes grados de profundización democrática. No se busca por lo tanto debatir con la literatura general sobre participación, o con las categorizaciones planteadas por los antecedentes investigadores, sino mostrar qué posicionamientos son más

proactivos a modelos de profundización democrática local en la gestión pública en el marco que aportan tres propuestas teóricas de profundización participativa contempladas. Una vez dirimidas y ajustadas las posiciones, un segundo objetivo del estudio perseguirá explorar qué motivaciones y factores explicativos en los discursos dan cuenta de predisposiciones mayores o menores hacia dinámicas de profundización participativa.

## METODOLOGÍA

La información que sustenta los resultados del presente estudio se enmarca en una investigación basada en un diseño metodológico mixto que combina datos de carácter cuantitativo y cualitativo. En el curso de la investigación ambos enfoques se han articulado de manera secuencial. De acuerdo con ello, en la primera parte del estudio se implementó una encuesta que perseguía conocer las estructuras y prácticas institucionales dentro de las áreas municipales de participación ciudadana, así como una aproximación a la percepción de la realidad participativa por parte de las élites institucionales. En la segunda parte de estudio se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas que perseguían profundizar en las opiniones y posicionamientos discursivos de estas élites, con el fin de poner en relación la oferta participativa institucional y la valoración cualitativa en torno a la participación ciudadana.

En la primera fase la investigación se diseñó asumiendo como universo el conjunto de municipios existentes en la Comunidad Valenciana, un total de 542. A cada uno de estos municipios se le envió un cuestionario, dirigido a personal técnico y representantes políticos vinculados al departamento de participación ciudadana, o bien con competencias sobre cuestiones relativas a la participación ciudadana. El cuestionario, de carácter multitemático, contenía diversos bloques relacionados con la participación, dedicando uno de ellos a registrar las percepciones de las personas responsables del departamento de participación en relación con las dinámicas generales de la participación ciudadana local en su municipio. Los cuestionarios fueron administrados online, desarrollándose el trabajo de campo en dos oleadas durante los años 2020 y 2021. Del total de municipios que componen el universo de la investigación, se alcanzó una muestra final de 205 municipios que decidieron colaborar en el estudio respondiendo al cuestionario.

En una segunda fase de la investigación en el año 2022, a partir de la muestra inicial fue seleccionada una submuestra de 26 municipios en los cuales se llevaron a cabo entrevistas presenciales semiestructuradas a personas responsables del área de participación ciudadana. Es esta parte cualitativa la que protagoniza esencialmente el análisis del presente estudio. El muestreo cualitativo, de carácter no probabilístico, intentó garantizar una relativa variabilidad discursiva en términos de contextos poblacionales. En coherencia con ello, de los 26 casos en la muestra cualitativa, 13 corresponden a municipios de menos de 5.000 habitantes, 6 a municipios entre 5.000 y 50.000 habitantes, y finalmente 7 a municipios de más de 50.000 habitantes. Dado que, en algunos de los municipios, sobre todo los de menor tamaño, no disponían de un representante político explícitamente responsable del área de participación ciudadana, se ha asumido para el análisis de forma indiferenciada las opiniones de representantes políticos y responsables técnicos, concibiendo el papel de ambos perfiles como élites institucionales (Dye y Pickering, 1974), tal y como se ha descrito en el apartado introductorio.

Reconociendo el carácter exploratorio de la investigación, las entrevistas fueron analizadas siguiendo los principios de la teoría fundamentada. El proceso de codificación (abierto y selectivo) permitió formular categorías teóricas con sustento empírico que permitieron sintetizar corpus teóricos y analíticos relativos a los discursos de las personas entrevistadas sobre la profundización participativa a nivel local.

Las entrevistas fueron transcritas y analizadas con el software Atlas.ti versión 9. El proceso de codificación generó más de 700 unidades de registro agrupadas bajo un criterio de afinidad y diferenciación a partir de la identificación de 4 posicionamientos discursivos diferentes de las élites institucionales locales en relación con la participación ciudadana: i) *discurso administrativo*; ii) *discurso de gobernanza colaborativa*; iii) *discurso de concertación corporativa*; iv) finalmente, un *discurso de escucha activa*.

## RESULTADOS

Los resultados muestran la existencia de un amplio consenso entre las élites institucionales en torno a la necesidad de impulsar la participación ciudadana en los asuntos públicos. En concreto, el 81,8% de las personas encuestadas comparte esta premisa, sin que se observen diferencias significativas en función del tamaño de los ayuntamientos ni de la posición institucional de los agentes. Este consenso, sin embargo, no esconde diferencias que emergen en las entrevistas, y este es un elemento central del estudio cuando se trata de identificar a nivel cualitativo qué entienden estas élites por participación. Lejos de existir un sustrato conceptual común, el análisis de las entrevistas permite esbozar posicionamientos discursivos diferentes de las élites, que se pasan a revisar a continuación. El criterio de ordenamiento de estos discursos se realiza según su grado de preponderancia en el conjunto de las entrevistas realizadas, comenzando por los discursos minoritarios y presentando en último lugar aquellos que han resultado más comunes.

### Posicionamientos discursivos de las élites institucionales locales en relación con la profundización participativa

Un primer discurso, con una presencia más minoritaria en las entrevistas realizadas, es posible etiquetarlo como *discurso administrativo*. En él, la participación parece no ser un concepto sustancial, aunque sí es concebida como una herramienta inherente a la acción pública en el marco de contextos de modernización administrativa. En tal sentido, la profundización participativa posibilitaría a la ciudadanía disponer de información y canales para utilizar los recursos comunes, a la vez que permitiría dar a conocer los límites de la acción pública, en un ejercicio pedagógico y de transparencia que adquiere un papel central en esta visión. Es esta transparencia y apertura a la ciudadanía de la maquinaria institucional la que confiere legitimidad a las decisiones públicas de las élites institucionales. Se trata por lo tanto de un modelo intensivo en información y comunicación desde las élites institucionales hacia la ciudadanía (*Top-Down*). El examen de las expresiones verbales ha permitido identificar posiciones discursivas recurrentes sobre la necesidad de desarrollar un constante proceso de traspaso de educación e información a la ciudadanía local para promover una mayor participación.

La participación se entiende, pues, desde la máxima transparencia y la máxima colaboración, y poner a disposición de los ciudadanos lo que es la administración local, que es la administración más cercana al ciudadano (Personal técnico; Municipio menor de 5.000 habitantes)

...que la gente participe de la gobernanza municipal. Pero no de cualquier forma, sino a través de unos canales y de una forma de participar. Nosotros creemos que nuestra función en cierta medida es educar para la participación y desde esa perspectiva se transmiten nuestras políticas (Representante político; Municipio mayor de 50.000 habitantes)

[La participación] la vemos como una herramienta didáctica, porque también ayuda a la Administración, por parte de los diferentes responsables, a explicar lo que está detrás de las decisiones administrativas de forma que la ciudadanía esté mejor informada (Representante político; Municipio mayor de 50.000 habitantes)

De acuerdo con este planteamiento, cualquier intento de profundización participativa estaría presidido por una política activa de información y por estrategias comunicativas de carácter *top-down*, orientadas a que la población conozca, comprenda y en la medida de lo posible colabore con los programas y políticas diseñados desde el interior de la Administración.

Un segundo discurso es posible etiquetarlo como *discurso de gobernanza colaborativa*. Si bien esta postura también cuenta con una incidencia minoritaria de posicionamientos en la muestra registrada, cabe situarla en un lugar muy distinto en términos de profundización democrática. Aquí se enarbola la idea de la ambición participativa a partir la conveniencia estratégica de que la ciudadanía asuma un papel protagónico en la toma de decisiones públicas. Las élites institucionales afines a este discurso entienden la participación ciudadana como la facilitación o articulación de procesos que propicien la implicación de los ciudadanos en los asuntos comunes, buscando otorgar a la ciudadanía una capacidad de influencia efectiva para codecidir y corresponsabilizarse de las decisiones importantes en torno a los asuntos públicos que componen la agenda de gobierno. En tal sentido, a diferencia del discurso anterior, se trata de un posicionamiento más intenso en argumentos reconocibles de enfoques de democracia participativa, centrándose en el impulso de la participación como un modelo estratégico de gestión pública que, eso sí, es pensado y diseñado siempre desde el ámbito institucional. Al respecto, se registraron varias manifestaciones discursivas parecidas que recalcan la necesidad de implicación directa de la ciudadanía, aunque siempre en forma colaborativa con la administración, responsable a la postre de detectar las necesidades a nivel local.

La participación ciudadana tiene que ser una participación directa. Y directa quiere decir que tengan una decisión clave sobre diferentes aspectos en los que se pueda consultar a la población (Representante político; Municipio menor de 5.000 habitantes).

Tener la capacidad de ver cómo gestionar con nosotros el futuro de la ciudad (Representante político; Municipio mayor de 50.000 habitantes).

La profundización de la participación ciudadana, de acuerdo con este discurso, pasaría por asentar una dinámica continua en la búsqueda de nuevas formas de colaboración, concertación y corresponsabilidad cada vez más intensas entre los equipos de gobierno local y la ciudadanía.

Un tercer posicionamiento discursivo respondería a la etiqueta de *discurso de concertación corporativa*. Este perfil, que posee una incidencia intermedia en el conjunto de la muestra, se ancla sobre una idea de la participación como recurso para la creación de espacios de diálogo y colaboración entre el ayuntamiento y los colectivos ciudadanos organizados formalmente. La razón de ser de este discurso reside en el reconocimiento explícito del lugar privilegiado que ocupan las asociaciones como espacio articulador entre los ayuntamientos y la ciudadanía, lo que les confiere legitimidad por su capacidad de representación de intereses y preferencias ciudadanas, a la vez que idoneidad por la relativa competencia de las asociaciones para mantener una relación con el gobierno local codificada y adaptada a las lógicas administrativas de un ayuntamiento. Resulta significativo que, aunque este discurso no concentra posiciones mayoritarias en las entrevistas, la idea de la labor mediadora del sector asociativo sí posee una amplia aceptación, y prueba de ello es que en la encuesta llevada a cabo un 77,2% de los municipios se muestra de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación de que “las asociaciones son un buen medio para representar los intereses y demandas ciudadanas”. En coherencia con ello, dentro de este discurso no sólo resulta factible sino también deseable el desarrollo de lazos colaborativos entre las élites institucionales y la ciudadanía organizada, puesto que la colaboración entre ambos actores permite dirimir los intereses generales de la población, a la vez que es fuente de legitimidad en la acción pública. Las principales asimetrías en el desarrollo efectivo de este posicionamiento no vendrían dadas por la relación desigual entre élites institucionales y ciudadanía, sino entre colectivos ciudadanos organizados formalmente y la ciudadanía no organizada.

Lo que supondría [...] que las distintas asociaciones, los ciudadanos a través de las distintas asociaciones participan, intervienen en lo que es la vida pública del municipio, en la toma de decisiones (Personal técnico; Municipio mayor de 50.000 habitantes).

...potenciar una red asociativa desde el principio, potenciando y dando preeminencia a las asociaciones (Representante político; Municipio menor de 5.000 habitantes).

Esa vinculación del tejido asociativo con el propio Ayuntamiento, sobre todo para, aparte de tener conocimiento de sus necesidades, pues a través de ellos tenemos un buen canal para hacer llegar las propuestas del Ayuntamiento (Representante político; Municipio mayor de 50.000 habitantes).

En este discurso, la respuesta a una demanda de profundización participativa se articularía a través de un apoyo decidido al fortalecimiento del sector asociativo. Ello contribuiría, de manera indirecta, a reforzar la asimetría señalada anteriormente y a afianzar la posición central de las organizaciones ciudadanas en el diagnóstico y la gestión de los asuntos públicos a escala local. Este posicionamiento incide por lo tanto en políticas de fomento de un modelo tradicional de participación ciudadana, persiguiendo el perfeccionamiento de figuras normativas habitualmente registradas o presentes en la escena participativa municipal desde hace décadas.

Finalmente, sobre la base del análisis de las manifestaciones discursivas que proporcionó el examen de las entrevistas, el cuarto posicionamiento identificado, que resultó el mayoritario, puede ser etiquetado como *discurso de escucha activa*. Se trata de una postura articulada a partir del argumento que entiende básicamente la participación como

un recurso para dar voz a la ciudadanía con el fin de que pueda opinar sobre cuestiones vinculadas a la gestión pública. El rasgo definitorio de este discurso es el de la concepción de la ciudadanía como fuente de conocimiento a la que se le reconoce capacidad y legitimidad para aportar información u opiniones que contribuyen a orientar las decisiones de las élites institucionales. En esta dirección es relevante desde la posición institucional tomar en consideración las distintas voces que emergen desde la ciudadanía para la acción del gobierno y la administración. Este tipo de valoraciones desde las élites se registró de manera transversal, más allá del tamaño del municipio y de la naturaleza de los cargos institucionales, lo que reafirma un posicionamiento discursivo fundamental sobre la participación.

La participación ciudadana es tomar en consideración las propuestas que te vienen de la ciudadanía (...) para mí la participación ciudadana es tener en cuenta el sentir de la gente básicamente (Representante político; Municipio entre 5.000 y 50.000 habitantes)

... como un aspecto necesario de la acción de gobierno y de la acción de la Administración para intentar que nuestras decisiones correspondan con aquello que demanda la ciudadanía (Representante político, Municipio mayor de 50.000 habitantes)

La profundización participativa en este discurso obedecería a la conveniencia de hacer emerger opiniones y preferencias ciudadanas, con lo que toman relevancia los mecanismos participativos orientados a la consulta y a la recepción de ideas o iniciativas que contribuyan a fundamentar las políticas locales. Un examen más detenido de las entrevistas, sin embargo, revela en este discurso una concepción asimétrica de la dinámica de profundización participativa, donde la responsabilidad de las iniciativas queda reservada a las élites institucionales, mientras que en la ciudadanía se proyecta un rol sin capacidad de agencia en términos de influencia pragmática.

La [Tabla 1](#) extrae las principales características de los discursos analizados. Como se ha podido comprobar, al hablar de posibles diferencias en los posicionamientos discursivos de las élites institucionales frente al hecho participativo, no solamente es posible analizar distancias cualitativas entre ellos, sino que además también es factible ubicar estos discursos en relación con diferentes grados de profundización y ambición participativa. En este sentido, la información de la [tabla 1](#) permite también introducir analíticamente el primer objetivo del estudio, a través de una puesta en diálogo de los diferentes posicionamientos registrados con las tres propuestas teóricas tratadas en la introducción, que intentan plasmar de forma operativa la idea de profundización democrática en la gestión pública. En la tabla se ubican tres columnas que reflejan, para cada posicionamiento discursivo, su equivalencia en relación con los diferentes grados de profundización participativa que proponen cada una de las tres escalas planteadas en la introducción ([Arnstein, 1969](#); [Fung, 2006](#); y [Morgan y Lifshay, 2012](#)). Ello permite poner en diálogo los registros discursivos identificados con los modelos teóricos de referencia, lo que lleva a poder, en primer lugar, analizar la existencia de diferencias cualitativas significativas entre los diferentes discursos de las élites institucionales locales en torno a la profundización democrática. Y, en segundo lugar, ordenar estos discursos ubicándolos en una graduación de menor a mayor incidencia en función de la importancia con que proyectan la participación ciudadana en el diseño

e implementación de políticas públicas. De acuerdo con ello, se procede a continuación a exponer los diferentes posicionamientos discursivos, comenzando por el menos aspiracional en términos participativos, y finalizando por el más proactivo.

El posicionamiento menos ambicioso, que podría etiquetarse como el *discurso administrativo*, ya se ha anticipado que presenta una incidencia minoritaria en el conjunto de registros discursivos recogidos dentro del análisis cualitativo. Y en su correspondencia con las diferentes propuestas teóricas de referencia quedaría ubicado en un grado de baja intensidad participativa, caracterizado por la información y la labor de pedagogía política que aporta la participación. Su desarrollo desemboca en modelos que apostarían por una disposición a ampliar información dirigiéndola hacia una ciudadanía genérica. La comunicación no queda circunscrita al ámbito interno de la Administración, sino que trasciende al exterior y se intenta socializar la información a través de estrategias de difusión (portales de transparencia, estrategias de comunicación, informes, campañas, etc.). Pese a ello, se trata de un modelo que no posee entre sus rasgos distintivos la deliberación colectiva o la habilitación de espacios para el diálogo ciudadano.

Un escalón por encima, que correspondería al estadio consultivo dentro de las propuestas teóricas de referencia, encontraríamos el *discurso de escucha activa*, que es el que ha resultado el mayoritario en la muestra. El desarrollo de modelos participativos con preeminencia del componente de consulta trae un marco de acción en el que la ciudadanía posee expectativas de influencia en la acción institucional a través de herramientas como la persuasión, la opinión o la argumentación. Y además presupone que existen canales en los que, aunque los responsables de las políticas públicas mantienen intacta su autoridad, reconocen la utilidad de la recepción de preferencias por parte de la población. Hablamos por lo tanto de un nivel medio en términos de profundización participativa.

Mayor influencia participativa acompañaría al *discurso de concertación corporativa*, con presencia intermedia en la muestra, y que alcanzaría ciertos niveles de partenariat, con colaboración entre las élites institucionales y determinados sectores asociativos ciudadanos. En estos modelos participativos las élites institucionales aún mantienen intacta la capacidad de iniciativa y decisión, pero para la implementación de determinadas políticas o servicios públicos buscan alianzas y consensos con organizaciones ciudadanas. Se trata, en cualquier caso, de un modelo que ofrece una apertura participativa limitada, porque habitualmente da cabida únicamente a un perfil de asociaciones con una suficiente capacidad de gestión y organización como para poder prestar servicios públicos o colaborar de manera estable con la Administración.

Finalmente, el posicionamiento discursivo entre los registrados que alcanzaría un mayor grado en las escalas o propuestas teóricas de profundización participativa sería el *discurso de gobernanza colaborativa*, que se ubicaría en niveles de compartición o delegación de poder. Este discurso, minoritario dentro de la muestra, apunta hacia modelos participativos donde la ciudadanía dispone de la capacidad de influencia suficiente como para tomar decisiones vinculantes para la puesta en marcha o la concreción de políticas públicas. En este nivel podríamos hablar ya de empoderamiento de la población, por cuanto los procesos de participación permiten corresponsabilizar, a través de diferentes fórmulas, a élites institucionales y ciudadanía en la definición de la forma en que se desarrollan las políticas públicas fruto de procesos participativos, así como en el establecimiento de controles de vigilancia del cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

**Tabla 1.** Principales posicionamientos discursivos de las élites institucionales locales en relación con la profundización participativa, y ubicación de los posicionamientos de acuerdo con diferentes propuestas teóricas de referencia

	Presencia del discurso en la muestra analizada	Etiqueta discursiva	Rasgos definitorios del discurso	Rol de las élites	Rol proyectado en la ciudadanía	Equivalencia en la propuesta de la escalera de Arnstein (1969)	Equivalencia en la propuesta del cubo de la democracia de Fung (2006)	Equivalencia en la propuesta de la escalera de Morgan y Lifshay (2012)
PROFUNDIZACIÓN PARTICIPATIVA	Minoritaria	<b>Discurso administrativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La participación como factor de legitimación de políticas públicas</li> <li>Discurso intensivo en la importancia de la información, la transparencia y la apertura de la Administración local a la ciudadanía.</li> </ul>	Informar	Capacitarse	Información	Beneficios personales	Las élites institucionales informan y educan a la población
	Mayoritaria	<b>Discurso de escucha activa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La participación como exploración de preferencias ciudadanas, y la ciudadanía como fuente de información a la que se le da voz, pero no capacidad de agencia.</li> <li>Discurso intensivo en la importancia de producción de opiniones con relevancia variable para fundamentar la acción de las élites institucionales</li> </ul>	Escuchar	Hablar	Consulta	Asesoramiento y consulta	Input comunitario limitado / Consulta
	Intermedia	<b>Discurso de concertación corporativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La participación como espacio de concertación entre la ciudadanía formalmente organizada y las élites institucionales.</li> <li>Discurso intensivo en la importancia de la actividad asociativa (participación corporativa) y en lógicas representativas dentro de la dinámica participativa</li> </ul>	Dialogar	Representar	Colaboración	Colaboración	Puentes de comunicación, colaboración y <i>feedback</i>
	Minoritaria	<b>Discurso de gobernanza colaborativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La participación como herramienta de gestión y toma de decisiones públicas.</li> <li>Discurso intensivo en la importancia de la colaboración y corresponsabilidad para la definición y priorización de la agenda de actuación del gobierno municipal.</li> </ul>	Compartir (poder, decisiones)	Corresponsabilizarse	Delegación de poder	Autoridad directa	Compartición de poder y decisión
	+							

## Factores condicionantes en los posicionamientos discursivos

Se ha podido comprobar que la percepción de la profundización participativa responde a concepciones muy diversas dentro de las propias élites, tanto en términos conceptuales como en relación con las estrategias a seguir. A partir de la identificación de las principales posiciones discursivas observadas, resulta pertinente preguntarse por los factores que subyacen a la configuración de los modelos participativos imaginados, caracterizados fundamentalmente por la predominancia de posicionamientos que tienden a modular a la baja la participación como ejercicio de democratización de la gestión pública y que expresan resistencias a su profundización. En este sentido, dos posibles factores se identifican en la literatura investigadora, y que de acuerdo con esta investigación, también podrían estar dificultando modelos participativos ambiciosos. Por un lado, la atribución por parte de las élites institucionales de una escasa competencia y capacidad de corresponsabilidad de la ciudadanía para tomar parte en decisiones públicas (Koskimaa et al., 2023; Rangoni et al., 2023). Por otro lado, que se estuviera apostando perfeccionar la participación ciudadana a través de la colaboración cívica de la ciudadanía en las labores de gobierno más que a través de una profundización en la democratización de la gestión pública (Sønderskov, 2020).

Sobre estas presunciones, el análisis muestra resultados ambivalentes. La mayoría de los discursos parten de una concepción de la esfera pública en que la sociedad civil tiene un papel relevante en la cotidianidad municipal, pero desde las élites se percibe a una ciudadanía caracterizada por la fragmentación, la escasa implicación, o la desconfianza en las instituciones, y eso hace difícil su participación, incluso cuando se dan facilidades. Todo ello sitúa a la población en una posición de salida compleja y contradictoria para alcanzar los ideales participativos.

Preguntadas las posibles causas de esta falta de implicación, un argumento recurrente en las entrevistas es el que atribuye al ciudadano común falta de capacitación en la comprensión de los múltiples condicionantes que tiene la acción pública y el funcionamiento de la Administración. En relación con ello, en varios discursos se apunta hacia un déficit de información de la ciudadanía sobre la Administración en general, no sólo sobre las cuestiones participativas, lo que dificulta la implicación efectiva en términos de corresponsabilidad en los asuntos públicos.

Sí que es cierto que a veces esa decisión clave es un poco más complicada, sobre todo en temas mucho más, digamos, complejos, como pueden ser un tema de planes, que ahora se llevan tanto, como todo lo que viene derivado de Agenda 2030, o bien en temas como proyectos de gran envergadura (Representante político; Municipio menor de 5.000 habitantes).

Tienen una distorsión de lo que es el estado de competencias de cada administración [...] La gente no sabe lo que es una modificación de crédito. [...] quién es el titular de un camino. La gente no sabe que, si yo no soy titular de algo, no puedo arreglarlo. [...] no sabe las dificultades que suponen o que implica la Ley de Contratos del Sector Público. La gente no sabe lo que es un proceso de licitación (Representante político; Municipio entre 5.000 y 50.000 habitantes).

Los datos registrados por la encuesta, en cambio, apuntan a una percepción generalizada de que la ciudadanía está capacitada para participar en asuntos públicos, y así lo afirma el 75,6% de los casos entrevistados. E incluso el 81,8% se muestra de acuerdo o muy de acuerdo en que resultaría positivo introducir más mecanismos para que la ciudadanía participe en la gestión pública del municipio (Figura 1). Sin embargo, al profundizar en los posicionamientos discursivos a nivel cualitativo, esta certeza de los datos parece matizarse, ya que resulta paradójico encontrar que, a pesar de la aseveración surgida del cuestionario, se detecta que el hecho de percibir cierta capacitación en la población para participar no tiene por qué corresponder con su comprensión del funcionamiento del sector público. Se abre la puerta a participar, pero con los límites que impone al ciudadano común ser relativamente lego en materia administrativa o competencial. O, dicho de otro modo, la participación es deseable, pero no necesariamente conveniente cuando se han de tomar decisiones clave. De hecho, el cuestionario muestra un apoyo superior al 80% a la idea de que el ayuntamiento, en materia de gestión pública, debe tomar las decisiones basadas en el conocimiento de personas expertas (Figura 1).

Si no se espera de la profundización participativa que produzca consensos colectivos para la acción institucional y la toma de decisiones públicas, ¿cuál es entonces el papel que se reserva a la ciudadanía en el espacio público de interacción con las instituciones? En este punto las entrevistas realizadas ofrecen una respuesta frecuente: la condición de ciudadanía activa debe estar ligada a la colaboración cívica en las labores de gobierno. En este sentido, se valora el apoyo ciudadano como un factor que aumenta el éxito de las actuaciones públicas.

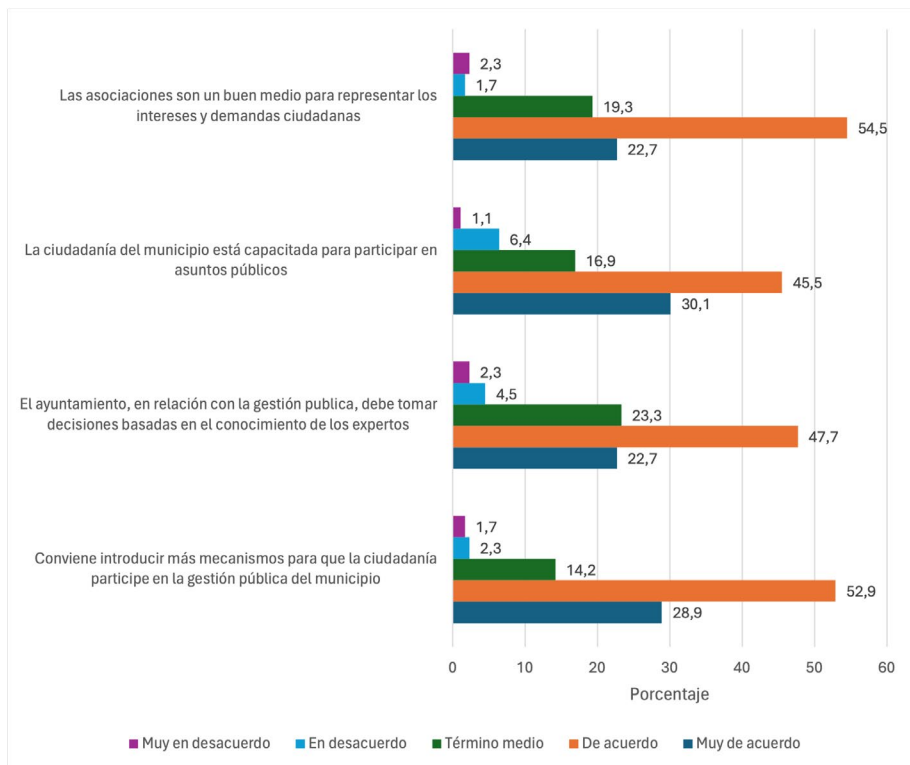
A veces, en los equipos de gobierno, recae mucha responsabilidad de ciertas actuaciones que hay que llevar a cabo, y contar con el apoyo de la ciudadanía o con la opinión de la ciudadanía siempre viene bien (Representante político; Municipio mayor de 50.000 habitantes)

La participación es dar parecer para que ellos [ciudadanos] sean partícipes de proyectos que existen en el pueblo (Representante político; Municipio entre 5.000 y 50.000 habitantes).

Entendemos la participación ciudadana como una herramienta para que la gente del pueblo pueda participar en el día a día de las acciones que deba tomar el Ayuntamiento. Básicamente, esto. Es decir, que puedan participar en acciones o iniciativas que toma el Ayuntamiento (Representante político; Municipio menor de 5.000 habitantes).

Los resultados, por lo tanto, proporcionan una explicación ambivalente al segundo objetivo de la investigación. Aunque la mayor parte de discursos de las élites institucionales reconocen de manera explícita la capacidad de la ciudadanía para plantear lógicas de profundización democrática, esbozan escenarios en los que la complejidad administrativa de la acción pública debe ser un factor de corrección en la intensidad o la apertura participativa, esperando de la ciudadanía en estos casos apoyo y colaboración con la puesta en marcha de las políticas de los ayuntamientos.

**Figura 1.** Actitudes de las élites institucionales locales ante diferentes afirmaciones en relación con la participación ciudadana de su municipio



n = 205

## DISCUSIÓN DE RESULTADOS

El análisis de los datos ha permitido dialogar con varios de los debates teóricos expuestos en el apartado introductorio. En particular, la investigación pone de relieve el atractivo que tiene para las élites institucionales la apertura a fórmulas participativas de escaso impacto en términos de profundización del papel de la ciudadanía en la gestión pública local. Este tipo de propuestas, caracterizadas por una baja intensidad participativa y una naturaleza fundamentalmente consultiva, contribuyen a reforzar la legitimidad de la acción pública y a canalizar las demandas o iniciativas ciudadanas hacia lógicas administrativas, sin que ello implique una cesión sustantiva de poder. En este sentido, las preferencias mayoritarias de las élites se orientan hacia el fomento de valores democráticos en la ciudadanía, pero dentro de marcos de democracia representativa que otorgan amplios márgenes de autonomía a los representantes políticos y al personal técnico (Ruano, 2010), habitualmente responsables de definir la agenda, las reglas y los actores llamados a participar, así como de estandarizar y canalizar burocráticamente la participación ciudadana (Martínez-Palacios, 2021).

A pesar de ello no cabe hablar de una oposición de las élites a la participación. La valoran positivamente por cuanto aporta información útil y compromiso con las políticas públicas, lo cual viene a confirmar los resultados de investigaciones precedentes (Koskimaa et al., 2023; Denhardt y Denhardt, 2000; Radzik y Bátorová, 2015). La capacidad de agencia de la ciudadanía se abre en el orden del decir (la ciudadanía es consultada, formula iniciativas, manifiesta opiniones, explicita preferencias, etc.), pero se cierra en el orden del hacer (más allá de opinar, los aportes pragmáticos de la ciudadanía son limitados y el proceso tradicional de toma de decisiones políticas se mantiene intacto). Dentro de las élites institucionales a las que se tuvo acceso podría hablarse, en todo caso, de posturas proclives a la idea de una democracia híbrida local (Sørensen y Torfing, 2019), que combina elementos de la democracia participativa o deliberativa dentro de una lógica dominante propia de la democracia representativa.

Resulta cierto, en cualquier caso, que el salto hacia modelos más ambiciosos en términos participativos no resulta fácil. En primer lugar, las personas entrevistadas explicitan que la estructura institucional y la naturaleza de las normativas de los procedimientos de gestión pública no ayudan a fomentar la profundización en la participación ciudadana. Por otro lado, los resultados coinciden con otros estudios en la idea de que existen incentivos muy débiles para el cambio (Sønderskov, 2020). Las élites institucionales no manifiestan, por lo general, cuál puede ser la recompensa que acompañaría a un esfuerzo por asentar modelos más participativos.

Y tampoco perciben de una manera nítida una presión ciudadana en búsqueda de una profundización participativa. La ciudadanía, a la luz de varios de los posicionamientos discursivos registrados, debería solventar problemas propios relacionados con la implicación, la confianza y la competencia política. En la opinión de los representantes públicos de muchos ayuntamientos es necesario que, para que funcionen exitosamente modelos más ambiciosos en términos participativos, los ciudadanos sean capaces primero de trascender a sus necesidades o preferencias particulares y aumentar su interés por lo que debería ser el bien común, aunque el debate en torno a este no se halle vinculado a cuestiones que les afecten como individuos. Pero paralelamente llama también la atención en este punto la práctica ausencia en los discursos registrados de algún tipo de autocrítica relacionada con la imagen pública de deslegitimación de la clase política en su papel como defensora del bien común.

Al argumento del desinterés podrían sumarse las dudas en torno a la competencia política del ciudadano de a pie para tomar parte en decisiones públicas (Morán y Benedicto, 2000), en ocasiones envueltas en una complejidad considerable. Este es el punto en que los resultados de la investigación se muestran más ambivalentes, e incluso paradójicos. La mayoría de las personas entrevistadas piensa que el conjunto de habitantes de su localidad posee suficientes capacidades para tomar decisiones que afectan a la esfera pública, y así se refleja también en los resultados de la encuesta (Figura 1). Pero ante la complejidad administrativa que se impone en muchos espacios de gestión pública, manifiestan también abiertamente la conveniencia de que sean expertos y especialistas los encargados de tomar las decisiones públicas, sobre todo en cuestiones estratégicas. La ambivalencia reflejada por los resultados entre la integración de la ciudadanía en las decisiones públicas y las preferencias por el papel protagonista de los expertos retrotrae a la célebre tesis de *stealth democracy* planteada por Hibbing y Theiss-Morse (2002), explorada para el caso de la ciudadanía española por Font et al. (2012). La tesis viene a hilar la preocupación por los resultados de las decisiones públicas, cierta desconfianza mutua, el desinterés por participar en temas conflictivos o alejados de los intereses personales y la delegación en personas independientes o expertas para los procesos de toma de decisiones, o cuando menos una gobernanza informada por expertos que incluya únicamente a los ciudadanos competentes y con conocimientos (Butzlaff, 2023). La ambivalencia planteada resulta crucial, puesto que no se halla resuelta, al menos en el paisaje participativo español. No parece encontrarse un equilibrio claro, y así lo expresan los resultados de este estudio, entre oportunidades participativas y modos de decisión cuando se ha de hacer frente a

problemáticas clave. Ejemplos de estas tensiones entre gobernanza participativa y gobernanza tecnocrática fueron los procesos de toma de decisiones en el marco de la pandemia Covid-19, o lo son retos como el afrontamiento del cambio climático o la inteligencia artificial.

En realidad, las preferencias de las élites institucionales en torno al papel de la ciudadanía en la esfera pública están mucho más cercanas a la idea, expresada en otras investigaciones, de que cuando se activan políticas de participación los ciudadanos pueden actuar más como proveedores de información que como coproductores de la elaboración de políticas (Michels y De Graaf, 2010). Este rol, predominante en los discursos analizados, mantiene desconectada a la ciudadanía de las decisiones de los equipos de gobierno, relegando muchos procesos participativos a una condición de experiencias de apertura y diálogo, pero situándolos muy lejos de las recomendaciones institucionales que abogan por el desarrollo de modelos de gobernanza democrática. Y adicionalmente abre otra hipótesis ya apuntada en algunos estudios (Bherer et al., 2016), que perfila una visión de la activación de mecanismos participativos como palanca para abrir espacios relativamente amigables de diálogo entre instituciones y ciudadanía, donde el conflicto político queda diluido en la búsqueda de dinámicas colaborativas, escamoteando o privando al hecho participativo de su dimensión transformadora o reivindicativa.

## CONCLUSIONES

La profundización de la participación en la gestión pública responde normalmente a dos presunciones complementarias (Sønderskov, 2020), pero que no necesariamente aparecen ligadas en las concepciones institucionales: la primera, la de la participación como herramienta estratégica que contribuye a afrontar con mejores garantías la resolución de problemas públicos; la segunda, la de la participación como principio moral que ayuda a perfeccionar el concepto de la democracia representativa y su ejercicio. Los resultados de la investigación muestran que, desde las percepciones de las élites institucionales locales, la idea que manejan de la profundización participativa está más cercana a la segunda concepción que a la primera.

Tal y como han expresado los resultados, las actitudes y predisposiciones de las élites institucionales locales pueden actuar tanto para catalizar como para inhibir estilos de gobernanza participativa. En consonancia con los estudios de Sønderskov (2020), la investigación muestra que un mayor protagonismo de la participación en la gestión pública depende tanto de la voluntad como de la capacidad de acción de las élites institucionales. La primera, la voluntad, es una cuestión micro, ligada a las convicciones personales de los miembros de estas élites institucionales y a la percepción subjetiva del impacto que puede tener la participación en los intereses propios, en los corporativos del grupo al que pertenece, y en los intereses de la comunidad. La segunda, la capacidad de agencia, hace referencia a las oportunidades que provee el contexto y la estructura institucional para desplegar la voluntad efectiva de aumentar la participación en la práctica de la gestión pública.

Los resultados de la investigación a este respecto no invitan al optimismo. No cabe hablar de una estructura de funcionamiento de la Administración proclive a una concepción ambiciosa de la participación, puesto que crear oportunidades en el ejercicio de la labor pública depende de la voluntad discrecional de los responsables, al margen de los mínimos que ya asegura el entramado normativo. Tampoco queda claro para las élites institucionales cuáles son los beneficios o recompensas de una mayor participación en la gestión pública, más allá de la labor de provisión de opiniones, ideas o *feedbacks* que puede proporcionar el impulso de la participación. Pero si ese es el objetivo de la participación, se trata de un aporte que normalmente ya queda relativamente cubierto a través de las estructuras tradicionales de participación existentes en los municipios.

Ciertamente, el estudio presenta determinadas limitaciones cuya superación podría contribuir a clarificar algunas incertidumbres o observadas. En este sentido, un análisis que permitiera segmentar y comparar los discursos de los distintos grupos que integran las élites institucionales (representantes políticos, funcionarios, asesores, expertos, etc.) ofrecería una lectura más completa del fenómeno analizado y constituye, sin duda, una línea futura de investigación derivada de este trabajo. De la misma forma, un análisis que trascendiera a la realidad municipal y pudiera abordar otros niveles de la Administración podría hacer emerger nuevas visiones sobre la realidad participativa. E igualmente resultaría conveniente abordar el análisis de las percepciones institucionales en torno a la profundización participativa a partir de las diferencias entre territorios en relación con su tamaño poblacional o el color del gobierno político.

A pesar de estas carencias, que en cualquier caso requerirían un planteamiento investigador diferente, esta investigación sí ha podido mostrar que ahondar en el estudio de la profundización participativa permite proporcionar luz a un amplio espectro de modalidades de planificación colaborativa entre representantes públicos y ciudadanía. Y ello lleva a concebir la ambición participativa como un principio estratégico de gestión pública, y no solo como un complemento en la puesta en marcha de políticas o programas, o simplemente un fin deseable socialmente.

## FINANCIACIÓN

Este trabajo se ha realizado con financiación de la Generalitat Valenciana a través del Convenio de colaboración de la Conselleria de Participació, Transparència, Cooperació i Qualitat Democràtica con la Universitat d'Alacant, para el fomento de actividades de investigación en materia de participación ciudadana, durante los ejercicios 2020 a 2023.

## AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen a Pau Caparrós Gironés su colaboración en el trabajo de campo de este estudio.

## DECLARACIÓN DE USO DE IA

En este artículo se ha hecho uso de GPT-5 mini para el ajuste de las referencias bibliográficas a las normas APA, 7ª edición.

## REFERENCIAS

- Alberich, T. (2004). *Guía fácil de la participación ciudadana: manual de gestión. Para el fomento de la participación ciudadana en ayuntamiento y asociaciones*. Dykinson.
- Arnanz, L. (2018). Metodologías de la democracia participativa en el ámbito de las políticas públicas locales: hacia un sistema de gestión participativo. En E. Santos (Coord.), *Metodologías participativas y democracias transformadoras* (pp. 39-58). CIMAS.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.

- Baiocchi, G., y Ganuza, E. (2017). *Popular democracy: The paradox of participation*. Stanford University Press.
- Bherer, L., Dufour, P., y Montambeault, F. (2016). The participatory democracy turn: An introduction. *Journal of Civil Society*, 12(3), 225-230. <https://doi.org/10.1080/17448689.2016.1216383>
- Blühdorn, I., y Butzlaff, F. (2020). Democratization beyond the post-democratic turn: Towards a research agenda on new conceptions of citizen participation. *Democratization*, 27(3), 369-388. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1707808>
- Bobbio, L. (2019). Designing effective public participation. *Policy and Society*, 38(1), 41-57. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1511193>
- Brugué, Q. (2002). Nuevos ayuntamientos, concejales diferentes: del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes. *Revista Española de Ciencia Política*, 7, 9-37. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37333>
- Butzlaff, F. (2023). Consenting participation? How demands for citizen participation and expert-led decision-making are reconciled in local democracy. *Political Studies Review*, 21(2), 340-356. <https://doi.org/10.1177/14789299221091884>
- Callahan, K. (2007). Citizen participation: Models and methods. *International Journal of Public Administration*, 30(11), 1179-1196. <https://doi.org/10.1080/01900690701225366>
- Canal, R. (2017). ¿Queremos decir lo mismo cuando hablamos de participación? Perspectivas de activistas, técnicos y políticos locales reveladas con metodología Q. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (158), 23-40. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.158.23>
- Carmona, S. (2016). Nuevas tendencias en la participación ciudadana en España: ¿Socializando la gestión pública o socializando la responsabilidad política? *AyC – Revista de Derecho Administrativo y Constitucional*, 16(66), 29-60. <https://doi.org/10.21056/aec.v16i66.362>
- Castellanos, J. (2020). *La participación ciudadana en el ámbito local. La integración democrática de lo local y de lo global en la era digital*. Corts Valencianes.
- Colino, C., y Del Pino, E. (2008). Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa. *Revista catalana de dret públic*, (37), 247-283 <https://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/2165>
- Comisión Europea (2001). *Recommendation Rec (2001)19 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life*. European Commission.
- Comisión Europea (2018). *Recommendation CM/Rec (2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life*. European Commission.
- Comisión Europea (2023). *Commission Recommendation of 12.12.2023 on promoting the engagement and effective participation of citizens and civil society organisations in public policy-making processes*. European Commission.
- Crespo, J. A. (2000). Democracia real. Del idealismo cívico al civilismo nacional. *Metapolítica*, 5(18), 38-49.
- Dahlberg, S., Linde, J., y Holmberg, S. (2014). Democratic discontent in old and new democracies: Assessing the importance of democratic input and governmental output. *Political Studies*, 63(S1), 18-37. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12170>
- Denhardt, R. B., y Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-557. <https://www.jstor.org/stable/977437>

- Draper, A., Hewitt, G., y Rifkin, S. (2010). Chasing the dragon: Developing indicators for the assessment of community participation in health programmes. *Social Science & Medicine*, 71(6), 1102-1109. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2010.05.016>
- Dye, T. R., y Pickering, J. (1974). Governmental and corporate elites: Convergence and differentiation. *The Journal of Politics*, 36(4), 900-925. <https://doi.org/10.2307/2129400>
- Expósito, E. (2013). Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV, 361-401. <http://hdl.handle.net/10234/764094>
- Fernández-Martínez, J., García-Espín, P., y Jiménez-Sánchez, M. (2020). Participatory frustration: The unintended cultural effect of local democratic innovations. *Administration & Society*, 52(5), 718-748. <https://doi.org/10.1177/0095399719833628>
- Fishkin, J. S. (2009). *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199604432.001.0001>
- Font, J., Navarro, C., Wojcieszak, M., y Alarcón, P. (2012). *¿Democracia sigilosa en España? Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66-75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522. <https://doi.org/10.1111/puar.12361>
- Fung, A., y Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, 29(1), 5-41. <https://doi.org/10.1177/0032329201029001002>
- García-Montes, N. (2019). Abriendo caminos. Los procesos de participación ciudadana promovidos a nivel institucional en el ámbito local, como escuela de profundización democrática. *Revista Forum*, (15), 11-35. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.73368>
- Gibson, P., Lacy, D., y Dougherty, M. (2005). Improving performance and accountability in local government with citizen participation. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 10(1), 5.
- Giddens, A. (1999). *La tercera vía*. Taurus.
- Grau, A., y Montalbá, C. (2019). El impulso de las políticas de participación en la política local del País Valencià: Confusiones y derivas. *EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, (44), 135-157.
- Grönlund, K., Herne, K., Jäske, M., y Värttö, M. (2022). Can politicians and citizens deliberate together? Evidence from a local deliberative mini-public. *Scandinavian Political Studies*, 45(4), 410-432. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12231>
- Habermas, J. (1998). Derechos humanos y soberanía popular. Las versiones liberal y republicana. En R. del Águila, y F. Vallespín (Coords.), *La democracia en sus textos* (pp. 267-280). Alianza.
- Hendriks, C., y Lees-Marshment, J. (2018). Political leaders and public engagement: The hidden world of informal elite-citizen interaction. *Political Studies*, 67(3), 597-617. <https://doi.org/10.1177/0032321718791370>

- Hibbing, J. R., y Theiss-Morse, E. (2002). *Stealth democracy: Americans beliefs about how government should work*. Cambridge University Press.
- Hysing, E. (2013). Representative democracy, empowered experts, and citizen participation: Visions of green governing. *Environmental Politics*, 22(6), 955-974. <https://doi.org/10.1080/09644016.2013.817760>
- Jacobsen, D. (2012). Local authority bureaucracies: Responsible, representative, or divergent? Evidence from small political systems in Norway. *Public Administration*, 90(4), 1067-1087.
- Jeffares, S., y Skelcher, C. (2011). Democratic subjectivities in network governance: A Q methodology study of English and Dutch public managers. *Public Administration*, 89(4), 1253-1273.
- Klijn, E., y Koppenjan, J. (2000). Politicians and interactive decision making: Institutional spoilsports or playmakers. *Public Administration*, 78(2), 365-387. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00210>
- Koskimaa, V., y Rapeli, L. (2020). Fit to govern? Comparing citizen and policymaker perceptions of deliberative democratic innovations. *Policy & Politics*, 48(4), 637-652. <https://doi.org/10.1332/030557320X15870515357288>
- Koskimaa, V., Rapeli, L., y Himmelroos, S. (2023). Decision-makers, advisers or educable subjects? Policymakers' perceptions of citizen participation in a Nordic democracy. *Governance*, 37(1), 261-279. <https://doi.org/10.1111/gove.12762>
- Martínez-Palacios, J. (2021). La burocratización neoliberal de la participación ciudadana en España". *Revista Internacional de Sociología*, 79(2), e184. <http://doi.org/10.3989/ris.2021.79.2.20.48>
- Mérida, J. y Tellería, I. (2021). ¿Una nueva forma de hacer política? Modos de gobernanza participativa y «Ayuntamientos del Cambio» en España (2015-2019). *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (26), 92-110. <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10841>
- Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance: How does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 275-293. <https://doi.org/10.1177/0020852311399851>
- Michels, A., y De Graaf, L. (2010). Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477-491. <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494101>
- Migchelbrink, K., y Van de Walle, S. (2021). Serving multiple masters? Public managers' role perceptions in participatory budgeting. *Administration & Society*, 54(3), 339-365. <https://doi.org/10.1177/00953997211014476>
- Migchelbrink, K., y Van de Walle, S. (2022). A systematic review of the literature on determinants of public managers' attitudes toward public participation. *Local Government Studies*, 48(1), 1-22. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1885379>
- Montañés, M. (2009). Metodología y técnica participativa. UOC.
- Morán, M., y Benedicto, J. (2000). *Propuestas para el análisis de las culturas de la juventud*. INJUV.

- Morgan, M., y Lifshay, J. (2012). A ladder of community participation in public health. En M. Minkler (Ed.), *Community organizing and community building for health and welfare*. Rutgers University Press.
- Nabatchi, T., y Amsler, L. (2014). Direct public engagement in local government. *American Review of Public Administration*, 44(4S), 63S-88S. <https://doi.org/10.1177/0275074013519702>
- Navarro, C. (2011). Estudiar las democracias locales desde la perspectiva de los concejales. Democracia y actores políticos en los ayuntamientos españoles. *Cuadernos de Derecho Local*, (27), 20-35. <https://doi.org/10.61521/cuadernosderecholocal.27.513>
- Nederhand, J., y Edelenbos, J. (2023). Legitimate public participation: A Q methodology on the views of politicians. *Public Administration Review*, 83(3), 522-536. <https://doi.org/10.1111/puar.13556>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2020). *Innovative citizen participation and new democratic institutions: Catching the deliberative wave*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2018). *Guidelines on the effective implementation of the right to participate in public affairs*. United Nations.
- Pierre, J., Røiseland, A., Peters, B., y Gustavsen, A. (2016). Comparing local politicians' and bureaucrats' assessments of democratic participation: The cases of Norway and Sweden. *International Review of Administrative Sciences*, 83(4), 658-675. <https://doi.org/10.1177/0020852315598214>
- Pindado, F. (2004). Gobierno local y participación ciudadana. *Intervención Psicosocial*, 13(3), 307-323. <https://www.copmadrid.org/webcopm/publicaciones/social/93334.pdf>
- Porro, J. (2012). Participación ciudadana en el ámbito local: aproximación a la estructura normativa desde los reglamentos de participación ciudadana. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (39-40), 387-399. <https://doi.org/10.71296/raap.228>
- OpenAI. (2025). ChatGPT GPT-5 mini [Large language model]. <https://chat.openai.com/chat>
- Radzik, K., y Bátorová, M. (2015). Citizen participation and engagement in urban governance: Perception of Finnish and Polish local officials. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 8(1), 85-110. <https://doi.org/10.1515/nispa-2015-0005>
- Rangoni, S., Bedock, C., y Talukder, D. (2023). More competent thus more legitimate? MPs' discourses on deliberative mini-publics. *Acta Política*, 58, 531-551. <https://doi.org/10.1057/s41269-021-00209-4>
- Roberts, N. (2004). Public deliberation in an age of direct citizen participation. *The American Review of Public Administration*, 34(4), 315-353. <https://doi.org/10.1177/0275074004269288>
- Ruano, J. (2010). Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana. *Política y Sociedad*, 47(3), 93-108. <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO1010330093A>
- Ruiloba, J. (2014). ¿Es el gobierno local un nuevo espacio para la participación ciudadana? El punto de vista de los alcaldes. El caso español. *Estudios Políticos*, (44), 55-73. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.19533>
- Sartori, G. (1998). El discurso liberal: Democracia y representación. En R. del Águila, y F. Vallespín (Coords.), *La democracia en sus textos* (pp. 267-280). Alianza.

- Sønderskov, M. (2020). Councillors' attitude to citizen participation in policymaking as a driver of, and barrier to, democratic innovation. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 25(3), 1. [https://innovation.cc/wp-content/uploads/2020\\_25\\_3\\_1\\_sonderskov\\_democratic-policy.pdf](https://innovation.cc/wp-content/uploads/2020_25_3_1_sonderskov_democratic-policy.pdf)
- Sørensen, E., y Torfing, J. (2019). Towards robust hybrid democracy in Scandinavian municipalities? *Scandinavian Political Studies*, 42(1), 25-49. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12134>
- Subirats, J. (2019). Movimientos sociales y esfera local. La proximidad como espacio de protección y emancipación. *Desacatos*, (61), 162-169. <https://doi.org/10.29340/61.2139>
- Theocharis, Y., y Van Deth, J. (2016). The continuous expansion of citizen participation: A new taxonomy. *European Political Science Review*, 10(1), 1-24. <https://doi.org/10.1017/S1755773916000230>
- Villasante, T. R. (2002). *Sujetos en movimiento: Redes y procesos creativos en la complejidad social*. Nordan-Comunidad.
- Wampler, B. (2012). Participation, representation, and social justice: Using participatory governance to transform representative democracy. *Polity*, 44(4), 667-682. <https://doi.org/10.1057/pol.2012>