

Consejos Consultivos en Andalucía en perspectiva comparada

RODRIGO RAMIS MOYANO, *IESA-CSIC*

HÉCTOR FERNÁNDEZ LONGO, *IESA-CSIC*

Abstract: Pese a ser el mecanismo participativo más común en todos los niveles de las Administraciones Públicas, poca atención se ha prestado al estudio de los Consejos Consultivos. Si bien existen contribuciones significativas al respecto a nivel español (por ejemplo, Navarro, 1999), hasta el momento se han realizado pocos trabajos sistemáticos, de N grande (con excepciones como Font, Pasadas y Fernández, 2019 o Brugué, Font y Ruiz, 2020).

A nivel regional andaluz tampoco existen estudios que aborden de forma sistemática este mecanismo de participación, aunque los haya que tratan los Consejos andaluces entre otros Consejos españoles (p. ej. Mandingorra, 2015), limitados a alguna provincia andaluza (p. ej. Ganuza y Moyano, 2009) o centrándose en Consejos de alguna temática concreta (p. ej. Instituto Andaluz de la Mujer, 2009).

Este trabajo pretende llenar esa brecha, utilizando los datos del proyecto ASSODEM y algunos datos preliminares de su réplica a nivel andaluz (AssoD-And), haciéndolos dialogar con la literatura existente, con el objetivo de ofrecer una mirada comparativa entre los consejos existentes en Andalucía con los de otras CCAA. El trabajo mostrará sus (limitadas) características diferenciales y explorará algunos de los posibles factores explicativos de los mismos.

Keywords: Consejos consultivos, Diseño institucional, Participación ciudadana, Democracia asociativa

Ponencia presentada en el XV Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA), 7-9 de julio de 2021, GT 5.6

1. Introducción

Los consejos consultivos son los mecanismos participativos más habituales en todos los niveles de las Administraciones Públicas en muchos países de distintas partes del mundo (Zarembert et al, 2017; Serdült y Welp, 2015; Fobé et al, 2013; Sintomer y De Maillard, 2007). Ello se debe, en parte, a que fueron concebidos como una plataforma para generar interacción entre gobierno y asociaciones sectoriales o territoriales y a su fácil organización. En España, de hecho, estas instituciones cuentan con 40 años de historia a sus espaldas (Navarro, 2004), en los que se ha producido una gran propagación hacia distintas políticas públicas y ha habido diferentes experiencias de renovación de su funcionamiento.

No obstante, en comparación a otros mecanismos más novedosos (presupuestos participativos, p. ej.), su actividad y resultados han sido objeto de pocas y limitadas investigaciones. ¿Por qué? Debido a tres grandes cuestiones: en primer lugar, por su limitada visibilidad en los medios de comunicación; en segundo, por la extendida percepción de que su funcionamiento es meramente ritual y su impacto en las políticas públicas limitado, lo cual ha servido también de argumento para la creación de otros instrumentos participativos (Blakeley, 2010; Sintomer y De Maillard, 2007); por último, debido a que en las últimas décadas, en el ámbito de la teoría política la atención académica ha virado hacia el debate en torno a la democracia deliberativa y las innovaciones democráticas, en las que a menudo no suelen ser incluidos estos consejos (Smith, 2009).

Todo ello no merma la relevancia de estudiar estos mecanismos y sus implicaciones; más bien al contrario, invita a abordar la temática para conocer en profundidad la realidad de estos procesos participativos y arrojar más luz sobre lo que ya se conoce, tanto sus luces como sus sombras (Font y Blanco, 2011). En la tradición previa de estudios sobre el tema, la contribución más relevante a nivel internacional acerca de estos mecanismos es la de Archon Fung (2004), que analiza el funcionamiento de los consejos consultivos relativos a educación y seguridad en la ciudad de Chicago. A nivel español, destaca el estudio de Clemente Navarro (1999), que compara el funcionamiento de varios consejos municipales en Andalucía e Italia. Otros trabajos reseñables son el de Schattan (2004) - que estudia los consejos sectoriales de salud brasileños - o el de Font y Blanco (2003) sobre los consejos consultivos autonómicos en Cataluña.

De entre los trabajos existentes sobre consejos consultivos, son escasos aquellos en los que se tratan estos en profundidad y con estrategias metodológicas diferentes al análisis cualitativo de un pequeño número de experiencias, a menudo casos aislados (como ejemplos, véanse Sarasa y Guiu, 2001, Cornwall, 2008 o Blanco, 2009). Hasta el momento se han realizado pocos trabajos sistemáticos, de N grande y que permitan una mayor sistematicidad y comparabilidad de los resultados, con excepciones como Font, Pasadas y Fernández-Martínez (2019), Brugué, Font y Ruiz (2020), Alarcón, Fernández-Martínez y Font (2020) o Galais, Fernández-Martínez, Font y Smith (2020), todos ellos producto del proyecto ASSODEM (CSO2015-66026-R), que permitió realizar un mapeo de los consejos consultivos en España a nivel nacional, regional y local (los 25 municipios mayores de 250 000 habitantes o mayores de 175 000 y capitales de provincia).

Si ahora volvemos la vista, particularmente, hacia Andalucía, nos encontramos con que la ausencia de trabajos de estas características es todavía mayor. Existen, como mostraremos aquí, algunos trabajos muy específicos sobre consejos consultivos en Andalucía, pero centrados en

alguna ciudad/provincia o en algún tipo concreto de consejo. Los trabajos de carácter regional son limitados e impiden obtener una caracterización conjunta de los consejos andaluces. Para poder sortear esta limitación, nos apoyaremos en la base de datos ASSODEM - centrándonos en los consejos andaluces de la muestra -, así como en datos preliminares obtenidos para el proyecto AssoD-And (PY18-2785), que busca mapear específicamente los consejos consultivos en Andalucía.

2. ¿Qué sabemos acerca de la participación ciudadana en Andalucía?

Dada la escasez de trabajos en torno a los consejos consultivos, comenzaremos esta revisión abordando, en términos más amplios, los procesos participativos en Andalucía. Tal como indica Font (2011a), el proceso de toma de decisiones locales en Andalucía ha sufrido un profundo cambio desde principios de los 80 hasta la actualidad; en ese proceso de cambio, un elemento fundamental ha sido la difusión de mecanismos participativos (consejos consultivos, pero también presupuestos participativos, Agenda 21, jurados ciudadanos...) por los distintos municipios de la autonomía (Fontcuberta y Ganuza, 2011), tal como ha ocurrido en otras partes de España y del panorama internacional (Colino y del Pino, 2003). Sin embargo, este proceso no ha ido acompañado de un incremento sustancial de investigaciones al respecto, como sí ha ocurrido en otras CCAA como Cataluña o País Vasco.

Hasta ahora, encontramos esfuerzos por superar esta brecha como el “Glosario Abierto de Participación Ciudadana” impulsado por el Observatorio de la Participación Ciudadana (creado por la Federación Andaluza de Municipios y Provincias) o informes del Centro de Estudios Andaluces como “Asociacionismo y participación social en Andalucía” (Fernández-Prados, 2009), “Democracia, proyecto urbano y participación ciudadana” (Pérez, Castaño y Manjavacas, 2009) o “Análisis de la situación actual en torno a los modelos de gobierno abierto y procesos participativos en los ayuntamientos de Andalucía” (Enreda, 2017); este último califica a los consejos como “los principales órganos de participación ciudadana en los ayuntamientos andaluces” (2017: 10). Otras aportaciones, aunque limitadas a un nivel provincial, indican la existencia de tres modelos participativos (informativo, consultivo y decisorio), situando a la mayoría de los consejos estudiados entre los instrumentos “consultivos” (Moyano, Ganuza y Palacios, 2007: 63) e identificando los factores condicionantes de estos modelos así como las motivaciones políticas y ciudadanas que los rodean.

No obstante, el único estudio - a nuestra constancia - que aborda de forma sistemática y específicamente el estado de la participación ciudadana local en Andalucía es el trabajo colectivo de Font et al. (2011): “Democracia local en Andalucía”, en el que se mapea y estudia (a través de la Encuesta de Experiencias Participativas de Andalucía de 2010) el desarrollo de experiencias participativas (incluidos consejos consultivos) en los municipios andaluces de más de 1000 habitantes. En él, Galais, Corrochano y Fontcuberta (2011) indican que el tamaño de hábitat es la variable central para la explicación del desarrollo de experiencias participativas a nivel municipal en Andalucía: a mayor tamaño, mayor probabilidad de desarrollarlas¹. Otras variables

¹ Sin embargo, ello no influye en la calidad de las experiencias participativas. De hecho, tal como indican Galais, Navarro y Fontcuberta (2013), los factores contextuales “tienen una importancia relativa, aunque no determinante” sobre la calidad de los procesos participativos andaluces; además, existe un efecto positivo de la “política de

como la menor competencia electoral o la existencia de planes de participación muestran un incremento en las probabilidades de desarrollo de experiencias participativas.

También como parte de este trabajo, Fontcuberta y Ganuza (2011) apuntan que el desarrollo de experiencias participativas en esta CCAA descansa habitualmente en la iniciativa del gobierno local (73%), bien en solitario o bien con el apoyo de otros actores (en el 52% de los casos esto se produce junto con otros actores, principalmente asociaciones); de hecho, el tejido asociativo se erige en Andalucía como el pilar principal sobre el que se articulan estas experiencias participativas, bien por contribuir a su impulso, bien por dirigirse estos procesos a ellas. Las experiencias andaluzas suelen tener un carácter permanente y estable en el tiempo (63%, aunque en su mayoría estas se encuentran en municipios pequeños y de menor renta media, debido principalmente al apoyo de las diputaciones²), presentan costes bajos para su organización (44% con costes inferiores a 2000€) y el 60% de las mismas no alcanza los 50 participantes; además, solamente en el 25% de las experiencias andaluzas se contrata personas especializadas para el apoyo a las mismas.

Font (2011b) indica que, al comparar el caso andaluz con otras realidades como la catalana, se observan algunas cuestiones diferenciales: mayor peso de la sociedad civil organizada en el impulso de las experiencias participativas andaluzas, menor coste de estas experiencias, menor número de participantes y menor presencia de ciudadanos “individuales” en su desarrollo, menor uso de recursos humanos que en Cataluña, experiencias más centradas en el momento de la “decisión” y en temáticas relativas al bienestar (esto último es una diferencia entre ambas realidades pero no una característica particular de Andalucía (FEMP, 2002); más bien sería la particularidad de Cataluña, donde destaca el “urbanismo” como área temática). De aquí el interés en estudiar el caso andaluz, puesto que sus particularidades socioeconómicas, culturales y/o político-institucionales podrían estar teniendo efectos sobre su estructura participativa.

Existen, además, algunos estudios de caso de otros mecanismos participativos lo suficientemente exhaustivos como para ser también tenidos en cuenta aquí. El estudio de García-Leiva et al (2011) sobre los presupuestos participativos en siete municipios (menores de 10 000 habitantes) de la provincia de Málaga, el de Barragán, Sanz y Romero (2014) sobre los presupuestos participativos de Sevilla o el de Pérez, Castaño y Manjavacas (2009) sobre diversos presupuestos participativos en Andalucía, muestran algunas congruencias con lo expuesto hasta ahora: participación abierta a toda la ciudadanía pero presencia mayoritaria de asociaciones³, existencia de auto-reglamentos sobre presupuestos participativos (excepto en uno de los municipios de Málaga), experiencias puestas en marcha por los ayuntamientos (aunque, en la mitad de los casos malacitanos, estos también estuvieron impulsados por la sociedad civil). Respecto a los recursos humanos, se destaca que el problema no es tanto de cantidad de

participación” (es decir, la cobertura institucional o apoyos externos), por influir ésta en todas las dimensiones de la calidad de estos procesos.

² Esto es algo que también se pone de manifiesto en el trabajo de Moyano, Ganuza y Palacios (2007) para la provincia de Córdoba: aquellas experiencias participativas más institucionalizadas se encuentran en municipios de pequeño/mediano tamaño, suelen estar dirigidas a asociaciones, principalmente, y además han regulado esta actividad a través de reglamentos y concejalías de participación ciudadana. Este sería el modelo “consultivo”, con casi la mitad de los municipios cordobeses adscritos a él.

³ Para el caso de los presupuestos participativos sevillanos cabría matizar, como hacen Pérez et al. (2009), que aquellas asociaciones o colectivos que forman parte del proceso son los más cercanos ideológicamente a los impulsores (políticos) del proceso; las asociaciones más influyentes se encuentran al margen, en tanto que tienen espacios institucionalizados en los que pueden ejercer más influencia que en estos procesos.

personal contratado, como de “horas de dedicación”, en alusión a contratos con horas insuficientes para cubrir el trabajo a realizar por los técnicos (García-Leiva et al., 2011). Esto último ocurre también para el caso de los consejos consultivos, tal como ponen de manifiesto Ganuza y Moyano (2009): los pocos recursos con los que cuentan (y las limitaciones de las subvenciones otorgadas) les impide desarrollar todas las actividades que les gustaría.

En cuanto a la asistencia a estos procesos, las diferencias en el tamaño de los casos analizados provocan disparidades: mientras que en lo relativo a los casos malagueños la participación en las asambleas es inferior a 65 personas, en Sevilla (por ejemplo) la participación supera las 3000 (alcanzando los 4800 inscritos en la última edición analizada en el trabajo, aunque ello supone apenas un 0,7% de la población convocada). Sin embargo, como indican Pérez et al. (2009) para los presupuestos participativos de Sevilla, la participación real en las asambleas fue muy irregular y se vio influida por el barrio en las que estas tuvieron lugar y su motivo, además de un elevado número de personas que participaron en algún momento puntual del proceso pero luego desaparecen del mismo; más baja fue la participación en casos como los de Málaga o Puerto Real. La baja participación en estos procesos también se recoge en el trabajo de Moreno (2005) para el caso de varias experiencias participativas vinculadas a la Agenda 21 (entre 2001 y 2004) en la provincia de Málaga o el de Bherer (2016) analizando dos experiencias participativas andaluzas, así como la mayor presencia de asociaciones que de ciudadanos “individuales” (Moreno, 2005).

Tomando en cuenta el peso de la sociedad civil en las experiencias andaluzas, otra cuestión a revisar del contexto participativo andaluz son sus niveles de asociacionismo y participación. Pese a la importante tradición de asociacionismo en Andalucía, particularmente de colectivos vecinales en la década de los 60 y 70 del siglo pasado, esto comienza a cambiar a partir de la década de los ochenta y la “partidización” del sistema democrático (Contreras-Becerra, 2019). De hecho, utilizando barómetros del CIS desde 2002 hasta 2009, Fernández-Prados (2009) destaca que el porcentaje declarado de asociacionismo en Andalucía es unos 10 puntos menor que en el resto de España (28 vs 38), mientras que la tasa de activismo, pese a ser también menor, no presenta una diferencia tan grande (61 vs 64). Las diferencias de asociacionismo son más grandes para los jóvenes andaluces respecto a los españoles (entre 18-34 años) que para los mayores (55 o más). Además, la importancia que los andaluces otorgan a las asociaciones es también menor que en el resto de España, mostrando así un menor capital social. De aquellos que sí están asociados en alguna organización, las asociaciones a las que más declaran los entrevistados pertenecer tanto en Andalucía como en el resto de España, son los sindicatos y las entidades deportivas⁴.

Respecto a la distribución del ámbito asociativo en Andalucía, Fernández-Prados (2009) muestra que hay una mayor densidad de asociaciones⁵ en municipios de más de 100 000 y menos de 20 000 habitantes (municipios grandes y pequeños) que en aquellas entre 20 000 y 100 000

⁴ Comparando ambas realidades, en Andalucía destaca la pertenencia a asociaciones religiosas/parroquiales, mientras que en España lo hace la pertenencia a asociaciones culturales/artísticas.

⁵ En este caso destacamos solamente los datos para asociaciones, puesto que en Andalucía son más de 55 000, un número muy superior al de cualquier otro tipo de forma asociativa (fundaciones, entidades deportivas, partidos políticos o entidades religiosas).

habitantes (medianos)⁶; las asociaciones pertenecen mayoritariamente al ámbito local (51%) o al provincial (26%), con mucho menor peso de las de ámbito regional⁷ (16%), comarcal o nacional (apenas un 5% entre ambas), aunque la distribución relativa de estas varíe según la provincia. Además, Sevilla presenta una concentración importante de todas las asociaciones andaluzas (22,8%), siendo Almería, Huelva y Jaén las que menos asociaciones tienen en términos relativos respecto al conjunto de la CCAA; Córdoba destaca como la provincia que más asociaciones presenta por cada 10 000 habitantes (donde además existe una mayor tradición de políticas participativas, tal como destacan Pérez et al., 2009).

Sin embargo, sabemos que el simple hecho de que existan asociaciones no es condición suficiente para que se desarrollen experiencias participativas: debe existir también un contexto institucional que lo permita. Tal como muestran Aguiar y Navarro (2000) para los casos de Córdoba y Málaga, la influencia del cálculo político en el desarrollo de procesos participativos delimita las posibilidades de existencia de estos mismos procesos. Los gobiernos municipales tratarán de abrir espacios participativos cuando sepan que el contexto asociativo les es favorable o, al menos, favorecer a aquella parte del tejido asociativo que les apoya, buscando obtener un rédito electoral. Esto es algo que también se muestra en el trabajo de Pérez, Castaño y Manjavacas (2009), con las posturas contradictorias (y cambios de postura) de partidos políticos frente a procesos participativos, y que evidencian Bherer et al. (2016) analizando 6 experiencias participativas (2 andaluzas, 2 madrileñas y 2 catalanas): los cambios de gobierno afectan a estos procesos, paralizándolos o debilitándolos.

3. El estudio de los consejos consultivos en Andalucía a nivel regional y provincial: Disparidad de objetivos y enfoques

Lejos de poder identificar aproximaciones sistemáticas al estudio del funcionamiento de los consejos consultivos andaluces, la literatura ofrece, dentro de la escasez, una amplia diversidad de objetivos y enfoques. Siempre teniendo en cuenta la nota de especificidad propia de cada una de las investigaciones, incidiremos en algunos de los puntos de interés compartidos en el estudio de los mecanismos participativos, en general, y de los consejos consultivos de base asociativa, en particular. Asumida aquella diversidad (y escasez) se antoja difícil alcanzar unas conclusiones aplicables al conjunto de los consejos andaluces, laguna que pretendemos colmar con el proyecto AssoD-And (PY18-2785). Una primera idea de la fragmentación existente la ofrece la diversidad de los formatos a través de los cuales han sido estudiados los consejos, encontrando no sólo artículos científicos sino también informes y monografías o tesis doctorales cuyos contenidos también varían según los ámbitos geográficos cubiertos y/o temáticas/sectores a que pertenecen los consejos estudiados.

Por un lado, hemos identificado ejemplos de estudios sistemáticos sobre consejos sectoriales en Andalucía, como el de los consejos locales de la Mujer (Instituto Andaluz de la Mujer, 2009) o el de Núñez Gómez (2016) sobre los consejos locales de Mayores, si bien limitado a la provincia de

⁶ En las zonas urbanas se encuentra una mayor proporción de asociaciones dedicadas a nuevos movimientos sociales, identidades, trabajos especializados y formación, mientras que en entornos rurales se encuentran más asociaciones vinculadas a la vejez y a la mujer como temáticas.

⁷ Dos terceras partes de las asociaciones regionales se concentran en Sevilla, Málaga y Granada, con la primera provincia aglutinando el 35,5% de estas.

Sevilla. Otro ejemplo, que contiene un análisis del funcionamiento de determinados consejos como complemento a su investigación, lo ofrece Espadas Alcázar (2006) con una valoración muy crítica, en general, de los consejos de Bienestar Social de la región. Mármol et al. (2015) en su redacción del Informe UNICEF sobre el Pacto Andaluz por la Infancia, estudian los mecanismos dirigidos a promover la participación activa y la colaboración entre niños y adultos, valorando la presencia de Consejos de Infancia y Adolescencia en los municipios andaluces. Para terminar, encontramos un interesante estudio – aunque limitado a la provincia de Córdoba - elaborado por Ganuza y Moyano (2009) sobre los consejos locales de participación ciudadana, principales cauces de participación de las asociaciones a nivel local.

Un tipo de enfoque distinto es el propuesto por Mandingorra (2015) quien ofrece información abundante sobre el Consejo Escolar Autonómico de Andalucía (a través de la comparativa con mecanismos homólogos del resto de CCAA). También el enfoque de Corrochano (2011) supone una aproximación comparativa entre consejos consultivos de ámbito regional - entre ellos el andaluz - aunque relativo a una temática distinta (inmigración) y obedeciendo a unos objetivos de investigación concretos: comprobar cómo su creación “responde a tres variables: isomorfismo institucional, respuesta a una demanda específica e ideología” (2011: 3). Por último, y centrado en la temática ambiental, encontramos un estudio de caso de Torres y Bejarano (2016) sobre el funcionamiento de los órganos participativos (entre ellos del Consejo de Participación) en el espacio natural de Doñana y su propuesta participativa para la gestión de este espacio.

Hechas las advertencias acerca de la diversidad y especificidad de estas aproximaciones, podremos analizar qué cuestiones o puntos de los recurrentes en la literatura sobre mecanismos participativos son tratadas por todos estos autores. En primer lugar, en la literatura resulta común analizar los factores explicativos del desarrollo de las experiencias participativas “y sobre los que sus promotores y participantes no tienen capacidad de influir” (Font et al., 2011: 17), es decir, el contexto económico, social y político dónde se ha desarrollado la experiencia y, de forma complementaria, se estudian también distintas características del asociacionismo existente a nivel local, como determinante de la institucionalización de los consejos.

La escasez de trabajos sistemáticos impide que haya habido un acercamiento claro que permita comprobar los visos de verosimilitud de la idea de que a mayor tamaño de hábitat, mayor cantidad de consejos consultivos. Si bien es cierto que “municipios más grandes contarían con administraciones más complejas que iniciarían con mayor probabilidad experiencias participativas” (Font et al., 2011: 36), Núñez Gómez (2016) indica que en aquellos lugares donde existe un número significativo de asociaciones es más probable la presencia de consejos de participación. En el caso de los consejos de la Mujer (Instituto Andaluz de la Mujer, 2009), se ha analizado su presencia a lo largo del territorio andaluz, existiendo solo en el 9% de los municipios de la región, mostrando así un desigual reparto de estos. En este estudio se constata, además, una gran desigualdad según provincias: el 20% de los Consejos Locales de la Mujer andaluces se encuentra en la provincia de Granada y solo las provincias de Granada, Cádiz y Sevilla acumulan ya más del 55% de todos ellos.

Respecto a la composición y el grado de presencia o representatividad que las asociaciones tienen en los consejos consultivos, particularmente los “problemas de falta de representatividad”, un tema clásico de los estudios sobre participación (Font, Fernández-

Martínez y García-Espín, 2017: 619), ¿qué ha sido dicho al respecto en la literatura en relación a los consejos andaluces? Encontramos cierta variabilidad. En los consejos locales de participación (Ganuzo y Morano, 2009) y en los consejos de la Mujer (Instituto Andaluz de la Mujer, 2009) parece existir un alto grado de participación del tejido asociativo local; en este último caso las asociaciones participan en el 88% de los consejos analizados. Siguiendo con los consejos de esta temática, Rodríguez García (2012) extrae datos conjuntos de los de Madrid, Barcelona, y los de tres ciudades andaluzas (Sevilla, Córdoba y Granada), con el propósito de observar el grado de participación de las asociaciones locales de mujeres: un 40% participa en los Consejos Locales de la Mujer, aunque también tienen presencia en otros consejos sectoriales, como el de Bienestar y Salud (20%) y educativos (17%), y más del 60% de las asociaciones de mujeres participan en los Consejos Territoriales. En los consejos locales de la Mujer se observa un gran peso de las asociaciones en su composición (Instituto Andaluz de la Mujer, 2009).

Cambiando de temática, en el estudio comparativo de Mandingorra (2015) sobre los consejos educativos de nivel autonómico se detecta la variación en el tiempo y la pérdida de peso de la sociedad civil en el seno del Consejo Escolar Autonómico de Andalucía, que está entre el grupo de cinco consejos regionales que ha visto crecer el porcentaje de miembros designados por la administración, con un porcentaje de variación del 2,97% en el Pleno. Por otro lado, este trabajo evidencia también que la Administración tiene el control prácticamente absoluto del Consejo, por nombrar al 40% de los consejeros, ya que dentro de los sindicatos y asociaciones, aunque son el 51%, hay mucha diversidad y falta de consenso. En el trabajo de Núñez Gómez (2016) sobre los Consejos de Mayores de la provincia de Sevilla se afirma que la representatividad “proporcional” es “baja frente al resto de actores participantes (políticos y profesionales) en los distintos órganos participativos, quedando desdibujado su grado de representatividad” (2016: 246). Sin embargo, la idea de que exista representatividad en los consejos no siempre es sintomática de su buen funcionamiento. En un análisis sobre la representación del tercer sector en estos órganos se concluye que “la idea de que “todos” estén representados (...) convierte a los consejos en órganos excesivamente numerosos en los que el mero hecho de convocarlos es complicado y en los que cualquier trabajo que vaya más allá de la mera información o rendición de cuentas se hace prácticamente imposible” (Espadas Alcázar, 2006: 222-223).

Por cuanto respecta a su funcionamiento, Mandingorra (2015) detecta que, con el transcurso de los años, se produce un descenso en la asistencia a las reuniones, aunque esto puede estar condicionado por muchos factores, como el tamaño del municipio. Para el caso de los Consejos Locales de la Mujer, se observó que existen factores diferenciales de una participación activa en base al perfil de las participantes; así, “aquellas mujeres más orientadas hacia la movilización política y el contacto institucional, y las que en mayor medida reciben financiación de la concejalía de la mujer” (Rodríguez García, 2012: 117) son las que más participan. En el trabajo de Núñez Gómez (2016) se indica que la media de asistencia a los consejos está en torno 72,6%, variando según los perfiles: así, los miembros que representan al colectivo de base asociativa asisten con mayor frecuencia que el resto de los grupos, el 86% de sus representantes suelen estar presentes en todas las reuniones del pleno, siendo esto un indicador del interés por asistir. Independientemente del número de asistentes, la operatividad de estos mecanismos puede ser valorada como limitada, por ser las intervenciones de sus miembros escasas y las sesiones de duración interminables (Torres y Bejarano, 2016). Por su parte, Ganuzo y Moyano (2009) destacan que aquellos consejos que disponen de una agenda propia son los que obtienen una

mayor intensidad participativa, así que las propias características del consejo podrían influir sobre esta participación.

Otro eje importante en el análisis del funcionamiento de las instituciones participativas se relaciona con el destino de las propuestas que se realizan en su seno, así como los factores que influyen en su implementación (Font, Fernández-Martínez y García-Espín, 2007). En los Consejos locales de Mujeres se detecta que, en relación al porcentaje de propuestas presentadas por las asociaciones que son aprobadas por el Consejo, hay un nivel considerable de receptividad por parte de los Consejos (67%) (Rodríguez García, 2012). En otros casos, el grado de incidencia de las asociaciones es menor, como ocurre con los representantes de personas mayores en los consejos de Mayores de Sevilla, que “suelen llegar a las reuniones con los temas muy cerrados y con pocas posibilidades para introducir cambios, salvo emitir opiniones” (Núñez Gómez, 2016: 283). Esta situación varía dependiendo del tipo de propuestas, ya que “en cuanto al bloque de temas relacionados con los órganos de participación y sus reglamentaciones se da un mayor grado de incidencia de las propuestas del colectivo de personas mayores (...) dándose incluso en ocasiones una función de gestión” (Núñez Gómez, 2016: 284).

Con respecto a la influencia, la mayor parte de los estudios empíricos “tienden a encontrar un reflejo cuando menos tenue de la voz de la ciudadanía en la adopción real de políticas” (Font, Fernández-Martínez y García-Espín, 2007: 621). Dicha capacidad de influencia también puede ser cambiante según el impacto de variables como el nivel administrativo en que operen los consejos, observándose en ocasiones diferencias en el nivel regional en comparación con el nivel municipal. Así, “en el caso de los consejos regionales de carácter sectorial (Consejo Andaluz de Mayores, de la Juventud...) observamos un funcionamiento más normalizado, con una mayor actividad e influencia de sus propuestas y resoluciones” (Espadas Alcázar, 2006: 128). En el estudio sobre los Consejos de Mayores, sólo el 40% de los encuestados considera que tiene una verdadera incidencia en los temas que tratan, frente al 50% que dice no tener incidencia real y un 10% que considera que inciden pero sólo en algunas ocasiones (Núñez Gómez, 2016: 293-294). En el estudio de caso del Consejo de Participación de Doñana se observa una capacidad de influencia nula, ya que en su seno “las decisiones están tomadas de antemano, poniendo en entredicho la participación efectiva” (Torres Rodríguez y Bejarano Bella, 2016: 14).

4. ¿Qué nos dicen los datos?

Tras haber revisado los estudios sobre participación ciudadana y consejos consultivos en Andalucía, aportamos aquí un pequeño granito de arena para mirar un poco más en profundidad este tipo de mecanismos. Cabe reseñar, antes que nada, la limitación de los datos que aquí se utilizarán. En primer lugar, los datos del proyecto ASSODEM no buscan representatividad ni exhaustividad, en tanto que carecemos de un listado de consejos consultivos y desconocemos cuál es el universo que abordamos. Así pues, en el mapeo de este proyecto se encontraron 2013 consejos, de los cuales disponemos de información objetiva completa para 101 de estos (codificada a través de sus estatutos y normativas) y de información subjetiva para 70 de ellos (a través de entrevistas a 569 participantes de distintos perfiles). Además, estos datos están pensados a nivel nacional, así que no se trata de datos recogidos específicamente para una comparación Andalucía vs resto de España, de ahí la limitada muestra de consejos andaluces y

las precauciones a la hora de interpretar los resultados. No obstante, si analizamos estos datos a la luz de todas las cuestiones aquí expuestas, podremos obtener algunas pequeñas pistas sobre el funcionamiento de los consejos andaluces.

Respecto a los datos preliminares del proyecto AssoD-And, utilizaremos un mapeo de los consejos consultivos hallados a través *web scraping* (búsquedas en internet) combinadas con consultas telefónicas a los departamentos y/o concejalías encargadas de participación de los distintos municipios andaluces; de nuevo, no se trata de un universo exhaustivo, pero sí del listado más completo y actual (finalizado a inicios de 2021) existente al respecto. Este mapeo, que explora todos los mecanismos existentes a nivel autonómico y a nivel local (todos los municipios mayores de 20 000 habitantes, 82 en total), tiene mayor “profundidad” que el realizado en ASSODEM, en tanto que al abordarse una única CCAA este nivel de detalle es más factible. Sin embargo, ofrece menos posibilidades dado que dispone de muchas menos variables.

Comenzaremos nuestra exploración describiendo el “mapa” actual de consejos consultivos en Andalucía. La base de datos del proyecto AssoD-And consta de 594 consejos, tanto regionales (126) como municipales (468). Respecto a los regionales, podemos decir que destacan los dedicados a temáticas de medio ambiente (41, suponiendo el 32,5% de estos) y de economía⁸ (21, un 16,7%). El resto de las temáticas son mucho menos numerosas, pero destacan los consejos de salud (8, un 6,3%) y los de educación (7, un 5,6%). Esta distribución tan desequilibrada no sorprende, en tanto que al tratarse de consejos autonómicos, debería existir uno para cada asunto específico. Destaca, por tanto, el peso del medio ambiente y la economía como temáticas vehiculares de una gran parte de los consejos regionales andaluces.

La mayoría de estos consejos cuenta con una web principal donde poder encontrar información general al respecto (salvo en dos casos, se ha obtenido siempre para el resto). Sin embargo, cuando buscamos mayor detalle en la información sobre ellos, comenzamos a encontrar vacíos. Si bien es cierto que para 102 de los 126 consejos (el 81% de los casos) se ha obtenido un link a su norma de creación, también lo es que el link al reglamento de los mismos solamente se ha obtenido para 34 de ellos (un escaso 27%). Significativo es el caso de los consejos de medio ambiente, 10 de los cuales no disponen de la información sobre su norma de creación en línea (un 25% del total de estos) y apenas 4 (de 41) tienen el reglamento disponible en la web.

Link a la Web principal disponible	Link a la norma de creación disponible	Link al reglamento disponible
124	102	34
98.41%	80.95%	26.98%

⁸ Ambos grupos destacan porque dentro de ellos se han incluido consejos diversos dentro de este espectro. Por ejemplo, dentro de medio ambiente están los consejos de Parques Naturales, existiendo uno para cada uno de ellos. En el grupo de economía se han incluido temáticas como agricultura, turismo, industria, consumo, empleo, cooperativas... Se trata de un grupo diverso pero siempre relativo a algún área de producción económica o sus derivados. 7 de los 21 consejos sobre economía se refieren a alguna actividad del sector primario (agricultura, ganadería, pesca...), mientras que el ámbito del empleo y las relaciones laborales está representado con hasta 6 consejos en este grupo.

Pasando ahora a los consejos de carácter local, encontramos que están desigualmente distribuidos entre las distintas provincias andaluzas:

Provincia	Municipios por provincia	Consejos por provincia	Densidad de consejos por provincia
Almería	6	28	4.67
Cádiz	15	123	8.20
Córdoba	7	47	6.71
Granada	8	46	5.75
Huelva	7	22	3.14
Jaén	6	52	8.67
Málaga	16	67	4.19
Sevilla	17	83	4.88
Total general	82	468	5.71

Es en la provincia de Cádiz (la tercera en cuanto a población y la tercera que más municipios aporta a la muestra) donde más consejos se han detectado en este mapeo, seguida de Sevilla y Málaga, superiores en población; sin embargo, Cádiz no es la provincia que mayor densidad de consejos presenta, siendo Jaén la provincia donde más consejos se han detectado por cada municipio en la muestra (8,67). En ambas provincias destaca que, en varios de sus municipios, se han encontrado más de 10 consejos (incluso 15 en el caso de Chiclana de la Frontera) y, casualmente, esto ocurre en municipios que no son la capital de provincia. Esto es algo que no sucede en el resto de las provincias donde, o bien la cantidad de consejos es baja en todos sus municipios (inferior a 8 en el caso de Almería o Huelva), o bien presentan uno o dos municipios con muchos consejos y el resto con muy pocos (caso de Córdoba, Granada, Málaga o Sevilla).

Además, observando la densidad de consejos según tamaño de hábitat, vemos que la tendencia detectada por Galais, Corrochano y Fontcuberta (2011) de que a mayor tamaño de hábitat, mayor probabilidad de desarrollo de experiencias participativas, se cumple también para el desarrollo de consejos consultivos: los municipios más grandes son los que más consejos ponen en marcha.

Tamaño de población	Municipios por estrato	Consejos por estrato	Densidad de consejos por estrato
20 000 – 50 000	53	258	4.87
50 000 – 100 000	17	112	6.59
> 100 000	12	98	8.17
Total general	82	468	5.71

En cuanto a las temáticas de los consejos locales, observamos que los que más presencia tienen son, con diferencia, aquellos que tienen que ver con alguna política sectorial de edad (infancia, jóvenes y mayores): estos suponen un 17,9% de todos los consejos locales (84, destacando los consejos de mayores, que son 25). Justo detrás aparecen, de nuevo, los consejos dedicados a economía (63, un 13,5%), luego los de educación (58, un 12,4%) y los dedicados a asuntos del bienestar social (48, un 10,3%) y a las mujeres (45, un 9,6%). El resto de las temáticas presentan una frecuencia mucho más baja, inferior a un 6%.

	Frecuencia	Porcentaje
Childhood - Youth - Elders / family	84	17,9
Economy / Tourism (Agriculture, hunting, economic sectors).	63	13,5
Education	58	12,4
Social Welfare includes Economic and Social Councils)	48	10,3
Women	45	9,6
Citizen participation / Third Sector / Volunteering	26	5,6
Sports, Leisure / Festivals / Toros	21	4,5
Environment / Forests / Natural Parks / Fire / Water / Animal wellbeing	20	4,3
Culture / Heritage / Language issues / Religion	18	3,8
Dependents / Disabled people/ Accesibilidad	17	3,6
Health care / Drugs and adictions / AIDS / Cancer / Rare diseases	13	2,8
Foreign Affairs/Development cooperation	12	2,6
Otros tipos	43	9,1
Total	468	100,0

Si analizamos la temática de los consejos según tamaño de hábitat, no hallamos diferencias estadísticamente significativas para las principales áreas temáticas, lo cual nos indica que estas se distribuyen más o menos uniformemente entre los distintos municipios. La única diferencia que hemos encontrado es para los consejos dedicados a asuntos exteriores y cooperación al desarrollo que se ponen en marcha, principalmente, en municipios mayores de 100 000 habitantes (9 de los 12 consejos encontrados). No hemos encontrado ninguna diferencia estadísticamente significativa en la temática de los consejos según provincia. En cualquier caso, estos datos hay que tomarlos con cautela, en tanto que para realizar estas comparaciones estadísticas sería necesario tener una n más elevada, dado que al incluir 8 provincias y muchas temáticas, la n por cada casilla es muy reducida, lo que complica a los programas estadísticos inferir diferencias estadísticamente significativas.

Link a la Web principal disponible	Link a la norma de creación disponible	Link al reglamento disponible
200	147	155
42.74%	31.41%	33.12%

Observando ahora la disponibilidad en la web de la información sobre los consejos locales, nos encontramos que menos de la mitad (42,7%) tienen enlace web disponible con información general. Pero en cuanto a información más específica⁹, esto empeora: apenas uno de cada tres tiene la información sobre su norma de creación y/o su reglamento al alcance de cualquier ciudadano. Esto ahonda en lo que ya comentamos sobre los consejos regionales. Ello podría

⁹ Cabe reseñar que no todos los consejos disponen de reglamento propio, en tanto que algunos de ellos se remiten a la norma autonómica genérica respecto al funcionamiento y características de estos mecanismos. Así pues, no disponer de el reglamento online no tiene por qué implicar falta de transparencia (aunque puede serlo), pero sí, al menos, una falta de desarrollo “autónomo” del perfil institucional de ese consejo. Esto mismo vale para los locales.

llevarnos a pensar que es el tamaño de la institución que respalda estos consejos la que determina la presencia de esta información o no en la web; sin embargo, analizando por tamaño de municipio estos datos, observamos que aunque sí que hay una cierta relación creciente entre tamaño de municipio y disponer de una web principal para el consejo¹⁰, esto no ocurre así para las normas de creación ni para los reglamentos. En estos dos últimos aspectos, los que mejor se desempeñan son los municipios medianos (50 000 - 100 000), seguidos de los de menos de 50 000 y, por último, los municipios mayores de 100 000.

Tamaño de población	Consejos locales	Porcentaje de consejos con...
20 000 – 50 000		
Con Web principal	67	25.97%
Con link a la norma de creación	78	30.23%
Con link al reglamento	80	31.01%
Total consejos	258	
50 000 – 100 000		
Con Web principal	66	58.93%
Con link a la norma de creación	53	47.32%
Con link al reglamento	49	43.75%
Total consejos	112	
> 100 000		
Con Web principal	67	68.37%
Con link a la norma de creación	16	16.33%
Con link al reglamento	26	26.53%
Total consejos	98	

Una vez realizado el mapeo de consejos consultivos en Andalucía y haber mostrado, en primer lugar, la distribución desigual de estos mecanismos entre las distintas provincias, así como la influencia del tamaño de hábitat para su puesta en marcha o las temáticas más abordadas, pasamos ahora a utilizar datos del proyecto ASSODEM para comprobar algunas características diferenciales de los consejos andaluces respecto al resto de consejos españoles¹¹. Como hemos indicado antes, el proyecto ASSODEM encontró 2013 consejos en los distintos niveles de la administración española. Pese a las limitaciones de estos datos, nos sirven para realizar una primera comparación de las temáticas de 240 consejos andaluces respecto al resto de consejos en la muestra (1650 tras eliminar los consejos estatales). Así pues, encontramos diferencias estadísticamente significativas para los consejos de ámbito económico, que se desarrollan más en otras áreas de España que en Andalucía; por contra, el territorio andaluz destaca en la puesta en marcha de consejos relativos a áreas de participación ciudadana, voluntariado y tercer sector,

¹⁰ Lo cual puede estar relacionado con la complejidad administrativa de la institución que respalda este mecanismo y su nivel de recursos (Font et al, 2011: 36).

¹¹ Cabe indicar, como ya hemos hecho en la introducción, que en el proyecto ASSODEM no se estudian todos los casos de consejos consultivos posibles; el mapeo de estos se realiza a nivel nacional, regional y municipal. En este último caso, solo para 25 ciudades españolas, de las cuales 5 son andaluzas: Almería, Córdoba, Granada, Málaga y Sevilla. Así pues, las comparaciones aquí propuestas son entre consejos regionales y municipales andaluces (de estas 5 ciudades) con respecto a los consejos detectados a nivel regional en las otras 16 CCAA y los detectados a nivel municipal en las otras 20 ciudades españolas mayores de 250 000 habitantes o mayores de 175 000 pero capitales de provincia.

así como consejos territoriales de distrito¹². Estos datos, como hemos indicado, no son representativos del conjunto de consejos andaluces, pero muestran, al menos, diferencias entre las principales ciudades andaluzas y el resto de las ciudades grandes españolas.

	Andalucía	Resto de España
Territorial (Districts)	19,6%*	9,5%
Environment / Forests / Fire / Water etc.	18,3%	14,2%
Economy / Tourism / Economic sectors	9,6%	20,1%*
Citizen participation / Third Sector / Volunteering	6,7%*	1,8%
Education	5,8%	6,2%
Childhood / Youth / Elders / Family	5,4%	5,5%
Health care / Drugs and addictions / AIDS / Cancer etc.	5,0%	6,0%
Others	29,6%	36,7%
Total	100,0%	100,0%

Con el fin de averiguar más acerca de los consejos andaluces y sus diferencias con el resto, y dado que algunas investigaciones – cada vez más justificadamente – optan por la línea de incorporar la satisfacción expresada por los miembros participantes de los consejos estudiados en los análisis (Galais et. al, 2020), acudiremos también a los datos subjetivos¹³ de los entrevistados en 70 consejos de la muestra ASSODEM (65 si descontamos los consejos estatales incluidos en esta muestra). De estos consejos, 8 pertenecen a Andalucía, con un total de 54 entrevistados en ellos. Comparando las respuestas que nos dan estos entrevistados con las de los 469 entrevistados en el resto de los consejos regionales o municipales de otras CCAA, podemos observar algunas diferencias entre unos consejos y otros.

El primer dato interesante, que va en consonancia con lo apuntado en la literatura sobre la participación ciudadana en Andalucía, es el hecho que los entrevistados andaluces, de forma estadísticamente significativa¹⁴, responden más veces que su consejo no dispone de personal propio, mientras que en el resto de España se responde más que hay personal contratado que trabaja exclusivamente para el consejo. Sabemos que las experiencias andaluzas disponen de bajos recursos y que además carecen del suficiente personal, lo cual parece extensible también para el caso de los consejos consultivos.

¹² Hay que tener en cuenta que el hecho de comparar la distribución de consejos en ciudades grandes otorga mucho peso a los consejos distritales, habituales en ciudades grandes. Esta diferencia habría que comprobar si se mantiene a la hora de incluir ciudades más pequeñas. No obstante, esta diferencia es notable entre las ciudades andaluzas y el resto de las ciudades grandes españolas, algo que podría tener relación con la importante tradición de asociacionismo vecinal en Andalucía (Contreras-Becerra, 2019). En el gráfico también puede observarse el bajo peso de los consejos relativos a temáticas de edad (jóvenes, mayores...) comparado con los datos presentados más arriba para el conjunto de Andalucía: sabemos que en municipios más pequeños se encuentran más asociaciones vinculadas a la vejez como temática (Fernández-Prados, 2009), lo cual muestra una brecha rural-urbano en cuanto a las temáticas de los consejos, algo que no ha podido ser evidenciado aquí por la limitación de los datos.

¹³ Los datos objetivos acerca de estos consejos no han arrojado ninguna diferencia estadísticamente significativa, debido principalmente a la limitada n de consejos andaluces de que se dispone (n = 8). Es por ello por lo que aquí nos centraremos en los datos subjetivos obtenidos mediante encuesta a participantes en estos consejos consultivos.

¹⁴ El asterisco de las tablas indica que esta diferencia entre columnas es estadísticamente significativa al 95% de confianza (p < 0,05).

¿Hay personal contratado para el consejo?	Andalucía	Resto de Comunidades
Trabajando exclusivamente para el consejo	24,1%	43,3%*
Trabajando al menos a tiempo parcial para el consejo	3,7%	5,8%
Trabajando menos de media jornada para el consejo	9,3%	6,2%
No hay trabajadores contratados para el consejo	63,0%*	44,8%

Si miramos la composición de los consejos, podemos observar también el peso relevante que las asociaciones tienen en los consejos andaluces. Así pues, analizando el perfil de los respondientes en cada consejo¹⁵, observamos que en nuestra muestra andaluza, el peso de las asociaciones es mayor que en el resto de España (de forma estadísticamente significativa): más de la mitad de los respondientes en Andalucía pertenecen al ámbito asociativo¹⁶, mientras que en el resto de España representan en torno a un tercio. Esto iría en la línea de lo apuntado más arriba y lo expuesto por Ganuza y Moyano (2009: 30): “no existe una relación directa de parte del Consejo local con la ciudadanía. Esta relación está mediada por las asociaciones”. En cambio, los sindicatos tienen un menor peso en los consejos andaluces. Como ya apuntamos más arriba, los sindicatos son la organización en la que más se declara participar tanto en Andalucía como en España en conjunto, así que esta es una característica interesante del contexto andaluz.

Perfil del entrevistado	Andalucía	Resto de Comunidades
Políticos	11,1%	13,2%
Representantes de la administración/funcionarios	14,8%	16,2%
Expertos	9,3%	7,7%
Ciudadanos individuales	0,0%	2,3%
Asociaciones, ONG's, Federaciones	51,9%*	35,2%
Sindicatos	5,6%	15,8%*
Organizaciones empresariales	7,4%	8,7%

Ya en cuanto a la opinión de los integrantes de los consejos consultivos sobre estos mecanismos, destaca la percepción de que en los consejos andaluces resulta menos habitual que cada miembro pueda expresar su opinión. Así pues, preguntando cuánto pueden expresar sus opiniones en el consejo, se observa que los participantes andaluces consideran en mayor proporción que rara vez pueden expresar su opinión (aunque sea un porcentaje inferior al 10% sumando las dos primeras categorías) y, a la vez, indican menos que pueden expresar siempre o casi siempre sus opiniones, diferencias que son estadísticamente significativas. Esto, además,

¹⁵ Cabe reseñar que estos datos no significan composición del consejo, sino la distribución de las respuestas obtenidas para la encuesta en función del perfil que ha respondido; ello quiere decir que, si en Andalucía han respondido más participantes pertenecientes al mundo asociativo, puede significar tanto que en los consejos andaluces hay una mayor presencia del mundo asociativo como que el mundo asociativo ha respondido más en Andalucía (o menos otros sectores como los políticos...) que en otros puntos de España.

¹⁶ De hecho, cuando se consulta a los entrevistados sobre a qué perfil de participante consulta más fuera de las reuniones formales, también destacan las asociaciones como agente más consultado, cosa que no ocurre en el resto de España.

se relaciona también con el hecho de que en Andalucía indican el uso “rutinario” del consenso como mecanismo de toma de decisiones en mayor proporción que en el resto de España (diferencia estadísticamente significativa), donde también se utiliza pero no tan frecuentemente, según los entrevistados.

Los miembros del consejo pueden expresar sus opiniones	Andalucía	Resto de Comunidades
Nunca	3,8%*	0,4%
Casi nunca	5,8%	4,3%
Algunas veces	11,5%	8,6%
Habitualmente	19,2%	12,3%
Casi siempre	13,5%	30,3%*
Siempre	46,2%	44,1%

Sobre el resto de las facetas de los consejos consultivos apenas se han detectado algunas pequeñas diferencias más (alguna categoría que resulta estadísticamente significativa), pero si no se han reflejado aquí es porque no se observa que en el conjunto de respuestas esta diferencia sea realmente fruto de opiniones muy diferentes. La única reseñable, por haberla encontrado en dos variables, es la diferencia de percepción sobre las comisiones. Mientras que en Andalucía indican que hay una menor presencia de comisiones que en el resto de España, también se responde más que las “decisiones reales” se toman en las comisiones (algo también apuntado por Mandingorra, 2015 para los Consejos Escolares Autonómicos andaluces); las comisiones, además, son los espacios de los consejos con mayor actividad (Ganuzo y Moyano, 2009). Ello, a su vez, puede estar relacionado con la percepción de los participantes andaluces de una menor “voz”, en tanto que las decisiones se tomarían en otros espacios ajenos al Pleno.

5. Conclusiones

En primer lugar, con nuestra búsqueda hemos constatado la práctica ausencia de enfoques sistemáticos en el estudio de los consejos consultivos andaluces. La revisión de la literatura arroja una disparidad de aproximaciones centradas en pocos estudios de caso, temáticas y/o mecanismos concretos cuyas conclusiones son tan limitadas que distan mucho de facilitar comparaciones, tanto entre consejos andaluces como entre estos y los del resto del país.

No obstante, las aproximaciones revisadas recurren casi siempre a un conjunto de dimensiones o ejes de interés en el campo de la democracia participativa en general: factores contextuales que rodean a los consejos, su composición, representatividad del mundo asociativo, relaciones con la Administración, funcionamiento del órgano y rasgos de sus participantes, capacidad de influencia o impacto, etc. La experiencia del proyecto ASSODEM, que permitió hacer comparaciones entre consejos, puso de manifiesto cómo algunas variables resultan decisivas a la hora de explicar los desiguales funcionamientos de los consejos en varios aspectos¹⁷. En suma, y dado que estos mecanismos participativos están tan extendidos como nos muestran los datos, estamos ante una oportunidad de investigación que nos llevará a tener abundante información

¹⁷ Tal es el caso de la variable “temática del consejo” (Alarcón, Fernández-Martínez y Font, 2020) y también de la variable “escala o nivel territorial” (Brugué, Font y Ruiz, 2020).

acerca de la existencia y distribución de estos mecanismos en y también sobre cuáles son los factores que determinan sus rendimientos (¿desiguales?), objetivos compartidos por el proyecto AssoD-And con el proyecto ASSODEM.

El hecho de centrarnos exclusivamente en una región en el proyecto AssoD-And (y por tanto, alcanzar un mayor grado de detalle en el estudio) puede llevarnos a descubrir, además, una serie de particularidades regionales inadvertibles en el proyecto anterior. Hasta el momento puede que sean simples intuiciones (como que en Andalucía parezca significativo el peso del mundo asociativo en la composición de los consejos o la mayor/menor probabilidad, en relación con el resto del país, de encontrarnos consejos dedicados a ciertas temáticas), pero disponer de una base de datos amplia y detallada nos permitirá confirmar o desmentir sospechas e hipótesis como estas. Los datos aquí aportados tan solo quieren servir de muestra de la potencialidad de este proyecto, pero en ningún caso quieren decir que el contexto andaluz sea una *rara avis* dentro del mundo participativo español. No obstante, con datos limitados, se han podido observar algunos matices que convendrá tener en cuenta a la hora de desarrollar análisis sistemáticos sobre los consejos consultivos andaluces

Por último, con esta investigación contribuiremos a acrecentar la lista de regiones en las que han sido desarrollados estudios de forma homogénea y con una N grande, como Cataluña, País Vasco o la Toscana (Font et al., 2011), que han abordado el estudio de las instituciones participativas de una forma más intensa. Pese a que no son estudios cuya identidad y metodología sean plenamente coincidentes, sí podremos acrecentar el depósito de informaciones relativas a cómo operan los consejos consultivos en regiones concretas, llevándonos ello hacia un mejor conocimiento de estos mecanismos participativos.

Bibliografía

Aguiar, Fernando y Clemente Navarro. 2000. "Democracia y participación ciudadana en los municipios. ¿Un mercado político de trastos?", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 91: 89-111.

Alarcón, Pau, José Luis Fernández-Martínez y Joan Font. 2020. "Comparing Environmental Advisory Councils: How They Work and Why it Matters", *Sustainability*, 12 (10): 1-18.

Barragán, Vicente, José M. Sanz y Rafael Romero. 2014. "Midiendo las experiencias participativas. El caso de los presupuestos participativos de Sevilla", *Observatorio Iberoamericano del Desarrollo local y la Economía Social*, 16: 1-26.

Bherer, Laurence, José L. Fernández-Martínez, Patricia García Espín y Manuel Jiménez Sánchez. 2016. "The promise for democratic deepening: the effects of participatory processes in the interaction between civil society and local governments", *Journal of Civil Society*, 12 (3): 344-363.

Blakeley, Georgina .2010. "Governing ourselves: Citizen participation and governance in Barcelona and Manchester", *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (1): 130–145.

Blanco, Ismael. 2009. "Las consecuencias de la participación: evaluación del consejo municipal de bienestar social de Barcelona", en Parés i Franzi, M. (coord.), *Participación y calidad democrática* (pp. 189-206). Barcelona: Ariel.

Brugué, Quim, Joan Font y Jorge Ruiz. 2020. "The Closer, the Better? Comparing Advisory Councils at Different Government Levels", *Policy and Society*, 32 (3): 225-240.

Colino, César y Eloísa del Pino. 2003. *Gobiernos locales e impulso democrático: las nuevas formas de participación ciudadana en los gobiernos locales europeos*, Madrid: Fundación Alternativas.

Cornwall, Andrea. 2008. "Deliberating democracy: Scenes from a Brazilian municipal health council", *Politics & Society*, 36 (4): 508–531.

Corrochano, David H. 2011. "Isomorphism, demand and ideology in public policy. Forums for immigrant integration in 15 Regions of Spain", *Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC) Working Paper*, 2011-09.

Corrochano, David y Ernesto Ganuza. 2011. "La participación local hoy". En Font, J. (coord.), *Democracia local en Andalucía: experiencias participativas en los municipios andaluces Sevilla* (pp. 19-32), Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía.

Espadas Alcázar, María A. 2006. *El Tercer Sector construyendo Ciudadanía: La participación del Tercer Sector en los Servicios Sociales de Andalucía*. Rodríguez-Villasante Prieto, Tomás (dir.), Universidad Complutense, Madrid.

Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). 2002. *Análisis y perspectivas de Modernización y Calidad. Estado de situación de experiencias de modernización y calidad en las corporaciones locales*. Disponible en: www.femp.es

Fernández-Prados, Juan S. 2009. *Asociacionismo y participación social en Andalucía*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.

Fobé, Ellen, Marleene Brans, Diederik Vancoppenolle y Jan Van Damme. 2013. "Institutionalized advisory systems: An analysis of member satisfaction of advice production and use across 9 strategic advisory councils in Flanders (Belgium)", *Policy and Society*, 32 (3): 225–240.

Font, Joan e Ismael Blanco. 2003. "Órgans de participació ciutadana i associativa de la Generalitat de Catalunya: anàlisi i propostes", en *VVAA: Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.

Font, Joan e Ismael Blanco. 2011. "Participación local. Más allá de la democracia asociativa", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 290: 175-197.

Font, Joan, Ernesto Ganuza, Carol Galais, Clemente Navarro, David Corrochano y Paloma Fontcuberta. 2011. *Democracia local en Andalucía: las experiencias participativas en los municipios andaluces*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.

Font, Joan, José Luis Fernández-Martínez, Patricia García-Espín. 2017. "Instrumentos para la participación ciudadana y requisitos para su efectividad", *R.V.A.P.*, 107 (2): 617-646

Font, Joan, Sara Pasadas del Amo y José Luis Fernández Martínez. 2019. "Participatory Motivations in Advisory Councils: Exploring Different Reasons to Participate", *Representation*: 1-19.

Font, Joan. 2011a. "Introducción", en Font, J. (coord.), *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces* (pp. 7-20). Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.

Font, Joan. 2011b. "Andalucía en perspectiva comparada", en Font, J. (coord.), *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces* (pp. 119-134). Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.

Fontcuberta, Paloma y Ernesto Ganuza. 2011. "Características de los procesos participativos en los ayuntamientos andaluces", en Font, J. (coord.), *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces* (pp. 61-90). Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.

Foro Andaluz de Gobiernos Locales y Procesos Participativos. 2017. *Análisis de la situación actual en torno a los modelos de gobierno abierto y procesos participativos en los ayuntamientos de Andalucía: Estado de la cuestión*. Sevilla: Enreda.

Fung, Archon. 2004. *Empowered participation: Reinventing urban democracy*. Princeton: Princeton University Press.

Galais, Carol, Clemente Navarro y Paloma Fontcuberta. 2013. "La calidad de los procesos participativos locales: indicadores y factores explicativos contextuales. El caso de Andalucía", *Revista Española de Ciencia Política*, 32: 65-87.

Galais, Carol, David H. Corrochano y Paloma Fontcuberta. 2011. "¿Por qué se ponen en marcha los procesos participativos?", en Font, J. (coord.), *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces* (pp. 35-58). Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.

Galais, Carol, José Luis Fernández Martínez, Joan Font y Graham Smith. 2020. "Testing the input-process-output model of public participation", *European Journal of Political Research*: 1-25.

Ganuza, Ernesto y Eduardo Moyano. 2009. *Los consejos locales de participación ciudadana en la provincia de Córdoba*. Córdoba: IESA-CSIC.

García-Leiva, Patricia, Juan M. Domínguez Fuentes, María I. Hombrados Mendieta, María Soledad Palacios Gálvez, Elena Morales Marente y Virginia Gutiérrez Barbarrusa. 2011.

Evaluación de los Presupuestos Participativos en la provincia de Málaga. Disponible en: http://www.presupuestosparticipativos.info/ES/seccion/descarga/repo/reprofile_57611a50dea65

Instituto Andaluz de la Mujer (2009). *Los consejos locales de la mujer en Andalucía: Diagnóstico de la situación*. Sevilla: Consejería para la Igualdad y Bienestar Social. Sevilla: Instituto Andaluz de la Mujer.

Mandingorra, Jesús. 2015. *La participación ciudadana en la educación. Estudio comparado de los Consejos Escolares Autonómicos*. Nando Rosales, Julio (dir.), Universidad Católica de San Vicente Mártir, Valencia.

Mármol, Salud, Sandra Astete, Salvador Pérez-Moreno y Ricardo García. 2015. *La Infancia en Andalucía 2015. Pacto Andaluz por la Infancia: por el cumplimiento de los compromisos*. Sevilla: UNICEF Comité Andalucía.

Moreno, Saturnino. 2005. "La Agenda 21 Local como respuesta integrada hacia la sostenibilidad. Avance sobre su aplicación en la provincia de Málaga", *Estudios Geográficos*, 66 (259): 587-614.

Moyano, Eduardo, Ernesto Ganuza e Irene Palacios. 2007. *Modelos de participación ciudadana en la provincia de Córdoba*. Córdoba: IESA-CSIC.

Navarro, Clemente. 1999. *El sesgo participativo*. Madrid. Editorial CSIC.

Navarro, Clemente. 2000. "El sesgo participativo: introducción a la teoría empírica de la democracia participativa", *Papers, Revista de Sociología*, 61: 11-37.

Navarro, Clemente. 2004. "Participatory democracy and political opportunism: municipal experience in Italy and Spain (1960–93)". *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (4): 819-838.

Núñez Gómez, Carlos J. 2016. *Mayores, participación y Servicios Sociales. Los órganos participativos para personas mayores en los Servicios Sociales de la provincia de Sevilla*. Cordero Martín, Guadalupe (dir.), Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.

Pérez Serrano, Julio, Ángeles Castaño Madroñal y José María Manjavacas Ruiz. 2009. *Democracia, proyecto urbano y participación ciudadana. Los presupuestos participativos de Sevilla y otras experiencias andaluzas relevantes*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.

Rodríguez García, María J. 2012. "Los Consejos Locales de la Mujer en municipios españoles. Diagnóstico sobre sesgos de inclusividad y agenda", *Revista Española de Ciencia Política*, 29: 107-128.

Sarasa, Sebastián y Jordi Guiu. 2001. "El Consejo municipal de Bienestar social de Barcelona", en Font, J. (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 125-137). Barcelona: Ariel.

Schattan, Vera. 2004. "Consejos de salud: el desafío de construir instituciones políticas participativas en Brasil", en Ziccardi, A. (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* (pp. 217-228). México: Instituto de Investigaciones Sociales.

Serdült, Uwe y Yanina Welp. 2015. "How Sustainable is democratic innovation? Tracking neighborhood councils in Montevideo", *Journal of Politics in Latin America*, 7 (2): 131–148.

Sintomer, Yves y Jacques De Maillard. (2007). "The limits to local participation and deliberation in the French 'politique de la ville'", *European Journal of Political Research*, 46 (4): 503–529.

Smith, Graham. 2009. *Democratic innovations*. Cambridge. Cambridge University Press.

Soto, José M. y Joan Font. 2018. "Consejos y niveles territoriales: algunas semejanzas y diferencias". Boletín AssoDem nº 4. Instituto de Estudios Sociales Avanzados. Disponible en: <https://associativedemocracy.files.wordpress.com/2018/12/boletin-Proyecto-ASSODEM4.pdf>

Torres Rodríguez, Adolfo J. y Juan F. Bejarano Bella. 2016. "Herramientas de participación ciudadana para fortalecer el compromiso ciudadano con la conservación del espacio natural Doñana", en Amengual Ramis, Pep (ed.), *Proyectos de investigación en parques nacionales: convocatoria 2011-2014*. Madrid: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Zaremborg, Gisela, Valeria Guarneros-Meza y Adrián Gurza Lavalle. 2017. *Intermediation and representation in Latin America: Actors and roles beyond Elections*. London: Springer.