

DEMOCRÀCIA PARTICIPATIVA EN EL NIVELL LOCAL: DEBATS I EXPERIÈNCIES A EUROPA

César Colino*

Eloísa del Pino**

Sumari

1. Introducció: el debat continu entre democràcia representativa o democràcia participativa
2. El nou debat sobre el significat d'una participació autèntica
3. La realitat del govern local en el debat i la pràctica sobre la democràcia: cap a la participació autèntica?
4. Les reformes recents del govern local a Europa
5. Tipus i ús real dels mecanismes participatius
6. La veu de l'experiència: obstacles i facilitadors de la participació segons la pràctica de quatre països
7. Conclusions

* César Colino, professor de Ciència política, Departament de Ciència Política, Facultat de Ciències Polítiques i Sociologia, UNED, C/ Obispo Trejo s/n, 28040 Madrid, ccolino@poli.uned.es.

** Eloísa del Pino, científica titular, Institut de Polítiques i Béns Públics, Consell Superior d'Investigacions Científiques, C/ Albasanz, 26-28, 3a planta, mòdul D, 28037 Madrid, eloisa.delpino@cchs.csic.es.

Els autors volen agrair els suggeriments dels avaluadors anònims.

Article rebut el 9.06.2008. Avaluació: 7.07.2008. Data d'acceptació de la versió final: 30.07.2008.

1. Introducció: el debat continu entre democràcia representativa i democràcia participativa

Tal com ha destacat molt bé Ralf Dahrendorf, la crisi sembla l'estat natural de la democràcia. Respecte a la democràcia representativa, s'acostuma a citar com a expressió d'aquesta crisi la manca de qualitat, la pobresa de la relació entre governants i ciutadans més enllà dels processos electorals, l'erosió de la confiança en els representants i l'escassa excel·lència d'aquests representants, o la simplificació excessiva que fa de les diverses posicions, entre d'altres.¹ Segons Rosanvallon (2007), la crisi de la democràcia representativa, reflectida de vegades en la incapacitat per incloure la veu dels ciutadans, hauria donat lloc, especialment en els darrers anys, a la contrademocràcia, amb manifestacions que arriben a ser fins i tot patològiques com ara el populisme o l'antipolítica. Potser per a molts la promoció de formes de democràcia participativa velles i noves podria pal·liar aquest dèficit que la democràcia representativa no aconsegueix impedir.²

En els darrers anys, s'ha fet palès un interès renovat per la participació ciutadana, especialment en el nivell local de govern d'alguns països com el Regne Unit, França, Espanya, Alemanya, Itàlia i Holanda. El reconeixement dels defectes de la democràcia representativa i la intensificació de la posada en pràctica de noves experiències participatives en l'àmbit local, no ha fet desaparèixer el debat clàssic sobre la tensió o la complementarietat entre tots dos tipus de democràcia.³ Moltes vegades, els qui recomanen mirar amb compte les pràctiques participatives, no sempre, ni necessàriament, estan en contra de la democràcia participativa. Tot i així insisteixen a reclamar, primer, un esforç per millorar-ne la representació, perquè creuen que és una forma superior de garantir el vell ideal democràtic en les societats complexes.

Segons l'opinió dels defensors de la democràcia representativa, abans de donar-se per vençuts, s'haurien d'esgotar altres possibilitats que miressin de corregir els defectes que permeten afirmar que està en crisi, en aquest cas en els governs locals. En molts llocs s'han volgut reforçar els mecanismes electorals, com en el cas del Regne Unit, fent més atractius els procediments de votació (vot de cap de setmana, vot postal per a tothom, televot o la possibilitat de votar a les botigues locals). Tanmateix, no s'ha aconseguit establir una correlació clara entre aquests mecanismes i l'increment de la participació electoral. En alguns països, s'ha intentat enfortir la democràcia representativa per la via d'atorgar més protagonisme al govern local. S'han proposat mesures com redissenyar les corporacions locals per enrobustir la figura de l'electe, descarregant-li la gestió administrativa quotidiana, i s'ha volgut redefinir la relació entre la política i l'administració, reforçar el paper de les assemblees locals o millorar la selecció dels polítics locals, entre d'altres. Pràcticament a tots els països, hi ha demandes per aconseguir més competències, finançament i capacitat per als governs locals. Expressions com "el nou localisme", "la segona descentralització", "la governació local", són, potser, una mostra de les reivindicacions a favor del govern local més democràtic, volent dir amb això més participatiu i més receptiu alhora.

¹ Dahl, R. A., *La Democracia y sus críticos* (2a edició en castellà), Barcelona: Paidós, 1993.

² Rosanvallon, P., *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires: Manantial, 2007.

³ Vegeu una síntesi del debat clàssic a Molina, I. i Zafra, M., «Recensión de varios libros sobre participación», a *Revista Española de Ciencia Política*, 7, 2002, pàg. 185-202. Vegeu també Colino, C. i Del Pino, E., «Esperances, desafiaments i avenços de la democràcia local a Europa. Panoràmica de la participació ciutadana», a *Nous Horizons*, 170, 2003, pàg. 15-27; Colino, C. i Del Pino, E., «Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción participativa en los gobiernos locales», a Sosa, J., *Política pública y participación social: visiones alternativas*, UNAM- DIVIP 1-34, 2006. Vegeu també Blondiaux, Loïc, «L'idée de démocratie participative: enjeux, impenses et questions récurrentes», a Bacqué, M. H. i Sintomer, Y. (dir.), *Démocratie participative et gestion de proximité*, París: La Découverte, 2004.

La dificultat aparent per tancar el debat entre la democràcia representativa i la democràcia participativa, se salda tot sovint, i potser en un intent de deixar satisfets tant els uns com els altres, amb la idea que la democràcia participativa només és possible com a complement de la democràcia representativa o, anant fins i tot una mica més enllà, amb la idea que, com declarava l'expert britànic en participació ciutadana J. Stewart en una compareixença davant el Parlament, "la salut de la democràcia representativa i de la democràcia participativa estan interrelacionades".⁴ Així, l'àmbit local, amb fórmules revisades i mecanismes nous, constitueix actualment un intent de renovar el funcionament de la democràcia representativa, digne de rebre l'atenció d'acadèmics i polítics interessats a "repensar" l'estat democràtic.

Els defensors de la democràcia representativa tenen motius per mostrar-se prudents amb les experiències participatives. Les nombroses experiències i avaluacions fetes en els darrers anys proporcionen cada vegada més informació i idees que permeten enfortir les virtuts de la democràcia participativa i mirar de pal·liar-ne les debilitats. En aquest article, però, se sosté que, malgrat els discursos participativistes i de determinades expectatives de renovació democràtica creades, les pràctiques de participació que s'han estès sobretot en els governs locals d'Europa queden lluny de complir, en alguns casos, els estàndards mínims del que podria ser una participació autèntica i tendeixen a limitar-se a un concepte de participació que l'assimila a la consulta i que concep el ciutadà tan sols com un client o usuari.

Aquesta idea es vol sustentar mitjançant l'anàlisi del fenomen de la democràcia participativa emergent en el nivell local a Alemanya, Espanya, França i el Regne Unit des de principis dels anys noranta fins a l'actualitat.⁵ En l'apartat següent s'examina el concepte de "participació autèntica". Després s'analitzen les reformes dels governs locals i es valoren els mecanismes participatius posats en marxa en els darrers anys per mirar de veure quins són mecanismes de participació autèntica i en quin grau s'utilitzen. Finalment, es presenten algunes conclusions.

2. El nou debat sobre el significat de la participació autèntica

Possiblement, les virtuts de la democràcia participativa no són suficients per convèncer els partidaris de la democràcia representativa que la democràcia participativa en realitat és una bona alternativa per resoldre els problemes de la representativa. Tanmateix, sigui com sigui, molts governs locals de tot Europa, grans i petits, urbans i rurals, impulsats habitualment per alcaldes o funcionaris emprenedors, atents a les innovacions en altres municipis pioners estrangers o nacionals, han explorat la via de crear o usar instruments nous, d'atorgar un sentit nou als mecanismes existents a l'hora d'adoptar unes decisions determinades, o d'establir bases estables i institucionalitzades per consultar o cogestionar assumptes locals amb els ciutadans. A més d'alguns acadèmics, molts polítics locals europeus estan convençuts que cal fer alguna cosa més, en interès del municipi i dels seus ciutadans, de la millora dels serveis, de la seva mateixa reelecció, del seu prestigi i popularitat, de vegades moguts per la dificultat d'adoptar algunes decisions o per la capacitat creixent dels ciutadans per fer sentir la seva protesta.

⁴ Select Committee on Public Administration, *Sixth Report on Public Participation: Issues and Innovations*, 2001.

⁵ Esmentem aquests casos per la seva rellevància i perquè són els que els autors han estudiat directament, sense que això signifiqui que altres casos com Itàlia o Holanda siguin menys interessants o rellevants.

En general, sembla que, entre aquests actors, s'ha estès el pressupòsit bàsic que la participació ciutadana és un recurs important que pot proporcionar, almenys, tres tipus de beneficis.⁶ Des d'un punt de vista funcional, es ressalta la coresponsabilització ciutadana amb les autoritats locals en diverses tasques socials –com ara la gestió de piscines, museus o centres cívics–, que pot tenir una incidència positiva en l'ocupació i que pot suposar un estalvi en les funcions d'organització i gestió del sector públic. Les iniciatives participatives generarien també beneficis socials, esdevindrien un mecanisme per generar capital social i servirien, per tant, de contrapès per a certes tendències anticíviques o a l'excessiu individualisme, tot generant i potenciant la idea de comunitat. Finalment, entre els beneficis polítics, se'n destaca el potencial educatiu i l'enfortiment de la cooperació i de l'esforç per definir l'interès comú.

Les experiències participatives, però, són lluny de ser homogènies, com es podrà veure més endavant. En cada experiència concreta, hi subjeu una o diverses concepcions de la participació –com a compromís cívic, com a contribució per assolir més democràcia, com a reforç del capital social i la cohesió social, com a instrument administratiu de millora dels serveis i, fins i tot, com a descàrrega dels pressuposts municipals. Per a alguns, la participació és un simple intercanvi d'informació, ascendent o descendent, o qualsevol consulta dels ciutadans; per a d'altres, no es pot parlar de participació sense la concertació i el diàleg, o la cogestió o coproducció dels serveis; i, fins i tot, per a d'altres, les iniciatives de participació no són sinó política d'imatge i de legitimitat de l'acció política, i només serà autèntica la participació on els ciutadans comparteixen un poder delegat per poder adoptar les decisions col·lectives que els afecten.

L'increment de les oportunitats ciutadanes d'intervenir en els assumptes locals, en algun grau, no significa que aquestes possibilitats sempre es puguin qualificar de "participació autèntica".⁷ Per a alguns, només es podria parlar de participació autèntica quan hi ha un estil d'interacció col·laboratiu i de confiança, amb un procés administratiu visible, obert i dinàmic, on la participació se cerca, fins i tot, abans d'establir l'agenda, on el ciutadà es considera un soci o copropietari i no un participant desigual, i on la decisió sorgeix com a resultat de la discussió i tots tenen la mateixa oportunitat de prendre-hi part i influir en el resultat (Quadre 1).

Quadre 1. Comparació entre la participació autèntica i la participació no-autèntica

Estil d'interacció	Conflictiu	De col·laboració
La participació se cerca...	Després d'establir l'agenda i d'adoptar les decisions	D'hora; abans s'hagi establert res
Paper de l'administrador	Tècnic expert / gestor	Tècnic col·laborador / governant
Habilitats administratives necessàries	Tècniques / de gestió	Tècniques, habilitats interpersonals, de discurs, de facilitació
Paper del ciutadà	Participant desigual	Soci
Habilitats de ciutadania necessàries	Cap	Cíviques, participatives, de discurs
Enfocament envers	Desconfiança	Confiança

⁶ Roth, R., «Auf dem Wege zur Bürgerkommune? Bürgerschaftliches Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts», a Schröter, E. (ed.), *Empirische Verwaltungs- und Policyforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*, Opladen: Leske + Budrich, 2001, pàg. 133-152.

⁷ King, C. S., Feltey, K. M. i Susel., B. O., «The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration», *Public Administration Review*, 58, 4, 1998, pàg. 317-326.

l'altre		
Procés administratiu	Estàtic, invisible, tancat	Dinàmic, visible, obert
Opcions ciutadanes	Reactives	Proactives o reactives
Resultats de l'administrador	Decisió	Procés
Temps de la decisió	Freqüentment implica tornar enrere i refer, basada en la reacció ciutadana	Habitualment no calen canvis perquè els ciutadans hi han estat implicats al llarg del procés; assolir una decisió pot comportar menys temps que mitjançant el procés tradicional
Qui adopta la decisió	L'administrador/polític i/o el procés administratiu, potser en consulta amb els ciutadans	Resultat de la discussió; igual oportunitat per a tothom d'entrar en la discussió i influir en el resultat

Font: *op. cit.* en la nota 8.

Encara que hi ha mecanismes institucionals en la democràcia representativa que permeten una certa participació en les fases de control i implementació de les decisions, el paper del ciutadà com a elector o sobirà se sol limitar tradicionalment als processos de formulació o decisió de les polítiques. Aquest paper s'ha potenciat, en els anys noranta en alguns països europeus, mitjançant la reforma de les lleis locals o altres reformes polítiques o funcionals, que han permès fomentar procediments de democràcia directa com els referèndums, o la possibilitat d'elecció directa de l'alcalde. Tanmateix, en l'àmbit de les reformes administratives del govern local, aquest paper del ciutadà ha estat el menys atès i freqüentment s'ha reduït al de client. Una participació veritable implicaria, però, un compromís més ampli amb el ciutadà.

3. La realitat del govern local en el debat i la pràctica sobre la democràcia: cap a la participació autèntica?

La major part dels governs locals europeus es troben, des de fa almenys tres dècades, immersos en processos continus de reforma, que, per la seva intensitat i extensió, s'han potenciat a partir de la meitat dels anys noranta.⁸ Els objectius que s'han cercat amb aquestes reformes es poden sintetitzar en dos: d'una banda, aconseguir l'eficiència, l'eficàcia i la qualitat de les estructures administratives locals i dels seus resultats i, de l'altra, aconseguir enriquir la democràcia local, normalment amb més inclusivitat i més accés dels ciutadans a les decisions públiques que els afecten.⁹

D'una banda, sembla que el diagnòstic de crisi en la gestió burocràtica jeràrquica tradicional ha portat els governs locals europeus a plantejar-se noves reformes administratives.¹⁰ Així, davant la idea del ciutadà com a administrat apareix la del ciutadà com a client; davant les limitacions pressupostàries i financeres imposades per l'escassetat pressupostària se suggereixen reformes que cerquen l'eficàcia, la qualitat i, alhora, retallar la despesa pública en línia amb el que proclamen els valors de l'anomenada *nova gestió pública* (NGP); tot això, en un context que afavoreix l'anomenada *governació relacional, cooperativa o en xarxa* (en anglès, *governance*).

⁸ N Kersting, N. i Vetter, A. (ed.), *Reforming Local Government in Europe Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Opladen: Leske + Budrich, 2003.

⁹ Caulfield, J. i Larsen, H. O., (ed.), *Local Government at the Millennium*, Opladen, Leske + Budrich, 2002.

¹⁰ Bogumil, J., Holtkamp, L. i Schwarz, G., *Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven*, Berlín: Sigma, 2003.

D'altra banda, sembla que un diagnòstic de caràcter més sociopolític és el responsable de l'aparició d'un altre tipus de reformes que poden denominar-se *polítiques* (Quadre 2). En general, al diagnòstic d'una certa crisi de la democràcia representativa i de desafecció política locals, s'hi arriba perquè s'identifiquen certs símptomes com ara: la crisi de les institucions socials tradicionals on s'exercia la implicació cívica i els drets polítics (família, Església, partits, sindicats), que ara són massa jeràrquiques i burocràtiques en un context de valors postmaterialistes;¹¹ els índexs descendents de participació electoral en el nivell local (a França, per exemple, l'abstenció electoral municipal, igual que en altres eleccions i països, ha augmentat i ha passat del 22% del 1983 al 33% del 2001);¹² una baixa taxa d'afiliació política, i fins i tot decreixent, a partits o altres organitzacions representatives d'interessos (Alemanya i Espanya); la dificultat de reclutar les elits polítiques locals; un baix interès ciutadà per la política local, i una utilització escassa dels instruments formals posats a la seva disposició per intervenir en la vida pública local.

Quadre 2. Diagnòstics que hi ha darrere les iniciatives de participació ciutadana dels anys noranta ençà

	Diagnòstics	Remeis
França	<ul style="list-style-type: none"> –Deteriorament del "vinçle" i la cohesió social, exclusió i participació ciutadana derivats de la desocupació i les crisis econòmica i urbana dels vuitanta –Crisi de la democràcia representativa, en general, percebuda des de la meitat dels anys noranta –Certa necessitat de modernització burocràtica en els noranta 	<ul style="list-style-type: none"> –Necessitat d'una política específica per a ciutats, regeneració urbana, reforç de la cohesió social al territori, implicació del ciutadà; la <i>politique de la ville</i> a partir dels noranta –Reforç de la democràcia participativa –Descentralització, participació d'usuaris
Alemanya	<ul style="list-style-type: none"> –Crisi de la democràcia representativa (meitat dels anys noranta) –Ineficiència burocràtica 	<ul style="list-style-type: none"> –Canvi en les estructures polítiques locals –Actualització legal dels instruments existents, molts dels quals encara no existien en altres països
Regne Unit	<ul style="list-style-type: none"> –Crisi de la democràcia representativa en el nivell local cap a la meitat dels anys noranta –Debilitament de la capacitat de governació dels governs locals, participació ciutadana –Ineficiència burocràtica als anys setanta, vuitanta, noranta 	<ul style="list-style-type: none"> –Cercar formes noves de relació amb el ciutadà i de legitimar-ne l'acció des de la segona meitat dels noranta –Lleis successives del govern local i llibres blancs sobre el deure de consulta –Canvi en les estructures polítiques locals

¹¹ Inglehart, R., *Modernización y postmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: CIS, 2001.

¹² Sadran, P., «Démocratie locale: les carences de l'Acte II», Cahiers Français, 318, monogràfic sobre *Décentralisation, Etat et Territoires*, 2004, pàg. 73-79. Goldsmith, M. 2003. Goldsmith, M., «Renouveau démocratique et participation locale», a Hoffmann-Martinot, V. i Sorbets, C. (dir.), *Démocraties locales en changement*, París: Pedone, 2003, pàg. 17-43. Raséra, M., *La démocratie locale*, París: Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, EJA, 2002. Sobre el cas espanyol, i en especial Catalunya, es pot veure Blanco, I., «La desafecció política a Catalunya: una aproximació qualitativa», Barcelona: Informe per a la Fundació Jaume Bofill, 2007. Vallès, J. M., «Actituds polítiques i comportament electoral a Catalunya: materials per a un debat social», Barcelona: Direcció General de Participació Ciutadana, 2008.

Espanya	–Crisi de la democràcia representativa (meitat dels anys noranta) –Deteriorament del vincle social des de finals dels noranta –Ineficiència burocràtica	–En la llei participació ciutadana, escassa preocupació fins a la llei del 2003 –Enorme varietat entre els ajuntaments: en uns s'ha creat una regidoria, en d'altres no hi ha cap iniciativa –Dues direccions generals de participació en les comunitats autònomes
---------	---	--

Font: elaboració pròpia

A França, especialment, a aquest diagnòstic de crisi de la democràcia representativa, se li ha de sumar la percepció de deteriorament de la cohesió social derivat de la desocupació i de les crisis econòmica i urbana dels anys vuitanta. En aquest país i a Alemanya, la pressió de grups potser no excessivament grans, però sí amb una gran força intel·lectual i política, va fer impossible en un moment determinat no incloure l'assumpte de la participació en els programes electorals.¹³ En aquest àmbit polític, l'objectiu perseguit ha estat revitalitzar la democràcia local i s'ha abordat posant en marxa iniciatives participatives que, en principi i en general, es presenten com un complement de la democràcia representativa.

La cerca dels dos objectius anteriors (eficàcia i revitalització de la democràcia) per part dels governs locals ha inclòs algunes iniciatives d'implicació ciutadana. Cal distingir, però, si l'èmfasi recau en la necessitat d'incorporar l'opinió del ciutadà per tal de millorar l'eficàcia i la qualitat dels serveis, o en la urgència d'involucrar-los-hi per enriquir la vida democràtica. En aquests casos, el paper del ciutadà és molt diferent: en el primer cas és un consumidor o client de serveis públics, mentre que en el segon s'aproparia més al de subjecte actiu de drets i deures polítics. Mentre que, per a alguns, qualsevol iniciativa que impliqui comptar amb l'opinió ciutadana més enllà dels processos electorals ha de ser benvinguda, hi ha crítics que assenyalen, amb raó, que la majoria d'aquestes propostes no són de participació autèntica, converteixen el ciutadà en un client passiu de les administracions i, en la majoria dels casos, queden només en el terreny dels discursos.¹⁴ Repassar les diverses iniciatives adoptades en els països objecte d'estudi pot ajudar a entendre aquests matisos.

4. Les reformes recents del govern local a Europa

Al Regne Unit, alguns mètodes suposadament participatius estan estretament vinculats al principi de *Best Value*, introduït el 1999. Segons aquest principi s'ha d'oferir el millor servei en termes de cost i qualitat en comparació amb el que ofereixen altres autoritats o el sector privat, de la manera més eficaç i eficient possible, tot sent responsables amb els ciutadans i els interessos nacionals. S'estableix el deure de les autoritats a consultar els contribuents, els usuaris dels serveis i els que tinguin un interès en joc en l'àrea de jurisdicció local. Altres iniciatives laboristes van més enllà de les propostes dels anteriors governs conservadors, que identificaven la implicació ciutadana amb l'avaluació de la qualitat dels serveis a través d'enquestes de satisfacció i de les cartes de serveis.¹⁵ L'essència de les propostes laboristes es va recollir al Llibre blanc *Modern Local Government: In*

¹³ Blatrix, C., «The Changing French Democracy. Patchwork Participatory Democracy and its Impact on Political Participation», ponència a ECPR-Joint Session, Workshop "Bringing Citizens Back in-Participatory Democracy and Political Participation", Edimburg, 2003.

¹⁴ Aberbach, J. D. i Christensen, T., «Citizens and consumers: An NPM dilemma», *Public Management Review*, 7(2), 2005, pàg. 225-245; Pollitt, Ch. i Bouckaert, G., *Public management reform: A comparative analysis*. 2a ed., Oxford: Oxford University Press, 2004.

¹⁵ Needham, C., «Consultation: A Cure for Local Government», *Parliamentary Affairs*, 55, 2002, pàg. 699-714; Chandler, J. A., *Local Government Today*, Manchester: Manchester University Press, 2001. Loughlin, J., «The United Kingdom: From Hypercentralization to

Touch with the People, el 1998, on s'establia una estratègia de reforma del govern local per a un termini de deu anys i el desenvolupament del qual ha donat lloc a diverses lleis del govern local.

La Llei del govern local de 2000 va introduir la necessitat de reestructurar el govern local per tal d'afavorir la responsabilitat dels electes en la seva relació amb els ciutadans. Les autoritats locals han d'adoptar un de quatre models per a la seva gestió executiva i, si decideixen una fórmula possible que implica l'elecció directa de l'alcalde, han de sotmetre aquesta idea a un referèndum local. En general, s'estimula una nova cultura d'obertura i d'enfortiment dels llaços amb els ciutadans, amb el sector privat i les organitzacions voluntàries. S'espera que les autoritats locals facin consultes sobre temes de serveis i polítiques públiques concretes, però també sobre qüestions que afectin el desenvolupament estratègic de la comunitat. Aquestes iniciatives s'han vist reforçades en els successius llibres blancs.

A Alemanya, a finals dels anys noranta, l'escassetat pressupostària en tots els nivells de govern va determinar una preocupació creixent envers l'eficiència. La Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, va formular el denominat *Neue Steuerungsmodell*. D'una manera similar a la nova gestió pública, més coneguda, i encara que amb un impacte desigual al país, aquesta versió alemanya promou que s'apliquin els conceptes i les tècniques propis del sector privat i, especialment, la filosofia del ciutadà com a client.¹⁶ Aquestes mesures han estat criticades per la probabilitat que aconseguixin un efecte contrari de buidament i despoltització del nivell local, així com una erosió de la responsabilitat o *accountability*.¹⁷

Els anys vuitanta es van caracteritzar a Alemanya per allò que Hesse ha anomenat "la renovació de la política des de baix", estratègies a petita escala, de descentralització, participatives i comunicatives. En els anys noranta, juntament amb les reformes impulsores de l'eficiència, s'ha produït un viu debat i s'ha desenvolupat una intensa activitat legislativa adreçada a introduir noves mesures enfortidores de la democràcia local. S'han enrobustit les estructures polítiques en els ajuntaments i, a més d'introduir els referèndums locals en tots els *Länder*, s'ha proposat l'elecció directa de l'alcalde.

A Espanya, durant la dècada dels anys vuitanta, en els governs locals hi va haver una preocupació intensa per satisfer les necessitats ciutadanes en termes quantitius. Les associacions locals procedents dels moviments predemocràtics van continuar funcionant amb una certa inèrcia però sense pes efectiu, entre altres motius perquè alguns dels seus líders van passar a ocupar càrrecs públics.¹⁸ Entre finals dels vuitanta i la primera meitat dels noranta, les iniciatives locals giren a l'entorn de la desacceleració del creixement en la producció de serveis públics i comença l'obsessió gerencial adreçada a assolir l'eficàcia i la qualitat dels serveis.

Font i Gomà identifiquen un tercer període que denominen de repolítització i innovació democràtica, a partir del 1995, tendència que ja s'havia iniciat alguns anys abans en altres municipis europeus. En aquesta fase, els ens

Devolution», a Loughlin, J., Aja, E., Bullmann, U., Hendriks, F., Lidström, A. i Séller, D. L., *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford: Oxford University Press, 2, 2001, pàg. 37-60. Pratchett, L., «Local Government: From Modernization to Consolidation», *Parliamentary Affairs*, 55, 2002, pàg. 331-346; Stoker, G., «New Labour and Local Governance in Britain», a Caulfield, J. i Larsen, H. O. (ed.), *Local Government at the millennium*, Opladen: Lesle + Budrich, 2002, pàg. 27-44.

¹⁶ Edwards, A. i Van der Meer, J., «Germany: administration meets community», a Daemen, H. i Schaap L. (ed.), *Citizen and City. Developments in Fifteen Local Democracies in Europe*, Centre for Local Democracy, Erasmus University Rotterdam, Delft: Eburon, 2000.

¹⁷ Wollmann, H., «German Local Government under the Impact of NPM Modernization and New Direct Democratic Citizen Rights», ponència de la Conferència Internacional "Reforming Local Government", Stuttgart, 2002.

¹⁸ Font, J. i Gomà, R., «La participación ciudadana en la política local», en CECS, *Informe España 2000*, Madrid: Fundación Encuentro, 1999, pàg. 311-355. Per als municipis catalans, vegeu Brugué, Q., «Nuevos Ayuntamiento, concejales diferentes; del Gobierno de las instituciones al gobierno de las redes», *Revista Española de Ciencia Política*, 7, 2002, pàg. 185-202.

locals miren de superar una visió massa gerencialista de la participació a través de mecanismes importats del sector privat. El 1999, sota la denominació de "Mesures per al desenvolupament del govern local", s'introdueixen modificacions respecte a la convocatòria automàtica dels plens, a la introducció de la qüestió de confiança, al reforçament de les activitats de control polític o a l'establiment de comissions informatives obligatòries.¹⁹ La Llei de mesures per a la modernització del govern local, aprovada al desembre del 2003, també va incorporar algunes disposicions per tal de regular la participació ciutadana en els reglaments orgànics on es determinin els seus procediments i mecanismes, l'ús de les noves tecnologies per facilitar els tràmits administratius i la participació, o la introducció, en la legislació sobre règim local, de les iniciatives ciutadanes com a instrument participatiu. Així mateix, crea el Consell Social de la ciutat en els anomenats *municipis de gran població*, com a mecanisme participatiu de caràcter consultiu de les principals organitzacions econòmiques i socials, centrat sobretot en el desenvolupament local i en la planificació estratègica urbana. En l'àmbit organitzatiu es crea la Comissió de Suggeriments i Reclamacions, que està formada per tots els grups del ple i ha de garantir la participació dels ciutadans i la defensa dels seus drets.²⁰

Des de llavors, la Comissió Executiva de la FEMP ha elaborat un reglament tipus de participació ciutadana. Al desembre del 2006, la Comissió Executiva de la FEMP va aprovar l'Agenda Local de la Participació (ALAPAR).²¹ L'Agenda conté 45 línies d'actuació, dinou de les quals estan relacionades amb l'organització municipal per dotar de més eficàcia les polítiques de participació; sis estan vinculades a l'enfortiment de les associacions, la xarxa associativa del municipi i la seva capacitat d'intervenció social; les set línies següents van adreçades a capacitar la ciutadania per exercir el dret a la participació i/o per implicar-se en associacions ciutadanes; també es recullen quatre línies que tendeixen a reforçar el paper estructurador de la comunitat a través dels equipaments i els serveis de proximitat; unes altres quatre línies d'actuació se centren en l'àmbit de l'avaluació per millorar la qualitat democràtica; i, finalment, les quatre darreres línies van adreçades a la coordinació amb els governs autonòmics i el govern central per fomentar el dret a la participació i el desenvolupament de processos participatius. L'Agenda també recull les tasques que cal dur a terme per tal d'implementar-la.

En els anys noranta, França ha observat un ressorgiment participatiu en els assumptes públics que s'allarga fins al moment actual. S'hi ha produït un reconeixement formal, a través de la legislació, d'alguns mecanismes participatius que s'han utilitzat des de fa dècades. Independentment dels resultats pràctics d'aquesta reforma participativa, el fet que es formalitzin aquestes pràctiques ha contribuït a assentar-ne l'existència i a ampliar-ne el camp d'actuació, tot augmentant-ne la visibilitat i la legitimitat.²² Des de la *Loi Defferre* del 1982, sobre drets i llibertats dels municipis, les províncies i les regions, i altres normes ulteriors (per exemple, la *Loi Bouchardeau* del 1983), s'ha volgut precisar "el desenvolupament de la participació dels ciutadans". En la dècada dels noranta apareix, en el dret positiu, la noció de *democràcia local*.²³ La preocupació específica per la crisi urbana i els seus efectes es reflecteixen a la *politique de la ville* (PV) dels anys vuitanta que es va implementar mitjançant l'acció coordinada de les autoritats estatals i locals, i que cerca integrar en la ciutat els

¹⁹ Cicuéndez, R., «El pacto local: ¿Medidas para el desarrollo del gobierno local?», *Cuadernos de Gobierno y Administración*, 3-4, 2003, pàg. 109-131.

²⁰ Rodríguez, J. M., *La participación ciudadana en España en el contexto de la ley de medidas para la modernización del gobierno local*. València, 2004.

²¹ Pindado, F., «Reglamento-tipo de Participación Ciudadana», FEMP, 2005

²² Chevallier, J., «Synthèse», en Blondiaux, L., Marcou, G., Rangeon, F. (ed.), *La démocratie locale, Représentation, participation et espace public*, París: P.U.F., 1999.

barris més deteriorats com a mesura de lluita contra l'exclusió. Els anys de treballs i experimentació als veïnats francesos es van concretar en la *Loi d'orientation sur la ville* del 1991, que introdueix, entre d'altres, els procediments d'informació i consulta abans de qualsevol operació a través de la qual "es modifiquin essencialment les condicions de vida dels habitants dels barris". En el marc de la *politique de la ville*, la participació ha estat un element clau i la seva influència pot qualificar-se com a decisiva per a l'aparició del context participatiu dels noranta.²⁴

En la dècada dels noranta, la norma que ha resultat més significativa en aquest sentit és la *Loi* del 6 febrer de 1992, relativa a l'administració territorial de la República. S'hi van instaurar les comissions consultives dels serveis públics locals, per tal que els usuaris es poguessin expressar, però això no va suposar cap qüestionament de les prerrogatives de les autoritats municipals. També posa al dia els instruments tradicionals d'informació i comunicació amb els ciutadans. La llei reconeix la facultat dels consells municipals i dels òrgans deliberatius dels establiments públics de cooperació intercomunal de crear els *comités consultatifs* per a qualsevol assumpte d'interès municipal o intermunicipal que afectés tot el territori del municipi o una part, els *conseils de jeunes* o *conseils d'anciens*, per exemple. També és destacable la *Loi Barnier* del 1995 que crea la CNDP (*Commission National du Debat Public*), que el 2002 es converteix en una autoritat administrativa independent i incrementa les seves competències. La Llei de democràcia de proximitat del febrer de 2002 (*Loi Vaillant*) ha estat una fita molt rellevant, ja que ha establert l'obligatorietat dels consells de barri o districte –*conseils de quartier*–, de tipus consultiu, a totes les ciutats de més 20.000 habitants. El 2003 una llei orgànica va regular el referèndum local per a la consulta als electors sobre temes locals, que és vinculant sota unes circumstàncies determinades. El 2004 es va crear per decret l'*Observatoire Parisien de la Démocratie Local* a l'ajuntament.

Mereix una menció especial el reforçament de les institucions tradicionals de democràcia directa. En la majoria dels països s'ha volgut fomentar, amb més o menys èxit, la utilització dels referèndums. Cal dir que, en general, és difícil qualificar aquest instrument com a veritable democràcia directa (perquè no es proposa a iniciativa dels ciutadans, perquè no és decisoriu o perquè ha de complir unes condicions massa estrictes). A Portugal, Alemanya, Itàlia, Bèlgica o els Països Baixos, els ciutadans poden aconseguir celebrar un referèndum, però a Espanya o Suècia, aquesta iniciativa es reserva els electes. A Alemanya, Portugal i França són decisoris, i en la resta dels països, no. Al Regne Unit s'ha volgut fomentar l'ús dels referèndums locals, però encara és un mètode escassament utilitzat, com es veurà més endavant. A Alemanya s'han introduït els referèndums locals –*Bürgerbegehren* i *Bürgerentscheid*– a tots els *Länder*. A Espanya, els governs locals amb prou feines han emprat les possibilitats obertes per la legislació sobre referèndums.

Sembla que la recerca de l'eficàcia i la qualitat i/o de l'enfortiment democràtic ha contribuït a ampliar les possibilitats d'implicació ciutadana en els governs locals europeus. Abans dubtàvem si totes aquestes iniciatives es podrien qualificar com a participació autèntica. És interessant destacar que alguns autors han qüestionat el fet que la formalització legislativa de les pràctiques participatives pugui substituir la voluntat i la cultura de participar. Tanmateix, algunes investigacions han conclòs que, encara que el capital social existent, la cultura de les autoritats locals i altres factors són rellevants, el grau d'obertura del sistema polític local i les possibilitats

²³ Raséra, M., *op. cit.*, 2002.

²⁴ Blatrix, C., «Associational Engagement and Participatory Democracy in France», ponència a ECPR-Joint Session, Workshop «Associational Engagement and Democracy in Cities», Copenhagen, 2000. Sintomer, Y. i De Maillard, J., «The limits of local participation and deliberation in the French 'Politique de la Ville'», *European Journal for Political Research*, 2004.

institucionals que ofereix són decisius.²⁵ A més, és potser sobre aquests darrers factors sobre els quals es pot actuar més. En resum, es pot dir que a tots els països s'han adoptat mesures per fomentar la participació i que aquestes mesures s'han intensificat en els anys noranta (vegeu Quadre 3).

Quadre 3. Mesures per reforçar la participació ciutadana

	França	Alemanya	Regne Unit	Espanya
Ha reforçat els mecanismes tradicionals d'informació i participació	Sí	Sí	Sí	Sí
Reforma de les estructures polítiques locals	Sí	Sí	Sí	Es debat
Nova llei electoral	Es debat	Sí	Sí	No
Democràcia directa: Referèndums locals (canvis que hagin afavorit la situació respecte al passat)	Sí	Sí	Sí	Molt limitat
Creació de comissions d'estudi, òrgans nacionals, llibres blancs	Sí	Sí	Sí	Sí, amb modèstia
Formalització de (nous) instruments participatius o reforç dels que hi havia (jurats ciutadans, conferències de consens)	Sí	Sí	Sí	Sí, amb modèstia
S'ha previst utilitzar mecanismes de democràcia electrònica	Molt limitat	Molt limitat	Molt limitat	Molt limitat

Font: elaboració pròpia

A més de les iniciatives de promoció de la participació en les legislacions estatals, no podem deixar d'esmentar que, en els diversos països i en algunes organitzacions internacionals o supranacionals, es comença a apreciar un interès per promoure la participació en graus diferents. Aquest interès s'ha reflectit recentment en recomanacions com les realitzades pel Consell d'Europa o el Congrés dels Poders Locals i Regionals d'Europa. Hi ha també diversos programes europeus o internacionals amb aquesta finalitat (Agenda Local 21, Programa Urban, Ciutats Socials).

Per la seva banda, altres institucions públiques o privades comencen a promoure concursos, premis i l'acumulació de bones pràctiques que portin els municipis a experimentar amb noves fórmules participatives. Es poden destacar, al Regne Unit, els premis de l'Institute for Public Policy Research (IPPR) / *The Guardian*, anomenats *Public Involvement Awards*, i a Alemanya els de la Fundació Bertelsmann i l'Associació *Aktive Bürgerschaft*. Les associacions i xarxes de municipis nacionals i internacionals –com ara la Xarxa Civitas de municipis orientats al ciutadà de la Fundació Bertelsmann a Alemanya²⁶ o l'Observatori Internacional de la Democràcia Participativa– també han exercit un paper important, en part a través d'Internet i de conferències anuals, en la difusió i l'intercanvi d'aquestes experiències i en l'assessorament municipal. A més, diversos *think tanks* i universitats han iniciat projectes d'investigació, la qual cosa ha incrementat la reflexió acadèmica i el debat polític.

²⁵ Lowndes, V., Pratchett, L. i Stoker, G., «Local Political Participation: The Impact of Rules-in-use», *Public Administration*, 84, 3, 2006, pàg. 539–561.

²⁶ Vegeu Pröhl, M., Sinning, H. i Nährlich, S., *Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland. Anforderungen und Qualitätsbausteine*, Band 3, Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerkes CIVITAS, 2002.

5. Tipus i ús real dels mecanismes participatius

L'extensió del discurs a favor de la participació està donant lloc, en tots els països, a la millora dels procediments tradicionals de relació amb els ciutadans previstos en les diverses legislacions. La majoria d'aquests mètodes no s'havien deixat d'utilitzar. Se'n poden citar alguns de base individual, com la iniciativa popular, el dret de petició, l'acció pública, l'exercici d'accions per part dels veïns, l'audiència en els procediments d'elaboració de les disposicions administratives que els afectin, la informació als ciutadans, el dret d'accés als registres i als arxius municipals. N'hi ha també d'altres de base associativa, que es concreten en òrgans territorials o sectorials amb participació dels ciutadans. A Alemanya, per exemple, s'havien desenvolupat aquestes possibilitats en les legislacions sectorials urbanística o mediambiental, i en els darrers anys es van multiplicar els consells consultius de base territorial, com ara els de barri –*Stadtteilräte*– o els especialitzats en joventut, gent gran, estrangers, etc. –*Beiräte*.

Juntament amb aquests mètodes tradicionals, en l'anàlisi que Lowndes, Pratchett i Stoker fan dels instruments existents al Regne Unit, hi distingeixen uns altres tres tipus: els que consideren el ciutadà com a client, els mètodes de democràcia directa o nous mètodes de consulta, i les innovacions deliberatives; a més, aquí es farà referència a un quart grup d'instruments que suposa la participació ciutadana en la gestió.²⁷

Els mètodes basats en el ciutadà com a client

En aquestes fórmules de participació, el ciutadà és considerat un consumidor o client en la prestació del servei públic. Són els mètodes vinculats a l'enfocament de la gestió de la qualitat, el principal objectiu de la qual és la millora de la prestació d'un servei concret. Aquest grup inclou mètodes com el sistema de queixes i suggeriments, les enquestes de satisfacció i altres enquestes d'opinió.²⁸

En les enquestes realitzades al Regne Unit el 1997 i el 2001, s'hi observa que la major part de les autoritats fan servir aquest tipus de mètodes. El sistema de queixes i suggeriments és utilitzat per aproximadament el 90% dels ens locals (92% el 1997, i 86% el 2001). Les enquestes de satisfacció han experimentat un creixement més gran que qualsevol altra fórmula (88% el 1997, i 92% el 2001) a causa dels requeriments del *Best Value* i és previsible que en continuï creixent l'ús. En general, sembla que tant aquestes fórmules com les tradicionals han assolit les quotes màximes, potser perquè ha augmentat la utilització d'altres tècniques més innovadores. L'obligatorietat que els governs locals utilitzin aquestes tècniques no sempre està tenint efectes positius. Els governs locals, davant la falta de recursos i la periodicitat necessària de les consultes, recorren a mètodes que són relativament senzills d'aplicar i analitzar, com l'enquesta, però que no es poden considerar com a "participació autèntica".

També Alemanya, en els anys noranta i en el context de la modernització administrativa, va mirar de convertir els ciutadans en clients. Es van dissenyar oficines ciutadanes (*Bürgerämter*) i enquestes de satisfacció

²⁷ Lowndes, V., Pratchett, L. i Stoker G., «Trends in Public Participation: Part 1- Local Government Perspectives», *Public Administration*, 79, 1, 2001, pàg. 205-222; dels mateixos autors, «Trends in Public Participation: Part 2- Citizens' Perspectives», *Public Administration*, 79, 2, 2001b, pàg. 445-455. Al Regne Unit, el 1997, aquests professors, comissionats pel Ministeri de Medi Ambient, Transports i Regions, van enviar a les principals autoritats locals un qüestionari amb el qual volien explorar l'extensió, la naturalesa i les principals característiques de les experiències d'iniciades amb el seu lideratge. Part d'aquesta investigació es va actualitzar el 2001. Els seus resultats permeten conèixer el grau d'utilització dels diversos mètodes de participació.

²⁸ El sistema de queixes i suggeriments pot ser temporal o permanent i pot consistir en impresos o fer-se telefònicament. Les enquestes de satisfacció poden tenir com a objectiu un servei específic o la valoració general del rendiment local. Les altres enquestes es poden ser utilitzar per obtenir els punts de vista dels ciutadans sobre un servei o un tema específic i, generalment, per obtenir reaccions immediates (Lowndes, V., Pratchett, L. i Stoker G., *Guidance on Enhancing public participation in local government: a research report*, Londres: Department of Environment, Transport and the Regions, DETR, 1998).

(*Kundenbefragungen*), es van millorar els telèfons d'informació i accés als decisors, i es van establir *call centres* i els primers intents d'administració electrònica i, en alguns casos, es va crear l'anomenada *gestió activa de queixes* (*Aktiven Beschwerdemanagements*). El mètode més usat és el de l'oficina ciutadana, tot i que van ser molt escasses fins a principis dels anys noranta, quan es va estendre la idea en alguns projectes famosos d'oficines ciutadanes a Hagen i Heidelberg. Com a exemple reconegut, també es pot esmentar el sistema actiu de gestió de queixes d'Arnsberg (des del 1994), que ha estat implantat a d'altres ciutats alemanyes com Seelze, Göttingen i Unna.²⁹ Des de mitjan dècada dels noranta, aquests sistemes es van estendre en el context del *Neue Steuerungsmodell*, fins al punt que gairebé el 83% de les ciutats alemanyes de més de 50.000 habitants havien establert una oficina ciutadana entre els anys 1996 i 1997.

A França destaquen la creació de l'Agent d'Escolta i Informació o del Punt d'Informació de Serveis Públics.³⁰ Es tracta d'aplegar en un mateix lloc tota la informació municipal i, fins i tot, d'altres administracions, que sigui útil per als ciutadans. Els ciutadans demanen informació i fan suggeriments que, finalment, poden servir a l'hora de reformar l'Administració municipal i en el moment de prendre decisions. Anualment es convoca una reunió amb els ciutadans que expressen les seves opinions sobre la qualitat del servei, el funcionament municipal i són informats dels projectes en curs o futurs.

Els mètodes de democràcia directa o nous mètodes de consulta

La finalitat d'aquests mètodes no és tant implicar els ciutadans sobre un sector d'actuació pública com demanar-los l'opinió sobre un assumpte específic.³¹ Al Regne Unit, les pàgines web interactives s'utilitzaven lleugerament per sobre del 30% el 1997, i el 2001 el 52% dels municipis les utilitzava o tenia intenció de fer-ho.³² També s'inclourien aquí els anomenats *grups ciutadans*, la utilització dels quals va passar del 18% el 1997 al 71% el 2001 al Regne Unit.

Els grups ciutadans són una de les iniciatives que han crescut més en els darrers anys en els governs locals del Regne Unit. En realitat, el grup ciutadà és, a la pràctica, una denominació en què s'engloben mètodes molt diversos de participació ciutadana, sobretot els orientats al client, probablement per l'obligatorietat de la consulta imposada als governs locals britànics, fruit del *Best Value*. Alguns exemples destacables són els que es van posar en marxa a Oxford, Birmingham, l'anomenat *People's Panel* a Leicester, o a Bristol.³³

²⁹ Bogumil, J. i Vogel, H.-J., «The 'Citizens' Community' Arnsberg in Germany: Empowering and Enabling Citizens», en Bovaird, T., Löffler, E. i Parrado Díez, S. (ed), *Developing Local Governance. Networks in Europe*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2002, pàg. 29-40.

³⁰ Blondiaux, L., Marcou, G. i Rangeon, F., *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, París: PUF, CRAPS/CURAPP, 1999.

³¹ El referèndum permet votar opcions específiques de política. Els grups de ciutadans estan formats per una mostra representativa de ciutadans en contacte permanent amb l'Administració, que participen en els debats proposats. Són útils per prendre el pols de la gent sobre alguns temes que els afecten. Es reuneixen periòdicament. A cada reunió es renova el 10% dels membres. Els grups de discussió apleguen una dotzena de ciutadans per discutir sobre un tema específic. No necessiten ser representatius de la població general i poden implicar un subgrup concret interessat en un assumpte específic. Les seves discussions duren aproximadament dues hores. Les pàgines web interactives ofereixen als ciutadans la possibilitat de presentar, a través del correu electrònic, per exemple, els seus punts de vista sobre serveis o temes locals. No es tracta que l'autoritat local ofereixi simplement informació (*Guidance on Enhancing Public Participation*, 1998; Stewart, J., *Innovation in Democratic Practice*, School of Public Policy, University of Birmingham, 1995).

³² Dins del pla *UK on-line*, les institucions governamentals han de poder oferir als ciutadans la possibilitat de fer les seves transaccions per Internet des del 2005. Per fer-ho, es van posar en marxa des de campanyes de publicitat per popularitzar el servei, fins a centres de desenvolupament i ensenyament d'*habilitats electròniques*.

³³ Lloyd, N., «Oxford City Talkback Panel; Second Main Survey 2002: Local Services for Older People and People with Disabilities. Preliminary Report». Oxford City Council, 2003.

Al Regne Unit, totes aquestes iniciatives han experimentat una tendència a créixer des del 1994 i, tanmateix, pràcticament fins aleshores no havien merescut l'interès de les autoritats locals. L'impuls en la utilització d'aquests mètodes apareix a partir de l'any 1998, sobretot en els *focus groups* (utilitzats pel 47% de les autoritats locals), els grups ciutadans i les pàgines web interactives. En aquests casos, el nombre d'autoritats locals que els utilitzen s'ha multiplicat per tres. Aquests mètodes es fan servir per a una gran varietat de serveis en àrees diverses (educació, habitatge, serveis socials, carreteres, etc.), així com en temes transversals, com ara l'Agenda Local 21 i altres de política de la corporació municipal.

D'entre aquest grup de mètodes, el més emblemàtic és el referèndum malgrat la utilització escassa que se'n fa en l'àmbit local. En el cas espanyol, segons una enquesta de la FEMP, només entre el 7% i el 9% dels municipis amb més de 5.000 habitants han recorregut a aquest sistema alguna vegada.³⁴ Al Regne Unit, els referèndums també són el mètode menys utilitzat i el que ha experimentat un creixement menor (10% el 2001). En el cas francès, el referèndum tampoc no ha estat una institució gaire utilitzada.³⁵ Entre el 1909 i el 1971 només es va celebrar un referèndum local a França. Al gener del 1971 es va reconèixer legalment el referèndum municipal, si bé se'n va limitar l'exercici al tema de la fusió de municipis. Entre aquesta data i el desembre del 1993 es van celebrar a França 202 referèndums municipals, malgrat que no tots eren estrictament legals en no tractar sobre la possibilitat de fusionar municipis, aproximadament en el 0,6% del total dels municipis. A partir del 1992, es va ampliar el nombre de temes que s'hi podrien tractar, i tant el 1995 com el 2003 se'n van corregir algunes limitacions, tot i que encara és una pràctica de participació ciutadana poc estesa.

En el cas alemany, els ciutadans tenen la possibilitat de prendre part en decisions sobre temes concrets en el nivell dels *Länder* i a les ciutats mitjançant els referèndums (anomenats *Bürgerentscheide* en els municipis, i *Volkentscheide* en el nivell del *Land*). D'altra banda, es parla de sol·licitud de consulta ciutadana (*Bürgerbegehren*) per referir-se a la iniciativa d'alguns ciutadans de celebrar un referèndum. El referèndum suposa que els ciutadans votin respecte a un tema concret de política local. El resultat és vinculant i s'ha d'executar com si es tractés d'una decisió del ple municipal. Les regles per les quals se celebren les sol·licituds de consulta i els referèndums varien bastant entre els diversos *Länder* i estan establertes en les lleis de règim local. Es diferencien en els requisits d'una sol·licitud de consulta, en les signatures necessàries per ser aprovats i en el quòrum de participació necessari per aprovar el resultat vinculant (Quadre 4).

Quadre 4. Elements de democràcia directa a Alemanya per Länder

	Elecció directa de l'alcalde	Sol·licituds ciutadanes de referèndums	Quòrum de signatures	Quòrum d'acceptació del resultat	Vot acumulatiu i <i>panachage</i>
Baden-Württemberg	Sí	Sí	5-10%	30%	Sí
Baviera	Sí	Sí	3-10%	10-20%	Sí
Brandenburg	Sí	Sí	10%	25%	Sí

³⁴ Aquesta dada, com d'altres sobre els municipis espanyols que s'utilitzen en aquest treball, provenen del Departament d'Estudis, Federació Espanyola de Municipis i Províncies, «Memoria de la investigación sobre la implantación del área, sus recursos, su desarrollo orgánico, los niveles y ámbitos de participación y su entorno asociativo», 2002, elaborada a partir de l'enquesta de participació ciutadana en els ajuntaments, http://www.femp.es/index.php/femp/formacion_y_estudios/estudios/trabajos_recientes. La mostra va incloure 151 ajuntaments espanyols. S'administraven dos tipus de qüestionaris: un per als municipis amb més de 5.000 habitants i un altre per als de menys de 5.000.

³⁵ Paoletti, M., «La démocratie locale participative: constat et propositions» (*texte de référence du groupe de travail démocratie locale 1er décembre*), 2002. Hamon, F., «Le référendum», *La documentation française*. Documents d'études, 1, 21, 2007. Premat, Ch., «Les effets de l'institutionnalisation du référendum local en France et en Allemagne», *Revue française de science politique*, 58, 2008, pàg. 257-283.

Hessen	Sí	Sí	10%	25%	Sí
Mecklemburg-Pomerània Occidental	Sí	Sí	2,5-10%	25%	Sí
Baixa Saxònia	Sí	Sí	10%	25%	Sí
Rin del Nord-Westfàlia	Sí	Sí	3-10%	20%	No
Renània Palatinat	Sí	Sí	6-15%	30%	Sí
Saarland	Sí	Sí	5-15%	30%	No
Saxònia	Sí	Sí	15%	25%	Sí
Saxònia-Anhalt	Sí	Sí	6-15%	30%	Sí
Slesvig-Holstein	Sí	Sí	10%	25%	No
Turíngia	Sí	Sí	20%	25%	Sí

Font: vegeu la nota.³⁶

Altres instruments de democràcia directa inclosos en la majoria dels *Bundesländer* són la possibilitat de l'elecció directa de l'alcalde, així com el vot acumulatiu i la possibilitat d'elegir els candidats de diverses formacions polítiques en llistes obertes.

Els mètodes deliberatius o basats en el diàleg de base associativa o de base individual

Amb aquests mètodes es promou la discussió i la reflexió dels ciutadans sobre temes que els afecten per mitjà d'un procés deliberatiu a través del qual s'aprofundeix en cada assumpte i es discuteix la decisió final. Sens dubte, el més conegut dels mètodes deliberatius és el jurat ciutadà. Els jurats ciutadans, també anomenats cèl·lules de planificació o dictàmens ciutadans (*Planungszelle*) o, en el cas espanyol, consells ciutadans o nuclis d'intervenció participativa (NIP), s'han utilitzat a Espanya especialment al País Basc i Catalunya, on s'han organitzat a municipis com Mataró, Corbera, Rubí, Sant Quirze, Calafell, Montornès, Cardedeu, Esparreguera o Granollers.³⁷ Un exemple de jurat ciutadà al Regne Unit, premiat l'any 2000 per l'Institute for Public Policy Research i *The Guardian*, va ser el Jurat Juvenil de Cambridge. A Alemanya s'han utilitzat molt sovint per decidir usos d'instal·lacions municipals, infraestructures o planificació urbana, com a Regensburg o Hannover.

Els fòrums temàtics, encara que poden tenir formats diferents, solen consistir en grups estables amb reunions regulars que es concentren en temes concrets com ara la promoció de la salut o la seguretat, però en altres ocasions operen obertament. Fan recomanacions a les comissions de la corporació i participen en el procés d'adopció de decisions. Algunes variants són els fòrums d'interès compartit, els d'usuaris d'un servei i els de barri. Els primers se centren a solucionar problemes de grups concrets de ciutadans com, per exemple, els joves o les minories ètniques; els segons discuteixen temes relacionats amb la gestió i el desenvolupament d'uns serveis determinats; i els darrers es concentren en les necessitats d'un veïnat o una àrea concreta. Les visions de la

³⁶ Holtkamp, L., *Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden- Praxisleitfaden für die Bürgerkommune*, Heinrich-Böll-Stiftung, 2a edició, 2001.

³⁷ Estan formats per una mostra representativa de la població de prop de 25 ciutadans seleccionats aleatòriament. Durant la setmana resten alliberats de les seves obligacions laborals i miren de discutir propostes per solucionar un problema determinat mitjançant debats en grup. Els resultats de les seves deliberacions es resumeixen en un dictamen ciutadà que es presenta als decisors. Es pot trobar una descripció del seu funcionament i una relació d'experiències significatives a Espanya a Font J. i Medina, L., «Consejos Ciudadanos en España: ¿un despilfarro europeo?», en Font, J. (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona: Ariel, 2001, pàg. 153-174; i a Font, J i Blanco, I., «Procedural legitimacy and political trust: the case of citizen juries in Spain», *European Journal of Political Research*, 46, 2007, pàg. 113-145.

comunitat (*visioning exercises*) inclouen un catàleg ampli d'instruments amb el propòsit d'establir la visió de futur i el que desitgen per a la comunitat els seus membres, analitzar les oportunitats i les amenaces que els separen d'aquest desig i reflexionar sobre com aconseguir-lo. Es poden utilitzar per a exercicis de planificació estratègica o en temes més concrets, com l'Agenda Local 21.

En el cas britànic, moltes autoritats locals utilitzen fòrums temàtics i el 45% fan servir *community planning / needs analysis*. També s'utilitzen altres tipus d'innovacions deliberatives, com les fórmules de visions comunitàries, la gestió de serveis per part dels usuaris i els jurats ciutadans, encara que una mica menys. Les dues primeres han estat emprades per prop del 20% de les corporacions locals, i la darrera, malgrat que és una de les més conegudes, només per prop del 5% el 1997, i el 6% el 2001. Aquests mètodes s'hi van començar a desenvolupar entre el 1994 i el 1995. A partir del 1997, tots han crescut significativament, excepte els jurats ciutadans, que només s'han estès modestament. S'utilitzen per a una gran varietat de serveis en àrees diverses, encara que potser es fa d'una manera més concentrada en les àrees de serveis socials, educació i habitatge, sectors en què les autoritats desitgen tenir una visió més sofisticada dels problemes.³⁸

En el cas francès, les iniciatives deliberatives més significatives són els consells o comitès de barri o districte, *conseils de quartier*, que ha reaparegut durant els anys noranta i s'han potenciat a través de la Llei de democràcia de proximitat de 2002.³⁹ Juntament amb aquesta iniciativa, que té com a casos representatius, per exemple, el districte XX de París, s'ha creat l'Observatori de la Democràcia Local, format per sociòlegs i filòsofs de gran renom, que pretén avaluar el grau de democràcia assolit a través d'aquesta iniciativa.⁴⁰

Dels mecanismes de participació ciutadana de base associativa a Espanya, destaquen els consells sectorials d'entitats, els consells municipals de barri i districte i els plans integrals, entre els que fomenten la participació en les fases de formulació i adopció de decisions; i, finalment, la gestió associativa de serveis i centres cívics entre els que tenen com a objectiu participar en la gestió d'equipaments i serveis.⁴¹ Tot i que n'hi ha alguns, al nostre país la utilització dels consells territorials és menys freqüent que la dels mecanismes de caràcter sectorial. En aquest sentit, l'enquesta realitzada per la FEMP (2002) detectava que, en el 35% dels municipis de més de 10.000 habitants que van respondre a l'enquesta, hi havia òrgans territorials (de barri, districte o nucli rural) i que, en la majoria (el 59%), hi coexisteixen també òrgans de tipus sectorial (consum, salut, serveis socials, etc.).

La gestió de serveis per part de l'usuari o la intervenció ciutadana en les decisions de gestió

És la fórmula que proporciona als ciutadans un control directe de la gestió dels serveis i els recursos locals. Aquestes iniciatives funcionen a través d'un comitè executiu elegit per un grup d'usuaris ampli.⁴² En aquest punt, també es poden esmentar els pressuposts participatius. Segurament per un efecte d'emulació de les experiències

³⁸ Fins ara, l'IPPR ha publicat diverses avaluacions sobre els jurats ciutadans. Per exemple, es pot consultar el text de Barnes, M., «Researching Public Participation», a Pratchett, L. (ed.), «Renewing Local Democracy? The Modernisation Agenda in British Local Government», *Special Issue, Local Government Studies*, vol. 25, 4, 1999, pàg. 60-75; Delap, C., «Jurados Ciudadanos en Reino Unido», a Font, J., *op. cit.*, nota 38, 2001, pàg. 175-181; Clark, R., *New Democratic Processes*, Londres: Institute for Public Policy Research, 2002.

³⁹ Sobre el seu origen i la seva potenciació en els darrers anys, vegeu Sintomer, Y., «Participatory Democracy and Governance: Local Politics in France», ponència per a les sessions conjuntes d'ECPR a Grenoble.

⁴⁰ Blondiaux, L., «Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier», a *op. cit.*, nota 31, 1999, pàg. 367-404.

⁴¹ Font, J., *op. cit.*, nota 38.

⁴² Lowndes, V., Pratchett, L. i Stoker, G., *op. cit.*, 1998. Stewart, J., «De la innovació democràtica a la democràcia deliberativa», en Font, J., *op. cit.*, nota 38, 2001. Algunes variants d'aquests mètodes són els tallers de futur, les visions inspirades, els espais oberts o les auditories socials. Es poden trobar exemples del seu ús a *New Economics Foundation* (1998). Exemples a Alemanya són el treball comunitari i la gestió de barris (*Gemeinwesenarbeit* i *Quartiersmanagement*), les conferències de consens (*Konsensuskonferenz*), les taules rodones (*Runder Tisch*) o les conferències de futur (*Zukunftskonferenz*).

de Portoalegre al Brasil o de Christchurch a Nova Zelanda, amb noms i peculiaritats diferents (*Bürgerhaushalt*, *enveloppes de quartier*, *budgets participatifs*), s'han iniciat experimentalment en alguns municipis europeus processos de pressuposts participatius (França: Saint-Denis, Morsang sur Orge, Rennes; Regne Unit: Manchester, Salford, Milton-Keynes).⁴³ En el cas espanyol, la pràctica del pressupost participatiu és recent i minoritària, però hi ha algunes experiències dignes d'anàlisi. A Catalunya, s'han posat en marxa a Sabadell el 2000 i a Rubí el 2002. Altres experiències han tingut lloc, per exemple, a la província i a la ciutat de Còrdova, o a Cabezas de San Juan, Albacete o Getafe.

En el cas alemany, en el marc de la Xarxa Municipis del Futur (formada per 90 municipis i patrocinada per la KGST, la Fundació Bertelsmann i la Fundació Hans-Böckler), una sèrie de municipis han creat pressuposts participatius de forma experimental. Els pioners van ser alguns petits municipis de la Selva Negra (Blumenberg i Mönchweiler), als quals van seguir-ne d'altres com Rheinstetten (20.000 habitants), Emsdetten (35.000 habitants), Passau (50.000) i Arnsberg (80.000). L'any 2000, el Ministeri d'Interior del Rin del Nord-Westfàlia, juntament amb la Fundació Bertelsmann, va dur a terme un projecte pilot de pressupost municipal ciutadà (*Bürgerhaushalt*).⁴⁴ Altres exemples són Hamm, Hilden, Monheim, Castrop Rauxel i Vlotho.

Sens dubte, la situació descrita demostra que s'ha avançat en la promoció de les iniciatives de participació ciutadana i en l'intent d'innovar-les. Els problemes esmentats i la preocupació creixent per temes com l'impacte de la participació o els efectes dels diversos procediments de participació en termes d'equitat també demostren que hi ha més reflexió, amb l'aspecte positiu que aquestes reflexions provenen cada vegada més d'una anàlisi de la pràctica real d'aquestes iniciatives.

6. La veu de l'experiència: obstacles i facilitadors de la participació segons la pràctica dels quatre països

En tots els països analitzats en aquest text, hi apareix el que es podrien considerar problemes que aconsellen cautela pel que fa a la participació ciutadana. Tanmateix, el que ja comença a ser una llarga experiència en la pràctica de la participació ciutadana suggereix algunes vies per superar aquests esculls.

Límits estructurals de la participació en el govern local derivats de les característiques de l'àmbit local

Un primer grup de dificultats té a veure amb els problemes estructurals del govern local.⁴⁵ Són precisament els factors relacionats amb la infraestructura de l'Administració local els que afecten més seriosament o inhibeixen les iniciatives de participació ciutadana. Tant el 1997 com el 2001, les autoritats locals del Regne Unit van reconèixer que les mancances de recursos i temps, seguit de l'interès ciutadà i, a més distància, altres problemes com la legislació, la falta de suport dels funcionaris o dels regidors, eren els límits principals que es trobaven a l'hora d'iniciar experiències participatives. En aquest sentit, es poden veure, per exemple, les conclusions de

⁴³ Picheral, J. B. i Allegretti, G., «Il Bilancio Partecipativo in ambito europeo: tra resistenza al cambiamento e innovazione delle politiche territoriali», 2002, a <http://www.budget-participatif.org>.

⁴⁴ Veure la pàgina d'Internet www.buergerhaushalt.de.

⁴⁵ Pratchett, L., «New Fashions in Public Participation; Towards Greater Democracy?», *Parliamentary Affairs*, 52, 4, 1999, pàg. 616-633. Subirats, J., «Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas», en *op. cit.*, 2001, nota 38; Colino i Del Pino, *op. cit.*, 2006, nota 4; Irvin, R. A. i Stansbury, J., «Citizen Participation in Decision Making: Is it Worth the Effort?», *Public Administration Review*, 64, 1, 2004, pàg. 55-65.

l'Enquete Kommision del Parlament alemany del 2002, del *Conseil d'Europe*, el 2000, o del *Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe*, 2002.⁴⁶

- Escassetat i restriccions financeres (i de recursos en general: infraestructures, coneixement, personal) que redueixen la capacitat de resposta del govern local. En la situació precària actual de molts municipis, un augment de la participació ciutadana suposaria, com ha assenyalat algun municipalista, "democratitzar la impotència". L'obligatorietat de la consulta imposada des del centre fa que els municipis iniciïn experiències, però que, en ocasions, només responguin a llei del mínim esforç econòmic, cosa que suposa generalment elegir mètodes barats que no garanteixen una participació autèntica.
- Nivell competencial reduït, restriccions legals i sobrerregulació d'altres nivells que redueixen el marge de maniobra i la capacitat i que no sempre permeten cobrir les expectatives generades per un procés participatiu.
- Complexitat dels nous problemes, el govern multinivell i la intervenció d'altres actors que no són locals, de manera que no es decideix ni tan sols en allò principal en la corporació municipal.
- Un possible augment dels conflictes, ja que en gairebé tots els àmbits de política pública local hi ha diferents alternatives discutibles. Segurament el procés durarà més, probablement serà més car i sense cap garantia que s'assoleixi un nivell de conflictes més reduït.

Límits derivats de la implementació dels mètodes

Hi ha altres problemes més específics relacionats amb els processos i les iniciatives concretes. No deixa de ser important el fet que es faci difícil retre comptes sobre les decisions preses mitjançant aquests mètodes. A més, en molts d'aquests fòrums, assemblees o consells permanents també hi ha la possibilitat que es produeixi una discussió desestructurada sense resultats tangibles. Hi ha una probabilitat alta que la discussió es vegi monopolitzada pels professionals de la participació, capaços de fer imperar les seves posicions a través de les seves habilitats retòriques, determinades en part per la seva formació o estatus. Alguns han manifestat el seu temor d'obtenir opinions que, en realitat, només pertanyen als grups dominants però no representatius.

Com a efectes negatius en el funcionament intern de l'ajuntament, s'acostumen a esmentar les càrregues addicionals sobre els empleats i el debilitament de l'autoritat i la legitimitat democràtica dels electes. Així mateix, es pot crear un cert efecte d'afartament per part dels ciutadans per un excés de crides a la participació o a la consulta. En general, la majoria dels autors han assenyalat tres riscos que no sempre es tenen prou en compte:

- De burocratització, derivada de la tensió estructural de molts mecanismes participatius que, d'una banda, necessiten crear regles i procediments clars i assignar recursos que facin possible una deliberació veritable i la preparació real dels participants, tot evitant una espontaneïtat poc efectiva a la pràctica; i, de l'altra banda, la possible burocratització o ritualització inoperant a la qual pot conduir un excés de regulació.⁴⁷

⁴⁶ Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, *Recommendation 113 on relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy)*, 2002; Conseil de l'Europe (CoE), *La participation des citoyens à la vie publique locale*, Strasbourg, 2000; Consell d'Europa, *Recomendación REC 19 Del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local*, aprovada pel Comitè de Ministres el 6 de desembre de 2001. Publicat en castellà a Documents Pi i Sunyer 19, 2002.

⁴⁷ De Vries, M., «La bureaucratisation de la participation», *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 66, 2, 2000, pàg. 385-412. Sintomer, Y., «Cinq défis de la démocratie participative», *Territoires*, 434, 2003.

- D'instrumentalització, pel fet que els mètodes de participació ciutadana esdevinguin un mitjà d'alcaldes poderosos per manipular la ciutadania i reforçar el seu poder davant el ple, davant l'oposició o en el seu propi partit. Per a aquest tipus de polítics, sempre serà millor tenir les associacions controlades en òrgans de participació ciutadana que tenir-les protestant al carrer, cosa que fa que la temptació de la cooptació i el control sigui gran per a alguns regidors locals.⁴⁸
- De frustració ciutadana, a conseqüència que els resultats de la participació ciutadana no sempre són seguits pels decisors. Hi ha dades que confirmen que una mala experiència de participació ciutadana, en la qual un ciutadà ha invertit temps, feina i interès i que, per tant, ha elevat les seves expectatives, pot conduir a una gran frustració si els resultats no són els esperats i passar a ser la darrera vegada que aquest ciutadà hi participi.

Els obstacles relacionats amb els actors de la participació: elits polítiques i administratives i ciutadans

Quin és el paper dels diversos actors? Quins són els factors desencadenants i condicionants de les iniciatives participatives i l'èxit divers que té la seva promoció a Europa? Breument, es poden esmentar dos grups de factors.

- L'actitud de les elits polítiques i administratives davant les iniciatives participatives. En general, les dades indiquen que a Alemanya, França i el Regne Unit els alcaldes són els iniciadors principals de l'agenda participativa.⁴⁹ La majoria dels regidors més tradicionals no veuen amb simpatia aquestes iniciatives per por que retallin les seves competències representatives o perquè creuen les seves possibilitats de reelecció passen per la seva visibilitat i pel fet que els ciutadans els identifiquin amb la solució dels seus problemes quotidians.⁵⁰ Els funcionaris, per la seva banda, tampoc no hi simpatitzen, ja que per a ells aquests mètodes posen en dubte la funcionalitat del coneixement expert i especialitzat. Això explicaria, en molts casos, que no hi hagi una estratègia de promoció formal de la participació, malgrat que aquest factor és reconegut com un dels que més estimularien la participació, ja que les iniciatives participatives duraran tant com es mantinguin l'interès o la dedicació del líder polític, mentre hi hagi una dotació feble de recursos i una influència escassa en les decisions finals, amb la frustració ciutadana consegüent.
- Independentment de l'actitud general de les autoritats locals envers les iniciatives de participació, la majoria admeten que hi ha circumstàncies en les quals poden ser inapropiades. Per exemple, quan hi ha un compromís electoral clar que podria modificar-se mitjançant una consulta, quan no hi ha alternatives reals d'acció o quan els temes en realitat no són competència de l'autoritat local, quan els temes que cal consultar poden provocar tensions innecessàries entre grups de ciutadans, quan es tracta de temes confidencials o de gestió interna, o quan no hi ha un interès real per part dels ciutadans.

⁴⁸ Paoletti, M., *op. cit.*, 2002, nota 34. Sintomer, Y., *op. cit.*, 2003, a la nota anterior.

⁴⁹ En el cas d'Alemanya, vegeu l'estudi sobre els *Länder* de Renània, Westfàlia i Baden-Württemberg, a Bogumil, J., Holtkamp, L. i Schwarz, G., *op. cit.*, 2003, nota 11.

⁵⁰ Koppenjan, J. F. M., «Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers», *Public Administration*, 78, 2, 2000, pàg. 365-387; Pröhl, M., Sinning, H. i Nährlich, S., *op. cit.*, 2002, nota 27.

Si, des del punt de vista dels analistes, els principals beneficis de la implantació d'estratègies de participació són l'aprenentatge de les autoritats locals i l'educació dels ciutadans, des de la perspectiva de les autoritats locals, els avantatges solen ser, més aviat, la millora dels serveis i del procés de decisió.⁵¹

Les actituds dels ciutadans

Els estudis fets a Europa mostren una voluntat participativa desigual de la majoria dels ciutadans. Fins i tot en els països més entusiastes dels nous mètodes participatius, el nombre de ciutadans inclosos en els processos de participació ciutadana no representa mai un percentatge superior al 10%. Davant una minoria activa creixent, tot i que més interessada en el voluntariat o l'associacionisme que en el govern local, hi ha una altra majoria amb una voluntat participativa escassa. Al Regne Unit es van descobrir cinc motius per a això que es poden extrapolar a d'altres països:

- una imatge negativa de les corporacions locals derivada de la percepció d'uns serveis deficients, impostos elevats, desinterès dels polítics i dels funcionaris locals o excessiva burocratització; potser el cas espanyol en sigui una excepció, o al menys és diferent respecte al Regne Unit, ja que la imatge del govern local a Espanya és, en termes generals, positiva;⁵²
- manca de coneixement de les oportunitats per participar i dels mecanismes disponibles, per la dificultat de fer aquest esforç de manera sostinguda o per manca de facilitats d'accés; en el cas espanyol, el resultat de l'enquesta sobre participació local realitzada pel CIS a finals del 2006 entre gairebé 4.000 persones de diverses ciutats mitjanes (amb una mostra més àmplia per a Albacete, Còrdova, Getafe, Mataró i Vitòria), mostrava que, si s'exclouen els centres cívics, només el 12% han fet ús d'algun altre dels instruments disponibles en els municipis (consells de barri, o districte, Consell Sectorial, Consell de Ciutadans o nucli d'intervenció participativa, pressuposts participatius, centres cívics o centres municipals de barri/districte, Agenda Local 21, Defensor del Ciutadà, associacions de veïns, participació a través d'altres associacions, participació en plens municipals, assemblees veïnals, referèndum, enquestes, atenció al ciutadà - 010, junta de districtes o fòrums);⁵³
- absència o lentitud en la resposta de les autoritats quan se'ls reclama algun aspecte;
- creença que el govern local no pot solucionar els problemes;
- i autopercepció d'una eficàcia política negativa individual o del grup a què es pertany (al Regne Unit, per exemple, els joves, els immigrants, els pares solters).

Tanmateix, s'ha demostrat que, un cop els ciutadans s'involucren en alguna experiència participativa, la majoria reconeixen haver experimentat un enriquiment personal i haver millorat la comprensió dels temes de locals. Sembla clar que els ciutadans es comprometen amb més facilitat en la participació ciutadana si hi reben una invitació formal i si la iniciativa està relacionada amb assumptes que tenen un interès directe per a ells.

⁵¹ Lowndes, V., Pratchett, L. i Stoker, G., *op. cit.*, 1998, nota 29; vegeu també B., «Public Meetings and Democratic Process», *Public Administration Review*, 64, 1, 2004, pàg. 43-54.

⁵² Del Pino, E., *Los ciudadanos y el Estado*, Madrid: INAP.

⁵³ Navarro, C., Font, J. i Cuesta, M., «¿Municipios participativos?: participación política y ciudadana en ciudades medias españolas», Colección Opiniones y Actitudes, CIS, Madrid, 2008.

Una guia de la Fundació *Mitarbeit*⁵⁴ a Alemanya assenyalava altres problemes que són familiars per a tots els qui s'ocupen normalment de promocionar la participació ciutadana a la pràctica:

- La implicació acostuma a aparèixer només quan els ciutadans es consideren afectats de manera personal. Sovint l'interès sorgeix tard, quan els processos de decisió ja han assolit un estadi on les possibilitats d'influir en la decisió són escasses. De vegades, les reunions de ciutadans són molt superficials i poques persones hi prenen la paraula.⁵⁵
- La participació és selectiva socialment. Hi predominen les persones amb professions i estudis superiors, els homes d'una mitjana d'edat entre 30 i 60 anys, els funcionaris, etc. També hi solen tenir sobrerrepresentació els representants dels partits, associacions i esglésies, persones amb un càrrec professional que els permet tenir accés a telèfon, fotocopiadora, fax, ordinador, etc. Per contra, hi són feblement representats els habitants estrangers o els immigrants, els joves, les dones, treballadors de més edat, els sectors de rendes baixes i les persones amb problemes de compatibilitat horària, com ara pares solters o pares de classe treballadora amb nens petits.
- També hi ha una tendència a la segmentació o a la separació dels grups. Es cerca més la confirmació de les opinions pròpies que l'intercanvi amb altres opinions.
- Els ciutadans assenyalen com a causes principals de l'abandonament de l'activitat participativa, el cost pel que fa al temps, que els semblava excessiu (37%), seguit d'altres factors relacionats amb una certa decepció o manca de motivació (26%), per exemple, que no es poguessin complir les expectatives, dificultats amb els funcionaris, problemes al grup o la sensació de sentir-se manipulats o utilitzats.

7. Conclusions

El debat acadèmic entre democràcia representativa i democràcia participativa no s'ha tancat sinó que més aviat s'ha vist superat per les circumstàncies i sembla que s'ha consensuat una posició intermèdia en virtut de la qual es considera que "la salut de la democràcia representativa i de la democràcia participativa estan interrelacionades". Acadèmics i responsables públics admeten que la situació de crisi urbana, les febles actituds ciutadanes o els dèbils índexs de participació activa o passiva són motius suficients per intentar fórmules alternatives de participació. El cert és que, per unes raons o altres, avui hi ha més possibilitats que els ciutadans s'impliquin en el govern local a Europa i no sembla que aquesta situació no sembla sigui únicament una moda.⁵⁶

Tanmateix, els municipis que han impulsat una política de promoció de la implicació ciutadana encara són una minoria i en alguns hi ha matisos importants a l'hora de definir les iniciatives com a "participació autèntica". Efectivament, aquí s'ha demostrat que cal ser cautelós amb els mètodes de participació, que poden comportar certs riscos ja que tenen dificultats per garantir alguns dels principis democràtics més elementals. A més, s'han ressaltat algunes debilitats relacionades no tant amb els mètodes mateixos de participació ciutadana com amb elements més estructurals del govern local o de la cultura política de les elits o els ciutadans.

⁵⁴ Stiftung *Mitarbeit*, *Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Wegweiser Bürgergesellschaft*, editado por el *Bundesministerium des Innern*, Stabsstelle *Moderner Staat – Moderne Verwaltung*, Berlín, 2002.

⁵⁵ Cal tenir en compte que una assemblea de ciutadans amb cent participants hauria de durar més de vuit hores si tots els participants fessin ús de la paraula encara que només fos cinc minuts.

⁵⁶ Font, J. i Blanco, I., *Experiencias de participación ciudadana: Polis, la ciudad participativa: Participar en los municipios: ¿Quién?, ¿Cómo? y ¿Por qué?*, *Papers de Participació Ciutadana*, 9, Diputació de Barcelona, 2006.

Les afirmacions anteriors possiblement condueixen al pessimisme. Cal considerar, però, que una bona part d'aquests elements de cautela són el fruit d'una experiència creixent i que cada vegada és més possible cercar solucions que contribueixin a neutralitzar aquestes debilitats. L'experimentació en contextos diversos en un període de temps que ja comença a ser considerable ha de permetre extreure el potencial d'aquestes iniciatives per garantir els principis democràtics o per convertir-se en una participació autèntica.

Resum

En els darrers anys, el reconeixement dels defectes de la democràcia representativa i la intensificació de la posada en pràctica de noves experiències participatives, especialment en l'àmbit local, no han tancat el debat sobre com millorar les democràcies. Fins i tot els més entusiastes de les virtuts de les noves pràctiques participatives també són capaços de reconèixer-ne els defectes. Si, entre les virtuts, se'n poden reconèixer algunes, com ara l'efecte sobre la millora de la qualitat dels serveis públics o l'enriquiment de la democràcia local gràcies, per exemple, al fet que posen a disposició dels ciutadans un ampli catàleg d'instruments participatius, del costat dels defectes es critica principalment el fet que la majoria dels mètodes participatius no impliquen el que s'anomena una *participació autèntica*. Tot i això, el desenvolupament creixent d'aquests instruments i la seva anàlisi, cada vegada més detallada, fan que puguem ser optimistes pel que fa a la millora d'aquestes iniciatives. En aquest article, es vol il·lustrar aquest argument mitjançant l'anàlisi de les experiències participatives posades en marxa pels governs locals d'Alemanya, França, el Regne Unit i Espanya en les darreres dècades.

Paraules clau: participació ciutadana, governs locals, polítiques de promoció de la participació.