

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL NIVEL LOCAL: DEBATES Y EXPERIENCIAS EN EUROPA

César Colino*

Eloísa del Pino**

Sumario

1. Introducción: el continuo debate entre democracia representativa o democracia participativa
2. El nuevo debate sobre el significado de la auténtica participación
3. La realidad del gobierno local en el debate y la práctica sobre la democracia: ¿hacia la auténtica participación?
4. Las reformas recientes del gobierno local en Europa
5. Tipos y uso real de los mecanismos participativos
6. La voz de la experiencia: obstáculos y facilitadores de la participación según la práctica de cuatro países
7. Conclusiones

* César Colino, profesor asociado de ciencia política, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UNED, c/ Obispo Trejo s/n, 28040 Madrid, ccolino@poli.uned.es.

** Eloísa del Pino, científica titular, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, c/Albasanz, 26-28, 3ª planta, módulo D, 28037 Madrid, eloisa.delpino@cchs.csic.es. Los autores desean agradecer las sugerencias realizadas por los evaluadores anónimos.

Artículo recibido el 9.06.2008. Evaluación: 7.07.2008. Fecha de aceptación de la versión final: 30.07.2008.

1. Introducción: el continuo debate entre democracia representativa y democracia participativa

Como bien ha resaltado Ralf Dahrendorf, la crisis parece el estado natural de la democracia. En lo que respecta a la democracia representativa, se suele citar como expresión de esa crisis la falta de calidad, la pobre relación entre gobernantes y ciudadanos más allá de los procesos electorales, la erosión de la confianza en los representantes y la escasa excelencia de los mismos o su excesiva simplificación de las distintas posiciones, entre otros¹. La crisis de la democracia representativa, según Rosanvallon (2007), reflejada a veces en su incapacidad para incluir la voz de los ciudadanos, habría dado lugar, especialmente en los últimos años, a la contrademocracia, con manifestaciones que llegan a ser incluso patológicas como el populismo o la antipolítica. Para muchos, quizá, la promoción de viejas y nuevas formas de democracia participativa podría venir a paliar este déficit que no logra impedir la democracia representativa².

Los últimos años han puesto de manifiesto un renovado interés por la participación ciudadana especialmente en el nivel local de gobierno de algunos países como el Reino Unido, Francia, España, Alemania, Italia y Holanda. El reconocimiento de los defectos de la democracia representativa y la intensificación de la puesta en práctica de nuevas experiencias participativas en el ámbito local, no ha hecho desaparecer el debate clásico sobre la tensión o complementariedad entre ambos tipos de democracia³. En numerosas ocasiones, quienes recomiendan mirar con precaución a las prácticas participativas, no siempre, ni necesariamente, están en contra de la democracia participativa. Aun así insisten en reclamar primero un esfuerzo de mejora de la representación, al creer que ésta es una manera superior de garantizar el viejo ideal democrático en las sociedades complejas.

En opinión de los defensores de la democracia representativa, antes de darse por vencidos, deberían agotarse otras posibilidades tratando de corregir los defectos que permiten afirmar que ésta, en este caso en los gobiernos locales, está en crisis. En muchos lugares se han tratado de reforzar los mecanismos electora-

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

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

3. Véase una síntesis del debate clásico en Molina, I. y Zafra, M., «Recensión de varios libros sobre participación», en *Revista Española de Ciencia Política*, 7, 2002, p. 185-202. Véase también Colino, C.

les haciendo, como en el caso del Reino Unido, los procedimientos de votación más atractivos (voto de fin de semana, voto postal para todo el mundo, televoto o la posibilidad de votar en las tiendas locales). Sin embargo, no se ha logrado establecer una clara correlación entre ellos y el incremento de la participación electoral. En algunos países se ha intentado fortalecer la democracia representativa por la vía de otorgar más protagonismo al gobierno local. Se han propuesto medidas como rediseñar las corporaciones locales para robustecer la figura del electo, descargándole de la gestión administrativa cotidiana, se ha tratado de redefinir la relación entre la política y la administración, de reforzar el papel de las asambleas locales o de mejorar la selección de los políticos locales, entre otras. Prácticamente en todos los países, existen demandas para conseguir más competencias, financiación y capacidad para los gobiernos locales. Expresiones como «el nuevo localismo», «la segunda descentralización», «la gobernación local», son quizá una muestra de las reivindicaciones en pro del gobierno local más democrático, queriendo con ello decir más participativo y más receptivo a la vez.

La aparente dificultad para cerrar el debate entre la democracia representativa y la democracia participativa, se salda frecuentemente, y quizá en un intento de dejar satisfechos a unos y otros, con la idea de que la democracia participativa es sólo posible como complemento de la democracia representativa o, incluso yendo algo más allá, con la idea de que, como declaraba el experto británico en participación ciudadana J. Stewart en una comparecencia ante el Parlamento, «la salud de la democracia representativa y de la democracia participativa están interrelacionadas»⁴. Así, el ámbito local, con fórmulas revisadas y mecanismos novedosos, constituye en el presente un intento de renovar el funcionamiento de la democracia representativa digno de la atención de académicos y políticos interesados en «repensar» el Estado democrático.

Los defensores de la democracia representativa tienen razones para mostrarse cautos con las experiencias participativas. Las numerosas experiencias

y Del Pino, E., «Esperances, desafiaments i avenços de la democràcia local a Europa. Panoràmica de la participació ciutadana», en *Nous Horitzons*, 170, 2003, p. 15-27. Colino, C. y Del Pino, E., «Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción participativa en los gobiernos locales», en Sosa, J., *Política pública y participación social: visiones alternativas*, México: UNAM- DIVIP, 2006, p. 1-34. Ver también Blondiaux, Loïc, «L'idée de démocratie participative: enjeux, impenses et questions récurrentes» en Bacqué, M. H. y Sintomer, Y., (dirs.), *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris: La Découverte, 2004.

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

y evaluaciones realizadas en los últimos años proporcionan cada vez mayor información e ideas que permiten fortalecer las virtudes de la democracia participativa y tratar de paliar sus debilidades. En este artículo se sostiene, no obstante, que a pesar de los discursos participativistas y ciertas expectativas de renovación democrática creadas, las prácticas de participación que se han extendido sobre todo en los gobiernos locales de Europa quedan en algunos casos lejos de cumplir los estándares mínimos de lo que podría ser una participación auténtica, tendiendo a limitarse a un concepto de participación que la asimila a la consulta y que concibe al ciudadano tan sólo como cliente o usuario.

Esta idea se trata de sustentar mediante el análisis del fenómeno de la democracia participativa emergente en el nivel local en Alemania, España, Francia y Reino Unido desde principios de los años 90 hasta la actualidad⁵. En el apartado siguiente se examina el concepto de «auténtica participación». Después se analizan las reformas de los gobiernos locales y se valoran los mecanismos participativos puestos en marcha en los últimos años tratando de ver cuáles de ellos son mecanismos de auténtica participación y cuál es su grado de utilización. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

2. El nuevo debate sobre el significado de la auténtica participación

Posiblemente las virtudes de la democracia participativa no son suficientes para convencer a los partidarios de la democracia representativa de que aquella sea en realidad una buena alternativa para resolver los problemas de ésta. Sin embargo, sea como fuere, muchos gobiernos locales por toda Europa, grandes y pequeños, urbanos y rurales, usualmente impulsados por alcaldes o funcionarios emprendedores, atentos a las innovaciones en otros municipios pioneros extranjeros o nacionales, han explorado la vía de crear o usar nuevos instrumentos, de dar un nuevo sentido a los mecanismos existentes a la hora de adoptar ciertas decisiones, o de establecer bases estables e institucionalizadas para consultar o cogestionar asuntos locales con los ciudadanos. Además de algunos académicos, muchos políticos locales europeos están convencidos de la necesidad de hacer algo más, en interés del propio municipio y sus ciudadanos, de la mejora de los servicios, de su propia reelección, prestigio y popularidad, a veces

5. Se hace referencia a estos casos por su propia relevancia y por ser los directamente estudiados por los autores, sin que eso signifique que otros casos como Italia u Holanda sean menos interesantes o relevantes.

movidos por la dificultad en la adopción de algunas decisiones o por la creciente capacidad de los ciudadanos para hacer oír su protesta.

En general, entre estos actores parece haberse extendido el presupuesto básico de que la participación ciudadana es un recurso importante que puede proporcionar al menos tres tipos de beneficios⁶. Desde un punto de vista funcional se resalta la co-responsabilización ciudadana con las autoridades locales en distintas tareas sociales –como la gestión de piscinas, museos o centros cívicos–, que puede tener una incidencia positiva en el empleo y que puede suponer un ahorro en las funciones de organización y gestión del sector público. Las iniciativas participativas generarían también beneficios sociales, siendo un mecanismo para la generación de capital social y sirviendo, por tanto, como contrapeso a ciertas tendencias anticívicas o al excesivo individualismo, a través de la generación y potenciación de la idea de comunidad. Finalmente, entre los beneficios políticos se destaca su potencial educativo, el fortalecimiento de la cooperación y del esfuerzo por definir el interés común.

Las experiencias participativas, sin embargo, están lejos de ser homogéneas como se podrá ver más adelante. En cada experiencia concreta subyace una o varias concepciones de la participación –como compromiso cívico, como contribución al logro de más democracia, como refuerzo del capital social y la cohesión social, como instrumento administrativo de mejora de los servicios e incluso como descarga de los presupuestos municipales–. Para algunos, la participación es el mero intercambio de información, ascendente o descendente, o cualquier consulta de los ciudadanos; para otros no se puede hablar de tal sin la concertación y diálogo, o la co-gestión o co-producción de los servicios; y aun para otros, las iniciativas de participación son simple política de imagen y legitimación de la acción política, y no será auténtica participación nada más que aquella donde los ciudadanos comparten un poder delegado para adoptar las decisiones colectivas que les afectan.

El incremento de las oportunidades ciudadanas para intervenir en algún grado en los asuntos locales, no significa que siempre estas posibilidades puedan calificarse de «auténtica participación»⁷. Para algunos, sólo podría hablar-

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

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

se de auténtica participación cuando existe un estilo de interacción colaborativo y de confianza, con un proceso administrativo visible, abierto y dinámico, en que la participación es buscada incluso antes de que la agenda haya sido establecida, el ciudadano es considerado un socio o copropietario y no como un participante desigual y la decisión surge como resultado de la discusión, con igual oportunidad para todos de tomar parte en ella e influir en el resultado (Cuadro 1).

Cuadro 1. Comparación entre la participación auténtica y la participación no-auténtica

Estilo de interacción	Conflictivo	De colaboración
La participación es buscada...	Después de que la agenda ha sido establecida y las decisiones adoptadas	Temprano; antes de que la agenda se haya establecido
Papel del administrador	Técnico experto/ gestor	Técnico colaborador/ gobernante
Habilidades administrativas necesarias	Técnicas/ de gestión	Técnicas, habilidades interpersonales, de discurso, de facilitación
Papel del ciudadano	Participante desigual	Socio
Habilidades de ciudadanía necesarias	Ninguna	Cívicas, participativas, de discurso
Enfoque hacia el otro	Desconfianza	Confianza
Proceso administrativo	Estático, invisible, cerrado	Dinámico, visible, abierto
Opciones ciudadanas	Reactivas	Proactivas o reactivas
Resultados del administrador	Decisión	Proceso
Tiempo de la decisión	Frecuentemente implica volver atrás y rehacer; basada en la reacción ciudadana	Usualmente no requiere cambios porque los ciudadanos han sido implicados a lo largo del proceso; puede llevar menos tiempo alcanzar una decisión que mediante el proceso tradicional
Quién adopta la decisión	Por el administrador/ político y/o proceso administrativo quizá en consulta con los ciudadanos	Surge como resultado de la discusión; igual oportunidad para todos de entrar en la discusión e influir en el resultado

Fuente: *op. cit.* en la nota 7.

Aunque hay mecanismos institucionales en la democracia representativa que permiten cierta participación en las fases de control e implementación de las decisiones, el papel del ciudadano como elector o soberano se suele limitar tradicionalmente a los procesos de formulación o decisión de las políticas. Este papel ha sido potenciado en los años 90 en algunos países europeos mediante la reforma de las leyes locales u otras reformas políticas o funcionales, que han permitido el fortalecimiento de procedimientos de democracia directa como los referéndums, o la posibilidad de elección directa del alcalde. Sin embargo, en el ámbito de las reformas administrativas del gobierno local, este papel del ciudadano ha sido el menos atendido y frecuentemente reducido al de cliente. La verdadera participación implicaría, sin embargo, un compromiso más amplio con el ciudadano.

3. La realidad del gobierno local en el debate y la práctica sobre la democracia: ¿hacia la auténtica participación?

La mayor parte de los gobiernos locales europeos se hallan, desde hace al menos tres decenios, inmersos en continuos procesos de reforma, que por su intensidad y extensión se han potenciado a partir de mediados de los años noventa⁸. Los objetivos que se han perseguido con estas reformas pueden sintetizarse en dos: por un lado, lograr la eficiencia, la eficacia y la calidad de las estructuras administrativas locales y sus resultados, y, por otro, conseguir el enriquecimiento de la democracia local, normalmente en forma de mayor inclusividad y acceso de los ciudadanos a las decisiones públicas que les afectan⁹.

Por un lado, el diagnóstico de crisis en la gestión burocrática jerárquica tradicional parece haber llevado a los gobiernos locales europeos a plantearse nuevas reformas administrativas¹⁰. De este modo, frente a la idea del ciudadano como administrado aparece la del ciudadano como cliente, frente a las limitaciones presupuestarias y financieras impuestas por la escasez presupuestaria se

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

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

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

sugieren reformas que persiguen la eficacia, la calidad y al mismo tiempo el recorte del gasto público en línea con lo que proclaman los valores de la llamada *nueva gestión pública* (NGP); todo ello, en un contexto que favorece la llamada *gobernación relacional, cooperativa o en red* (*governance*).

Por otro lado, un diagnóstico más de carácter socio-político parece ser el responsable del surgimiento de otro tipo de reformas que pueden denominarse políticas (Cuadro 2). En general, al diagnóstico de una cierta crisis de la democracia representativa y desafección política locales se llega por la identificación de ciertos síntomas como son: la crisis de las instituciones sociales tradicionales donde se ejercía la implicación cívica y los derechos políticos (familia, Iglesia, partidos, sindicatos), que resultan ahora demasiado jerárquicas y burocráticas en un contexto de valores postmaterialistas¹¹; los índices descendentes de participación electoral en el nivel local (en Francia, por ejemplo, la abstención electoral municipal, al igual que en otras elecciones y países, ha aumentado, pasando de 1983 a 2001 del 22 al 33 por ciento¹²); una baja tasa de afiliación política e incluso decreciente a partidos u otras organizaciones representativas de intereses (Alemania y España); la dificultad en reclutar a elites políticas locales; un bajo interés ciudadano por la política local; y una escasa utilización de los instrumentos formales puestos a su disposición para intervenir en la vida pública local.

En Francia especialmente, a este diagnóstico de crisis de la democracia representativa debe sumársele la percepción de deterioro de la cohesión social derivado del desempleo y las crisis económica y urbana en los 80. En este país y en Alemania, la presión de grupos, quizá no excesivamente grandes, pero que sí contaban con una gran fuerza intelectual y política, hizo imposible en un momento determinado no incluir el asunto de la participación en los programas

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, monográfico sobre 'Décentralisation, Etat et Territoires', 2003, p. 73-79. Goldsmith, M., «Renouveau démocratique et participation locale», en Hoffmann-Martinot, V. y Sorbets, C. (dir.), *Démocraties locales en changement*, París: Pedone, 2004, p. 17-43. Rasera, M., *La démocratie locale*, París: Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, EJA, 2002. Sobre el caso español, y en especial Cataluña, puede verse Blanco, I., «La desafección 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.

Cuadro 2. Diagnósticos que están detrás de las iniciativas de participación ciudadana de los años 90 en adelante

	Diagnósticos	Remedios
Francia	<ul style="list-style-type: none"> -Deterioro del «vínculo» y la cohesión social, la exclusión la participación ciudadana derivados del desempleo y las crisis económica y urbana en los 80 -Crisis de la democracia representativa en general percibida desde mediados de los 90 -Cierta necesidad de modernización burocrática en los 90 	<ul style="list-style-type: none"> -Necesidad de una política específica para ciudades, regeneración urbana, reforzar la cohesión social en el territorio, implicación del ciudadano; la <i>politique de la ville</i> a partir de los 90 -Refuerzo de la democracia participativa -Descentralización, participación de usuarios
Alemania	<ul style="list-style-type: none"> -Crisis de la democracia representativa (mediados de los 90) -Ineficiencia burocrática 	<ul style="list-style-type: none"> -Cambio en las estructuras políticas locales -Actualización legal de los instrumentos existentes, muchos de ellos todavía no existían en otros países
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> -Crisis de la democracia representativa en el nivel local mediados de los 90 -Debilitamiento de la capacidad de gobernación de los gobiernos locales -Ineficiencia burocrática en los 70, 80 y 90 	<ul style="list-style-type: none"> -Buscar nuevas formas de relación con el ciudadano y legitimar su acción desde la segunda mitad de los 90 -Sucesivas leyes del gobierno local y libros blancos sobre el deber de consulta -Cambio en las estructuras políticas locales
España	<ul style="list-style-type: none"> -Crisis de la democracia representativa (mediados de los 90) -Deterioro del vínculo social desde finales de los 90 -Ineficiencia burocrática 	<ul style="list-style-type: none"> -En la escasa preocupación hasta la ley de 2003 -Enorme variedad entre los Ayuntamientos: en algunos se ha creado una concejalía, en otros no existe ninguna iniciativa -Dos direcciones generales de participación en CCAA

Fuente: elaboración propia

electorales¹³. En este ámbito político, el objetivo perseguido ha sido la revitalización de la democracia local, lo cual se ha abordado mediante la puesta en marcha de iniciativas participativas que, en principio y en general, se presentan como un complemento de la democracia representativa.

La persecución por parte de los gobiernos locales de los dos objetivos anteriores, el de la eficacia y el de la revitalización de la democracia, ha incluido algunas iniciativas de implicación ciudadana. Debe distinguirse, sin embargo, si el énfasis recae en la necesidad de incorporar la opinión del ciudadano de cara a mejorar la eficacia y calidad de los servicios o en la urgencia de involucrarles para enriquecer la vida democrática. En estos casos el papel del ciudadano es muy diferente: en el primer caso es un consumidor o cliente de servicios públicos y en el segundo se acercaría más al de sujeto activo de derechos y deberes políticos. Mientras para algunos, cualquier iniciativa que implique contar con la opinión ciudadana más allá de los procesos electorales debe ser bienvenida, los críticos señalan con razón que la mayoría de estas propuestas no son auténtica participación, convierten al ciudadano en un cliente pasivo de las administraciones y en la mayor parte de los casos quedan sólo en el terreno de los discursos¹⁴. El repaso a las distintas iniciativas adoptadas en los países objeto de estudio puede ayudar a entender estos matices.

4. Las reformas recientes del gobierno local en Europa

En el Reino Unido, algunos de los métodos supuestamente participativos están estrechamente vinculados al principio del *Best Value* introducido en 1999. Según este principio se debe ofrecer el mejor servicio en términos de coste y calidad en comparación con lo que ofrecen otras autoridades o el sector privado, de la manera más eficaz y eficiente posible, siendo responsables con los ciudadanos y los intereses nacionales. Se establece el deber para las autoridades de consultar a los contribuyentes, los usuarios de los servicios y aquellos que tengan un inte-

13. Blatrix, C., «The Changing French Democracy. Patchwork Participatory Democracy and its Impact on Political Participation»; ponencia en ECPR-Joint Session, Workshop «Bringing Citizens Back In-Participatory Democracy and Political Participation», Edimburgo, 2003.

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

rés en juego en el área de jurisdicción local. Otras iniciativas laboristas van más allá de las propuestas de los anteriores gobiernos conservadores, que identificaban la implicación ciudadana con la evaluación de la calidad de los servicios a través de encuestas de satisfacción y de las cartas de servicios¹⁵. La esencia de las propuestas laboristas se recogió en el Libro Blanco *Modern Local Government: In Touch with the People*, en 1998, donde se establecía una estrategia de reforma del gobierno local para un plazo de diez años y cuyo desarrollo ha dado lugar a varias Leyes del Gobierno Local.

La Ley del Gobierno Local de 2000 introdujo la necesidad de reestructurar el gobierno local para favorecer la responsabilidad de los electos en su relación con los ciudadanos. Las autoridades locales deben adoptar uno de entre cuatro modelos para su gestión ejecutiva y si deciden una posible fórmula que implica la elección directa del alcalde deben someter esta idea a un referéndum local. En general, se estimula una nueva cultura de apertura y de fortalecimiento de los lazos con los ciudadanos, con el sector privado y las organizaciones voluntarias. Se espera de las autoridades locales que realicen consultas sobre temas de servicios y políticas públicas concretas, pero también acerca de cuestiones que afectan al desarrollo estratégico de la comunidad. Estas iniciativas se han visto reforzadas en los sucesivos Libros Blancos.

En Alemania, a finales de los años 90, la escasez presupuestaria en todos los niveles de gobierno determinó una creciente preocupación por la eficiencia. La *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*, formuló el denominado *Neue Steuerungsmodell*. De forma similar a la más conocida Nueva Gestión Pública, y aunque con impacto desigual en el país, esta versión alemana promueve la aplicación de los conceptos y técnicas propios del sector privado y, especialmente, la filosofía del ciudadano como cliente¹⁶. Estas medidas han sido

15. Needham, C., «Consultation: A Cure for Local Government», *Parliamentary Affairs*, 55, 2002, p. 699-714; Chandler, J. A., *Local Government Today*, Manchester; Manchester University Press, 2001. Loughlin, J., «The United Kingdom: From Hypercentralization to Devolution» en Loughlin, J., Aja, E., Bullmann, U., Hendriks, F., Lidström, A., y Sæller, D.-L., *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford: Oxford University Press, 2, 2001, p. 37-60; Pratchett, L., «Local Government: From Modernization to Consolidation», *Parliamentary Affairs*, 55: 2002, p. 331-346; Stoker, G., «New Labour and Local Governance in Britain» en Caulfield, J., y Larsen, H. O. (eds.), *Local Government at the millennium*. Opladen, Lesle + Budrich, 2002, p. 27 a 44.

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

criticadas por la probabilidad de que consigan el efecto contrario de vaciamiento y despolitización del nivel local, así como una erosión de la responsabilidad o *accountability*¹⁷.

Los años 80 se caracterizaron en Alemania por lo que Hesse ha llamado «la renovación de la política desde abajo», estrategias a pequeña escala, de descentralización, participativas y comunicativas. En los años 90, junto a las reformas impulsoras de la eficiencia, se produjo un vivo debate y se desarrolló una intensa actividad legislativa encaminada a la introducción de nuevas medidas fortalecedoras de la democracia local. Se han robustecido las estructuras políticas en los ayuntamientos. Además de introducirse los referéndums locales en todos los *Länder*, se ha propuesto la elección directa del alcalde.

En España, durante la década de los años 80, existió en los gobiernos locales una preocupación intensa por la satisfacción de las necesidades ciudadanas en términos cuantitativos. Las asociaciones locales procedentes de los movimientos predemocráticos continuaron funcionando con cierta inercia pero sin peso efectivo, entre otras razones porque algunos de sus líderes pasaron a ocupar puestos públicos¹⁸. Entre finales de los 80 y la primera mitad de los 90, las iniciativas locales giraron en torno a la desaceleración del crecimiento en la producción de servicios públicos y comienza la obsesión gerencial dirigida al logro de la eficacia y la calidad de los servicios.

Font y Gomà identifican un tercer periodo que denominan de repolitización e innovación democrática, a partir de 1995, tendencia que en algunos municipios europeos se había iniciado unos años antes. En esta fase, los entes locales tratan de superar una visión demasiado gerencialista de la participación a través de mecanismos importados del sector privado. En 1999 bajo la denominación de «Medidas para el desarrollo del Gobierno Local», se introducían modificaciones referidas a la convocatoria automática de los plenos, la introducción de la cuestión de confianza, el reforzamiento de las actividades de control

17. Wollmann, H., «German Local Government under the Impact of NPM Modernization and New Direct Democratic Citizen Rights», Ponencia en la Conferencia Internacional «Reforming Local Government», Stuttgart, 2002.

18. Font, J. y Gomà, R., «La participación ciudadana en la política local» en CECS ed. *Informe España 2000*, Madrid: Fundación Encuentro, 1999, p. 311-355. Para los municipios catalanes véase Brugué, Q. «Nuevos Ayuntamientos, concejales diferentes; del Gobierno de las instituciones al gobierno de las redes». *Revista Española de Ciencia Política*, 7, 2002, p. 185-202.

político o el establecimiento de comisiones informativas obligatorias¹⁹. La Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local aprobada en diciembre de 2003 también incorporó algunas disposiciones para regular la participación ciudadana en los reglamentos orgánicos donde se determinen sus procedimientos y mecanismos, el uso de las nuevas tecnologías para facilitar los trámites administrativos y la participación o la introducción en la legislación sobre régimen local de las iniciativas ciudadanas como un instrumento participativo. Asimismo, crea el Consejo Social de la ciudad en los llamados «municipios de gran población» como un mecanismo participativo de carácter consultivo de las principales organizaciones económicas y sociales, centrado sobre todo en el desarrollo local y la planificación estratégica urbana. En el ámbito organizativo se crea la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones que está formada por todos los grupos del Pleno y debe garantizar la participación de los ciudadanos y la defensa de sus derechos²⁰.

Desde entonces, la Comisión Ejecutiva de la FEMP ha elaborado un reglamento tipo de participación ciudadana. En diciembre de 2006 la Comisión Ejecutiva de la FEMP aprobó la Agenda Local de la Participación (ALAPAR)²¹. La Agenda contiene 45 líneas de actuación. Diecinueve de ellas están relacionadas con la organización municipal para dotar de más eficacia a las políticas de participación; seis están vinculadas al fortalecimiento de las asociaciones, la red asociativa del municipio y su capacidad de intervención social; las siguientes siete líneas se dirigen a capacitar a la ciudadanía para el ejercicio del derecho a la participación y/o su implicación en asociaciones ciudadanas; también se recogen cuatro líneas tendentes a reforzar el papel estructurador de la comunidad a través de los equipamientos y servicios de proximidad; otras cuatro líneas de actuación se centran en el ámbito de la evaluación para la mejora de la calidad democrática; y finalmente, las cuatro últimas líneas están dirigidas a la coordinación con los gobiernos autonómicos y el gobierno central para el fomento del derecho a la participación y el desarrollo de procesos participativos. La Agenda también recoge las tareas a desarrollar para su implementación.

19. Cicuéndez, R., «El pacto local: ¿Medidas para el desarrollo del gobierno local?», *Cuadernos de Gobierno y Administración*, 3-4, 2003, p. 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*, Valencia, 2004.

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

Francia ha visto en los años 90 un resurgimiento participativo en los asuntos públicos que se extiende hasta el momento actual. Se ha producido un reconocimiento formal a través de la legislación de algunos de los mecanismos participativos que vienen utilizándose desde hace décadas. Independientemente de los resultados prácticos de esta reforma participativa, la formalización de tales prácticas ha contribuido a asentar su existencia y a ampliar su campo de actuación, aumentando su visibilidad y su legitimidad²². Desde la *Loi Defferre* de 1982, relativa a los derechos y libertades de los municipios, las provincias y las regiones y otras normas ulteriores (por ejemplo en 1983, la *Loi Bouchardeau*), se ha tratado de precisar «el desarrollo de la participación de los ciudadanos». En la década de los 90 aparece en el derecho positivo la noción de «democracia local»²³. La preocupación específica por la crisis urbana y sus efectos se reflejan en la *politique de la ville* (PV) de los años 80 que, implementada mediante la acción coordinada de las autoridades estatales y locales, busca la integración en la ciudad de los barrios más deteriorados como una medida de lucha contra la exclusión. Años de trabajo y experimentación en los vecindarios franceses se concretaron en la *Loi d'orientation sur la ville* de 1991. Ésta introduce, entre otros, los procedimientos de información y consulta antes de realizar cualquier operación a través de la que «se modifiquen esencialmente las condiciones de vida de los habitantes de los barrios». En el marco de la *politique de la ville*, la participación ha sido un elemento clave y su influencia puede ser calificada de decisiva para el surgimiento del contexto participativo de los 90²⁴.

La norma que en la década de los 90 ha resultado más significativa en este sentido es la *Loi* del 6 febrero de 1992, relativa a la administración territorial de la República. En ella se instauraron las comisiones consultivas de los servicios públicos locales, para que los usuarios pudieran expresarse, lo cual, sin embargo, no supuso cuestionamiento alguno de las prerrogativas de las autoridades municipales. También pone al día los instrumentos tradicionales de información y comunicación con los ciudadanos. La ley reconoce la facultad de los con-

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

23. Raséra, 2002, *op. cit.* nota 13.

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

sejos municipales y de los órganos deliberativos de los establecimientos públicos de cooperación intercomunal de crear los *comités consultatifs* para cualquier asunto de interés municipal o intermunicipal concerniente a todo o una parte del territorio del municipio, los *conseils de jeunes* o *conseils d'anciens*, por ejemplo. También es de destacar, en 1995, la *Loi Barnier* que crea la CNDP (*Commission Nationale du debat public*), que en 2002 se convierte en una autoridad administrativa independiente e incrementa sus competencias. La Ley de Democracia de Proximidad de febrero de 2002 (*Loi Vaillant*) ha sido un hito muy relevante al establecer la obligatoriedad de los Consejos de Barrio o distrito –*Conseils de quartier*–, de tipo consultivo en todas las ciudades de más 20.000 habitantes. En 2003 una Ley Orgánica reguló el referéndum local para la consulta a los electores sobre temas locales, que es vinculante bajo determinadas circunstancias. En 2004 se creó mediante decreto el *Observatoire Parisien de la Démocratie Local* en el Ayuntamiento.

Especial mención merece el reforzamiento de las instituciones tradicionales de democracia directa. En la mayoría de los países se ha tratado de fomentar, con más o menos éxito, la utilización de los referéndums. Hay que decir que, en general, es difícil calificar a este instrumento como de verdadera democracia directa (por no ser propuesto a iniciativa de los ciudadanos, por no ser decisorio o por tener que cumplir unas condiciones demasiado estrictas). En Portugal, Alemania, Italia, Bélgica o Países Bajos los ciudadanos pueden conseguir la celebración de un referéndum. Sin embargo en España o Suecia la iniciativa se reserva a los electos. En Alemania, Portugal y Francia son decisorios, pero no en el resto de los países. En Reino Unido se ha tratado de fomentar el uso de los referéndums locales, pero sigue siendo un método escasamente utilizado como se verá más adelante. En Alemania se han introducido los referéndums locales –*Bürgerbegehren* y *Bürgerentscheid*– en todos los *Länder*. En España, las posibilidades abiertas por la legislación sobre referéndum no han sido apenas empleadas por los gobiernos locales.

Parece que la búsqueda de la eficacia y la calidad y/o del fortalecimiento democrático ha contribuido a ampliar las posibilidades de implicación ciudadana en los gobiernos locales europeos. Más arriba se dudaba si todas estas iniciativas podrían calificarse de auténtica participación. Es interesante destacar cómo algunos autores han cuestionado el hecho de que la formalización legislativa de las prácticas participativas pueda sustituir a la voluntad y la cultura de participar. Sin embargo, algunas investigaciones han concluido que, aunque el capital

social existente, la cultura de las autoridades locales y otros factores son relevantes, el grado de apertura del sistema político local y las posibilidades institucionales que ofrece son decisivos²⁵. Además, es quizá sobre ellas sobre las que más se puede actuar. En resumen, puede decirse que en todos los países se han adoptado algunas medidas para el fomento de la participación y que éstas medidas se han intensificado en los años 90 (véase Cuadro 3).

Además de las iniciativas de promoción de la participación en las legislaciones estatales, no puede dejar de mencionarse cómo en los diferentes países y algunas organizaciones internacionales o supranacionales, se empieza a apreciar un interés por promover la participación en diferentes grados, reflejado recientemente en recomendaciones como las realizadas por el Consejo de Europa o el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa. Existen también diversos programas europeos o internacionales con esta finalidad (Agenda Local 21, Programa Urban, Ciudades Sociales).

Por su lado, otras instituciones públicas o privadas comienzan a promover concursos, premios y la acumulación de buenas prácticas que lleven a los municipios a experimentar con nuevas fórmulas participativas. Pueden destacarse en el Reino Unido los premios del Institute for Public Policy Research (IPPR)/ *The Guardian*, llamados *Public Involvement Awards*, y en Alemania los de la Fundación Bertelsmann y la Asociación Aktive Bürgerschaft. Las asociaciones y redes de municipios nacionales e internacionales –por ejemplo la Red Civitas de municipios orientados al ciudadano de la Fundación Bertelsmann en Alemania²⁶ o el Observatorio Internacional de la democracia participativa– han desempeñado también un papel importante, en parte a través de Internet y de conferencias anuales, en la difusión e intercambio de estas experiencias y en el asesoramiento municipal. También, distintos *think tanks* y universidades han iniciado proyectos de investigación, lo que ha incrementado la reflexión académica y el debate político.

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

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

Cuadro 3. Medidas para el refuerzo de la participación ciudadana

	Francia	Alemania	Reino Unido	España
Se han reforzado los mecanismos tradicionales de información y participación	Sí	Sí	Sí	Sí
Reforma en las estructuras políticas locales	Sí	Sí	Sí	Se debate
Nueva ley electoral	Se debate	Sí	Sí	No
Democracia directa: Referéndums Locales (cambios que hayan favorecido la situación respecto al pasado)	Sí	Sí	Sí	Muy limitado
Creación de comisiones de estudio, órganos nacionales, libros blancos	Sí	Sí	Sí	Sí, con modestia
Formalización de (nuevos) instrumentos participativos o refuerzo de los mismos (jurados ciudadanos, conferencias de consenso)	Sí	Sí	Sí	Sí, con modestia
Se ha previsto la utilización de mecanismos de democracia electrónica	Muy limitado	Muy limitado	Muy limitado	Muy limitado

Fuente: elaboración propia

5. Tipos y uso real de los mecanismos participativos

La extensión del discurso a favor de la participación está dando lugar en todos los países a la mejora de los procedimientos tradicionales de relación con los ciudadanos previstos en las distintas legislaciones. La mayoría de estos métodos no habían dejado de ser utilizados. Entre ellos pueden citarse algunos de base individual como la iniciativa popular, el derecho de petición, la acción pública, el ejercicio de acciones por los vecinos, la audiencia en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, la información a los ciudadanos, el derecho de acceso a los registros y a los archivos municipales. Existen también otros mecanismos de base asociativa, que se concretan en órganos territoriales o sectoriales con participación de los ciudadanos. En Alemania, por ejemplo, se habían desarrollado esas posibilidades en las legislaciones sectoriales urbanística o medioambiental, y en los últimos años se multiplicaron los consejos consultivos de base territorial, como los de barrio –*Stadtteilräte*– o los especializados en juventud, mayores, extranjeros, etc. (*Beiräte*).

Junto a estos métodos tradicionales, en su análisis de los instrumentos existentes en Reino Unido, Lowndes, Pratchett y Stoker distinguen otros tres tipos: los que consideran al ciudadano como cliente, los métodos de democracia directa o nuevos métodos de consulta y las innovaciones deliberativas; además se hará referencia aquí a un cuarto grupo de instrumentos que supone la participación ciudadana en la gestión²⁷.

Los métodos basados en el ciudadano como cliente

En estas fórmulas de participación el ciudadano es considerado un consumidor o cliente en la prestación del servicio público. Son los métodos vinculados al enfoque de la gestión de la calidad, cuyo principal objetivo es la mejora de

27. Lowndes, V., Pratchett, L. y Stoker, G., «Trends in Public Participation: Part 1- Local Government Perspectives», *Public Administration*, 79, 1, 2001a, p. 205-222; de los mismos autores, «Trends in Public Participation: Part 2- Citizens' Perspectives», *Public Administration*, 79, 2, 2001b, p. 445-455. En el Reino Unido, los citados profesores, comisionados por el Ministerio de Medio Ambiente, Transportes y Regiones, enviaron en 1997 a las autoridades locales principales un cuestionario a través del cual trataban de explorar la extensión, naturaleza y principales características de las experiencias iniciadas con su liderazgo. Parte de esta investigación fue actualizada en 2001. Sus resultados permiten conocer el grado de utilización de los distintos métodos de participación.

la prestación de un servicio concreto. Este grupo incluye métodos tales como el sistema de quejas y sugerencias, las encuestas de satisfacción y otras encuestas de opinión²⁸.

En las encuestas realizadas en Reino Unido en 1997 y en 2001 se observa como la mayor parte de las autoridades utilizan este tipo de métodos. El sistema de quejas y sugerencias es empleado por alrededor de un 90 por ciento de los entes locales (92 por ciento en 1997 y 86 por ciento en 2001). Las encuestas de satisfacción han experimentado un crecimiento mayor que cualquier otra fórmula (un 88 por ciento en 1997 y 92 por ciento en 2001) debido a los requerimientos del *Best Value* y es previsible que su uso continúe creciendo. En general, tanto estas fórmulas como las tradicionales parecen haber alcanzado sus cuotas máximas, quizá porque se ha incrementado la utilización de otras técnicas más innovadoras. La obligatoriedad del uso de estas técnicas por los gobiernos locales no siempre está teniendo efectos positivos. Los gobiernos locales, ante la falta de recursos y la necesaria periodicidad de las consultas, recurren a métodos que, como la encuesta, son relativamente sencillos de aplicar y analizar, pero que no pueden considerarse como «auténtica participación».

También Alemania, en los años 90, en el contexto de la modernización administrativa trató de convertir a los ciudadanos en clientes. Se diseñaron oficinas ciudadanas (*Bürgerämter*), encuestas de satisfacción (*Kundenbefragungen*), se mejoraron los teléfonos de información y acceso a los decisores y se establecieron *call centres* y los primeros intentos de administración electrónica y en algunos casos se creó la llamada gestión activa de quejas (*Aktiven Beschwerdemanagements*). El método más usado es el de la oficina ciudadana, aunque fueron muy escasas hasta el principio de los años 90, cuando se extendió la idea en algunos proyectos famosos de oficinas ciudadanas en Hagen y Heidelberg. Como ejemplo reconocido puede citarse también el sistema activo de gestión de quejas de Arnsberg (desde 1994), que ha sido implantado en otras ciudades alema-

28. El sistema de quejas y sugerencias puede ser temporal o permanente y puede consistir en impresos o realizarse telefónicamente. Las encuestas de satisfacción pueden tener como objeto un servicio específico o la valoración general del rendimiento local. Las otras encuestas pueden ser usadas para obtener los puntos de vista de los ciudadanos sobre un servicio o un tema específico y, generalmente, son utilizadas para obtener reacciones inmediatas (Lowndes, V., Pratchett, L. y Stoker, G., *Guidance on Enhancing public participation in local government: a research report to the Department of the Environment, Transport and the Regions*, Londres, DETR, 1998).

nas como Seelze, Göttingen y Unna²⁹. Desde mediados de los 90, estos sistemas se extendieron en el contexto del *Neue Steuerungsmodell*, hasta el punto de que casi un 83 por ciento de las ciudades alemanas de más de 50.000 habitantes habían establecido una oficina ciudadana entre los años 1996 y 1997.

En Francia destacan los Agentes de Escucha e Información o Puntos de Información de Servicios Públicos³⁰. Se trata de reunir en un mismo lugar toda la información municipal e, incluso, de otras administraciones, que sea de utilidad para los ciudadanos. Los ciudadanos demandan información y hacen sugerencias que, finalmente, pueden servir a la hora de reformar la administración municipal y en el momento de tomar decisiones. Anualmente se convoca una reunión con los ciudadanos que expresan sus opiniones sobre la calidad del servicio, el funcionamiento municipal y son informados de los proyectos en curso o futuros.

Los métodos de democracia directa o nuevos métodos de consulta

La finalidad de estos métodos no es tanto implicar a los ciudadanos sobre un sector de actuación pública como pedirles opinión acerca de un asunto específico³¹. Las páginas web interactivas eran utilizadas en el Reino Unido por algo más de un 30 por ciento en 1997 y un 52 por ciento en 2001 de los municipios las utilizaba o tenía planes para hacerlo³². También se incluirían aquí los llama-

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

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

31. El referéndum permite votar opciones específicas de política. Los paneles de ciudadanos están formados por una muestra representativa de ciudadanos permanentemente en contacto con la Administración, participando en los debates propuestos. Son útiles para tomar el pulso del público sobre algunos temas que les afectan. Se reúnen periódicamente. En cada reunión se renueva un diez por ciento de sus miembros. Los grupos de discusión reúnen a unos doce ciudadanos para discutir sobre un tema específico. No necesitan ser representativos de la población general y pueden implicar un subgrupo concreto interesado en un asunto específico. Sus discusiones duran unas dos horas. Las páginas web interactivas ofrecen a los ciudadanos la posibilidad de mostrar, a través del correo electrónico, por ejemplo, sus puntos de vista sobre servicios o temas locales. No se trata que la autoridad local ofrezca simplemente información (*Guidance on Enhancing Public Participation*, 1998; Stewart, J., *Innovation in Democratic Practice*, School of Public Policy, University of Birmingham, 1995).

32. Dentro del plan *UK on-line*, las instituciones gubernamentales deben poder ofrecer la posibilidad a los ciudadanos de realizar sus transacciones por Internet desde 2005. Para ello se pusieron en marcha desde campañas de publicidad para popularizar el servicio, hasta la creación de centros de desarrollo y enseñanza de *e-habilidades*.

dos paneles ciudadanos, cuya utilización se incrementó desde un 18 por ciento en 1997 hasta un 71 por ciento en 2001 en el Reino Unido.

Los paneles ciudadanos son una de las iniciativas que más han crecido en los últimos años en los gobiernos locales del Reino. En realidad el Panel Ciudadano es en la práctica una denominación que se utiliza para englobar muy variados métodos de participación ciudadana, sobre todo los orientados al cliente, debido probablemente a la obligatoriedad de la consulta impuesta a los gobiernos locales británicos fruto del *Best Value*. Algunos ejemplos llamativos son los puestos en marcha en Oxford, Birmingham, el llamado *People's Panel*, en Leicester o en Bristol³³.

En el Reino Unido, todas estas iniciativas han experimentado una tendencia creciente desde 1994 y, sin embargo, prácticamente hasta entonces no habían merecido el interés de las autoridades locales. El despegue en la utilización de estos métodos aparece desde el año 1998, sobre todo en *focus groups* (utilizados por un 47 por ciento de las autoridades locales), los paneles ciudadanos y las páginas web interactivas. En esos casos, el número de autoridades locales que los utilizan se ha multiplicado por tres. Estos métodos son utilizados para una gran variedad de servicios en distintas áreas (educación, vivienda, servicios sociales, carreteras, etc.), así como en temas transversales como la Agenda Local 21 y en otros de política de la corporación municipal.

De entre este grupo de métodos es el referéndum el más emblemático a pesar de su escasa utilización en el ámbito local. En el caso español, según una encuesta de la FEMP, solamente entre un 7 y un 9 por ciento de los municipios mayores de 5.000 habitantes han recurrido a este sistema alguna vez³⁴. En el Reino Unido los referéndums, son también el método menos usado y el que ha experimentado un crecimiento menor (10 por ciento en 2001). En el caso francés el

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.

34. Este dato, como otros sobre los municipios españoles que se utilizan en este trabajo, proceden del Departamento de Estudios, Federación Española de Municipios y Provincias, «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 la encuesta Participación ciudadana en los Ayuntamientos, http://www.femp.es/index.php/femp/formaci_n_y_estudios/estudios/trabajos_recientes. La muestra fue de 151 Ayuntamientos españoles. Se administraban dos tipos de cuestionarios, uno para los municipios mayores de 5.000 habitantes y otro para los menores de 5.000.

referéndum tampoco ha sido una institución utilizada frecuentemente³⁵. Entre 1909 y 1971 sólo se celebró un referéndum local en Francia. En enero de 1971 se reconoció legalmente el referéndum municipal, si bien limitando su ejercicio al tema de la fusión de municipios. Entre esa fecha y diciembre de 1993 se celebraron en Francia 202 referéndums municipales, no siendo todos ellos estrictamente legales al no tratar todos sobre la posibilidad de fusionar municipios, aproximadamente en el 0,6 por ciento del total de los municipios. A partir de 1992, se amplió el número de temas que podrían ser tratados y en 1995 y 2003 se corrigieron algunas de sus limitaciones, a pesar de lo cual es una práctica de participación ciudadana poco extendida.

En el caso alemán, los ciudadanos tienen la posibilidad de tomar parte en las decisiones sobre temas concretos en el nivel de los *Länder* y en las ciudades mediante los referéndums (llamados *Bürgerentscheide* en los municipios y *Vol-kentscheide* en el nivel del *Land*). Por otra parte se habla de solicitud de consulta ciudadana (*Bürgerbegehren*) refiriéndose a la iniciativa de unos ciudadanos de celebrar un referéndum. El referéndum supone la votación de los ciudadanos respecto a un tema de política local concreto. Su resultado es vinculante y debe ser ejecutado como si se tratara de una decisión del pleno municipal. Las reglas por las que se celebran las solicitudes de consulta y los referéndums varían bastante entre los diferentes *Länder* y están establecidas en las leyes de régimen local. Se diferencian en los requisitos de una solicitud de consulta, en las firmas necesarias para aprobarse y en el quórum de participación necesario para la aprobación del resultado vinculante (Cuadro 4).

Otros instrumentos de democracia directa incluidos en la mayoría de los *Bundesländer* son la posibilidad de la elección directa del alcalde, así como el voto acumulativo y la posibilidad de elegir a los candidatos de diferentes formaciones políticas en listas abiertas.

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, p. 257-283.

Cuadro 4. Elementos de democracia directa en Alemania por Länder

	Elección directa del alcalde	Solicitudes ciudadanas de Referéndums	Quórum de firmas del resultado	Quórum de aceptación	Voto acumulativo y panachage
Baden-Württemberg	Sí	Sí	5-10%	30%	Sí
Baviera	Sí	Sí	3-10%	10-20%	Sí
Brandenburgo	Sí	Sí	10%	25%	Sí
Hessen	Sí	Sí	10%	25%	Sí
Mecklemburgo-Pomerania Occidental	Sí	Sí	2,5-10%	25%	Sí
Baja Sajonia	Sí	Sí	10%	25%	Sí
Renania del Norte-Westfalia	Sí	Sí	3-10%	20%	No
Renania-Palatinado	Sí	Sí	6-15%	30%	Sí
Sarre	Sí	Sí	5-15%	30%	No
Sajonia	Sí	Sí	15%	25%	Sí
Sajonia-Anhalt	Sí	Sí	6-15%	30%	Sí
Schleswig-Holstein	Sí	Sí	10%	25%	No
Turingia	Sí	Sí	20%	25%	Sí

Fuente: véase nota³⁶

Los métodos deliberativos o basados en el diálogo de base asociativa o de base individual

Con estos métodos se promueve la discusión y reflexión ciudadana sobre temas que les afectan por medio de un proceso deliberativo a través del cual se profundiza en cada asunto y se discute la decisión final. Sin duda el más conocido de los métodos deliberativos es el jurado ciudadano. Los jurados ciudadanos, tam-

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

bién llamados Células de Planificación/ Dictámenes ciudadanos (*Planungszelle*) o, en el caso español, Consejos Ciudadanos o Núcleos de Intervención Participativa (NIP), han sido utilizados en nuestro país especialmente en el País Vasco y Cataluña, donde se han organizado en municipios como Mataró, Corbera, Rubí, Sant Quirze, Calafell, Montornès, Cardedeu, Esparraguera o Granollers³⁷. Un ejemplo de Jurado Ciudadano en el Reino Unido, premiado por el *Institute for Public Policy Research* y *The Guardian* fue en 2000 el Jurado Juvenil de Cambridge. En Alemania se han utilizado con mucha frecuencia para decidir usos de instalaciones municipales, infraestructuras o planificación urbana como en Regensburg o Hannover.

Los fóruns temáticos, aunque pueden tener distintos formatos, suelen consistir en grupos estables con reuniones regulares que se concentran en temas concretos como, por ejemplo, la promoción de la salud o la seguridad, pero en otras ocasiones operan abiertamente. Realizan recomendaciones a las comisiones de la corporación y participan en el proceso de adopción de decisiones. Algunas variantes de estos son los fóruns de interés compartido, los de usuarios de un servicio y los de barrio. Los primeros se centran en la solución de problemas de grupos concretos de ciudadanos como, por ejemplo, los jóvenes o las minorías étnicas; los segundos discuten temas relacionados con la gestión y desarrollo de servicios determinados; los últimos se concentran en las necesidades de un vecindario o área concreta. Las visiones de la comunidad (*visioning exercises*) incluyen un amplio catálogo de instrumentos cuyo propósito es establecer la visión de futuro y el porvenir deseado para la comunidad por sus propios miembros, analizar las oportunidades y amenazas que les separan de este deseo y reflexionar sobre la forma de conseguirlo. Pueden ser utilizados para ejercicios de planificación estratégica o en temas más concretos como la Agenda Local 21.

En el caso británico, muchas autoridades locales utilizan fóruns temáticos y un 45 por ciento utilizan *community planning/needs analysis*. Otros tipos de innovaciones deliberativas, como las fórmulas de visiones comunitarias, la ges-

37. Están formados por una muestra representativa de la población de alrededor de 25 ciudadanos aleatoriamente seleccionados. Durante la semana son liberados de sus obligaciones laborales y tratan de discutir propuestas de solución para un problema determinado mediante discusiones en grupo. Los resultados de sus deliberaciones se resumen en un dictamen ciudadano que se presenta a los decisores como resultado de la deliberación. Una descripción de su funcionamiento y una relación de experiencias significativas en España puede verse en Font, J. y Medina, L., «Consejos Ciudadanos en España: ¿un despilfarro europeo?» en Font, J. (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 153-174; y Font, J. y Blanco, I. «Procedural legitimacy and political trust: the case of citizen juries in Spain», *European Journal of Political Research*, 46, 2007, p. 113-145.

tión de servicios por parte de los usuarios y los jurados ciudadanos son también utilizadas aunque algo menos. Las dos primeras han sido empleadas en alrededor de un 20 por ciento de las corporaciones locales y la última, a pesar de ser una de las más conocidas, sólo en torno al 5 por ciento de ellas en 1997 y un 6 por ciento en 2001. Allí estos métodos comenzaron a desarrollarse entre los años 1994 y 1995. A partir de 1997 todos han experimentado un crecimiento significativo, excepto los jurados ciudadanos, cuya utilización sólo se ha extendido modestamente. Son empleados para una gran variedad de servicios en distintas áreas, aunque quizá de manera más concentrada en las áreas de servicios sociales, educación y vivienda, sectores en los que las autoridades desean una visión más sofisticada de los problemas³⁸.

En el caso francés las iniciativas deliberativas más significativas son los consejos o comités de barrio o distrito, *conseils de quartier*, que han reaparecido durante los años 90 y han sido potenciados a través de la Ley de Democracia de Proximidad de 2002³⁹. Junto a esta iniciativa, que tiene como casos representativos, por ejemplo, el distrito XX de París, se ha creado un Observatorio de la Democracia Local compuesto por sociólogos y filósofos de gran renombre, que pretende evaluar el grado de democracia alcanzado a través de esta iniciativa⁴⁰.

Entre los mecanismos de participación ciudadana de base asociativa en España destacan los Consejos Sectoriales de Entidades, los Consejos Municipales de Barrio y Distrito y los Planes Integrales entre los que fomentan la participación en las fases de formulación y adopción de decisiones y, por último, la gestión asociativa de servicios y centros cívicos entre los que tienen por objeto la participación en la gestión de equipamientos y servicios⁴¹. Aunque existen algunos, la utilización de los Consejos Territoriales es menos frecuente en nuestro

38. El IPPR ha publicado hasta la fecha varias evaluaciones sobre los Jurados Ciudadanos. Puede consultarse por ejemplo el texto de Barnes, M., «Researching Public Participation», en Pratchett, L. (ed.) «Renewing Local Democracy? The Modernisation Agenda in British Local Government», Special Issue, *Local Government Studies*, vol. 25, 4, 1999, p. 60-75; Delap, C. «Jurados Ciudadanos en Reino Unido» en Font, *op. cit.* nota 37, 2001, p. 175-181; Clark, R., *New Democratic Processes*. Londres: Institute for Public Policy Research, 2002.

39. Sobre su origen y potenciación en los últimos años véase Sintomer, Y., «Participatory Democracy and Governance: Local Politics in France», Ponencia para las sesiones conjuntas de ECPR en Grenoble, 2001.

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

41. Font, *op. cit.* nota 37.

país que los mecanismos de carácter sectorial. En este sentido, la encuesta realizada por la FEMP (2002) detectaba cómo en un 35 por ciento de los municipios de más de 10.000 habitantes que respondieron a la encuesta, existen órganos territoriales (de barrio, distrito o núcleo rural) y, a su lado, en la mayoría de ellos (un 59 por ciento) coexisten también órganos de tipo sectorial (consumo, salud, servicios sociales, etc.).

La gestión de servicios por el usuario o la intervención ciudadana en las decisiones de gestión

Es la fórmula que proporciona a los ciudadanos un control directo de la gestión de los servicios y los recursos locales. Estas iniciativas funcionan a través de un comité ejecutivo elegido por un amplio grupo de usuarios⁴². También puede hacerse referencia en este punto a los presupuestos participativos. Seguramente por un efecto emulación de las experiencias de Portoalegre en Brasil o de Christchurch en Nueva Zelanda, con diferentes nombres y peculiaridades (*Bürgerhaushalt*, *enveloppes de quartier*, *budgets participatifs*) se han iniciado en algunos municipios europeos experimentalmente procesos de presupuestos participativos (Francia: Saint-Denis, Morsang sur Orge, Rennes; Reino Unido: Manchester, Salford, Milton-Keynes)⁴³. En el caso español la práctica del presupuesto participativo es reciente y minoritaria, a pesar de lo cual existen algunas experiencias dignas de análisis. En Cataluña, han sido puestas en marcha en Sabadell en 2000 o en Rubí en 2002. Otras experiencias han tenido lugar, por ejemplo, en la provincia y en la ciudad de Córdoba o en Cabezas de San Juan, Albacete o Getafe.

En el caso alemán, en el marco de la Red Municipios del Futuro (formada por 90 municipios y patrocinada por la KGST, la Fundación Bertelsmann y la Fundación Hans-Böckler), una serie de municipios han desarrollado de forma

42. Lowndes, V., Pratchett, L. y Stoker, G., *op. cit.*, 1998. Stewart, J., «De la innovación democrática a la democracia deliberativa» en Font, *op. cit.* nota 37, 2001. Algunos variantes de estos métodos son los talleres de futuro, las visiones inspiradas, espacios abiertos, auditorías sociales. Ejemplos de su uso pueden encontrarse en *New Economics Foundation* (1998). Ejemplos en Alemania son el trabajo comunitario y gestión de barrios (*Gemeinwesenarbeit* y *Quartiersmanagement*), las Conferencias de Consenso (*Konsensuskonferenz*), las Mesas redondas (*Runder Tisch*) o las Conferencias de futuro (*Zukunftskonferenz*).

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

experimental presupuestos participativos. Los pioneros fueron algunos pequeños municipios de la Selva Negra (Blumenberg y Mönchweiler), a los que siguieron otros como Rheinstetten (20.000 habitantes), Emsdetten (35.000 habitantes), Passau (50.000) y Arnsberg (80.000). En 2000, el Ministerio de Interior de Renania del Norte Westfalia junto con la Fundación Bertelsmann desarrolló un proyecto piloto de presupuesto ciudadano municipal (Bürgerhaushalt⁴⁴). Otros ejemplos son: Hamm, Hilden, Monheim, Castrop Rauxel y Vlotho.

La situación descrita demuestra, sin duda, un avance en la promoción de las iniciativas de participación ciudadana y en el intento de innovación de las mismas. Los problemas mencionados y la creciente preocupación por temas como el impacto de la participación o los efectos de los diferentes procedimientos de participación en términos de equidad muestra asimismo una mayor reflexión, lo que tiene como aspecto positivo el hecho de que estas reflexiones proceden cada vez más de un análisis de la práctica real de estas iniciativas.

6. La voz de la experiencia: obstáculos y facilitadores de la participación según la práctica de cuatro países

En todos los países analizados en este texto aparece lo que podrían considerarse problemas que aconsejan cautelas relacionadas con la participación ciudadana. Sin embargo, la que ya empieza a ser una larga experiencia en la práctica de la participación ciudadana, sugiere algunas vías para superar algunos de estos escollos.

Límites estructurales de la participación en el gobierno local derivados de las características del ámbito local

Un primer grupo de dificultades está relacionado con los problemas estructurales del gobierno local⁴⁵. Son precisamente algunos factores relacionados con la infra-

44. Ver la página de Internet www.buergerhaushalt.de

45. Pratchett, L., «New Fashions in Public Participation; Towards Greater Democracy?», *Parliamentary Affairs*, 52,4, 1999, p. 616-633; Subirats, J., «Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas» en Font, *op. cit.* nota 37, 2001; Colino y Del Pino *op. cit.* nota 4, 2006; Irvin, R. A. y Stansbury J., «Citizen Participation in Decision Making: Is it Worth the Effort?», *Public Administration Review*, 64, 1, 2004, p. 55-65.

estructura de la Administración local, los que más seriamente afectan o inhiben las iniciativas de participación ciudadana. Tanto en 1997 como en 2001 las autoridades locales del Reino Unido reconocieron que las carencias en recursos y el tiempo, seguidas del escaso propio interés ciudadano y, a más distancia, otros problemas como la legislación, la falta de apoyo de los propios funcionarios o de los regidores, eran los principales límites que encontraban a la hora de iniciar experiencias participativas. En este sentido, pueden verse, por ejemplo, las conclusiones de la *Enquete Kommision* del Parlamento alemán de 2002, del *Conseil d'Europe*, 2000 o del *Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe*, 2002⁴⁶.

- Escasez y restricciones financieras (y de recursos en general: infraestructuras, conocimiento, personal) que reducen la capacidad de respuesta del gobierno local. En la situación precaria actual de muchos municipios, un aumento de la participación ciudadana supondría, como ha señalado algún municipalista, «democratizar la impotencia». La obligatoriedad de la consulta impuesta desde el centro hace que los municipios inicien experiencias pero que éstas respondan en ocasiones a ley del mínimo esfuerzo económico, lo que supone generalmente elegir métodos baratos que no garantizan una participación auténtica.
- Nivel competencial limitado, restricciones legales y sobrerregulación de otros niveles que reducen el margen de maniobra y la capacidad y que no siempre permiten cubrir las expectativas generadas por un proceso participativo.
- Complejidad de los nuevos problemas, el gobierno multinivel y la intervención de otros actores que no son locales, de modo que no se decide ni tan sólo en lo principal en la corporación municipal.
- Un posible aumento de los conflictos, ya que en casi todos los ámbitos de política pública local existen diferentes alternativas discutibles. Seguramente el proceso durará más, será probablemente más caro y sin ninguna garantía de que se alcance un nivel más reducido de conflictos.

46. Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, *Recommendation 113 (2002) 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), 2000. *La participation des citoyens à la vie publique locale*, Strasbourg, Consejo de Europa, 2001; *recomendación REC (2001) 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local*, aprobada por el Comité de Ministros el 6 de diciembre de 2001, publicado en castellano en Documents Pi i Sunyer 19, 2002.

Límites derivados de la implementación de los propios métodos

Existen otros problemas más específicos relacionados con los procesos e iniciativas concretas. No carece de importancia lo difícil que se hace la rendición de cuentas sobre las decisiones tomadas mediante estos métodos. Además, en muchos de estos foros, asambleas o consejos permanentes se da también la posibilidad de que se produzca una discusión desestructurada sin resultados tangibles. Con alta probabilidad, la discusión se verá monopolizada por los profesionales de la participación, capaces de hacer imperar sus posiciones a través de sus habilidades retóricas, en parte determinadas por su formación o estatus. Algunos han manifestado su temor respecto a la obtención de opiniones que en realidad sólo pertenecen a los grupos dominantes pero que no son representativos.

Como efectos negativos en el funcionamiento interno del ayuntamiento, se suelen mencionar las cargas adicionales sobre los empleados y el debilitamiento de la autoridad y la legitimidad democrática de los electos. Asimismo, puede producirse un cierto efecto de hartazgo de los ciudadanos por un exceso de llamadas a la participación o la consulta. En general, la mayoría de los autores han señalado tres riesgos no siempre tenidos en cuenta suficientemente:

- De burocratización, derivada de la tensión estructural de muchos mecanismos participativos que, por un lado, necesitan crear reglas y procedimientos claros, asignar recursos que hagan posible una verdadera deliberación y la preparación real de los participantes, evitando una espontaneidad poco efectiva en la práctica y, por otro, la posible burocratización o ritualización inoperante a que puede llevar un exceso de regulación⁴⁷.
- De instrumentalización, debido a que los métodos de participación ciudadana se conviertan en un medio de alcaldes poderosos para manipular a la ciudadanía y reforzar su poder frente al pleno, frente a la oposición o a su propio partido. Para este tipo de políticos, siempre será mejor tener a las asociaciones controladas en órganos de participación ciudadana que tenerlas protestando

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

en la calle por lo que la tentación de la cooptación y control es grande para algunos regidores locales⁴⁸.

- De frustración ciudadana, consecuencia de que los resultados de la participación ciudadana no siempre son seguidos por los decisores. Existen datos que confirman que una mala experiencia de participación ciudadana, en la que un ciudadano ha invertido tiempo, trabajo e interés y que por consiguiente ha elevado sus expectativas, puede llevar a gran frustración si los resultados no son los esperados y puede convertirse en la última vez que ese ciudadano participa.

Los obstáculos relacionados con los actores de la participación: elites políticas y administrativas y ciudadanos

¿Cuál es el papel de los diferentes actores? ¿Cuáles los factores desencadenantes y condicionantes de las iniciativas participativas y el diferente éxito de su promoción en Europa? Brevemente, se puede hacer referencia a dos grupos de factores.

- La actitud de las elites políticas y administrativas frente a las iniciativas participativas. En general, los datos indican que en Alemania, Francia y Reino Unido son los alcaldes los principales iniciadores de la agenda participativa⁴⁹. La mayoría de los concejales más tradicionales no ven con simpatía estas iniciativas por miedo a que recorten sus competencias representativas o por la creencia de que las posibilidades de su reelección están vinculadas a su visibilidad y a que los ciudadanos les identifiquen con la solución de sus problemas cotidianos⁵⁰. Los funcionarios, por su parte, tampoco simpatizan, ya que para ellos estos métodos ponen en tela de juicio la funcionalidad del conocimiento experto y especializado. Esto explicaría en muchos casos la ausencia de una estrategia de promoción formal de la participación, a pesar de que este factor es reconocido como uno de los que más estimularían la participación, ya que las iniciativas

48. Paoletti, M., 2002, *op. cit.* nota 35; Sintomer, Y., 2003, *op. cit.* en nota anterior.

49. En el caso de Alemania, véase el estudio sobre los Länder de Renania Westfalia y Baden-Württemberg en Bogumil, Holtkamp y Schwarz, 2003, *op. cit.*, nota 10.

50. Klijn, E. H. y Koppenjan J.F.M., «Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers», *Public Administration*, 78, 2, 2002, p. 365-387; Pröhl, Sinning y Nährlich, 2002, *op. cit.*, nota 26.

participativas durarán tanto como se mantengan el interés o la dedicación del líder político.

- Independientemente de la actitud general de las autoridades locales hacia las iniciativas de participación, la mayoría de ellas admiten que existen algunas circunstancias en las que pueden ser inapropiadas. Es el caso de la existencia de un claro compromiso electoral, que podría verse modificado con una consulta, cuando no existen alternativas reales de acción o los temas no son en realidad competencia de la autoridad local, en los casos en que los temas a consultar pueden causar tensiones innecesarias entre grupos de ciudadanos, cuando se trata de temas confidenciales o de gestión interna o cuando no existe un interés real por parte de los ciudadanos.

Si desde el punto de vista de los analistas los principales beneficios de la implantación de estrategias de participación son el aprendizaje de las autoridades locales y la educación de los ciudadanos, desde la perspectiva de las autoridades locales, las ventajas suelen ser más bien la mejora de los servicios y del proceso de decisión⁵¹.

Las actitudes de los ciudadanos

Los estudios en Europa muestran una desigual voluntad participativa de la mayoría de los ciudadanos. Incluso en los países más entusiastas de los nuevos métodos participativos, el número de ciudadanos incluidos en los procesos de participación ciudadana no representa nunca un porcentaje superior al 10 por ciento. Frente a una minoría activa creciente, aunque más interesada en el voluntariado o asociacionismo que en el gobierno local, hay otra mayoría con escasa voluntad participativa. En el Reino Unido se descubrían cinco motivos de ésta que son extrapolables a algunos otros países:

- una imagen negativa de las corporaciones locales derivada de la percepción de servicios deficientes, altos impuestos, desinterés de los políticos y funcionarios locales o excesiva burocratización; quizá el caso español sea una excepción, o al menos diferente en relación con el Reino Unido, puesto que la imagen del gobierno local en España es, en términos generales, positiva⁵²;

51. Lowndes, Pratchett y Stoker, 1998, *op. cit.* nota 28; ver también Adams, B., «Public Meetings and Democratic Process», *Public Administration Review*, 64, 1, 2004, p. 43-54.

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

- falta de conocimiento de las oportunidades para participar y de los mecanismos disponibles, por la dificultad de realizar este esfuerzo sostenidamente o por falta de facilidades de acceso; en el caso español, el resultado de la encuesta realizada por el CIS a finales de 2006 sobre participación local entre casi 4000 personas de varias ciudades medias (con una muestra más amplia para Albacete, Córdoba, Getafe, Mataró y Vitoria), mostraba que, si se excluyen los centros cívicos, sólo un 12 por ciento han hecho uso de otro de los instrumentos disponibles en los municipios (Consejos de barrio o distrito, Consejo Sectorial, Consejo de Ciudadanos o núcleo de intervención participativa, presupuestos participativos, centros cívicos o centros municipales de barrio/distrito, Agenda Local 21, Defensor del Ciudadano, Asociaciones de Vecinos, Participación a través de otras asociaciones, participación en plenos municipales, asambleas vecinales, referéndum, encuestas, atención al ciudadano -010, junta de distritos o foros)⁵³;
- ausencia o lentitud de respuesta por parte de las autoridades cuando se les reclama sobre algún aspecto;
- creencia de que el gobierno local no puede solucionar los problemas;
- y autopercepción de una eficacia política negativa individual o del grupo al que se pertenece, (en Reino Unido, por ejemplo, los jóvenes, los inmigrantes, los padres solteros).

Sin embargo, está demostrado que una vez que los ciudadanos se involucran en alguna experiencia participativa, la mayoría reconocen haber experimentado un enriquecimiento personal y haber mejorado su comprensión de los temas de locales. Parece claro que los ciudadanos se comprometen con más facilidad en la participación ciudadana si reciben la invitación formal para hacerlo y si la iniciativa está relacionada con asuntos que tienen interés directo para ellos.

Una guía de la Fundación *Mitarbeit*⁵⁴ en Alemania señalaba otros problemas que son familiares para todos aquellos que se ocupan normalmente de la promoción de la participación ciudadana en la práctica:

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

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

- La implicación suele aparecer sólo después de que los ciudadanos se consideren afectados de modo personal. A menudo el interés surge de forma tardía, cuando los procesos de decisión han alcanzado ya un estadio en donde las posibilidades de influir en la decisión son escasas. En ocasiones, las reuniones de ciudadanos se desarrollan de modo muy superficial, con pocas personas tomando la palabra⁵⁵.
- La participación es selectiva socialmente. Predominan las personas con profesiones y estudios superiores, los hombres de edad media entre 30 y 60, los funcionarios, etc. También suelen estar sobrerrepresentados los representantes de los partidos, asociaciones e iglesias, personas con un cargo profesional que les permite acceso a teléfono, fotocopiadora, fax, ordenador, etc. Al contrario suelen estar débilmente representados los habitantes extranjeros o inmigrantes, los jóvenes, las mujeres, empleados de más edad, así como sectores de rentas bajas y personas con problemas de compatibilidad horaria como los padres solteros o los padres de clase trabajadora con niños pequeños.
- También se produce una tendencia a la segmentación o a la separación de los grupos. Se busca más la confirmación de las propias opiniones que el intercambio de éstas con otros.
- Los ciudadanos señalan como causas principales del abandono de la actividad participativa, el coste en términos de tiempo, que les parecía excesivo (37 por ciento) seguido de otros factores relacionados con una cierta decepción o desmotivación (26 por ciento), por ejemplo, que no se pudieran realizar las expectativas, dificultades con los funcionarios, problemas en el grupo o la sensación de sentirse manipulado o utilizado.

7. Conclusiones

El debate académico entre democracia representativa y democracia participativa no se ha zanjado sino que más bien se ha visto superado por las circunstancias y parece haberse consensuado una postura intermedia en virtud de la cual

55. Téngase en cuenta que una asamblea de ciudadanos con cien participantes debería durar más de ocho horas si todos los participantes usaran la palabra aunque fuera cinco minutos

se considera que «la salud de la democracia representativa y de la democracia participativa están interrelacionadas». Académicos y algunos responsables públicos admiten que la situación de crisis urbana, las débiles actitudes ciudadanas o los endeble índices de participación activa o pasiva son motivos suficientes para intentar fórmulas alternativas de participación. Lo cierto es que por unas u otras razones hoy existen más posibilidades de implicación ciudadana en el gobierno local en Europa y esta situación no parece sólo una moda⁵⁶.

Sin embargo, los municipios que han impulsado una política de promoción de la implicación ciudadana son todavía una minoría y en algunos de ellos existen matices que no carecen de importancia a la hora de definir sus iniciativas como «auténtica participación». Efectivamente aquí se ha mostrado la necesidad de ser cauteloso con los métodos de participación, que conllevan ciertos riesgos al tener dificultades para garantizar algunos de los más elementales principios democráticos. Además, se han resaltado algunas debilidades relacionadas no tanto con los propios métodos de participación ciudadana, como con elementos más estructurales del gobierno local o la cultura política de las elites o los ciudadanos.

Las anteriores afirmaciones conducen posiblemente al pesimismo. Hay que considerar, sin embargo, que buena parte de estos elementos de cautela son el fruto de una experiencia creciente y que es posible cada vez más buscar soluciones que contribuyan a neutralizar estas debilidades. La experimentación en distintos contextos en un periodo de tiempo que empieza a ser ya considerable, debe permitir extraer el potencial de estas iniciativas para garantizar los principios democráticos o para convertirse en auténtica participación.

56. Font, J. y 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.

RESUMEN**Revista catalana de dret públic**, 37, ISSN 1885-5709, 2008

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

342.57:352(4)

César Colino, profesor asociado de ciencia política de la UNED

Eloísa del Pino, científica titular del Instituto de Políticas y Bienes Públicos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas

es Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa

p. 247-283

En los últimos años, el reconocimiento de los defectos de la democracia representativa y la intensificación de la puesta en práctica de nuevas experiencias participativas, especialmente en el ámbito local, no han zanjado el debate sobre cómo mejorar las democracias. Incluso los más entusiastas de las virtudes de las nuevas prácticas participativas son capaces también de reconocer sus defectos. Si entre las virtudes pueden reconocerse algunas como su efecto en la mejora de la calidad de los servicios públicos o el enriquecimiento de la democracia local mediante, por ejemplo, la puesta a disposición de los ciuda-

danos de un amplio catálogo de instrumentos participativos; del lado de los defectos, se critica principalmente el hecho de que la mayoría de los métodos participativos no implican la llamada «auténtica participación». Aun así, el desarrollo creciente de estos instrumentos y su análisis cada vez más detallado, hacen que se pueda ser optimista de cara a la mejora de estas iniciativas. En este artículo se trata de ilustrar este argumento mediante el análisis de las experiencias participativas puestas en marcha por los gobiernos locales de Alemania, Francia, Reino Unido y España en las últimas décadas.

Palabras clave: participación ciudadana; gobiernos locales; políticas de promoción de la participación.

RESUM

Revista catalana de dret públic, 37, ISSN 1885-5709, 2008

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

342.57:352(4)

César Colino, professor associat de ciència política de la UNED

Eloisa del Pino, científica titular de l'Institut de Políticas y Bienes Públicos del Consell Superior d'Investigacions Científiques

es Democràcia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa

ca Democràcia participativa al nivell local: debats i experiències a Europa

p. 247-283

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 am-

pli 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.

ABSTRACT**Revista catalana de dret públic**, 37, ISSN 1885-5709, 2008

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by authors

342.57:352(4)

César Colino, associate professor of Political Science at the National University of Distance Education

Eloísa del Pino, tenured scientist at the Institute of Policies and Public Assets at the Spanish National Research Council

es Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europaen Participatory Democracy at the Local Level: Debates and Experiences in Europe
p. 247-283

In recent years, the recognition of the defects of representative democracy and the intensification of the implementation of new participatory experiences, especially on the local level, have not settled the debate about how to improve democracies. Even the most enthusiastic supporters of the virtues of the new participatory practices are also capable of recognizing their shortcomings. If their effect on the improvement in the quality of public services or the enrichment of local democracy through, for example, the provision to the citizenry of a broad catalogue of participatory

instruments can be recognized among their virtues, the major criticism is that most of the participatory methods do not entail so-called “authentic participation.” Even so, the increasing development of these instruments and the increasingly detailed analysis being performed on them leave room for optimism with respect to the improvement of these initiatives. This article attempts to illustrate this argument through the analysis of the participatory experiences implemented by local governments in Germany, France, the United Kingdom and Spain in recent decades.

Key words: participation of the citizenry; local governments; policies aimed at promoting participation

