

## CAPITULO 3

# POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL AMBITO LOCAL.



### 3. POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL AMBITO LOCAL.

3.1.- Reformas y desafíos del nuevo gobierno local: eficacia y/o democratización.

3.1.1.- La lógica eficientista en las reformas administrativas.

3.1.2.- El municipio relacional y la innovación democrática en las reformas políticas.

3.1.3.- Liderazgos y roles políticos en la complejidad relacional.

3.2.- Políticas de participación ciudadana en el ámbito local.

3.2.1.- Organización político-administrativa y recursos para la participación.

3.2.2.- Desarrollo normativo para la participación ciudadana.

3.2.3.- La estrategia relacional: facilitación y cooperación asociativa.

3.2.4.- Estrategias de participación según tamaño del hábitat.

3.3.- Objetivos de la participación: el porqué de la participación.

3.3.1.- Poder otorgado: niveles y proceso de la participación ciudadana.

3.3.1.1.- Informar y formar de manera transparente y entendible.

3.3.1.2.- Consultar eficazmente dando evidencias de escuchar.

3.3.1.3.- Delegar responsabilidades y co-producir bienestar.

3.3.2.- Expectativas que esperan obtener los gobernantes.

3.4.- El quién y el cómo de la participación.

3.5.- Innovando en la participación desde los gobiernos de proximidad.

3.6.- Tipología de los métodos de participación en el ámbito local.

3.7.- Mecanismos y experiencias participativas.

3.7.1.- Participación ciudadana de base asociativa.

3.7.2.- Participación de base personal directa.

3.7.3.- Participación ciudadana mixta.

3.7.4.- Grado y procesos de implantación.

En la actualidad es evidente la necesidad de compatibilizar la democracia representativa con nuevas formas de democracia participativa, es decir, con otras alternativas que den “voz con rostros” a la ciudadanía y “salida” real a sus propuestas. Una nueva manera de gobernar que conciba a los ciudadanos con capacidades y, por tanto, que les transfiera el poder y la responsabilidad en los asuntos públicos. La desafección democrática que observamos en la actualidad se nutre, fundamentalmente, de la apatía, el desencanto, la desmotivación y la desconfianza hacia el sistema de gobierno tradicional.

La realidad actual demuestra que las estructuras y los mecanismos de la democracia se han quedado desfasados a las necesidades actuales. Resulta necesaria la renovación y adaptación de las estructuras democráticas por medio de la participación e implicación más directa de los ciudadanos, fomentando de esta forma una mayor transparencia y con ello mayor legitimidad para poder afrontar las decisiones finales.

Las novedades y debates en torno al municipalismo se concretan en el tránsito desde el tradicional gobierno local hasta la actual “*governance*” local – gobierno en red o gobierno relacional –. El contexto municipal proporciona un ámbito privilegiado para revitalizar la democracia. Es donde encontramos los primeros y mejores ejemplos de las nuevas formas de entender la gobernación de los asuntos públicos desde el modelo de municipio relacional. Este modelo de gestión junto con la proximidad local hace más posible construir identidades comunitarias, sentirnos implicados en los conflictos, en las necesidades y en la convivencia común. Los gobiernos locales ya no dialogan con una comunidad homogénea, sino con múltiples comunidades e identidades que conviven y/o se interrelacionan en, desde y con el territorio. Los ciudadanos no nos conformamos con exigir la calidad y eficacia en la prestación de los servicios públicos queremos, también, participar en la misma definición y articulación del desarrollo local a escala humana. Ello solo será posible con el concurso de los ciudadanos, grupos y entidades organizados; lo que requiere reconocer, conciliar y reconciliar intereses, tender puentes, equilibrar preferencias, y construir compromisos colectivos de gobernabilidad.

El gobierno local se nos presenta como un escenario privilegiado de participación, siendo especialmente visibles la emergencia de los espacios / mecanismos participativos en éste ámbito. Se considera que la escala de gobierno menor facilita el desarrollo de instrumentos participativos, en tanto permite el diálogo y la interacción personal e interinstitucional. La proximidad de los temas a los ciudadanos provoca una mayor disposición por su parte a implicarse y participar; por lo que es necesario indagar en los mecanismos que permiten escuchar las voces de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones a nivel local, más allá de proveer de información al ciudadano sobre la actividad de la administración municipal (unidireccional), por otra parte requisito previo, sino incidiendo en flujos bidireccionales (y multidireccionales en red), es decir en la vinculación e influencia ciudadana en la toma de decisiones de su gobierno local.

La democracia representativa como conjunto de mecanismos institucionales para la toma de decisiones colectivas no se ajusta a las demandas actuales de participación. Lo político, como el resto de ámbitos de nuestras sociedades, se expande y complejiza. Se ha producido un cambio político en cuanto a la ampliación del ámbito temático, es decir se incorporan temas a las agendas públicas que con anterioridad no se encontraban incluidas, o bien, se añaden por necesidades de los mismos cambios sociales y tecnológicos que emergen a una velocidad de “vértigo”.

Esta ampliación del ámbito de actuación política conlleva un doble efecto. Por una parte, una mayor dificultad de canalizar todas las demandas sobre temas tan diversos a través de instrumentos de participación convencionales; y, en segundo lugar, una mayor oportunidad y motivación para participar en un ámbito de toma de decisiones colectivas.

### 3.1.- Reformas y desafíos del nuevo gobierno local: eficacia y/o democratización.

Las administraciones locales se encuentran con el reto de adoptar nuevas estrategias y formas de gobernar en red (“*governance local*”) donde, por un lado, los gobernantes reconocen (o deben reconocer) que su actividad se ha desplazado de la jerarquía a la red de actores que interactúan en un determinado ámbito local y, por otra, en la necesaria recuperación de la acepción política “pura” de la actividad de gobierno, es decir escuchar, relacionarse y liderar redes y coaliciones. El término “*local governance*” describe una nueva y emergente forma de tomar decisiones en el nivel local que se desarrolla a través de diferentes relaciones, tanto entre agencias públicas como entre éstas y los ciudadanos” (Goss, 2001: 11). Una nueva legitimidad basada en la profundización democrática en clave más ciudadana y participativa. Un gobierno local caracterizado (y legitimado) por lo relacional, por la capacidad de crear e impulsar redes, es decir, por estimular la participación de la sociedad civil y ejercer su liderazgo gubernamental (representatividad) desde un nuevo modelo de gestión municipal más relacional y abierto.

La tendencia neolocalista, como señala Navarro Yáñez (2002), no sólo depende de la descentralización, de la reforma de las relaciones entre las diferentes administraciones, sino sobre todo de la generación de nuevas formas de gobernabilidad al nivel local, basadas en la intensificación de las relaciones entre actores públicos y privados.

La mayor parte de los gobiernos locales europeos se hallan, como señalan Del Pino y Colino (2003); Löffler (2005); Brugué y Valles (2005); Fundación Encuentro (2005); Arriba, Calzada y Del Pino (2006), entre otros, desde hace al menos dos decenios, inmersos en procesos de reforma. Los objetivos que se han perseguido con estas reformas pueden sintetizarse en dos. Por una parte, las reformas administrativas se orientan a lograr la eficiencia, la eficacia y la calidad de las estructuras administrativas locales y sus resultados en su relación con los deseos ciudadanos. Por otra, las reformas políticas pretende lograr el enriquecimiento de la

democracia local, normalmente en forma de mayor inclusividad y acceso a los ciudadanos a las decisiones públicas que les afectan.

Pero debemos tener presente que los Ayuntamientos combinan ambos enfoques, dado que son siempre, y simultáneamente, administraciones y gobiernos locales y también son, según el caso, más administración o más gobierno local. De hecho, siguiendo a Del Pino y Colino (2003) y Brugué, Font y Goma (2005), la tradición anglosajona subraya el alma eficientista (de la administración local), mientras que la tradición francesa y española se decanta por el alma democrática (del gobierno local). Se trata, en cualquier caso, de subrayados y decantamientos que en ningún caso anulan la dimensión alternativa.

### 3.1.1.- La lógica eficientista en las reformas administrativas.

El modelo burocrático-racional de la gestión pública, característico de los primeros años de nuestra democracia y que aún hallamos en la actualidad, se basa en la elaboración y aplicación rigurosa de normas impersonales. La actividad de la administración pública se mide de acuerdo con el grado de conformidad con las reglas y toda desviación respecto a estas es considerado como una patología, no existiendo margen para la incertidumbre, la innovación y la libertad. La inflación normativa instaura un marco estandarizado y uniforme de prestaciones y servicios públicos que no se adapta a las circunstancias diferenciadas de personas, grupos y territorios. La escasa capacidad a la iniciativa de los agentes de la administración pública genera ineficiencia de los servicios públicos en términos de calidad de los servicios prestados.

Las limitaciones presupuestarias y financieras derivadas de la crisis del Estado de Bienestar, la extensión de los valores neoliberales de la nueva gestión pública, la crisis de la gestión burocrática jerárquica tradicional y los cambios normativos, son algunos de los factores que han llevado a los gobiernos locales a emprender las reformas administrativas desde la década de los ochenta (Del Pino y Colino, 2003). Estas persiguen aumentar la eficiencia y la calidad de los servicios públicos y se concretan, como señala Gadea (2005b), en dos tendencias: por una

parte, la sustitución del monopolio estatal en la provisión de bienestar por un sistema pluralista, por otra, la transformación del modelo burocrático a partir de la introducción de valores de carácter mercantil en la gestión pública.

Cuadro 12. Modelos de Administración o Gestión de los asuntos públicos.

DIMENSIONES SOBRE / DE	MODELO BUROCRÁTICO	MODELO GERENCIAL	MODELO RELACIONAL-PARTICIPATIVO
POLÍTICA	-Estado centralizado -Prestación directa de servicios -Democracia representativa (de oferta)	-Estado mínimo protector -Privatización de servicios -Democracia de mercado (de demanda)	-Estado descentralizado -Comunitarización de servicios -Democracia participativa (reflexiva)
GESTIÓN	Directa	Diferida (externalización de servicios)	Compartida (co-gestión)
CALIDAD	Como prebenda	Como producto	Como proceso
PARTICIPACIÓN	Informar-Monólogo	Consultar - Parloteo	Cooperar – Diálogo – Compartir (decisiones y acciones)
INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN	-Entrevistas individuales -Normas y reglamentos -Consejos consultivos	-Grupos de discusión -Encuestas de satisfacción -Consejos ciudadanos -Teledemocracia -Planes estratégicos	-Asamblea -I-A P -Presupuestos participativos -Talleres proyectivos -Planes integrales de desarrollo comunitario
CULTURA	La burocracia es un instrumento neutral	La empresa privada es el modelo a imitar	Multiculturalidad, interculturalidad. Nueva cultura de lo público

Fuente: Elaboración propia a partir de Alguacil (2005)

El Estado de Bienestar basado en el modelo burocrático de gestión directa de los servicios de bienestar se caracteriza por el monopolio estatal en la provisión de servicios de bienestar, la oferta de prestaciones uniformes para el conjunto de los ciudadanos y el dominio de los expertos. El Estado se configura como actor

principal, tanto en la detección de necesidades como en la propuesta de actuaciones y la prestación de servicios. En este modelo, las autoridades públicas definen las necesidades supuestamente compartidas por los ciudadanos, mientras que éstos quedan relegados a un papel de receptores pasivos de las prestaciones públicas. La participación del ciudadano es, en el mejor de los casos, un tema sin importancia y, en el peor, una cuestión a evitar (Gadea, 2005b).

A partir de los años ochenta se comprueba la incapacidad del modelo para satisfacer las necesidades de la sociedad, al no poder responder a las demandas de eficacia y calidad que, desde los sectores económicos, se realizan a las organizaciones gubernamentales. La burocracia se convierte en sinónimo de ineficiencia, lentitud, rigidez y derroche de recursos, donde el exceso de centralización resta iniciativa a los órganos ejecutores, donde la jerarquía contribuye a la pasividad y a la ausencia de responsabilidad.

El paradigma burocrático de gestión comienza a ser sustituido por un modelo postburocrático o gerencial que apuesta por la introducción de métodos propios del mercado en las administraciones públicas, caracterizado por una organización flexible, un sistema de prestación pluralista, una diversificación de las prestaciones públicas, una tendencia hacia la clientelización de las relaciones de la administración con sus públicos y un énfasis en los resultados de la acción administrativas.

Se trata de incorporar al Estado “principios de gestión del sector privado (subordinación interna) o en la delegación de tareas del servicio público a operadores privados (subordinación externa) (...) la necesidad de flexibilización de la organización del trabajo administrativo a través de la descentralización de las competencias en la toma de decisiones o incluso insistir en la calidad de las prestaciones que reciben los ciudadanos (transformados en la jerga de la nueva gestión pública en clientes)” (Bombin y Varone, 2005:107). Cambio que supone un acercamiento a la concepción reflexiva que tienen a dar más valor a las iniciativas ciudadanas.

En ésta contexto, se sitúa el discurso del pluralismo del bienestar al insistir en la necesidad de abrir las posibilidades para que otros agentes, además del propio gobierno, provean servicios de bienestar, tanto grupos de interés público, como la recuperación de la ayuda informal y solidaria y la iniciativa privada. El discurso de la reforma administrativa municipal se centra en la “calidad”, el desarrollo de nuevas culturas del trabajo en la organización que mejoren el funcionamiento de la organización y su conectividad con la ciudadanía. Los modelos de provisión de servicios a nivel municipal se orientan a la concepción del ciudadano como usuario o cliente de servicios y a los grupos como potenciales agentes provisosores de bienestar.

Se inaugura la era del “*new public management*”, donde los gobierno llevan el timón y otros reman. “Lo importante es crear entornos en donde la innovación y la calidad sean posibles (el estado como facilitador”)), la evaluación de resultados, los usuarios como consumidores y demás. La sociedad civil pasa a primer plano” (Aliena, 2006). La eficiencia, flexibilidad organizacional y calidad, son los modelos referentes en la nueva configuración de la administración y gestión pública.

En el entramado institucional de nuestro país, los ayuntamientos tienen asignado un papel fundamentalmente ejecutor de las políticas de bienestar del estado de bienestar. Esta dimensión ejecutora es la que decanta al municipio de bienestar de los ochenta hacia su alma eficientista, como señalan Brugué, Font y Goma (2005) y, por ende, hacia una visión estrictamente representativa e instrumental de la democracia local, dejando escaso margen para la democracia asociativa.

Como muestra el cuadro 13, los roles de los diferentes agentes según los modelos de Administración cambian. El modelo burocrático reduce los agentes a instrumentos de ejecución en el sentido estricto del termino, siendo meros administrados. Por su parte, en el modelo gerencial, la concepción del ciudadano como cliente supone un reduccionismo, en tanto que asimila los derechos de ciudadanía a los del individuo como consumidor. Se deja “la definición de objetivos estratégicos e instrumentos al poder político y se aumenta la autonomía y responsabilidad a los agentes operacionales” (Bombin y Varone, 2005: 108). Pero la

libertad en los procesos tiene un estrecho marco. No estamos ante un derecho reflexivo consecuencia de un debate permanente entre autoridades políticas, la administración pública y los ciudadanos, dado que persiste la voluntad de reservarse el control de la administración pública.

Cuadro 13. Los roles de los agentes según los Modelos de Administración/Gestión Pública.

ROLES DE / EN	MODELO BUROCRÁTICO	MODELO GERENCIAL	MODELO RELACIONAL-PARTICIPATIV
POLÍTICOS	Representante	Representante empresario	Emprendedor mediador de redes interactivas
TÉCNICOS	Tecnócrata autoritario	Gerente especialista	Mediador comunicador que implica a los diferentes agentes en los procesos
EMPLEADOS PÚBLICOS	Funcionarios	Trabajadores contratados	Trabajadores corresponsables
ASOCIACIONES	Reivindicación	Colaborador en prestaciones	Cooperación y mediación en términos de reciprocidad y corresponsabilidad
CIUDADANOS	-Votante pasivo (ideológico) -Contribuyente - Administrado	-Votante demandante de servicios de calidad -Cliente -Usuario (consumidor)	-Ciudadano activo -Ciudadano corresponsable (accionista) -Ciudadano participativo

Fuente: Elaboración propia a partir de Alguacil (2005).

De esta forma, la participación se limita a la elección de las políticas previamente definidas, con una capacidad limitada de intervenir en las decisiones de las administraciones públicas. Así los derechos de los ciudadanos ceden protagonismo frente a los derechos de los consumidores. Estos puede decidir sobre

opciones culturales, elegir un producto u otro, elegir un servicio u otro, exigir más calidad, pero no tienen opción a definir, descubrir sus necesidades; y construir, diseñar la forma de satisfacerlas.

El modelo gerencial que adoptan buena parte de los grandes municipios españoles a finales de los ochenta y durante casi toda la década de los noventa tiene implicaciones significativas en las relaciones entre los gobiernos locales, las asociaciones y los ciudadanos. El marketing de la ciudad empresa necesita de relaciones mercantiles con el resto de agentes que concurren en la ciudad. Las entidades sociales se ven abocadas a competir como empresas y a incorporar criterios empresariales, los usuarios concebidos como sector homogéneo, aunque se encuentra enormemente fragmentado, se convierte en una demanda dirigida e irreflexiva que debe adaptarse a una oferta poco variada y poco descentralizada. El voluntariado, se concibe de manera utilitarista, como ciudadanos pasivos que ejecutan obras y servicios de tal modo que sirven de contrapeso al déficit público generado, en gran medida, por la cesión de la gestión y de servicios públicos a todo un conjunto de nuevas empresas sobretodo del ámbito sociocultural.

3.1.2.- El municipio relacional y la innovación democrática de las reformas políticas.

Del “gerencialismo” característico de la fase anterior, se pasa a un modelo de gobierno municipal de tipo relacional, basado en desarrollos organizativos y formas de gestión que incorporan criterios contractuales e intensifican la conectividad con actores cívicos para el desarrollo de las políticas públicas. Una gestión de la política local orientada a la “eficacia social”, a la mejora de la provisión de servicios, pero a través de reformas administrativas de corte post-burocrático y la intensificación de la participación de otros actores en la provisión de servicios a través de acuerdos concretos y específicos más que mediante procesos regulativos de carácter general. Mediante el ejercicio de facilitación ligado a este nuevo “gerencialismo relacional” se intensifican las conexiones entre gobierno y grupos, en el marco de un acuerdo

general acerca de la necesidad de extender el pluralismo del bienestar a través de la prestación y co-gestión de servicios.

La nueva gestión pública integra nuevas formas de gestión basadas en la participación (modelo participativo o ciudadano). El objetivo consiste en llevar la iniciativa a un paso anterior, es decir, solicitar la colaboración de los funcionarios de la administración pública y de los ciudadanos en la elaboración de las normas, es decir en el proceso de definición de objetivos estratégicos y en los términos de los contratos de prestaciones o indicadores de resultados. Esta evolución supone un carácter reflexivo del proceso normativo, una nueva forma de gestionar las incertidumbres. Esta nueva tendencia se constata en la proliferación de intercambios de información, grupos de trabajo y debate, intercambios de buenas prácticas, prácticas deliberativas. Como señalan Bonvin y Varone (2005), con esta evolución se quiere responder a las deficiencias encontradas: no se niegan las incertidumbres (modelo burocrático), ni se instrumentalizan (modelo de eficiencia y flexibilidad), sino que son asumidas y manejadas conjuntamente (modelo participativo).

La crisis de las instituciones sociales tradicionales, el descenso en los índices de participación electoral y la desafección política han llevado a hablar de la crisis de la democracia local. Estas circunstancias han producido reformas orientadas a la revitalización de las instituciones representativas y la legitimidad democracia local basada en la inclusión de los ciudadanos en diversos niveles de gestión pública, identificando más democracia con más participación. Estas reformas están orientadas a promover la participación ciudadana en los asuntos públicos, reforzando los procesos electorales de la democracia representativa e introduciendo mecanismos de democracia directa.

Las reformas políticas han encontrado en el ámbito local un espacio privilegiado para su aplicación y en su desarrollo han seguido, principalmente dos tendencias: de un lado, el establecimiento de un marco jurídico que regule e institucionalice la participación ciudadana, unas veces con carácter legal y otras veces como recomendación (a lo que se dedicará específicamente el capítulo siguiente); de otro, el desarrollo de procedimientos o canales concretos de

participación, bien de manera puntual, bien dentro de políticas sectoriales de participación ciudadana

El Estado relacional se caracteriza por dos principios (Mendoza, 1996; Aliena, 2006). Por una parte, el Estado adquiere un protagonismo diferente. Aparece como un actor social más, pero está dotado de una dimensión específica y ocupa una posición privilegiada para asumir un rol de liderazgo y dinamización de la propia sociedad. Articula la interrelación social y los aspectos intangibles que ello representa (producción y difusión de información, corresponsabilización de la sociedad, fomenta de la autorregulación social, intermediación entre actores, etc..) De ahí que convierta la naturaleza relacional de su actividad en su principal atributo de identidad.

Por otra parte, el modelo organizativo es el del emprendedor social capaz de crear y gestionar complejas redes inter-organizativas en las que participan tanto organizaciones públicas como privadas. El político y el gestor relacional se caracterizan tanto por la búsqueda continua de oportunidades que permitan movilizar los recursos sociales, públicos y privados, como por promover la experimentación y la innovación social en la manera de dar respuesta a las demandas y necesidades sociales.

En éste contexto, los ayuntamientos ya no se centran en prestar directamente los servicios sino habilitar, coordinar, subcontrar o capacitar a otros para que desarrollen estas actividades. Este nuevo ayuntamiento, llamado municipio relacional, no se encuentra obsesionado por ser una administración eficiente, ya que son otros actores los responsables de la ejecución de buena parte de sus servicios; situando al mundo asociativo en una nueva dimensión. Los ayuntamientos entran en la arena política, se politiza el ámbito municipal y ello tiene impacto sobre su dimensión democrática.

A partir de los noventa, como señalan Brugué y Vallés (2005), las preocupaciones municipales se desplazan del interior de sus organizaciones a las relaciones con su entorno, saliendo de su caparazón administrativo. Esta nueva preocupación por el exterior se concreta, en primer lugar, en la revalorización de la

proximidad: los ayuntamientos perciben que han de dejar de trabajar desde la distancia profesional y el aislamiento de los despachos para apostar por el contacto y la cercanía con los ciudadanos. En segundo lugar, la preocupación por el exterior se cristaliza en la progresiva introducción de perspectivas estratégicas, las cuales vienen a sustituir una forma de operar tradicionalmente reactiva. Finalmente, las preocupaciones externas se materializan en la introducción de actitudes relacionales entre los responsables de abordar los diversos asuntos de la comunidad: el ayuntamiento abre así sus puertas a una red de actores. Los municipios estratégicos no solo se dedican a mirar el futuro sino a intensificar las relaciones con el exterior, situando los Ayuntamientos en el contexto de la “*governance local*”.

El modelo de gestión relacional implica una comunicación y participación interna y externa. Las alianzas se definen en que todos los agentes/actores descubren sus necesidades, a la vez que reconocen las necesidades de los demás; cooperan en el establecimiento de los satisfactores, comparten las soluciones, se implican en la acción e intervienen en la evaluación de los resultados. El municipio relacional, abre el debate entre el ciudadano como poseedor de derechos individuales o como miembro de la comunidad, un debate que nos lleva a las diversas percepciones sobre qué debe ser la democracia en el ámbito local.

La ambición del modelo participativo de la gestión pública consiste en que el cliente-usuario acceda a la dignidad de ciudadano, el cual no es beneficiario pasivo de las prestaciones públicas sino que desempeña un papel activo en la definición de los contenidos y modalidades de la aplicación de los servicios públicos. Pero la realidad muestra, en el ámbito social, que los gestores públicos se encuentran con el dilema de conciliar las lógicas mercantiles (optimización por disminución de costes y aplicación de instrumentos de comprobación de la legitimidad de las prestaciones dadas) y las cívicas (lógica ciudadana basada en la deliberación y coproducción de normas).

Sea como fuere, ambos tipos de reforma, administrativas o política, ya estén orientadas a la eficacia o a la democracia, pueden contribuir a ampliar las posibilidades de implicación ciudadana en los asuntos locales. Parece, sin embargo,

que estas reformas del marco formal no han sido suficientes y no satisfacen las demandas ciudadanas de participación.

A pesar de todo ello, la experiencia acumulada en diferentes ciudades europeas y autores vinculados con la “*governance local*”<sup>43</sup> parece sugerir que la participación ciudadana bien realizada no genera contradicción entre democracia y eficiencia. Los ciudadanos están dispuestos a invertir su tiempo libre y otros recursos si su participación mejora su calidad de vida y la calidad de los servicios que utilizan. Si la participación de los ciudadanos, por el contrario, no ofrece resultados visibles, los ciudadanos pierden interés. Así, los procesos de consulta que no llevan a ninguna parte y que solamente se ciñen al proceso de toma de decisiones ciertamente no incrementan la confianza ciudadana en sus gobiernos locales si en las decisiones no se toman en cuenta la perspectiva de los ciudadanos (Löffer, 2005),

### 3.1.3- Liderazgos y roles políticos en la complejidad relacional.

El agotamiento del modelo burocrático, la consolidación de las estructuras administrativas locales, las demandas de los ciudadanos y la progresiva aceptación de la colaboración de actores externos ante los límites de las actuaciones estrictamente políticas, son factores que orientan a nuevos roles y liderazgos de los Concejales municipales. Un contexto de complejidad relacional que requiere nuevas actitudes, discursos y prácticas de los Concejales y gobiernos municipales.

La década de los ochenta representa la democratización de los Ayuntamientos, así como la construcción de las bases para convertirse, como se señala en la literatura especializada, en los municipios de bienestar. Los responsables políticos, en sus rasgos generales, están más vinculados a los intereses inmediatos de sus ciudades que a ningún proyecto político general, más preocupados por resolver problemas concretos que por definir proyectos a medio o largo plazo,

---

<sup>43</sup> Experiencias desarrolladas en diferentes ciudades europeas - Baar (Suiza), Ulm (Alemania), Barcelona (España), Calderdale (Reino Unido) – e investigadores de diversas organizaciones públicas, sociales y académicas, vinculadas a la “*governance local*” ([www.governanceinternacional.org](http://www.governanceinternacional.org).) demuestran la posibilidad de vincular democracia con eficiencia.

dedican más tiempo a la gestión ejecutiva que a la recepción y la articulación de las demandas sociales, contrarios a la profesionalización aunque dedican mucho tiempo y esfuerzo en su tarea cotidiana.

En una investigación realizada por Brugué y Vallés (2005), se explora sobre las diferencias encontradas entre Concejales, distinguiendo tres tipos ideales de concejal: asistencial, ejecutivo y político. El asistencial se caracteriza por enfatizar la lógica del servicio a la comunidad. Valora el trabajo diario con sus vecinos y, en cambio, desprecian tanto las estériles polémicas partidistas como la sofisticada distancia de los tecnócratas. El ejecutivo, es el que pretende utilizar su bagaje técnico y su habilidad profesional para resolver lo que él mismo califica de disfuncionalidades burocráticas y absurdas irracionalidades administrativas. Por su parte, el político, es un tipo escaso, aunque influyente. A diferencia de los anteriores suele estar más vinculado al partido y menos a las rutinas administrativas. Considera, en cambio, que su trabajo debe ceñirse a la dirección y control de las políticas. De la investigación citada se observa una progresiva profesionalización de los concejales en gestores y administradores. La discusión política desaparece del ámbito local, al tiempo que se incrementa su estructura burocrática y administrativa.

A partir de los noventa, los perfiles de los concejales cambian. Ya no están tan ligados a intereses inmediatos y a problemas concretos, sino que se muestran más atentos a los proyectos a medio o largo plazo. Además, la consolidación de las estructuras municipales les ha liberado de su tradicional dedicación y les ha permitido incrementar sus actividades de relación con la comunidad. De esta forma, aumenta la presencia del concejal política, desaparece el concejal asistencial y se reduce el concejal ejecutivo. La cuestión no radica en trabajar, sino en emprender, es decir, conducir, liderar y dirigir a la comunidad hacia determinados proyectos futuros. Los concejales pasan a convertirse en promotores de su territorios.

Brugué y Vallés (2005), al contrastar este rol emprendedor con los datos empíricos, distinguen entre el emprendedor desde arriba y el emprendedor desde abajo. El primero, es aquel que conduce al gobierno local desde el ejercicio del liderazgo. Es una democracia representativa, el concejal es quien legítimamente

puede desarrollar sus visiones de futuro, aunque para llevarla término debe articular una red de actores locales que le den soporte. El político local desde esta óptica, es una especie de promotor que sabe lo que quiere y que, al mismo tiempo, es capaz de seducir a los otros para que le ayuden a lograrlo. El segundo, por el contrario, es aquel que pretende convertirse en una especie de animador de la comunidad, de tal forma que sea la propia comunidad la que determine los modelos de ciudad que han de guiar la actuación municipal. De esta forma la preocupación por el liderazgo deja paso al interés por la participación, el concejal no solo persuade sino que ha de promover la participación en la propia definición del proyecto.

En la investigación referida anteriormente, así como en la literatura internacional y nacional, se observa que los emprendedores más frecuentes son del tipo “desde arriba”, a pesar de mostrar otros discursos. Se observa, así, una estrecha relación entre la aparición de políticos emprendedores y la emergencia de un gobierno relacional a nivel municipal.

Por tanto, siguiendo a Brugué y Vallés (2005), el paso del gobierno a la “governance” supone un cambio estructural que nos traslada de un modelo donde las decisiones las toma un centro dotado de autoridad a otro donde la fragmentación y el pluralismo convierten la toma de decisiones en un ejercicio de influencias y relaciones. Esta nueva dimensión relacional requiere de políticos locales capaces no solo de relacionarse sino también de seducir e involucrar a la comunidad local. Sintetizando los trabajos realizados acerca de los estilos de liderazgo de los políticos locales en diferentes países europeos atendiendo a las variables de: papel que juegan respecto a la comunidad (proactivo y reactivo) y la forma y finalidad en el ejercicio del poder (sobre y para) se pueden observar, como muestra el cuadro 14, los siguientes tipos ideales de políticos locales: los facilitadores, los visionarios, los asistentes y los gerentes. Los dos primeros se vinculan con la “*governance*” y los dos últimos con el gobierno tradicional. Los asistentes y los gerentes se centran en el trabajo y se diferencian por el tipo de relación que establecen con la comunidad.

Cuadro 14. Tipología de políticos locales (tipos ideales).

<i>Poder para</i>	
Facilitadores (emprendedores desde abajo)	Visionarios (emprendedores desde arriba)
Reactivos	Proactivos
Asistentes (Asistenciales)	Gerentes (Ejecutivos)
<i>Poder sobre</i>	

Fuente: Brugué y Vallés (2005).

La principal función del gobierno local es facilitar que la comunidad alcance sus objetivos, creando un contexto en el que muchos quieran y puedan participar. El papel de los responsables municipales es guiar la discusión, desarrollar visiones compartidas y asegurar que se encuentren y se combinen los recursos apropiados para alcanzar los objetivos comunes. Como consecuencia, las estructuras políticas necesarias para el gobierno local implican una mezcla sutil de capacidad de dirección y de oportunidades para garantizar una mayor participación y compromiso (Fundación Encuentro, 2005).

En éste paradigma del “nuevo servicio público” (Aliena, 2006:205-206), basado en servir y no dirigir, al servidor público se le van a pedir cada vez en mayor medida que ayude a los ciudadanos a articular mejor su visión de futuro y a encontrar las soluciones para los problemas a los que se enfrenta una comunidad, en lugar de controlar o dirigir la sociedad en nuevas direcciones. Los administradores públicos deben contribuir a la edificación de una noción colectiva y compartida del interés público y responsabilidades comunes.

### 3.2.- Políticas de participación ciudadana en el ámbito local.

En la Administración Local, cuya característica fundamental con respecto a otras Administraciones Públicas es la cercanía a los ciudadanos, la participación ciudadana se traduce en una voluntad de interpretación política de esa proximidad, de llevar a los convecinos más cerca de la gestión de los asuntos públicos que les atañen de manera cotidiana, a través de una implicación, más o menos concreta, en la definición de los objetivos y/o de la propia administración de los centros y servicios.

La política pública de participación ciudadana puede definirse como el “conjunto de iniciativas, procedimientos e instituciones creadas por los gobiernos municipales para fomentar la participación de la ciudadanía y su inclusión en los procesos de toma de decisiones que les afectan. Se trata, pues, de la oferta del bien público participación política a través de la generación de nuevas y diversas oportunidades de participación de carácter no electoral” (Navarro Yáñez, 2002: 61)

En el desarrollo de las políticas de participación, los gobiernos municipales<sup>44</sup> pueden emplear, siguiendo a Navarro Yáñez (2002: 40-42), al menos, tres tipos de orientaciones y estrategias: organizativa, normativa y relacional

#### 3.2.1.- Organización político-administrativa y recursos para la participación.

La primera de ellas es la denominada estrategia organizativa, entendida como el desarrollo de un entramado organizativo específico en el seno de la administración municipal con el fin de preservar el desarrollo y fomento de la participación, así como para focalizar el flujo de demanda de participación proveniente de la ciudadanía. Sus rasgos más claros son la aparición de un liderazgo

---

<sup>44</sup> En el ámbito supramunicipal de las Comunidades Autónomas existen escasas estructuras administrativas de rango directivo creadas para impulsar transversalmente la participación ciudadana en la elaboración y ejecución de las políticas públicas. Concretamente a principios de 2004, Cataluña tras la llegada al gobierno de la nueva coalición PSEC-ERC-IC., crea la Dirección General de Participación Ciudadana. En similar sentido sucede con la Diputación Provincial de Barcelona. Recientemente en el País Valenciano se ha creado una Consejería de Cooperación y Participación. Representan una apuesta innovadora por la innovación democrática en niveles de gobierno supramunicipales.

político formal de la mano de un miembro del equipo de gobierno – un concejal delegado -, la creación de un departamento o concejalía específica, así como la dotación de recursos humanos y económicos. En suma, la creación de una Concejalía de Participación Ciudadana, como área de gestión municipal específica encargada de desarrollar una decidida acción de acercamiento al ciudadano por la participación en la gestión y las políticas públicas de la Corporación Local.

En España, según Navarro Yáñez (2002: 64-69), alrededor el 65% de los municipios de más de 20.000 habitantes dispone de una Concejalía de participación ciudadana, con un miembro del equipo de gobierno como concejal delegado a su cargo. De éstas, el 29% se configuran como área municipal independiente, mientras que en el 71% restante de municipios se encuentra integrada en áreas más amplias junto con otros Departamentos o Concejalías, siendo habitual su relación con los servicios sociales, cultura y educación.

El estudio más reciente disponible realizado por la F.E.M.P (2002), confirma estos datos, concretamente que entre el 60% y el 65% de los ciudadanos españoles cuenta en su municipio con una Concejalía de Participación Ciudadana. Muestra que solamente el 14% del conjunto de municipios españoles dispone de Concejalía específica. Encontrándose implantada de manera desigual según el tamaño poblacional. Así, la mayoría de los municipios de más de 10.000 habitantes (74%) ha creado una Concejalía específica y algunos de los que no la han creado han implantado un Departamento específico de Participación (7%), bajo la jurisdicción, con frecuencia, de un Teniente de Alcalde. En el otro extremo, los municipios de menos de 1.000 habitantes, solo una parte muy pequeña de los Ayuntamientos ha creado específicamente un área de participación (2%), con una dependencia directa del Alcalde en un 75% de los municipios. En el espectro intermedio se observa una propensión intermedia para crear Concejalías: éstas existen en 22% de las Corporaciones de 1.000 a 5.000 habitantes y en 27% de los de 5.000 a 10.000 habitantes.

Por tanto, los datos muestran que la existencia de la citada concejalía aumenta en la misma medida que lo hace el tamaño del municipio, aunque conforme

aumenta éste disminuye la exclusividad de ésta, optando por su integración en un área más amplia. Esta disparidad observada en el enfoque político-administrativo de la participación no nos puede llevar a pensar que los Ayuntamientos más pequeños no conceden importancia a la participación, sino que la cercanía objetiva es mayor hacia cada vecino, no precisando de una organización político-administrativa específica. Esta proximidad, evidentemente, es más difícil en los Ayuntamientos mayores, donde incluso es conveniente la implantación de figuras como la del Defensor del Ciudadano (5%).

Además de la creación de una Concejalía específica de participación, es importante dotarla de unos medios mínimos, en personal y en recursos, para promover y canalizar la participación. Los datos demuestran que son escasos tanto los medios personales como los económicos puestos a disposición para el desarrollo de la política de participación desde la concejalía. Pero, una vez más, se constata la estrecha relación entre el tamaño poblacional, de una Concejalía específica y la dotación para la participación de personal y recursos. Según la encuesta sobre participación ciudadana en los Ayuntamientos (F.E.M.P., 2002), del conjunto de Ayuntamientos de al menos 5.000 habitantes tenían en el ejercicio del año 2000 un presupuesto específico y/o personal para desarrollar la participación en sus municipios. El 81% de los que crearon una Concejalía están en esa situación, e incluso disponen de ambos instrumentos específicos simultáneamente de manera mayoritaria (51%). En los Ayuntamientos de al menos 10.000 habitantes, incluso cuando no han creado todavía una Concejalía de participación, se han dotado de al menos una de las dos herramientas (recursos humanos o financieros) para el desarrollo de la participación. La existencia o no de una Concejalía de participación influye en la disposición de recursos humanos para la gestión de la participación. Pero se observa que esta influencia está mediatizada por la dimensión del Ayuntamiento y los datos parecen indicar que en los pequeños Ayuntamientos, el desarrollo completo de un área específica de Participación Ciudadana depende mucho más de la voluntad, mientras que en los más grandes depende más de una necesidad, que la voluntad puede apoyar más o menos según los casos.

Personal y presupuestos, son medios fundamentales de actuación, pero también son necesarios otros apoyos, como son las oficinas y equipamientos de información generalistas o sectoriales. Del análisis de los datos del estudio de participación en España (F.E.M.P., 2002), se constata que los Ayuntamientos de mayor tamaño se encuentran mejor dotados e incluso disponen de oficinas descentralizadas.

### 3.2.2.- Desarrollo normativo para la participación ciudadana.

Además de la creación de una Concejalía específica de participación y dotarla de recursos y equipamientos, esta, para consolidarse y desarrollarse necesita apoyarse en otros instrumentos. No cabe duda de que es importante generar un marco específico en el ámbito normativo que favorezca la creación, desarrollo y consolidación de los diferentes mecanismos de participación como derecho ciudadana. Nos referimos, a la estrategia normativa, la cual supondría la creación de un instrumento normativo que regula y establece mecanismos estables y formales de interrelación entre ciudadanía y gobierno local. Ello se plasmaría en un documento o Reglamento de Participación Ciudadana, en el que quedarían recogidos los instrumentos que establece el Régimen Local u otros creados por los propios municipios, pues poseen competencia general sobre los asuntos locales. Esta estrategia vendría tanto a canalizar la demanda política, como a conceder capacidad de influencia a los grupos sobre la agenda de actuación municipal.

Según los datos de la encuesta de participación ciudadana, el 58% de los Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes no disponen de ningún reglamento orgánico. Pero si diferenciamos los que disponen de Concejalía específica de los que no, se comprueba que aquellos que carecen de ésta solo disponen de regulación el 24% de los casos, mientras que los Ayuntamientos con Concejalía el 74% tienen regulación. De la misma forma, que la existencia de una Concejalía depende en gran medida del tamaño poblacional, vemos que también la regulación está estrechamente vinculada al “tamaño” organizativo de la Corporación. Así, el 63% de los Ayuntamientos más grandes han regulado en algún extremo la participación,

observándose en estos un mayor dinamismo en la aprobación de los reglamentos que en aquellos con una población inferior a los 10.000 habitantes. Estos resultados ponen de manifiesto la relación del fenómeno urbano con el aumento de la complejidad social y la corporativización de la sociedad.

Respecto a la morfología de los reglamentos de participación ciudadana, los mecanismos que habitualmente regulan son los siguientes: intervención en plenos o comisiones informativas, formulas de iniciativa ciudadana, órganos de desconcentración, consulta popular y consejos sectoriales. En suma, los reglamentos de participación ciudadana recogen instrumentos que, “más que asegurar capacidad de influencia a la ciudadanía, garantizan el derecho de consulta por parte de ésta. En cambio, la consulta a la sociedad civil permite incrementar la legitimidad de las decisiones gubernamentales, con independencia de que sean o no incluidos los intereses cívicos en las decisiones” (Navarro Yáñez, 2002: 73-74)

### 3.2.3.- La estrategia relacional: facilitación y cooperación asociativa.

La estrategia relacional, entendida como el “conjunto de instrumentos e iniciativas que permiten intensificar la interrelación entre gobierno y ciudadanía, ya sea facilitando los recursos necesarios para ello, o bien creando oportunidades de inclusión en los procesos de toma de decisiones diferentes a los establecidos mediante la estrategia normativa” (Navarro Yáñez, 2002: 78). Sus rasgos más sobresalientes serían un amplio ejercicio de facilitación con respecto a las asociaciones locales, tales como apoyo financiero o subvenciones, cesión de locales y/o equipamientos, apoyo técnico, así como la participación para la realización de acciones conjuntas, como la co-gestión de servicios.

El uso de los instrumentos de carácter relacional es muy amplia en los municipios españoles. Así, el 92% de los Ayuntamientos declaran tener un presupuesto específico para subvenciones, el 88% facilitan locales e infraestructuras a las asociaciones, el 48% ofrece participación en criterios de concesión de subvenciones y el 38.4% contempla la co-gestión de servicios. Cabe señalar que la estrategia relacional consiste más en el desarrollo de intensos procesos de

facilitación que en la apertura de canales de participación (Navarro Yáñez, 2002: 79).

En conclusión, las dos primeras pueden ser consideradas estrategias de carácter regulativo. Se trata de procedimientos de carácter general que afectan al ambiente de actuación de todos los actores civiles a través de incentivos incondicionales. En principio, el consumo de este tipo de oportunidades de participación sólo puede darse de forma conjunta, pues establecen criterios generales acerca de las formas en que éstos pueden incorporarse a la toma de decisiones.

En cambio, la estrategia relacional se acerca al modelo de política distributiva. Por una parte, la relación entre gobierno y actores civiles es directa y específica, con el fin de distribuir bienes que, en principio, pueden ser desagregados y percibidos – consumidos – por actores concretos. Se conceden subvenciones o se establecen convenios de colaboración entre gobiernos y asociaciones específicas con fines concretos y a través de acuerdos en los que se establecen reglas concretas acerca del comportamiento de las segundas (servicios que deben prestar, bajo que condiciones, requisitos...). En este caso, aparte de reducir costes en la toma de decisiones, se trata, sobre todo, del proceso que garantizan el desarrollo del tejido asociativo local, e incluso, la incorporación de éste a las labores de gobierno. Constituyen, como en el caso anterior, instituciones políticas, pero de carácter contingente, que surgen “ad hoc” y en relación con la activación de determinados objetivos de la agenda del gobierno municipal, sin incurrir por ello en los costes económicos y organizativos que supone el mantenimiento de una institución formal.

#### 3.2.4.- Estrategias de participación según tamaño del hábitat.

Del análisis de la encuesta de participación ciudadana, se comprueba una estrecha relación entre las estrategias de participación ciudadana, anteriormente citadas, y el tamaño de los municipios.

Así, siguiendo a Navarro Yáñez (2002: 82-84) y F.E.M.P. (2002), los municipios de mayor tamaño se desarrollan políticas de carácter regulativo e integral, dotadas de liderazgo político, mediante diseños que permiten generar economías de escalas en los recursos municipales, el desarrollo normativo e institucional y respecto al ejercicio de facilitación. El desarrollo de las estrategias permiten hacer compatible, la oferta de oportunidades de participación con los costes que ello implica.

Los municipios de tamaño reducido aprovechan su proximidad para solventar las limitaciones de sus recursos. Las políticas son de carácter distributivo, donde la interrelación entre gobierno y ciudadanía tiene lugar mediante procesos de facilitación y el desarrollo de actividades conjuntas. Se constata que proporcionalmente a sus presupuestos, los importes destinados a la concesión de subvenciones son superiores a la de los Ayuntamientos de mayor tamaño.

Se pone de manifiesto, que la descentralización del estado de bienestar a partir de la década de los ochenta ha provocado que los gobiernos locales tengan que buscar interlocutores civiles en relación con sus niveles competenciales. Ello explica que el índice de realización sea más alto para los Consejos Sectoriales que para otros mecanismos o instrumentos de carácter normativo. Esta realidad es más intensa en los gobiernos locales de las grandes ciudades, no solo por la descentralización sino también por la progresiva densificación y diversificación de las tramas asociativas municipales.

### 3.3.- Objetivos de la participación: el porqué de la participación.

La participación ciudadana puede contener diferentes significaciones, siendo necesario identificar los múltiples objetivos a los que puede dirigirse un proceso participativo y, en razón de estos, diseñar los mecanismos e indicadores que pueden facilitarlos y evaluarlos, respectivamente.

La clasificación de los objetivos - del porqué - de la participación ciudadana puede realizarse, en función de diferentes criterios, destacando, siguiendo a Brugué, Font y Goma (2005), dos: papel otorgado a la ciudadanía y resultados que los

gobernantes esperan obtener de la participación. En el cuadro 15 se sintetizan los objetivos de la participación ciudadana atendiendo a las dos variables mencionadas.

Cuadro 15. Objetivos de la participación ciudadana.

Papel otorgado a ciudadanos	Expectativas de gobernantes.
<ul style="list-style-type: none"><li>- El derecho a ser informados.</li><li>- El derecho a ser consultados.</li><li>- El derecho a tomar parte.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- La disponibilidad de colaboradores.</li><li>- La legitimidad política.</li><li>- La mejora de las decisiones</li><li>- El fortalecimiento del capital social.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de Brugué, Font y Goma (2005)

### 3.3.1.- Poder otorgado: niveles y proceso de la participación ciudadana.

Respecto a la primera clasificación, la literatura especializada refiere a las conocidas escaleras de la participación (Arnstein, 1969). En cada travesaño de estas escaleras se sitúan los diversos mecanismos de participación en función del papel que otorga a la ciudadanía y a sus organizaciones en las diferentes fases de producción de las políticas públicas. Así, en la parte más baja de la escalera se sitúan aquellos instrumentos participativos que pretenden únicamente ofrecer información, habitualmente con intenciones manipuladoras, a un ciudadano eminentemente pasivo. En el nivel medio aparecen diversos mecanismos que quieren dar voz, es decir dirigidos a obtener mediante la consulta la opinión de los ciudadanos o de sus organizaciones. Finalmente, en la parte más alta de esta escalera metafórica aparece la participación más potente, es decir aquella que permite trasladar el poder y, por tanto, la capacidad para tomar decisiones a la sociedad civil. Estos tres objetivos se resumen en el cuadro como: el derecho a ser informado, el derecho a ser consultado y el derecho a tomar parte (Brugué, Font y Goma, 2005).

Se trata de una clasificación similar a la propuesta por la OCDE (2001), aunque planteada como un *continuum*, en la que se distingue entre ofrecer información, consultar y coproducir el servicio.

Cuadro 16. Tipos de participación ciudadana.

Ofrecer información	Consulta	Co-producción
Información proporcionada por los responsables de los servicios	Diálogo entre ciudadanos y responsables	Participación activa del ciudadano en la toma de decisiones y/o el diseño / provisión / control de servicios públicos.

Fuente: Elaboración propia.

### 3.3.1.1.- Informar y formar de manera transparente y entendible.

Es habitual confundir participación con dar información; sin embargo, ésta es sólo el primer nivel, o requisito previo (desde la perspectiva del “*continuum*”), dado que disponer de información es imprescindible para que pueda existir participación pero no es suficiente. La información circula en dos sentidos: ascendente, desde los ciudadanos hacia la autoridad y descendente, desde los responsables públicos a los ciudadanos. En el primer caso puede consistir en la recogida de quejas y reclamaciones. En el segundo supone un conjunto de instrumentos diversos mediante los cuales las autoridades refuerzan la política de comunicación a los ciudadanos (oficinas de información, medios de comunicación, campañas, cartas de servicios, explicación de políticas municipales, en la evaluación de los servicios, etc,...), siendo importante, a su vez, al provocar el juicio y la implicación de los ciudadanos.

Este nivel de participación proporciona oportunidades a los ciudadanos para estar mejor informados y aumentar su comprensión de las políticas y las prioridades. A su vez, las medidas puestas en práctica por la administración en tal sentido,

aumentan la legitimidad y generan hábitos participativos (Del Pino y Colino, 2003). Pero para ello es necesario que exista una condición previa a cualquier compromiso ciudadano y es la transparencia en la información. En éste caso, lo importante no es la cantidad de información, sino la calidad, dado que en las investigaciones realizadas<sup>45</sup> al respecto, los ciudadanos manifiestan que reciben información de las corporaciones locales, sin embargo se quejan de que reciben poca información relevantes para sus intereses. Lo relevante es poder segmentar el tipo de información en función del grupo y de sus necesidades y presentar aquel tipo de información que le pueda interesar más. Para ello es necesario consultar a la ciudadanía acerca de la información que precisan y cómo la desean recibir.

La población puede tener acceso a la información antes o después de ser tomadas las decisiones. Si son informados antes, tienen la posibilidad de objetarla; si lo son después, los interesados podrán tan sólo reaccionar favorable o desfavorablemente. La información implica también formación, en el sentido de hacerla accesible y comprensible por sus destinatarios y que de esta forma puedan disponer de argumentos.

#### 3.3.1.2.- Consultar eficazmente dando evidencias de escuchar.

La consulta va más allá de la simple provisión de información, en tanto implica que la población no sólo conoce propuestas y decisiones, sino que tiene opciones de expresar opiniones, sugerencias y alternativas.

La consulta puede considerarse como un segundo paso en la escala ascendente de la participación ciudadana y se produce cuando las autoridades locales deciden mejorar sus decisiones teniendo en cuenta la opinión de determinados grupos o individuos afectados o del público en general. Esta puede ser legalmente preceptiva mediante procedimientos administrativos regulados o de forma discrecional o voluntaria. Requiere que los temas planteados se encuentren en

---

<sup>45</sup> El grado de “publicidad” de lo “público” varía en Europa. Las investigaciones referidas son las realizadas en diferentes ciudades europeas, mediante el Test de Participación Ciudadanas ([www.goaint.org](http://www.goaint.org), Löffler, 2005)

proceso de diseño o bien puedan ser potencialmente modificados, lo que implica una clara voluntad política en incorporar dichas opiniones y la capacidad institucional y normativa para introducir dichos cambios; recayendo siempre la decisión final en los órganos de gobierno de la administración local.

De esta forma, cubre un abanico amplio de actividades que suponen diferentes niveles de compromiso. En algunos casos, se presenta a la ciudadanía un elenco reducido de opciones y se le pide decidir sobre las que prefiere. En otros, se le pregunta al inicio del proceso de adopción de decisiones y se le da oportunidad de decidir y, por tanto, jugar un papel relevante en el proceso consultivo.

Mediante la consulta se trata de recoger opiniones, que serán o no tenidas en cuenta, pero que deben contribuir a esclarecer la decisión. La calidad de los datos obtenidos en la consulta dependen en gran parte de la información que disponga el ciudadano para emitir su juicio u opinión acerca del tema del que ha sido consultado (Brugué, Font y Goma, 2005). En cualquier caso, es necesario que los consultados reciban información sobre el resultado de la consulta, con independencia de la decisión final adoptada por las autoridades locales, dado que así se les confirma sobre los aspectos y puntos de vista considerados.

La deliberación, entendida como aprendizaje que transforma y genera ulteriores preferencias, lleva implícita una transformación sustantiva de los ciudadanos que niega la tradicional distinción entre ciudadanos informados y dotados de preferencias completas y aquellos otros que desconocen sus verdaderos intereses. Los ciudadanos, como deliberadores, se mueven entre principios generales y juicios sobre circunstancias particulares, modificándolos a raíz de opiniones y apreciaciones de los demás. Esta perspectiva deliberativa ayuda a los ciudadanos a tratarse unos a otros con respeto mutuo, a pesar de que existan desacuerdos entre ellos. La deliberación no garantiza por si misma la justicia social, pero, en ausencia de aquella, los ciudadanos no podrían justificar muchos procedimientos controvertidos y diferentes derechos ante los demás (Cernadas y Fentanes, 2003).

El más alto nivel de consulta deliberativa es aquel basado en la interacción constructivista, o transacción, que ofrece una nueva forma de concebir la relación individuo-grupo-sociedad por su multidireccionalidad. La idea central es que no es “una respuesta a”, sino también “una anticipación de”. Una transacción, como señala Alonso Alonso (2002), dado que supone intercambios circulares, en los que la persona, grupo y entorno se moldean recíprocamente, se producen procesos de influencia mutua, reformándose entre si en un tiempo continuo y con resultados no predeterminados; es decir, donde cualquier sistema influye en los otros.

### 3.3.1.3.- Delegar responsabilidades y co-producir bienestar.

Las consultas públicas son comunes en muchas ciudades europeas, en cambio, la mayoría de los responsables públicos son aún muy reticentes a dar a los ciudadanos un papel activo en el desarrollo de los servicios públicos (Löffler, 2005). Pero como se ha demostrado con anterioridad, la eficiencia de los servicios públicos no solamente depende de la actuación de responsables políticos y técnicos, sino también de la misma participación ciudadana.

Supone el tercer grado en la escala de participación propiamente dicha. Implica la intervención ciudadana o de sus representantes en el proceso de elaboración de las decisiones mediante estructuras establecidas, bien territoriales o sectoriales. Los participantes, mediante acciones directas o a través de organizaciones, hacen efectiva su poder y capacidad de escoger una o varias alternativas en función de sus propios intereses y necesidades.

Este nivel de participación tiende hacia formas de concertación, control de la administración, cogestión y autogestión ciudadana, al darse una participación directa en la gestión de políticas y/o en el diseño de las mismas.

Respecto al control, supone que los interesados velan por la ejecución de las decisiones tomadas, a través de diferentes instrumentos (jurídicos, financieros, técnicos) y siempre en condiciones objetivas que lo permitan (libertad de expresión y crítica, mecanismos de fiscalización y sanciones, etc.).

La concertación considera a los ciudadanos como expertos e interesados e implica la intervención permanente de estos en estructuras sectoriales o territoriales de individuos o representantes de asociaciones en los procedimientos administrativos o en la formulación de políticas públicas.

La gestión compartida –co-gestión - o autogestión supondría el más alto grado de participación en éste nivel, por cuanto los agentes participantes poseen las competencias y los recursos para el manejo autónomo de ciertas esferas de la vida colectiva.

Este nivel exige cierta cualificación técnica de la población y las organizaciones; interés y motivación en ser gestores de lo colectivo y un ambiente institucional propicio.

Concretamente, la cogestión puede producirse de diferentes formas en el ámbito local:

- a) En procesos municipales, es decir, las organizaciones sociales controlan y gestionan determinados aspectos de competencia municipal.
- b) En órganos autónomos municipales, mediante la gestión compartida de Patronatos, Instituciones y empresas municipales por parte de las entidades ciudadanas.

En la cesión de la gestión de servicios y equipamientos públicos a entidades o grupos locales: la gestión de centros cívicos, sociales y culturales en determinadas ciudades son ejemplos.

Los niveles mencionados conforman, a su vez, un proceso que transcurre desde la mera información hasta la gestión compartida, siendo en este último donde se integran todos los anteriores. Este proceso decisional comprende: “la definición y el análisis de las cuestiones a tratar; la proposición de soluciones y la iniciativa normativa, la deliberación y la adopción de decisiones, el seguimiento y la evaluación de las medidas aplicadas” (Consejo de Europa, 2001: 33).

Se comprueba del análisis de las experiencias prácticas, que cuanto más alto se sube en esta escala de la participación, menos ejemplos de participación encontramos. Las estrategias de promoción de la participación suelen empeñar favoreciendo la información, luego la consulta, posteriormente la concertación y, finalmente, la adopción de decisiones y autogestión. En la mayoría de las experiencias de participación son las autoridades públicas las que adoptan la iniciativa (Del Pino y Colino, 2003).

### 3.3.2.- Expectativas que esperan obtener los gobernantes.

Respecto a la clasificación de la participación en función de aquello que esperan obtener los gobernantes, se distinguen dos objetivos tradicionales como son la legitimidad y mejora de las decisiones y otros de nueva generación, tales como disponer de colaboradores y generar capital social.

La legitimidad de una decisión depende del grado de aceptación que genera entre la ciudadanía y, por lo tanto, si éstos han sido informados y consultados la legitimidad se verá reforzada. De forma similar, especialmente en asuntos complejos, las decisiones adoptadas a partir de la escucha de múltiples voces y opiniones tendrán mayores posibilidades de éxito, no sólo por incorporar las diversas perspectivas existentes, sino por el propio consenso alcanzado que rebajará las resistencias y mejorará las oportunidades de éxito respecto de la decisión finalmente adoptada.

Por otra parte, se justifica la participación ciudadana por su capacidad para educar y concienciar a la ciudadanía. Disponer de esta ciudadanía no solo mejora el funcionamiento de los instrumentos participativos sino el conjunto de la comunidad. Así, la participación ciudadana consigue a su vez, generar el capital social que garantizará el buen funcionamiento de nuestra sociedad. Como señalamos en el capítulo anterior, Putnam (2002, 2003) se refiere al capital social como un conjunto de características intangibles de una comunidad (densidad asociativa, niveles de confianza, etc.) útiles para explicar sus rendimientos institucionales, económicos y sociales. En éste caso, la participación ciudadana es un factor clave y materia prima

para desarrollar el capital social. De ésta forma, la participación no sirve únicamente para facilitar la prestación de determinados servicios o para legitimar determinadas decisiones y políticas, sino para promocionar conductas y actitudes ciudadanas democráticas y solidarias.

El derecho a ser informado y a ser consultado están muy relacionados con la legitimidad y la mejora de las decisiones públicas, mientras que el derecho a tomar parte se puede relacionar con el fomento de actitudes colaboradoras o la promoción del capital social (Brugué, Font y Goma, 2005).

#### 3.4.- El quién y el cómo de la participación.

Los sujetos de la participación ciudadana (el quién) han experimentado en los últimas dos décadas un proceso de activación en sus relaciones con la administración y el gobierno. Mientras que el estado de bienestar fomentaba la pasividad de los ciudadanos, la situación actual se caracteriza por unos ciudadanos más activos, menos sumisos y más exigentes en sus relaciones y demandas a las instancias político-administrativas. Este nuevo activismo encuentra diferentes múltiples explicaciones, tales como: una ciudadanía culturalmente más preparada, aparición de formas de expresión, emergencia de grupos de interés, ampliación de actores sociales, resultado de procesos decisionales más complejos, etc,...

En cualquier caso, la ciudadanía esta más dispuesta a activar sus relaciones con los gobernantes, lo cuál –siguiendo a Brugué, Font y Goma (2005) citando a Gyford (1991), se observa tanto en la dimensión económica, como en la política y en la administrativa de estas relaciones. Como se señala en el cuadro siguiente, los ciudadanos ya no se conforman con pagar unos impuestos sin saber como se utilizan, sino que quieren vigilar y supervisar las actividades que se realizan con sus recursos (ámbito económico). Además, desean ser tratados como clientes o consumidores exigentes con las condiciones en las que quieren y reciben las prestaciones (ámbito prestacional) y, por tanto, más allá de simples usuarios y receptores de servicios. Por último, los ciudadanos ya no se conformarían con limitar su participación política al hecho electoral del voto, sino que pretenderían

asumir su condición de ciudadanos con opiniones que se quieran expresar y proyectar sobre las actuaciones públicas cotidianas (ámbito político) Todo ello estaría justificando un nuevo quién de la participación, un individuo con voluntad y capacidad para intensificar sus relaciones con las instancias político-administrativas con el fin de canalizar nuevas exigencias y derechos ciudadanos.

Cuadro 17. La activación del rol de los ciudadanos.

Ámbito económico	Ámbito administrativo	Ámbito político
Pagador de impuestos ↓ Accionista	Usuario ↓ Cliente - consumidor	Votante ↓ Ciudadano

Fuente: Gyford (1991) adaptado por Brugué, Font y Goma (2005).

La activación de los roles individuales requiere de estrategias para dotar a estos mismos roles de una visión colectiva de sus relaciones con el ámbito público. Sin esta activación colectiva se puede favorecer la clientalización de las relaciones entre los individuos y la administración, pero difícilmente se pueden potenciar las relaciones más complejas entre gobernantes y gobernados (Brugué, Goma y Amorós, 1994).

La activación colectiva requiere de un adecuado funcionamiento de los mecanismos de agregación y representación de los intereses colectivos. La profunda crisis de los partidos políticos junto con la atomización, fragmentación, burocratización y dependencia de las entidades sociales ponen en entredicho estos mecanismos.

Como sugiere Wals (1995), siguiendo a Brugué, Font y Goma (2005), se parte de una situación en la que el ciudadano se concibe en tanto que miembro de un estado, lo cuál condiciona su pasividad e impulsa un modelo elitista y representativo de democracia. Como se resume en el siguiente cuadro, el debate actual se centra en torno a dos grandes alternativas: aquella que define al individuo como poseedor de

derechos individuales y aquella que lo observa en tanto que miembro de una comunidad y fomenta, por tanto una democracia participativa. El municipio relacional, ha abierto el debate entre el ciudadano como poseedor de derechos individuales (la activación de los roles individuales) o como miembro de la comunidad (la activación colectiva); un debate que resume las diferentes percepciones en torno a como debe ser la democracia en el ámbito municipal.

Cuadro 18. Vinculaciones entre tipología de: Ciudadanía, Estado y Democracia.

El ciudadano como miembro de un Estado	El ciudadano como poseedor de derechos individuales	El ciudadano como miembro de una comunidad
Una autoridad superior articula la relación entre individuos y la colectividad.	El mercado asigna los recursos y la colectividad es mera suma de individuos.	Existe colectividad con relaciones de solidaridad y mecanismos de autorregulación social.
Estado centralizado.	Estado protector	Estado descentralizado
Ciudadanía pasiva.	Ciudadano como consumidor.	Ciudadano activo.
Democracia representativa	Democracia de supermercado	Democracia participativa.

Fuente: Elaboración propia a partir de Brugué, Font y Goma (2005).

Respecto al cómo de la participación es interesante la opinión de autores como Fox y Miller (1995) y Alguacil (2005), para entender las dificultades de los actuales instrumentos participativos, así como para valorar las posibilidades de futuros. Se pueden distinguir tres formas de articular la participación ciudadana: a través del monólogo (“*few talk*”), del parloteo (“*many talk*”) y del diálogo (“*some talk*”).

El monólogo, característico del modelo burocrático de la administración, representa una forma de organizar la participación ciudadana donde existe un discurso dominante, una élite que lo controla y, en el mejor de los casos, una ciudadanía apática y sin capacidad para transmitir opiniones propias. Se caracteriza por un nivel de participación relacionado con “informar”.

El parloteo, característico del modelo gerencial de la administración, define la situación opuesta, donde todo el mundo habla, las opiniones se multiplican anárquicamente y, por supuesto, nadie parece capaz de canalizarlas para alcanzar algún resultado concreto. No existe diálogo ni conclusión, se habla por hablar, y lo único que se acaba percibiendo es un rumor de frases solapadas y no identificadas que imposibilitan la discusión. Se caracteriza por un nivel de participación relacionado con “consultar”.

Finalmente, el diálogo, característico del modelo relacional de la administración, representaría aquella forma de participación ciudadana estructurada a partir de espacios de conflicto específicos y de la presencia de actores informados e interesados en los temas objeto de debate. El diálogo, por tanto, focaliza la atención de los participantes en un abanico limitado de asuntos, clarifica la posición de los actores respecto a los mismos y, a través de escuchar y rebatir, permite alcanzar soluciones operativas. Se caracteriza por un nivel de participación relacionado con “cooperar”. En la actualidad, las prácticas participativas, se encuentran más relacionadas con el monólogo o el parloteo, más que por el diálogo (Brugué, Font y Goma, 2005).

Por lo tanto, el desarrollo de una democracia local participativa pasa no solo por la activación de los roles individuales de los ciudadanos, sino también por dotar de sentido colectivo a la intensificación de las relaciones entre administración y ciudadanos. Pero la profundización democrática en el ámbito local requiere de una fuerte sintonía entre las justificaciones y los propósitos (el porqué), los actores participantes (el quién) y los mecanismos de participación ciudadana (el cómo).

### 3.5.- Innovando en la participación desde los gobiernos de proximidad.

En los nuevos escenarios de la glocalización los gobiernos de proximidad se refuerzan en la regulación de nuevas complejidades, que presionan hacia gobiernos locales más abiertos y permeables, a procesos de aprendizaje social, implicación y actuación de roles por parte de la ciudadanía.

En éste contexto de progresiva descentralización y desconcentración de las Administraciones Públicas en torno al Gobierno Local, se sitúa a las administraciones locales con roles estratégicos relevantes en el impulso y consolidación del desarrollo local desde perspectivas participativas. “Un salto cualitativo en el proceso de “*empowerment*” político local, desde la doble perspectiva de fortalecimiento de agendas y desarrollo de roles estratégicos” (Blanco y Goma, 2002b: 24). Esta situación se pone de manifiesto en las múltiples y variadas experiencias vinculadas a la participación y la gestión compartida de los asuntos públicos (iniciativas comunitarias, Agendas 21, programas hábitats, etc.).

La descentralización local tiene entre sus retos los de: elevar la calidad de vida de los ciudadanos, impulsar el tejido asociativo (Barrio, 1994), desconcentrar la toma de decisiones, mejorar la profesionalización en la gestión de los centros y servicios municipales (Barrio, 1999), aproximar el gobierno a la sociedad y viceversa, ampliar las estructuras y dinámicas participativas y luchar contra la exclusión de personas y territorios.

El compromiso de las Administraciones Locales en el desarrollo local, no significa necesariamente que la gestión de todos los servicios y proyectos de desarrollo sea realizada de manera directa, dado que la gestión indirecta (concesión, concierto, arrendamiento de servicios, empresas o economías mixtas) puede proporcionar eficacia y contribuir a implementar y consolidar procesos de participación ciudadana. Las estrategias de desarrollo local apuestan por esta segunda línea, mediante la creación de estructuras flexibles en un municipio más relacional, mediante: consorcios, fundaciones, asociaciones, grupos de acción local, Mancomunidades de Municipios o de Servicios, Agrupaciones de Desarrollo Local y otras fórmulas más acordes a los nuevos objetivos y formas de gestionar centros y

programas de interés social. La administración local adquiere, por tanto, un relevante protagonismo en este asunto, aunque es necesario contrarrestar las tendencias a la instrumentalización (De la Torre, 2005) y burocratización de la participación, mediante el apoyo y no la “absorción” de iniciativas.

La proximidad municipal y descentralizada como remarcan múltiples autores (Alguacil, 2003a, 2004, 2005; Borja y Castells, 1999; Brugué, Font y Goma, 2005; Font, 2001, 2004; Subirats, 2001; Blanco y Goma, 2002a, Del Pino, 2003, entre otros) y organismos (Consejo de Europa, C.D.L.R., Observatorio internacional de la Democracia Participativa; F.E.M.P., Flor de Maig, IGOP, etc.), otorga mayores bases de legitimidad a los gobiernos locales; favorece el conocimiento de las necesidades de la población y ofrece mejores condiciones de satisfacerlas. Pero esta proximidad debe ser “real”, es decir, vinculada a una accesibilidad tangible a los procesos decisionales en igualdad de condiciones para todas las personas, grupos y organizaciones; evitando “acaparamientos” de poder y clientelismos políticos y técnicos. Es necesario conjugar la proximidad con la pluralidad, la heterogeneidad, la perspectiva de género, la integración de los grupos minoritarios, la incorporación de grupos informales, etc.; todo ello con el propósito de conseguir que las agendas públicas locales se encuentren auténticamente influidas por la pluralidad del universo local que representan.

Los procesos de democratización del poder sugieren nuevas estructuras y dinámicas de canalizar las dificultades y las posibilidades. La toma de decisiones debe activarse desde abajo hacia arriba, desde innovadoras estructuras y dinámicas político-administrativas basadas en una organización en red generadora de descentralización del poder y flujos comunicativos territoriales y organizacionales capaces de autorregularse. Se trata de indagar en los mecanismos organizados que permitan escuchar las voces de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones a nivel local.

Desde mediados de la década de los noventa comienzan a desarrollarse interesantes experiencias innovadoras de participación ciudadana en el ámbito de las políticas públicas desde los gobiernos locales. Destacar entre las primeras la

realizada en Bristol (Gran Bretaña) en 1997, donde a partir de grupos ciudadanos, algunos previamente existentes y otros creados al efecto, debatieron acerca del futuro de la ciudad, siguiendo un guión de discusión previamente elaborado. Todas las propuestas fueron agrupadas temáticamente y después fueron debatidas en diferentes asambleas. Sus resultados fueron publicados y sirvieron para la creación de los grupos operativos encargados de poner en práctica las propuestas (Font, 2001: 13).

De manera más reciente las orientadas a la priorización del presupuesto municipal, concretamente en *Porto Alegre*, *Belo Horizonte* y *Montevideo*; en las que se ilustran una nueva forma de construir ciudadanía y ciudades. En Porto Alegre se discute, anual y cíclicamente, las prioridades del presupuesto municipal a través de Asambleas Plenarias, unas de carácter territorial y otras sectoriales. Son Asambleas abiertas a todo el mundo y se encargan de fijar las prioridades presupuestarias que luego serán trasladadas al gobierno municipal y negociadas entre los representantes de las distintas Asambleas. Así dependiendo de las características de los habitantes de los distintos distritos se priorizaran unas determinadas áreas sobre otras (Font, 2001; PNUD, 2002, 2003; Gret y Sintomer, 2003, Herrero y Castón, 2003).

A diferencia de la anterior, en Belo Horizonte, no se genera un solo proceso participativo de carácter integral y de base anual sino que se realiza de forma segregada por distritos y ciudad. (Font, 2001). Respecto al proyecto participativo de Montevideo, éste se subdivide en las 18 zonas administrativas dentro de las cuales se encuentran los 64 barrios de la ciudad. Su objetivo es elaborar los Planes Estratégicos de Actuación en cada una de las zonas bajo una actuación de cogestión administrativa, mediante el mecanismo del presupuesto participativo. Cada una de ellas dispone de una Junta Vecinal, un Consejo Vecinal, Centro Comunal – subdivididos en áreas temáticas: social, administrativa y de servicios y obras - y Junta Departamental (<http://www.montevideo.gub.uy>; Font, 2001, Blanco y Goma, 2002a.; Rivoir, 2002, Centro por la Participación Ciudadana, 2005).

Experiencias que refuerzan, como señala la profesora Red Vega, los procesos de intervención local al: “a) consolidar estructuras e instituciones de impulso y coordinación participativa; b) potenciar la capacidad y autocrítica de los gobiernos municipales (...); c) autorregular el proceso participativo de manera flexible y dinámica, introduciendo innovaciones basadas en la experiencia; y d) reforzar las formulas para la cualificación de asignación de recursos por distritos, barrios u otras unidades territoriales”. (Red Vega, 2002: 72)

Estas experiencias participativas están siendo analizadas y consideradas para revitalizar las democracias locales en nuestro entorno. Así, se están desarrollando experiencias comunitarias de participación ciudadana en líneas similares en diferentes municipios y barrios en España: Rubí<sup>46</sup> (Centro por la Participación Ciudadana, 2005), Bullas<sup>47</sup> (Alzamora, et. al, 2003), Totana (Mapa Gulliver en Alzamora, et. al., 2003, Reglamento de Participación Ciudadana), Sabadell, Badalona (Gonzalvez, E ; Miguel, R. y Puig, T., 2002); Albacete,<sup>48</sup> San Adriá de Besós (Marchioni, 1998, Céspedes, 2001), Córdoba (Aguiar y Navarro, 2000, Ganuza, 2002, Blanco y Goma, 2002a; Red Vega 2002: 73; Alguacil, 2003), Manresa (Canal, 2002), Cornellà de Llobregat (Jaumandreu y Badosa, 2002), Las Cabezas de San Juan de Sevilla (Encina y Rosa, 2002), Begues (Camprubi i Vendrell, 2002); Fuenlabrada (Ayuntamiento de Fuenlabrada, 2001, Corral, 2003), San Sebastián-Donostia, Mataró, Villanova i la Geltrú, L'Hospitalet de Llobregat (Centro por la Participación Ciudadana, 2005), así como en determinados barrios como: Trinitat Nova de Barcelona (Castilleja, et. al. 2001; Blanco y Rebollo, 2002, Rebollo, 2003), Añaza de Tenerife (Socas et. al. 2002), en Salamanca (Alvarez, et. al, 2000), o bien el movimiento vecinal en Santiago de Compostela (Lorenzo Vila, 2002), Córdoba (Sánchez Corbacho et. al, 2001), La Coma (García Roca y

---

<sup>46</sup> Ciudad de unos 50.000 habitantes del área metropolitana de Barcelona que desarrolla desde hace años una experiencia de participación novedosa basada en los Consejos Ciudadanos, que a través de grupos de ciudadanos constituidos al azar a partir del Padrón Municipal emiten recomendaciones concretas sobre el uso de espacios públicos u otros asuntos. En el año 2002 inicia la experiencia de los presupuestos participativos.

<sup>47</sup> Pueblo del Noroeste murciano, de unos 10.000 habitantes, que desarrolló en el 2002 una experiencia de Consejo Ciudadano basada en la utilización de un espacio público.

Mondaza, 2002 y García Roca, 2003), Villaverde, Usera y Puente de Vallecas en el Sur de Madrid (Alguacil, 2003), entre otros.

Las experiencias brasileñas pueden ser definidas como *metodologías de procesos* en tanto garantizan una participación continuada, sin fecha de finalización; mientras que las desarrolladas en nuestro entorno se basan en *metodología de síntesis*, en tanto se dirigen a la obtención de opiniones y propuestas ciudadanas puntuales, sin garantizar procesos participativos en el tiempo, siendo menos eficaces en términos de conciencia política (Red Vega, 2003: 73).

### 3.6.- Tipología de los métodos de participación.

Dada la enorme heterogeneidad de mecanismos de participación existentes, unido a su constante incremento e innovación, resulta complejo sistematizar el conjunto de experiencias desarrolladas. Existen diferentes formas de clasificar los métodos o las fórmulas de participación ciudadana en el ámbito local. Así podemos encontrar clasificaciones según la base de la participación, la fase de la actuación pública en que se producen, la intensidad o el grado de implicación de los ciudadanos, el carácter territorial o sectorial de sus competencias, el nivel jurisdiccional al que afecta la decisión, el interés u objetivos que se tenga, entre otros.

Así, siguiendo a Del Pino y Colino (2003), según la *forma legal y novedad de los procedimientos*, se pueden distinguir, por una parte, los métodos tradicionales: son los mecanismos previstos en las normas procedimentales administrativas tradicionales de información pública o vecinal o consulta obligatoria a representantes de asociaciones (Plan de ordenación urbana...). Son normalmente métodos poco activos y reactivos, dado que el ciudadano se incorpora a la adopción de decisiones cuando todo está decidido y se posibilite una participación limitada a introducir alegaciones referidas a posibles inconvenientes que afectan o lesionan intereses individuales, por lo que el ciudadano no se siente participe ni del proceso

---

<sup>48</sup> Sabadell, Rubí, Albacete y Córdoba han adaptado recientemente la metodología de los presupuestos participativos a sus realidades locales.

ni de la decisión. Por otra, los métodos basados en la consideración del ciudadano como cliente o consumidor en la prestación de un determinado servicio público. Son métodos vinculados al enfoque gerencialista de gestión de calidad (Cartas de Servicio...). Una participación orientada a conocer la mejor forma de prestar servicios y mejorar su administración. A continuación, estarían los métodos de democracia directa o innovaciones en los métodos de consulta, cuya finalidad no es tanto implicar a los ciudadanos sobre un sector de actuación pública como pedirles opinión acerca de un asuntos concreto. Por otro, estarían los foros o consejos, que agrupan un conjunto de ciudadanos en función de criterios territoriales o intereses sectoriales o en razón de áreas de gestión de la administración local. Por último, las innovaciones deliberativas, entendidos como instrumentos que promueven la discusión y reflexión ciudadana sobre temas que les afectan por medio de un proceso deliberativo (jurados ciudadanos, talleres de futuro...).

Según la *formalización o estabilidad*, se pueden distinguir aquellos caracterizados por una alta formalización legal, habitualmente estables y con participantes colectivos e individuales (consejos territoriales o sectoriales) y aquellos otros menos formalizados legalmente y que se utilizan para adoptar decisiones concretas, normalmente abiertos a la participación de todos los ciudadanos (asambleas...).

Según el *nivel de participación ofrecido*, se distinguen entre aquellas que buscan la consulta, intercambio de información, resolución de conflictos de intereses entre grupos enfrentados, o promover la creatividad de nuevas ideas o soluciones y, aquellas destinadas más bien a incluir a grupos normalmente sin voz. En similar sentido, se pueden distinguir aquellos mecanismos que proporcionan que proporcionan un grado de delegación de poder (de decisión y/o de gestión) a los ciudadanos, bien como co-gestores o administradores (gestión de centros cívicos...), bien en la adopción de decisiones (co-decisión) en la asignación de parte de los presupuestos de sus barrios o ciudades (presupuestos participativos...)

Los mecanismos de participación ciudadana pueden ser analizados a partir de tres variables: *fuerza de iniciativa*: la Administración (“de arriba hacia abajo”) o de

la población (“de abajo hacia arriba”); *nivel de Institucionalización*: referido al grado de organización, desarrollo normativo y permanencia en el tiempo del canal de participación y *control gubernamental*: grado de autonomía / dependencia respecto del gobierno

Atendiendo a los objetivos de la tesis, parece conveniente utilizar la tipología elaborada por Goma y Font (2001) y Brugué, Font y Goma (2005), basada en dos parámetros: la *base de la participación* y la *fase del proceso de actuación pública local sobre el que se proyecta la experiencia participativa*. El primer criterio tiene una fuerte relación con el quién de la participación, mientras que el segundo está vinculado al cómo de la misma.

Respecto a la *base de la participación*, los autores distinguen tres tipos de mecanismos: de base *asociativa*, cuando se canaliza a través de grupos organizados de ciudadanos, de base *personal*, cuando los ciudadanos pueden participar a nivel individual y de base *mixta*, cuando se combinan los dos anteriores. Por otro lado, la participación de base asociativa puede dividirse entre aquella que responde a una lógica *sectorial* y aquella que atiende a una lógica *territorial*; mientras que la participación de base personal puede ser *intensiva*, cuando exige a un grupo de ciudadanos una fuerte dedicación al proceso participativo o *extensiva*, cuando involucra a un amplio número de personas pero sin exigir una participación.

En cuanto a la *fase del proceso de actuación pública local sobre el que se proyecta la experiencia participativa*, se puede diferenciar entre aquella participación que se dirige al diagnóstico de los problemas y a la formación de la agenda local; aquella que se ocupa de incidir en las decisiones y en la formulación de las políticas, y aquella que se concentra en la gestión de los equipamientos y los servicios.

La combinación de estos dos parámetros da lugar a nueve tipos de mecanismos participativos, que integran diversos instrumentos, tal y como se muestra en el cuadro 19.

Cuadro 19. Tipología de formulas participativas.

Fase proyección participación	Participación asociativa		Participación mixta	Participación base personal	
	Sectorial	Territorial		Intensiva	Extensiva
En el diagnóstico.	Fóruns. Mesas sectoriales	Consejos Consultivos de Entidades a escala de barrio, distrito, ciudad.	Planes estratégicos. Procesos participativos temáticos (Agenda 21, Planes educativos de ciudad,...)	Fóruns temáticos. Círculos de estudio. Conferencias de consenso.	Asambleas. Audiencias. Teledemocracia.
En las decisiones	Consejos. Comisiones y Ponencias Sectoriales.	Consejos municipales de barrio o distrito. Planes integrales.	Consejos territoriales mixtos. Jurados o Consejos ciudadanos mixtos.	Presupuesto participativo. Jurados ciudadanos. Paneles informativos. Encuestas deliberativas.	Referéndum. Consultas populares. Teledemocracia.
En la gestión.	Gestión asociativa de servicios municipales.	Gestión asociativa de Centros Cívicos.	Gestión compartida de servicios.	Gestión por voluntariado de servicios o programas municipales.	Coproducción personalizada de servicios.

Fuente: Brugué, Font y Goma (2005) a partir de Goma y Font (2001: 70)

En el cuadro anterior (19) se puede observar una amplia gama de posibilidades de mecanismos de participación en el ámbito municipal, muchos de los cuales combinan diferentes fases del proceso de actuación pública local y que responden, a la vez, a una lógica sectorial y territorial. Así mismo, y dada la innovación en su aplicación práctica, podemos encontrar experiencias que con la misma denominación puedan no tener una base asociativa o personal “pura” y pueden vincularse bien a una base asociativa pura o mixta.

En cuanto a los criterios a tener presente a la hora de evaluar un mecanismo de participación ciudadana positivamente, señalar los siguientes (Harms y Pereyra, 2006):

- *Máxima inclusión/representatividad.* La ciudadanía en general tiene que tener la posibilidad de acceder e implicarse en las decisiones políticas y no solamente las personas y grupos cualificados. No resulta eficaz los mecanismos y procedimientos que excluyen de los procesos de toma de decisión a las personas o grupos por falta del “capital” (social, cultural, económico, tecnológico) considerado necesario para ello.

- *Funcionamiento deliberativo.* El proceso debe ser deliberativo. Los participantes no deben discutir sobre la base de la información que traen (y normalmente carecen), sino que se tienen que disponer de información extensa y diversa sobre los pros y contras, los diferentes intereses y opciones de la cuestión a tratar. Se trata de plantear todos los aspectos de un tema, hacerlo transparente, presentar los diferentes intereses, las soluciones alternativas, los costes y las repercusiones sobre la resolución de otros temas (ranking de prioridades) como sobre las personas afectadas. Ofrecer oportunidades para la participación en decisiones políticas no puede significar que haya cada vez más gente que decida cada vez más a menudo sobre cada vez más temas de los cuales sabe bastante. Es precisa transferir esas capacidades a la ciudadanía para que esta disponga del capital y poder para adoptar decisiones autónomas. Pero el “input” de información no se

debe confundir con su utilización para conseguir el apoyo de la ciudadanía a una decisión adoptada por la Administración.

- *Motivación para participar.* Los mecanismos deben motivar y estimular para participar. Los participantes deben tener la sensación y certeza de que sus esfuerzos van en serio y que sus propuestas no se quedan en “papel mojado”, sino que van a ser tomadas en consideración a la hora de tomar las respectivas decisiones. Las experiencias muestran el riesgo de utilizar los mecanismos para justificar decisiones adoptadas previamente, instrumentalizándose la opinión pública. En éste contexto también es importante pasárselo bien.

- *Apoyo del bien común.* Los participantes deben apoyar el bien común, es decir la adopción de decisiones importantes para el futuro de la comunidad y no solamente de determinados grupos.

### 3.7.- Mecanismos y experiencias participativas.

La participación ciudadana no se plantea como alternativa a las instituciones representativas, pero si como complemento que facilita los procesos decisivos, haciéndolos más transparentes, dándoles más legitimación, incluyendo más puntos de vista e información y restituyendo la confianza de los ciudadanos en sus instituciones. Los mecanismos participativos tienen para los representantes electos sólo una función recomendatoria y no anulan los procedimientos de toma de decisión existentes pero sí aportan más puntos de vista y muchas veces nuevos e innovadores aspectos. En tiempos de una profunda crisis de la democracia representativa, estos mecanismos se pueden considerar útiles para recuperar la confianza perdida, dado que “si los mecanismos con los que nos hemos equipado para tomar decisiones fallan, difícilmente vamos a ser capaces de tomar las decisiones adecuadas y a tiempo” (Harms y Pereyra, 2006:7),

Las experiencias o mecanismos de participación implantados en el ámbito local en nuestro país son muy desiguales y limitados<sup>49</sup>, aunque observamos su progresiva extensión. Su diversidad radica en función de: *actores implicados*: individuos aislados o grupos o entidades organizadas; *ámbitos geográficos*: ciudades, distritos, municipios rurales, pedanías, etc.; *sectores o áreas de intervención*: vivienda, medio ambiente, sanidad, educación, servicios sociales, fijación de prioridades presupuestarias; *colectivos de atención*: infancia, familia, mujer, etc.; *necesidades y demandas*: discapacitados, mujeres maltratadas, jóvenes infractores, personas mayores dependientes, etc.); *objeto de la consulta*: diagnóstico o identificación de demandas y necesidades; toma de decisiones concretas; ejecución o puesta en marcha de equipamientos y servicios; o, por el contrario, con un objeto general como pueden ser los planes estratégicos; *instrumentos de participación*: dirigidos a ciudadanos independientes y/o grupos organizados y *formatos*: pequeños grupos a través de comisiones de trabajo – fundamentalmente profesionales – o, por el contrario, con una amplia participación como los supuestos de los presupuestos participativos.

Considerando los objetivos de la tesis se agrupan los mecanismos de participación atendiendo a la tipología al parámetro de la base de la participación anteriormente citada y elaborada por Goma y Font (2001) y Brugué, Font y Goma (2005). Destacar que dada la innovación en la aplicación de los diferentes mecanismos podemos encontrar experiencias que con la misma denominación puedan no tener una misma consideración en cuanto a su base participativa. Así, en las metodologías que se presentan a continuación no pueden ser entendidas como paquetes fijos o estandarizados, dado que existen variaciones entre diferentes

---

<sup>49</sup> En su análisis se han consultado: Alberich, 1999; Alguacil (2003a, 2003b, 2004, 2005); Botella, 1999; Blanco y Goma, 2002a; Brugué, Font y Goma, 2005; Brugué y Jarque, 2002; Brugué y Vallés, 2005; Camprubi i Vendrell, 2002; Centro por la Participación Ciudadana, 2005; Consejo de Europa, 2001; Diemel y Harms, 2000; Font, 1996, 2001, 2003; Font y Rivero, 1999; Foro Ciudadano de la Región de Murcia, 2003; Friedmann y Llorens, 2002; Germain, 1985; Genro y Souza, 2000; Gret y Sintomer, 2003; Harms y Pereyra, 2006; Herrero y Castón, 2003; Informe del CDLR, 2005, Instituto de Estudios Sociales Avanzados-Centro de Investigaciones Sociológicas (2006). Lorenzana, 2002; Marchioni, 2001; M.A.P. 2005a, 2005b; Pindado, 2000; PNUD, 2002, 2003; Rebollo, 2003; Red Vega, 2002; Rezsóhazy, 1988; Solomon, 1985; Subirats, 1999, 2002b; Twelvetrees, 1988; Villasante, 1995, 1998a, 1998b; Villasante, Montañes y Martí, 2000, 2001; [www.diba.es](http://www.diba.es); [www.ijgov.org](http://www.ijgov.org); <http://habitat.aq.upm.es>/ VV.AA.1999.

proyectos, temas tratados, países y territorios en los que se aplican y/o equipos que los realizan.

### 3.7.1.- Participación ciudadana de base asociativa.

La participación de base asociativa es un fenómeno bastante extendido en los municipios españoles, especialmente urbanos, en el diagnóstico y la formación de la agenda local, así como en la gestión de equipamientos, servicios y programas. Este tipo de participación se ha desarrollado, fundamentalmente, a través de tres instrumentos: los consejos consultivos de entidades, los planes integrales y la gestión asociativa de centros, programas y servicios municipales.

Los Consejos Consultivos de Entidades, utilizando la definición de Goma y Font (2001), se conciben como plataformas de interlocución de los equipos de gobierno, con el tejido asociativo de cada sector y/o territorio del municipio. Los Consejos suelen adoptar una lógica territorial y/o sectorial. En el primer caso, el criterio de inclusión de los participantes viene definido por su pertenencia a un determinado territorio (distrito, barrio, municipio,...). En el segundo, la inclusión obedece al hecho de compartir determinados intereses de relación a un colectivo (jóvenes, mujeres, inmigrantes...), problemática (violencia de género, prevención de drogodependencias...) y/o a un área de gestión de la política pública municipal (servicios sociales, sanidad, educación...).

Con ellos se pretende construir un marco formal y estable a través del cual fluyan las relaciones entre el Ayuntamiento y la red asociativa. Pero estos no responden a un único patrón, sino que podemos distinguir entre el modelo consultivo y de concertación. En el primer caso, los ayuntamientos optan por descentralizarse y crear unos Consejos dominados por el propio equipo de gobierno y completados con la presencia de las entidades, mientras que en el segundo caso el Ayuntamiento crea unos órganos territoriales o sectoriales paritarios, donde el equipo de gobierno y las entidades se encuentran en un mismo nivel.

Atendiendo a las diferentes formalizaciones de los Consejos, podemos distinguir los siguientes los Consejos Consultivos de entidades de carácter territorial o sectorial.

*Consejo Municipal de Participación Ciudadana.*

Se trata de un órgano permanente compuesto de una muestra representativa de la representación política municipal y de las entidades asociativas con sede local. La Corporación Local puede requerir sus opiniones varias veces al año. El Consejo puede interesarse por servicios específicos, por cuestiones políticas, por el funcionamiento de determinados Consejos o Comités o por estrategias de alcance más general. Suele estar presidido por el Alcalde o concejal responsable del Área Municipal de Participación Ciudadana o de otra.

*Consejos o Comités de ciudadanos.*

Son órganos permanentes que se reúnen regularmente. Suelen tener un número fijo de miembros, permitiendo la inclusión de otros en función de temáticas concretas. En ocasiones, puede tener facultades para formular recomendaciones con respecto a los órganos locales – Consejos ciudadanos, Pleno, Junta de Gobierno - e incluso participar en el proceso de toma de decisiones. Se pueden distinguir entre los territoriales, sectoriales y de usuarios de servicios.

*Consejos territoriales* (también denominados en ocasiones Foros de distrito o barrio). Son espacios abiertos a determinados representantes de las organizaciones sociales existentes en el territorio en cuestión y, habitualmente, deben estar inscritos en el Registro de entidades municipal. En ellos se discuten, debaten y deciden cuestiones que afectan a dicha zona (estudiar servicios, analizar problemáticas sociales, etc.) y que son trasladadas al gobierno municipal. Pueden contar con un Secretario, un moderador de debates y/o un asesor metodológico, bien propio del Ayuntamiento o ajeno a éste.

*Consejos sectoriales.* Constituidos por aquellas entidades implicadas en determinadas temáticas o sector de población. Suelen estructurarse por áreas (social, sanidad, medioambiente, educación, economía, servicios sociales), problemáticas (drogodependencia, prostitución, etc.) o colectivos (mujer, mayor, menores, etc.); emitiendo Informes de Viabilidad en función de determinados criterios (técnicos, jurídicos, económicos, vías de financiación, impacto ambiental, grado de implicación con el resto de áreas temáticas, etc.).

*Comités de usuarios de los servicios.* Son órganos que debaten cuestiones vinculadas con el desarrollo de un centro o servicio determinado concertado entre Ayuntamiento y entidades sociales.

Atendiendo a los datos empíricos, los Consejos Consultivos son el mecanismo de participación más extendido en los municipios españoles, especialmente en los hábitats urbanos (Navarro Yáñez, 2002). Más del 70% de los municipios han organizado sus Consejos desde una perspectiva sectorial, especialmente en las áreas de cultura y política social. En los últimos años, se observa un progresivo incremento de Consejos referidos a temáticas transversales emergentes tales como la cooperación al desarrollo, drogadicción, inmigración y violencia de género y, en consecuencia, no han abordado el diseño de sus estructuras participativas desde un planteamiento global de democracia local de Consejos. Al contrario, más de un 67% de los ayuntamientos hace un uso intensivo de la co-gestión o la gestión concertada de servicios municipales. Se detecta, así, una cierta concentración de la participación en la gestión de programas y servicios municipales, mientras que la capacidad de los ciudadanos para incidir en el diseño de las políticas es escasa (Villasante, 1995).

Se observa una clara tendencia a limitar el papel de los Consejos al perfil informativo, consultivo y legitimador de las políticas, condicionada por una visión no conflictiva y una vocación consensual de las relaciones entre entidades y equipos de gobierno. Pero estas relaciones no se dan en términos de igualdad: por una lado, porque, únicamente los segundos tienen el poder y responsabilidad decisional y, por

otro lado, porque las primeras se encuentran con importantes limitaciones en términos de recursos, conocimientos y tiempo.

Existen dos escenarios de participación asociativa: el pluralista y el monopolista. El pluralista es escaso, hace un uso sistemático de los Consejos, no impone grandes restricciones de acceso a las entidades con deseos de participar, pretende vincularlas al diseño de las políticas y favorece la presencia de fórmulas de gestión asociativa de los servicios y equipamientos municipales. Por otro lado, el modelo monopolista se articula a través de un número reducido de Consejos, el acceso a los mismos es difícil y restringido, su naturaleza es informativa y los usos de gestión concertada son esporádicos (Brugué, Font y Goma, 2005).

Ante estos modelos, las entidades y los equipos de gobierno identifican pros y contras como se indica en el cuadro 20.

Cuadro 20. Diagnóstico de la participación asociativa en España.

Puntos Fuertes	Puntos Débiles
<p>Gobierno local.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La participación refuerza el consenso y la legitimidad social de las políticas.</li> <li>- La participación impulsa el cambio de las culturas políticas y técnicas.</li> </ul> <p>Sector asociativo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se abren canales de incidencia directa sobre la política local más allá de las elecciones.</li> <li>- Se extienden actitudes y valores de ciudadanía activa, reflexiva y crítica.</li> </ul>	<p>Gobierno local.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A la formalización de un Consejo no le sigue una voluntad política de impulsar su funcionamiento.</li> <li>- Dificultades para hallar interlocutores sociales representativos.</li> </ul> <p>Sector asociativo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diferencia importante entre el esfuerzo participativa (muy alto) y el grado de incidencia real conseguida (muy escaso).</li> <li>- Estructuras asociativas poco sólidas y poco coordinadas.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de Brugué, Font y Goma (2005)

Como señalan Font y Goma (1991), los Consejos Consultivos han contribuido a la creación de un marco de relaciones, más o menos estable, entre el tejido asociativo y la administración local. Cuando funcionan adecuadamente permiten una detección conjunta de necesidades y el establecimiento de espacios de diálogo.

Junto a este tipo de mecanismos y especialmente a partir de los noventa, se crean en los municipios españoles otros instrumentos participativos, como los *planes integrales participativos*, a raíz de los procesos de regeneración de centros históricos residenciales y de actuaciones en barrios degradados, y la *gestión, por parte de las organizaciones sociales, de centros, servicios y programas municipales*, especialmente en áreas de deporte, ocio y tiempo libre, cultura y servicios sociales. En éste caso, cabe referirse a las agrupaciones de desarrollo local o grupos de acción local, generados a partir de las iniciativas comunitarias de desarrollo local (urbano y rural) e inclusión social, que mediante formulas de partenariado realizan la planificación estratégica y gestionan directamente centros, servicios y programas municipales.

#### *Agrupaciones de Desarrollo Local.*

*Agrupaciones de Desarrollo Local Integral* (ciudad o unidad administrativa inferior y municipios rurales) o *Sectorial* (atendiendo a categorías poblacionales y/o colectivos en dificultad). Las Agrupaciones de Desarrollo pueden adoptar o no fórmulas jurídicas (asociación, fundación, etc.) que les permitan asumir delegaciones de las Administraciones representadas (desconcentración). Es un mecanismo que permite reunir a los actores clave de un área geográfica y/o sector, vinculándolos en red a una estrategia común (programa de trabajo detallado, plan presupuestario, compromisos de financiación, asignación de responsabilidades, etc.) orientada al desarrollo innovador del territorio y de determinados colectivos en dificultad social. Ejemplos prácticos se encuentran en las Agrupaciones de Desarrollo de los Proyectos EQUAL o los Grupos de Acción Local relacionados con la Iniciativa LEADER +.

Las primeras experiencias de participación asociativa despertaron un amplio acuerdo entre los diferentes actores, pues todos los actores coinciden en otorgar una importancia crucial a la participación ciudadana. Sin embargo, este amplio acuerdo le sigue una progresiva insatisfacción ante los escasos resultados respecto a su impacto sobre las políticas públicas. Para combatir esta insatisfacción se postula por nuevos mecanismos de participación, bien personales y mixtos.

### 3.7.2.- Participación de base personal directa.

Los mecanismos de participación de base personal constituyen un conjunto de experiencias que tratan de crear espacios de participación para los ciudadanos individualmente considerados y, por consiguiente, no organizados. Algunos establecen criterios representativos (consejos ciudadanos o núcleos de intervención participativa, encuestas deliberativas...) en la selección de los participantes, mientras que otros no (grupos de reflexión, foros temáticos, conferencias de consenso...).

#### *Presupuestos participativos municipales*

Las experiencias referentes y más consolidadas son las realizadas en las ciudades brasileñas de Porto Alegre y Belo Horizonte, las cuales han servido de referente a muchas ciudades europeas y españolas (Rubí, Manresa, Sabadell, Córdoba, Sevilla, Albacete...).

Son mecanismos que pretenden acercar la Administración Local a la ciudadanía, orientar la política hacia lo político y tratar de hacer a la ciudadanía más responsable para con la ciudad en la que convive. Su principio es la democracia participativa, desde un proceso que pretende revitalizar la participación ciudadana desde y con la ciudadanía. Su eje central es la determinación de las prioridades presupuestarias de las administraciones locales.

Requieren de un proceso muy largo, no tienen por qué afectar al conjunto del presupuesto municipal y puede o no participar toda la población (bien elegida al azar o mixta). Su metodología es: inicialmente se fijan prioridades *territoriales y/o*

*temáticas* (participación extensiva a través de reuniones y asambleas plenarias populares que eligen a su vez a sus representantes al Consejo del Presupuesto Participativo), posteriormente se elabora el presupuesto municipal (participación intensiva mediante la elaboración de Informe y aprobación del mismo por el Consejo) y, finalmente, se fijan los planes de inversión municipal por territorios y sectores (participación intensiva).

#### *Jurados ciudadanos o núcleos de intervención participativa*

Los *jurados ciudadanos (británicos), núcleos de intervención participativa o células de planificación* (primero en Dinamarca y sobre todo en Alemania) son un instrumento nuevo de participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, desarrollado a partir de las aportaciones de Peter Dienel<sup>50</sup> y testado en numerosos municipios. Se definen como “un grupo formado por personas elegidas al azar y liberadas de sus trabajos cotidianos por un tiempo limitado, de forma remunerada, para tratar de buscar soluciones a problemas preestablecidos, siendo asistidos por organizaciones responsables” (Dienel y Harms. 2000: 83).

Se trata de que uno (en el caso de los “*Citizen Juries*”) o varios grupos (habitualmente cuatro en el caso de los Núcleos de Intervención Participativa) de ciudadanos, alrededor de 25 participantes elegidos al azar, se reúnen para estudiar una cuestión determinada normalmente a petición de la autoridad local. Los participantes son liberados de sus obligaciones laborales durante un determinado tiempo durante el cual discutirán acerca de un asunto. Pueden ser utilizados para tomar decisiones y también para captar necesidades y demandas y comprende tres fases: preparación, ejecución y seguimiento. Se selecciona a los participantes de manera aleatoria utilizando el Padrón Municipal de Habitantes evitando así la injerencia de grupos de intereses encubiertos y garantizando la heterogeneidad de participantes. A partir de este momento se generan grupos de personas que tras un

---

<sup>50</sup> Inventadas en 1974 por el profesor Peter Dienel, de la Universidad de Wuppertal. Metodología que fue introducida en España por el autor con el término “Núcleos de Intervención Participativa” NIPs. Además de Dienel también son descritos por Friedmann y Llorens (2002: 5-6); Font (2004:7); Colino y del Pino (2003: 19)

proceso intenso de información, deliberación y discusión adoptan una decisión mayoritaria sobre el asunto objeto. Durante el proceso el/los grupo/s reciben elementos de apreciación de expertos, permitiendo analizar los diferentes puntos de vista sobre un determinado tema. Este procedimiento puede durar algunos días, al término de los cuales se toma una decisión y se redacta un informe (“dictamen ciudadano”) donde se refleja los puntos de acuerdo, así como las opiniones divergentes surgidas. Así mismo, es conveniente la supervisión del proceso por un agente externo con el fin de que la población no lo asimile al gobierno local que usualmente lo promueve. Debe existir, además, y con anterioridad al inicio del proceso, un acuerdo de la Corporación Municipal para utilizar este mecanismo de participación (consenso sobre el procedimiento) y que el Informe emitido (Citizen Report) por el N.I.P. sea vinculante; aunque lo habitual es que sirva para ofrecer elementos de juicio a los órganos decisorios. Un importante efecto de estas metodologías es establecer puentes entre los ciudadanos, los expertos y los políticos (Harms y Pereyta, 2006).

#### *Reunión pública o asamblea de ciudadanos.*

Reunión general de los ciudadanos – general o bien solo electores – de una entidad local, convocada bien por el órgano ejecutivo local, o bien a petición de los ciudadanos. Permite obtener el punto de vista de la población sobre cuestiones determinadas o facilitar el debate sobre las principales opciones contempladas por un servicio específico, un proyecto o una política. Su papel puede ser simplemente consultivo o bien decisional. En algunos casos la asamblea de ciudadanos es el órgano deliberante de la comunidad, en el marco de un sistema de democracia directa en el nivel local.

#### *Reuniones vecinales y comunales.*

Los líderes vecinales convocan reuniones en las diferentes microrrealidades que contempla el distrito o barrio para establecer prioridades, detectar demandas, elegir delegados de representación del barrio, etc..

*Referéndum o consulta popular.*

El 15 de febrero de 1996, el Comité de Ministros aprobó la Recomendación Nº (96) 2 acerca de los referéndums y las iniciativas populares a nivel local. En ella se afirma que *“el derecho de los ciudadanos a pronunciarse sobre decisiones importantes que afectan al porvenir a largo plazo (...) forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa”*. Seguidamente se destaca que *“es el nivel local donde ese derecho puede ejercerse de forma más directa y donde conviene hacer más efectiva la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos locales importantes, siempre conservando la eficacia de aquello”*.

Mecanismo consistente en someter al veredicto de la comunidad local un proyecto o una decisión. Participa toda la población con derecho a voto, siendo el principal instrumento de la democracia directa; utilizado para cuestiones concretas. Según los casos, el procedimiento es iniciado bien por los órganos locales o bien por los mismos ciudadanos (a partir de una petición presentada por un número mínimo de residentes). También se pueden distinguir el referéndum en función de su carácter decisiones: a) consultivo, cuando el resultado no tiene efectos vinculantes para el gobierno local, en función de su vinculación; b) decisional, cuando el resultado vincula al gobierno local.

*Participación directa en el Pleno o Comisión Informativa Municipal.*

Considerando la proximidad al ciudadano de la administración local, ésta prevé la participación directa en el corazón mismo del Ayuntamiento: los Plenos y las Comisiones Informativas, donde se toman y se preparan las decisiones importantes.

La posibilidad de asistir a los Plenos se concreta, sobre todo de manera esporádica en la mayor parte de los Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes, tanto por parte de cualquier ciudadano de manera individual, como por quienes forman parte de asociaciones de vecinos, que acuden para informar o informarse y, más frecuentemente para presentar iniciativas. La participación en Comisiones

Informativas, en cambio, es relativamente más propio de los Ayuntamientos más grandes, donde los asuntos a tratar revisten casi siempre aspectos de mayor complejidad en su contenido y su tramitación la vez.

Como se ha señalado anteriormente, el Pleno puede solicitar la participación de representantes de entidades sociales o grupo de interés, limitándose su participación de manera habitual a una función de asesoramiento más que a adoptar un papel relevante en la toma de decisiones.

*Derecho de opinión o redemanda o de propuesta o de queja.*

Se trata de un derecho individual o colectivo de interpelar al órgano competente de la entidad local, la cual tiene la obligación de examinar la cuestión que se le somete a consideración y de responder, aunque no está obligado a adoptar una resolución favorable.

*Encuestas de satisfacción.*

Pueden realizarse de manera puntual o regularmente. Dirigidas bien a servicios específicos o al conjunto de prestaciones ofrecidas por la Administración Local. Las encuestas pueden realizarse de diferentes formas (correo, puerta a puerta, telefónicamente, etc.) y afectar a toda la población o solamente a un grupo determinado de ciudadanos o de usuarios de servicios.

*Sondeos de opinión.*

Es un instrumento de participación directa sobre la base aleatoria utilizada para determinar los puntos de vista de los ciudadanos sobre cuestiones determinadas, que se realizan a una muestra de ciudadanos representativa de los diferentes grupos sociales de la comunidad. Los sondeos de opinión permiten conocer las reacciones espontáneas de los ciudadanos, aunque también pueden tener un carácter “deliberativo” cuando se compara las reacciones de un grupo de ciudadanos antes y

después de una discusión sobre un tema tratado, denominándose, en éste caso, como “encuesta deliberativa”.

#### *Encuesta deliberativa.*

Es una técnica de investigación cuyo objetivo principal es la obtención de información respecto al estado general de opinión de la ciudadanía una vez satisfechos los requisitos de información y debate. Esta herramienta metodológica, ideada por J. Fishkin al final de los años ochenta, fue puesta en práctica por primera vez en 1994 con un estudio sobre la criminalidad en la ciudad inglesa de Manchester.

Una muestra representativa de la población es seleccionada y encuestada. Posteriormente, los participantes son convocados a un foro donde, con la ayuda de expertos, reciben información detallada del tema de estudio y pueden reflexionar y deliberar sobre los argumentos a favor y en contra del tema seleccionado. Al final de proceso deliberativo, los participantes vuelven a ser encuestados a través del cuestionario inicial, con el objeto de medir la incidencia que el proceso deliberativo tiene sobre su percepción del problema.

Esta técnica aporta información a tres niveles. Por un lado, están diseñadas para obtener información de tipo descriptivo, esbozando inicialmente el estado general de opinión y, en un segundo momento, tras la deliberación, los puntos de vista de un hipotético público bien informado. Pero, además, las encuestas deliberativas introducen un elemento predictivo ya que ponen de manifiesto cómo podrían cambiar las opiniones en torno a un tema si aumenta su importancia mediática. Finalmente, desde un punto de vista normativo, las encuestas deliberativas muestran lo que la ciudadanía opinaría con una mayor nivel de información e implicación en los procesos públicos.

Su innovación respecto a la recogida de datos mediante las encuestas tradicionales está íntimamente unida a la generación de información y conocimiento que se produce en el proceso deliberativo. Por este motivo, las encuestas deliberativas se revelan especialmente útiles para abordar cuestiones que precisen de

una información detallada o que sean poco conocidas para los ciudadanos. A través de ellas es posible además cuantificar y convertir en datos operativos la información generada tras la deliberación ya que se basan en una muestra representativa de la población. Por último, a diferencia de otras formas de deliberación, como las Conferencias de Consenso o los Jurados Ciudadanos, las encuestas deliberativas no persiguen alcanzar una decisión.

Con las encuestas deliberativas se desarrolla un potencial de la metodología cuantitativa aún poco explorado, pero que puede, por el contrario, ofrecer a las diferentes administraciones o instituciones un instrumento innovador que podría ampliar la oferta de servicios de las instituciones dedicadas a la investigación social. Mediante este proceso se puede, en definitiva, ofrecer un servicio que permita a las administraciones disponer de la opinión que los ciudadanos acerca de un proyecto de ley, iniciativa o centro. De este modo, se podría conocer los efectos que una iniciativa tendría sobre un público informado. Igualmente, la herramienta puede ofrecer un servicio, cada vez más valorado, de discusión alrededor de temas importantes o conflictivos con el objeto de saber la opinión informada de la ciudadanía.

Este incipiente metodología, se ha aplicada en más de veinte ocasiones, en países como EEUU, Gran Bretaña, Australia, China o Dinamarca. En cuanto a los temas abordados, las encuestas deliberativas realizadas hasta el momento han incidido principalmente en políticas públicas. Hasta la fecha, solo se ha desarrollado una experiencia en España, concretamente a través del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA/CSIC) y, por otro, el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), ambas en colaboración con el Ayuntamiento de Córdoba. El objetivo propuesto es generar un proceso deliberativo entre una muestra representativa de la población, con el fin de poder valorar la opinión de la ciudadanía después de un proceso de este tipo, respecto al ocio nocturno y el fenómeno del botellón (I.E.S.A. y C.I.S., 2006).

*Grupos de discusión.*

Se trata de una técnica de grupo orientada a favorecer la discusión de una cuestión específica. El grupo no es necesariamente representativo de toda la población y puede estar compuesto solamente por una categoría determinada de ciudadanos. La discusión (habitualmente dos horas) puede girar en torno a necesidades específicas de este grupo, de la calidad de un servicio o de ideas para una política o una estrategia general.

*Iniciativa popular.*

Es un instrumento que permite a los ciudadanos lograr un referéndum (Suiza) o un procedimiento legislativo parlamentario que recoge un determinado número de firmas de ciudadanos (por ejemplo, España). Genera un derecho de propuesta atribuida a los ciudadanos para suscitar, en su caso, una decisión al órgano deliberante. Puede adoptar la forma de propuesta general o sobre un proyecto determinado. Es iniciada por un número mínimo de titulares de derechos y los efectos jurídicos del resultado del escrutinio pueden variar según casos.

*Oficina de Defensor del Vecino.*

Se trata de una oficina de carácter público, con funciones de enlace y colaboración entre la Administración Municipal y los ciudadanos, frente a la cual se encuentra el Defensor del Vecino. Su misión es la de prestar un servicio de asesoramiento, información, atención y ayuda a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Municipal y el resto de los organismos y entidades dependientes de la misma. El Defensor del Vecino intervendrá a instancia de parte, teniendo legitimación para ello todos los ciudadanos y asociaciones, pudiendo participar en los órganos de decisión del Ayuntamiento cuando lo estime conveniente para la defensa de los ciudadanos. De manera periódica elaborará un Informe de evaluación acerca de las quejas de los vecinos, el grado de solución dado a las mismas, las sugerencias y recomendaciones a la Administración Municipal, etc.,.

### 3.7.3.- Participación ciudadana mixta.

En la esfera local española se han desarrollado experiencias participativas que han ido profundizando en la implicación de las entidades y ampliando el espacio de participación hasta incorporar directamente a ciudadanos individuales no organizados. Estas experiencias han sido muy diversas, aunque quizá las más notorias han sido aquellas que se han vinculado a los ejercicios de planificación estratégica (Brugué y Járque, 2002) y a la formulación de políticas de sostenibilidad (Font y Subirats, 2000). Ambas experiencias se han desarrollado a lo largo de los años noventa y han intentado llevar la participación hasta el nivel de la toma de decisiones, al tiempo que se han justificado por su capacidad para mejorar la calidad de las decisiones públicas y los niveles de complicidad social que éstas generan (Brugué, Font y Goma, 2005).

#### *Planes estratégicos territoriales de ámbito municipal.*

Es un mecanismo que enmarca la toma de decisiones coordinada de todos los agentes implicados en un territorio, que adopta la perspectiva de unos objetivos deseados y posibles a largo plazo y que, finalmente, toma en consideración como las condiciones del entorno pueden incidir en su consecución. Permiten definir de manera participada escenarios de futuro en la ciudad, a la vez que promueven, incentivan y articulan la participación de los diversos actores locales. Por tanto, no es solo una forma de visionar el futuro de la ciudad sino también una oportunidad de potenciar el dinamismo de la sociedad civil. Se convoca "...a la sociedad a definir y asumir responsabilidades sobre su propio futuro. El objetivo fundamental es...integrar a los individuos en un proceso de trabajo y de diálogo para responder a los cambios del entorno, a los nuevos valores, ideas, hábitos y comportamientos" (Font y Rivero, 1999: 365)

El tipo de agentes implicados en la elaboración de los planes estratégicos se ha ampliando. Así la planificación urbana tradicional se caracterizaron por interpretar la participación en clave de partenariado entre el gobierno municipal y el sector empresarial local. Más tarde, los planes estratégicos de segunda generación

desarrollados en Europa y en España (Barcelona) realizaron una apertura de la participación hacia el tejido asociativo, el mundo sindical y las universidades. Actualmente, los planes estratégicos más recientes suelen desarrollarse en ciudades pequeñas y medianas y han sido capaces de crear espacios mixtos de participación donde involucrar tanto a las diversas entidades como a las personas a título individual.

Su metodología supone articular mecanismos que permiten responder a tres preguntas clave “¿dónde estamos?, ¿dónde nos gustaría estar? y ¿por qué queremos estar en una situación determinada?” (Brugué y Jarque, 2002: 44-45). Para ello se parte de un conjunto de técnicas (encuestas, entrevistas, llamadas telefónicas, jornadas o foros de debate abiertas a todos los ciudadanos, conferencias públicas, debates públicos, reuniones con entidades asociativas y empresariales, explotación de datos estadísticos, etc.) que permiten conocer la *situación de partida (diagnóstico)*, complementándose con métodos destinados a la *construcción y elección de escenarios futuros*, y que finalmente explicitan los valores ciudadanos que están “detrás” de la opción elegida. Para la adecuada gestión se crean *estructuras organizativas*: Consejo General, Comisión Plenaria, Grupos de Diagnóstico Sectoriales, Órganos Directivos, Oficina Técnica de Ejecución, etc; que permiten articular la diversidad de actores participantes (instituciones públicas a través del Ayuntamiento, entidades cívicas, colegios profesionales, empresas, partidos políticos, sindicatos, universidades y personas a título individual).

En España, al alrededor del 35% de los municipios con más de 100.000 habitantes han iniciado procesos de planificación estratégica. Cataluña ha jugado un papel impulsor en este terreno y, en consecuencia, cuenta con unos porcentajes superiores de presencia de este tipo de instrumentos que se sitúan alrededor del 60% (Brugué, Font y Goma, 2005). Font y Rivero han analizado 48 planes estratégicos por Comunidades Autónomas. Observamos que su distribución territorial es muy desigual: así en Cataluña se desarrollaron Planes Estratégicos en un total de 12 ciudades, seguido de Andalucía con 8 y el País Vasco con 7. A mucha distancia nos encontramos con el País Valenciano con 3 y en Asturias, Baleares, Canarias, Castilla y León, Galicia y Madrid tan solo en dos territorios de cada una de las Comunidades

Autónomas. Con una ciudad nos encontramos con Aragón, Castilla-La Mancha, Cantabria, Murcia (ciudad de Murcia) y Navarra; y , por último, Extremadura que en 1999 no había desarrollado Plan Estratégico Municipal en su CC.AA, (Font y Rivero, 1999: 368 y Brugué y Jaque, 2002: 49).

La práctica de la participación estratégica en España se caracteriza por el dominio de los actores públicos y la debilidad de los civiles. El peso de actores empresariales y sindicales, la participación de los partidos políticos o la involucración de las diversas entidades y asociaciones depende de su fuerza y presencia en los territorios. Esta situación, como señalan Brugué, Font y Goma (2005), se explica tanto a partir de la debilidad de la propia sociedad civil como de las dificultades de las instituciones públicas municipales para renunciar a su tradicional papel de dirección (en el ejecutor municipio de bienestar) y asumir un nuevo rol relacional y facilitador (en el nuevo municipio relacional). A pesar de las múltiples dificultades, alrededor de los planteamientos estratégicos han proliferado un conjunto de instrumentos (Agendas Locales 21, Grupos de Diagnóstico, etc.) que han dado cuerpo a espacios donde desarrollar procesos de participación mixtos.

#### *Agendas-21 Locales.*

Las Agendas-21 Locales es otra iniciativa de participación de base mixta que integra procesos consultivos y participativos en el diseño de políticas de sostenibilidad en el ámbito local. Se crean a raíz de la Conferencia de Naciones sobre Medio Ambiente, celebrada en Rio de Janeiro en 1992, donde los gobiernos expresaron su compromiso con el desarrollo sostenible a través de la Declaración de Principios, el Convenio Marco sobre Cambio Climático, el Convenio sobre la Biodiversidad y la Agenda 21, que en su artículo 28 recomienda a los gobiernos locales la elaboración de sus propias agendas a escala local.

En su desarrollo práctica, las agendas-21 locales suelen contemplar cuatro fases. El proceso se inicia con la firma de la Carta de Aalborg, que formaliza el compromiso municipal con el desarrollo sostenible. La segunda consiste en la realización de una auditoria ambiental o diagnóstico para establecer los principales

problemas medioambientales que sufre el municipio, así como las áreas prioritarias de intervención. En tercer lugar, se lleva a cabo un proceso de deliberación y diseño de un plan de acción para incorporar criterios de sostenibilidad en las políticas locales. La última fase, consiste en el desarrollo y seguimiento de las actuaciones previstas en el plan de acción. (Gadea, 2005b).

En España se han implantado cerca de doscientas iniciativas de Agendas-21 Locales. La mayoría de Ayuntamientos han creado o tienen previsto crear mecanismos de consulta y participación ciudadana en todas las fases del proceso. Los instrumentos creados incluyen el desarrollo de otros mecanismos participativos tales como comisiones, foros, consejos sectoriales, encuestas, reuniones temáticas y, en menor medida, audiencias públicas y referéndum. (Gadea, 2005b).

*Consejos, foros o asambleas Territoriales y/o Sectoriales mixtos.*

Órgano permanente compuesto de una muestra representativa de la representación política municipal, de las entidades asociativas con sede local y de los ciudadanos que habiéndolo solicitado previamente manifiestan su interés en participar. Su funcionamiento es similar al analizado anteriormente, con la única diferencia de la posibilidad de incluir a ciudadanos no organizados. En similar sentido podemos encontrar a los *jurados ciudadanos mixtos*.

*Plataforma Ciudadana.*

Mediante la utilización de la metodología de investigación-acción-participativa se realiza un trabajo de identificación de las personas, entidades y grupos interesados en colaborar y confeccionar la agenda de debates. Esta Plataforma se encuentra formada por representantes del Ayuntamiento y de la sociedad civil local, siendo coordinado por un equipo ajeno (usualmente de la Universidad), o bien desde la misma Entidad Local.

### *Talleres de Prospectiva o de Futuro de Ciudad*<sup>51</sup>.

Una de las innovaciones más interesantes en la participación ciudadana local es la del *Taller del Futuro*. Es un mecanismo de solución de problemas y de trabajo grupal creativo, basado en el principio de máxima “tensión creativa”, combinando métodos racionales-analíticos y emocionales-perceptivos. Su objetivo es construir un conjunto de escenarios futuros de ciudad desde una visión global de la misma. Se trata de un conjunto de ejercicios de anticipación. Participan: concejales, técnicos municipales, agentes económicos, organizaciones sociales y ciudadanos no organizados.

La metodología se estructura en torno a cuatro procesos: 1) *mesa redonda* inicial donde se debaten sobre visiones futuras de la ciudad; 2) *constitución de grupos* donde se diseñan escenarios positivos y negativos de futuro y se seleccionan los temas clave; 3) *foros temáticos* donde se generan propuestas concretas (urbanismo, bienestar social, medio ambiente, etc.) y; 4) *sesión plenaria* final donde se priorizan por votaciones las propuestas que se han generado desde los foros temáticos.

Estos Talleres pueden ir precedidos de Talleres Territoriales por distrito cuyo objeto es valorar el impacto en el territorio concreto de las propuestas generadas en los Talleres de Ciudad y definir las prioridades específicas en cada barrio; con un proceso similar al anterior; concretamente: 1) *constitución de grupos de trabajo heterogéneos* que identifican percepciones positivas y negativas sobre el futuro del distrito y eligen a un portavoz; 2) se reúne el *Plenario del Taller* para el debate y perfilar escenarios positivos de futuro para el distrito; 3) *elevación de las propuestas* a los Grupos temáticos (urbanismo, medioambiente, etc.) para su priorización y 4) votación en *Plenario* de las propuestas. Con este mecanismo se fomenta la capacidad de innovación, la creatividad social de la comunidad, efectos de sinergia y de aprendizaje colectivo y generación de confianza en la fuerza comunitaria.

---

<sup>51</sup> Basado en la metodología European Awareness Scenario Workshop (EASW) o Taller Europeo de Prospectiva, adoptado en la experiencia de Sabadell y denominado como El Taller de Ciudad

*Gestión compartida de servicios.*

Los ciudadanos tienen el control directo de la gestión de determinados centros y/o servicios. Normalmente funcionan mediante un consejo ejecutivo elegido por el conjunto de ciudadanos y organizaciones sociales.

*E(electrónica)-democracia, ciber-democracia. Las nuevas tecnológicas.*

En relación con la importancia de introducir las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en los procesos de participación ciudadana, situando al ciudadano en el centro de la red, investigaciones recientes<sup>52</sup>, indican que el uso de las nuevas tecnologías puede contribuir a aumentar el capital social local, siendo especialmente interesante en colectivos y territorios con mayor riesgo de exclusión social<sup>53</sup>.

Se pueden clasificar, conforme muestra el cuadro siguiente, los tipos de comunidades en red atendiendo al criterio de inclusión que las define y los objetivos que persiguen, aunque en la realidad es posible encontrar modelos mixtos.

---

<sup>52</sup> Castells, 2001 y 2002, Molina, 2001, PNUD, 2001; Hummel, 2001c, Rodríguez Gutiérrez, 2001; Quan et al, 2002; Sancho, 2002; Giménez Bertomeu, 2002; Urgell, 2002, entre otras.

<sup>53</sup> Las nuevas tecnologías "no disminuyen el capital social, sino que puede contribuir a aumentarlo" (Sancho, 2002:65), siendo especialmente interesante en zonas rurales, zonas con mayor riesgo de exclusión social, colectivos de inmigrantes, y "en general, otros casos en los que siempre resultaría importante una ampliación de las redes sociales para conseguir información o simplemente relación" (Sancho, 2002: 65).

Cuadro 21. Tipos de comunidad en red.

Tipo de comunidad en red	Criterio de inclusión	Objetivos	Ejemplos
Redes ciudadanas	Pertenencia territorial	Organización (básicamente sobre una base territorial e inclusión digital de los ciudadanos)	RavalNet, NouBarris Net, Xarxa 3
Grupos de presión	Problemática o interés común	Organizar un activismo abierto y global	Precarios, Ruckus, Attac.
Redes de ayuda mutua	Enfermedad, característica o una "historia" a compartir	Compartir experiencias	ConsuSalud
Redes temáticas o de ocio	Interés común	Compartir información y experiencias	The Force
Redes de proyectos de código abierto	Desarrollo de un determinado proyecto	Ofrecer un producto libre (bajo una licencia tipo GNU)	Mozilla, Linux
Redes de libre intercambio digital	Intercambio digital	Compartir todo tipo de objetos de soporte digital	KaZaa, Morpheus

Fuente: Sancho (2002: 56)

Las tecnologías ponen a disposición de los ciudadanos individualmente considerados, así como a los grupos y entidades organizadas, la posibilidad de “conectarse” – relacionarse - con otros.

Las redes de Internet se generan desde “arriba a abajo”, pero también de “abajo a arriba”. En el primer caso, la incorporación de Internet en los procesos administrativos y políticos de la Administración supone un instrumento para crear nuevas capacidades institucionales para mejorar los servicios públicos a través de la transparencia y la participación ciudadana. Los espacios virtuales de participación promovidos por las instituciones introduce una nueva dimensión en la relación entre ciudadanía y poderes públicos y fomenta la cultura democrática. La ciudadanía, a

través de Internet, puede participar en procesos administrativos y políticos, aportando testimonios, opiniones y sugerencias desde perspectivas y sensibilidades diversas y que en ocasiones son difíciles de incorporar en el diseño de las políticas públicas por otras vías. Internet ofrece una nueva relación entre ciudadanía y poder ejecutivo. Diferentes experiencias<sup>54</sup> nos muestran la posibilidad de generar procesos efectivos de participación ciudadana a través de la Red de Internet, generadores de una política más cercana y próxima a las inquietudes de la ciudadanía. Los gobiernos locales con su integración en la Red pueden mejorar sus planes, proyectos y estrategias, a través de su difusión previa en la Web. De esta forma los ciudadanos, los grupos y las organizaciones sociales puedan realizar cuantas sugerencias consideren oportunas. Estas aportaciones ciudadanas deben no solo ser conocidas por el equipo que lidera el gobierno local, sino también por la oposición, por la ciudadanía en general, para de ésta forma crear una verdadera libertad de opinión y discusión orientada a la movilización de procesos de cambio real.

En el segundo caso, es decir, la generación de redes de “abajo a arriba” permite generar redes ciudadanas<sup>55</sup>, redes de ayuda mutua entre personas desconocidas, con características poco comunes o bien dispersas territorialmente; redes de organización comunitaria; redes de reciprocidad vecinal, redes de presión<sup>56</sup>, redes de intercambio de información; redes de formación, etc., orientadas desde la resolución de problemáticas de personas y colectivos hasta las vinculadas con la

---

54 En países como Finlandia, Canadá, Australia, etc, se han introducido procesos mediante los cuales los ciudadanos pueden participar en los procesos políticos. En nuestro entorno cercano, en Cataluña, el Parlamento aprobó recientemente una Resolución en la que se insta al Gobierno a publicar los Proyectos de Ley en la Web, para que antes que sean aprobados por el Gobierno, los ciudadanos puedan hacer constar sus opiniones, así como a los partidos políticos del Parlamento.

55 Conocidas también como frentes, *civic networks* o *community networks*. El proyecto EPITELIO (*Excluded People Integrated Thorough Telematics*) de la Unión Europea desarrollado entre 1996-1998 facilitó su desarrollo en España, con la red de Raval (Raval Net) como punto de lanza en Barcelona y pionera TINET en Tarragona. Algunos estudios realizados sobre las redes ciudadanas del área metropolitana de Barcelona permiten señalar tu potencialidad en cuanto a enlazar ciudadanos jóvenes de territorios con alto riesgo de exclusión social en actividades autoorganizadas que conlleva el acceso y formación en la TIC y con buenos resultados en cuanto a mejora de la autoestima y vehiculación de la creatividad individual, abriéndola a nuevos ámbitos de relación global (Sancho 2001, 2002).

56 Los grupos de presión utilizan las TIC para difundir críticas, articular la cooperación y aunar acciones específicas conjuntas con un éxito destacable (movilización contra la guerra de Irak, en 2003)

organización de movilizaciones de presión a favor o en contra de determinadas políticas sociales locales.

Las redes de Internet favorecen la horizontalidad en las relaciones, la capacidad de movilización participativa glocalizada y romper las barreras a la participación (PNUD, 2001,2003), por lo que son un potencial para el desarrollo local. Pero el hecho de que esta tecnología facilite la interacción y el dialogo no implica necesariamente que se den esos procesos. Más bien, por ahora como señala el Informe 2005 (Fundación Encuentro, 2005), se tienen a repetir los esquemas de comunicación biunívoca y grupal, debilitadas en su compromiso y en su carácter interpelador por la intangibilidad de la relación que se establece.

Permiten a los ciudadanos dirigir mensajes electrónicos sobre cuestiones referentes a la vida local o los servicios de los que son responsables las Administraciones Locales. Así mismo, pueden recibir respuestas, y generar diálogos. En la actualidad se encuentra generalizada la oferta de información pública local, y en menor medida, según Font (2004: 8), como instrumento para conocer la voluntad de los ciudadanos.

En España, según la F.E.M.P. (2002), prácticamente el 50% de los Ayuntamientos habían experimentado las posibilidades de participación con la Red de Internet en el año 2.000. La importancia que la Administración Local está dando a este medio nuevo de participación queda refrendada, además, por el hecho de que una parte significativa de esos Ayuntamientos citan experiencias con Internet como una de las tres actuaciones por ellos consideradas como más importantes en los último años en el ámbito de la participación. En efecto, la Web se está utilizando, no solamente para informar y promocionar la imagen corporativa de los Ayuntamientos, sino para facilitar telemáticamente un número, por ahora reducido pero creciente, de gestiones municipales relacionadas con diferentes asuntos públicos. El correo electrónico también está ofreciendo posibilidades consideradas interesantes, dado que facilita la comunicación con los responsables de los servicios, plantear quejas, demandas y sugerencias.

Los foros electrónicos, las charlas, los chats, etc., permiten la deliberación y el acceso a una amplia y diversa información, pero el problema principal reside en la voluntad, el interés y la motivación de participar en estos procesos. Pero, incluso contando con una creciente difusión de esos medios, habrá probablemente siempre una parte de la población que no pueda acceder a estos medios y, obviamente, se tratará de grupos de personas excluidas en otros mecanismos de participación. Otro problema, siguiendo a Harms y Pereyra (2006), es la posibilidad de abusar de esta metodología por parte de los grupos de interés especial (“lobbies”).

#### 3.7.4.- Grado y procesos de implantación.

El grado de implantación de los diferentes mecanismos descritos es muy desigual en el ámbito municipal en nuestro país.

*Según la extensión y la profusión en municipios* los más extendidos son los Consejos Consultivos Municipales en diferentes: Áreas de Interés Competencial (Servicios Sociales, Sanidad, etc.); Colectivos (Comisión Municipal de la Mujer, de la Juventud, etc.); Control de Planes y Proyectos (Comisión de Seguimiento del Plan Municipal de Igualdad de Oportunidades, etc.); Gestión de servicios públicos por medio de asociaciones ciudadanas y los mecanismos de consulta ciudadana concreta (encuestas de opinión, recepción de quejas y sugerencias de los ciudadanos y/o usuarios de servicios, reuniones abiertas de audiencia pública ante situación de conflicto muy grave).

*Según las metodologías aplicadas*, los distintos mecanismos adaptan sus metodologías a los contextos; *y según la función asignada a la participación*, se encuentra fundamentalmente orientada a la información y consulta (enfoque de planificación social), emergiendo la cogestión más en la dialéctica de la privatización de servicios, en muchas ocasiones sin recursos suficientes, que en la de participación en las políticas y los programas sociales.

*Cronológicamente*, la primera fase es dominada por mecanismos formales, tales como los reglamentos de participación ciudadana, los consejos consultivos o, incluso, los planes estratégicos. Esta primera etapa se caracteriza por espacios de

participación dominados por el discurso y la agenda de los responsables políticos. El resultado, en términos de implicación ciudadana, fue escaso y frustrante a las expectativas ciudadanas. En un segundo momento, surgen mecanismos más innovadores, tales como los núcleos de intervención participativa, los consejos ciudadanos o los presupuestos participativos. Son mecanismos que pretenden otorgar un poder real a la ciudadanía y satisfacer las expectativas participativas. den una primera fase inicialmente en una primera fase

Por otra parte, destacar que las Administraciones Locales han adoptado medidas<sup>57</sup> para apoyar a las asociaciones. Estas medidas consisten especialmente en:

- crear Registro de Asociaciones y otras Entidades sociales sin ánimo de lucro que desarrollen su actividad en el municipio;
- aprobar Reglamentos de Participación Ciudadana de carácter local (menos habitual) y sectorial (más generalizado);
- conceder subvenciones para financiar el mantenimiento de entidades, así como para sus proyectos y actividades;
- ofrecer contratos y acuerdos de colaboración para la prestación de ciertos servicios;
- ofrecer apoyo y asesoramiento técnico a las entidades;
- facilitar espacios para la ubicación de las entidades y medios para el desarrollo de sus actividades;
- posibilitar cauces de comunicación con los servicios municipales.

En la realidad se comprueba que el sistema institucional local tiende a minusvalorar los mecanismos de participación directa y enfatiza el empleo del sistema de representación indirecta más tradicional, multiplicando niveles electivos y estructuras administrativas. Los mecanismos institucionales de participación, en ocasiones, fragmentan la participación ciudadana a través de infinitas

---

<sup>57</sup> Estas medidas no difieren de las adoptadas por los municipios de los Estados miembros del Consejo de Europa, tal y como se pone de manifiesto en el Informe Explicativo de la Recomendación N° (2001) 19, sobre participación de los ciudadanos en la vida pública local (M.A.P., 2005b: 19).

sectorializaciones que tienden a ocultar, ignorar y/o fragmentar determinadas realidades. Los cauces de participación predominantes se abren a los grupos más organizados y mejor situados, encontrando dificultades de articular sus intereses y acceder a la arena de las decisiones públicas los grupos minoritarios, debido a su representación insuficiente o inadecuada con relación al sistema de participación ciudadana local establecido. Por otra parte, las ayudas y subvenciones concedidas por las Administraciones Públicas presentan el riesgo de la dependencia de su funcionamiento respecto de las mismas Administraciones. Por ello, es importante generar estructuras intermedias que contribuyan a mantener la independencia y diversidad del sector asociativo, valor fundamental de estos actores.

En síntesis, los mecanismos no son excluyentes entre sí sino *complementarios*, siendo su *interconexión* lo que puede ofrecer aún mayores posibilidades a la participación que la suma de ellos. Se comprueba que los nuevos mecanismos de participación tienden a prestar mayor atención a la deliberación, tanto desde la participación directa como desde la representativa.

Su metodología debe adaptarse a los contextos y finalidades, existiendo tantas experiencias como realidades. Por su parte, es fundamental que sea la población la que construya el mecanismo y la metodología de participación, entendida como proceso creativo y no como instrumento rígido y creado de manera ajena a sus destinatarios. Las estrategias de participación de los ciudadanos en la vida local que pretendan ser eficaces no pueden basarse en soluciones rígidas, y deben apoyarse en "...habilitaciones más que en prescripciones" (Recomendación N° (2001) 19 en M.A.P., 2005b: 20).

El procedimiento de preparar y tomar decisiones tiene que responder a la creciente complejidad técnica y social de nuestra realidad. Pero en ésta situación, tan importante es la decisión a adoptar como la forma en como ésta se adopte. En otras palabras, "la validez de un procedimiento de toma de decisión resulta a veces tan o incluso más importante que la propia decisión, porque esta validez se mide a menudo por la racionalidad y lo apropiado del procedimiento. Sólo la participación pública

convierte una decisión técnicamente acertada en una decisión socialmente acertada y, con ello, aceptada” (Harms y Pereyra, 2006:8).

En cualquier caso, *el proceso general de participación en el ámbito local se desarrolla en torno a la siguiente metodología:*

- 1) propuesta, compromiso y clarificación de los promotores;
- 2) negociación de la propuesta entre / con los actores implicados y su revisión en su caso;
- 3) elaboración de un diagnóstico compartido;
- 4) generación de momentos expansivos – de audición - y de síntesis – de consensos - y
- 5) devolución de resultados.

Es conveniente que las reglas de los mecanismos de participación sean: claras, comprensibles, eficaces, permitan su desarrollo, prevean el máximo número de situaciones posible, regulen la entrada y salida de participantes y expliciten el procedimiento para cambiar la metodología prevista en su caso (Rebollo, 2003).

En este sentido, es necesario articular dos estrategias orientadas a garantizar una participación eficaz. Por una parte, impulsando la creación de mecanismos de participación local más inclusivos, democráticos, horizontales y socializantes y, por otra, activando y representando los intereses de grupos minoritarios no representados y de afectados hasta que éstos dispongan de la presencia política necesaria para la inclusión de su voz en la vida política local.

