

Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)

Documento de trabajo 07-06

Un Fantasma Recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)

Eloísa del Pino (eloisa.delpino@iesam.csic.es) y
César Colino (ccolino@poli.uned.es)

Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)

Unidad de Políticas Comparadas

www.iesam.csic.es

Septiembre 2007

Una versión anterior y más reducida fue publicada en Colino, C. y Del Pino, E. 2006. “Un Fantasma Recorre Europa: Renovación democrática mediante política de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)”, en Sosa, J. (editor) Política pública y participación social. México: UNAM, p. 1 a 34.

I. INTRODUCCIÓN	1
II. LA PARTICIPACIÓN Y LAS CONCEPCIONES DE LA DEMOCRACIA Y EL CIUDADANO EN EL GOBIERNO LOCAL en Europa.....	2
III. LAS INICIATIVAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS DIFERENTES PAÍSES EUROPEOS: CONTEXTO POLÍTICO Y VARIABILIDAD NACIONAL.....	4
1. Contexto, evolución y reforma del gobierno local en Europa	4
2. La extensión de las iniciativas participativas y el desarrollo de una política pública de promoción participativa	14
3. Fases de evolución de la política de promoción participativa: diferentes niveles de progreso.....	22
IV. CONDICIONANTES: OBSTÁCULOS Y FACILITADORES DE LA PARTICIPACIÓN ¿QUÉ NOS DICE EL ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS CUATRO PAÍSES?.....	23
1. Límites estructurales de la participación en el gobierno local derivados de las características del ámbito local	23
2. Límites derivados de la implementación de los propios métodos.....	25
3. Los obstáculos relacionados con los actores de la participación: elites políticas y administrativas y ciudadanos	26
V. CONCLUSIONES.....	27
Vi. Referencias	29

I. INTRODUCCIÓN¹

Los últimos han puesto de manifiesto un renovado interés por la participación ciudadana en los gobiernos locales de algunos países como el Reino Unido, Francia, España Alemania. En todos estos países los años 90 han supuesto la formalización legal de nuevos o renovados instrumentos participativos –presupuestos participativos, jurados ciudadanos, consejos sectoriales, referenda--. Tanto políticos de izquierdas como de derechas se declaran interesados en la implicación de los ciudadanos; los gobiernos nacionales y regionales de algunos países la promueven mediante programas e infraestructura, surgen profesionales públicos y privados de la participación, y hasta los reformadores preocupados meramente por la eficacia administrativa y

¹ Los resultados que aquí se presentan son el resultado de varios proyectos de investigación encadenados. El primero de ellos fue un proyecto de investigación sobre nuevas formas de participación en los ayuntamientos europeos llevado a cabo con otros colegas de Madrid y Barcelona (profs. Carles Ramió, Miquel Salvador –que han estudiado distintas experiencias en Cataluña, como caso emblemático del panorama español-- y Emilio Alvarado –que se ha encargado del caso francés), de los que somos deudores. El proyecto fue financiado por la Fundación Alternativas y el Organismo Autónomo Flor de Maig de la Diputación de Barcelona y estudia el Reino Unido, Alemania, Francia y España. Las conclusiones respecto a trabajos anteriores han sido ampliadas después de la investigación llevada a cabo por los autores durante su estancia en el *Institute d'Études Politiques/ Conseil National de la Recherche Française (Centre d'Etude et de recherche sur la Vie Locale, CERVL)*. Bordeaux, Francia en 2004.

financiera de los servicios aconsejan su uso. Más allá de estos rasgos comunes las diferencias entre países siguen persistiendo en lo que se refiere a los motivos de su puesta en marcha, el grado de utilización de los mismos o la propia definición del concepto de participación ciudadana.

En este trabajo exploratorio se trata de profundizar en los rasgos comunes y diferentes de las iniciativas participativas en cuatro países: Alemania, España, Francia y el Reino Unido tratando de responder cuando se puede a preguntas como: ¿en qué consiste y de dónde viene ese consenso general y el interés de algunos gobiernos en promoverla desde arriba? ¿Implica el aumento de las posibilidades de participar una verdadera renovación de la democracia desde abajo, o es un nuevo instrumento legitimatorio en manos de políticos asediados por la fatiga o el descontento representativo? ¿Responde el interés generalizado a una valoración realista de lo que la participación puede ofrecer, o estamos ante un caso de superoferta y política simbólica que produce expectativas infundadas sobre su potencialidad? ¿Tiene la participación ciudadana sólo virtudes o puede acarrear efectos negativos en función de nuestros valores tradicionales de democracia, justicia y buen gobierno? ¿Es el fenómeno una moda pasajera que pronto se olvidará o responde a transformaciones estructurales de la sociedad y la política finisecular? ¿Puede realmente el nivel local ser por sí mismo el verdadero ámbito de renovación democrática? ¿Es posible superar el conjunto de obstáculos y dilemas que plantean las iniciativas concretas de participación, entre ellas la propia voluntad participativa de los ciudadanos y las barreras institucionales y sociales? ¿Cuáles son los otros obstáculos que encuentra en Europa para desarrollarse? ¿Puede acaso observarse algún efecto real de la en las políticas públicas y la adopción de decisiones?

En estas páginas se trata de explorar algunas respuestas provisionales basadas en datos y reflexiones hechas por los autores en el curso de varios proyectos de investigación comparativos sobre las iniciativas y los instrumentos de participación ciudadana en los gobiernos locales de varios países europeos. Para ello se intenta repasar brevemente la evolución de la situación del gobierno local en Europa y el desarrollo de la participación ciudadana, cuáles son los objetivos y esperanzas puestas en ella por sus promotores, los desafíos y obstáculos que sus estudiosos y los datos disponibles señalan, y cuáles son las realidades que podemos ir observando, en un breve repaso panorámico que presenta algunas conclusiones provisionales sobre el papel de los actores y factores condicionantes de su diferente grado de implantación y su éxito como solución renovadora de la democracia que conocemos.

II. LA PARTICIPACIÓN Y LAS CONCEPCIONES DE LA DEMOCRACIA Y EL CIUDADANO EN EL GOBIERNO LOCAL EN EUROPA

En los últimos decenios se ha dedicado una gran parte de la reflexión política entre académicos y responsables públicos a tratar de delimitar cuáles son los problemas de la democracia representativa y a estudiar posibles formas en que podría mejorarse. Especialmente, en los últimos años se ha reflexionado sobre la manera de conseguir que los ciudadanos se involucren de forma más intensa en los procesos públicos de adopción de decisiones. Así, la participación ciudadana en el ámbito local, con fórmulas revisadas y mecanismos novedosos constituye en el presente un intento de renovar el funcionamiento de la democracia representativa. La diferencia de este intento con otros previos está en que, quizá, el actual enfatiza la naturaleza del proceso de adopción de decisiones, mientras que los anteriores habían estado más orientados al cambio de las condiciones institucionales de la democracia.

Tabla 1. Dos tradiciones democráticas

	<i>VISIÓN INSTRUMENTAL</i>	<i>VISIÓN SUSTANTIVA</i>
<i>Imagen de democracia</i>	Democracia representativa	Democracia directa
<i>Visión de la democracia</i>	La democracia es un método para la adopción de	La democracia es un ideal social

	decisiones	
Imagen de libertad	Imagen negativa de la libertad (énfasis en el recorte del poder del aparato del Estado vía derecho de voto y protección de los derechos)	Imagen positiva de la libertad (énfasis en el auto-desarrollo de los ciudadanos)
Relación entre el Estado y la sociedad	El Estado una institución ejecutiva de los ciudadanos y está por encima de los partidos	El Estado y la sociedad funcionan gracias el uno a la otro (la democracia está política y socialmente inseparablemente unidas)
Papel del gobierno	Ejecutor de la preferencias de los ciudadanos y garante de los derechos de libertad	Apoyo activo a la sociedad democrática (creación de oportunidades de participación y desarrollo)
Papel de los ciudadanos	Papel pasivo; énfasis en los ciudadanos como consumidores (expresión de preferencias)	Papel activo; énfasis en los ciudadanos como sujetos cívicos (importancia de la participación en la adopción de decisiones)
Representantes	James Mill, Bentham, Schumpeter, Downs	Rousseau, Jefferson, John Stuart Mill, Habermas

Fuente: Klijn y Koppenjan, (2000)

Sin duda, la discusión es antigua y la mayoría de los esfuerzos de renovación democrática pueden encontrar sus antecedentes en corrientes de la filosofía política distintas a las que debe su origen la democracia representativa y otras concepciones de la democracia que proceden de la Antigüedad griega y se identifican con Rousseau y otros autores en la tradición republicana.

Simplificando podría diferenciarse entre dos concepciones de la democracia (Klijn y Koppenjan, 2000). Por un lado la que se ha llamado perspectiva instrumental, desde la que la democracia es concebida como un método eficiente de adopción de decisiones que consigue buenos resultados y logra proteger la libertad individual de los ciudadanos. La segunda perspectiva implica una visión sustantiva de la democracia, donde ésta es vista como un ideal normativo que es valioso como un objetivo en sí mismo. Un ideal político y social que implica que la democracia es mucho más que un proceso formalizado de adopción de decisiones. Esta perspectiva es la premisa básica de la democracia directa y participativa, en que los ciudadanos se implican responsable y activamente en las políticas. La tabla 1 describe de forma sistemática los rasgos tradicionales de las dos concepciones de la democracia.

Por lo que respecta a la discusión sobre la participación ciudadana, una de las dimensiones más importantes que debe considerarse en la concepción de la democracia es el papel de los ciudadanos. Gran parte de la discusión en torno a la participación y las relaciones sociedad-Estado giran alrededor de cuál es la concepción que se tiene del ciudadano. Si nos centramos en el ámbito local, objeto de este estudio, podemos señalar, siguiendo la clasificación propuesta por Gyford (1991), que los ciudadanos pueden ser considerados en distintos papeles en tres campos básicos de actividad (el económico, el político y de los servicios); en cada uno pueden ser considerados en una faceta activa y en una faceta pasiva. La combinación de los campos y dimensiones produce así analíticamente seis diferentes tipos ideales de roles ciudadanos:

- en el campo económico, en su vertiente pasiva, los ciudadanos se contemplan a sí mismos como contribuyentes, proveedores de recursos, víctimas de las tasas municipales, sin ninguna posibilidad de influencia en las decisiones públicas. En su vertiente económica activa, el individuo puede actuar como propietario o “accionista” de los bienes o servicios colectivos, lo que implica una particular preocupación por proteger sus intereses, en tanto que financiador de los servicios locales.
- desde una perspectiva política, el ciudadano en su vertiente más pasiva se considera como “votante”, proveedor de legitimidad política, pero con una oportunidad muy limitada de tomar parte en el proceso político. En su faceta activa, el individuo puede actuar como

“ciudadano” soberano, quien se implica más, con una doble posibilidad de expresar sus opiniones particulares y de controlar el proceso de decisión política.

- como receptor de servicios finalmente, el individuo puede ser “cliente”, lo cual expresa una relación de dependencia entre el público y los profesionales en la provisión de servicios, o “consumidor”, lo que subraya la posibilidad de que el público determine la naturaleza de cada servicio y la forma de pronunciarse.

En los últimos años, posiblemente como reacción a las propuestas de convertir al ciudadano en un cliente por parte de la Nueva Gestión Pública (Denhardt y Denhardt, 2003) son crecientes las discusiones y los trabajos que debaten sobre cómo las nuevas fórmulas de participación ciudadana, de democracia directa y deliberativa, pueden ofrecer a los ciudadanos una ampliación de su papel, convirtiéndolos en agentes activos de la política, ofreciéndoles la oportunidad de participar en todas las fases del proceso de adopción de decisiones.

Por otra parte, puede afirmarse que al igual que los diferentes roles del ciudadano en la democracia local, también se solapan las diferentes concepciones de la democracia, ya que se encuentran elementos de tres formas que podríamos llamar democracia representativa, democracia directa y democracia participativa o cooperativa que se manifiestan en diferentes rasgos de funcionamiento y principios de actuación:

- la forma representativa de democracia a través de la elección personalizada de los representantes municipales en el pleno del ayuntamiento y los posibles mecanismos de elección de los candidatos dentro de los partidos políticos;
- la forma directa de democracia mediante las consultas y referenda y el establecimiento de la obligación de consulta e información del ayuntamiento a los ciudadanos;
- la forma participativa o cooperativa mediante el refuerzo de la implicación cívica a través de la institucionalización del diálogo con los ciudadanos con procedimientos como las audiencias en la elaboración del presupuesto, los consejos sectoriales o territoriales, las cartas de democracia que establecen métodos permanentes de implicación.

III. LAS INICIATIVAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS DIFERENTES PAÍSES EUROPEOS: CONTEXTO POLÍTICO Y VARIABILIDAD NACIONAL

1. Contexto, evolución y reforma del gobierno local en Europa

Muchos de los factores que afectan a las posibilidades de éxito de la participación ciudadana en el nivel local y qué pueden explicar las diferencias encontradas en la presencia o grado de eficacia de ciertas iniciativas, incluyen factores constitucionales, estructurales, culturales y sociales y relativos a los actores en juego (Navarro Yáñez 2001:97; de Vries 2002). Kersting y Vetter (2003) insisten en que algunas variables pueden resultar significativas: el status constitucional y la competencia general sobre los asuntos locales, el tipo de competencia electoral como medio de acceso y ejercicio del poder político, el carácter más o menos consensual de la vida política local y el grado de politización partidista de los cargos locales, el monopolio de la oferta de oportunidades para la participación. Aunque no todas ellas pueden ser tratadas aquí, sí es importante tener una visión general de algunas de ellas que permitan sugerir hipótesis que pudieran explicar el resultado de las iniciativas de participación.

La posición constitucional del gobierno local y su evolución constante fruto, entre otros factores, de los procesos de descentralización en los últimos años pueden considerarse elementos especialmente relevantes para la configuración de las iniciativas de participación. Al igual que sucede en el Reino Unido, en Alemania el artículo 28 de la Ley Fundamental de Bonn reconoce al gobierno local un alto grado de autonomía en la regulación de las materias que afectan a la comunidad local dentro del marco legal. En todos los países estudiados la autonomía local está en la práctica limitada por las atribuciones de los otros niveles de gobierno y los problemas presupuestarios, pero los gobiernos locales de Francia y España, pertenecientes a la tradición napoleónica, adolecen además de una autonomía legal mucho más limitada, situación que provoca la reclamación constante por parte de los responsables locales.

También la planta municipal tiene características muy distintas en los gobiernos locales europeos. Como es bien conocido, uno de los problemas del gobierno local español es el de su excesiva fragmentación y heterogeneidad en términos de demográficos (Carrillo, 2001). No se trata de un problema exclusivo del caso español ya que por ejemplo en Alemania la situación es muy parecida y mucho más compleja en Francia. La única excepción es el caso británico, que con una población cercana a la francesa no llega a los 500 municipios frente a los casi 37.000 galos.

Tabla 2. Ciudades con más de 50.000 habitantes

	De 50.001 - 100.000	De 100.001- 500.000	Más de 500.000	Total de municipios	Población Total
España	63	49	6	8.101	40.202.160
Alemania	43	68	12	14.197	82.037.000
Francia	67	34	2	36.862	60.186.184
Reino Unido	118	60	3	467	59.004.300

Fuente: elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística en España, 1999, en Alemania del Statistisches Jahrbuch, 2000, y en Francia del Institute National d'Études Démographiques, 1999

Sin embargo, más homogénea es la situación si miramos los municipios de más de 50000 habitantes. Tendríamos un total aproximado en los 4 países de 520 con 118 de los 8.100 con los que cuenta España, 123 de 14.000 en Alemania, 103 de 36.800 en Francia y 178 de 467 en el Reino Unido (Tabla 2). También existe gran heterogeneidad en la forma de organización municipal. En el caso de Reino Unidos la reciente Ley del Gobierno local de 2000, orientada a mejorar la relación con los ciudadanos, permite optar a las autoridades locales entre cuatro tipos posibles de organización. Asimismo, en Alemania pueden encontrarse tres modelos distintos de organización vinculados a las tradiciones de los países ocupantes tras la Guerra Mundial. La estructura organizativa de los gobiernos locales es más homogénea en Francia y España, donde la mayoría de los ayuntamientos utilizan fórmulas muy parecidas. En todos los países se ha introducido, o al menos se está discutiendo sobre la elección directa del alcalde.

Por otra parte, la situación de déficit financiero, común a todos los gobiernos locales condiciona el desempeño de las competencias que formal o informalmente les son atribuidas. Este es sin duda el caso español donde los gobiernos locales se ven obligados a asumir más competencias de las que son legalmente responsables con unos escasísimos recursos². Frente a la situación española, el gobierno local alemán también sujeto a las restricciones presupuestarias, cuenta con un marco competencial más extenso y más autonomía financiera. En el caso del Reino Unido, la tradicional responsabilidad de los gobiernos locales en la prestación de servicios se vio limitada con la llegada del Partido Conservador al poder en 1979, cuando muchos de los servicios locales pasaron a ser responsabilidad de agencias controladas por el gobierno central lo que, junto a la creciente presencia del sector privado, ha relegado en ocasiones a los gobiernos locales a la designación de contratantes privados y a funciones de regulación. Tanto los entes locales del Reino Unido como los de Francia, donde la mayor parte de las competencias son compartidas con el nivel central, disfrutaban de una autonomía financiera menor que Alemania.

Las reformas del gobierno local ¿hacia más democracia o hacia más eficacia?

La mayor parte de los gobiernos locales europeos se hallan, desde hace al menos dos decenios, inmersos en procesos de reforma. Algunas reformas relacionadas con la idea de renovación democrática han consistido en un reforzamiento de las instituciones tradicionales de

² La distribución de gasto por niveles de gobierno en España sitúa a los entes locales en un porcentaje que está entre los más bajos de la Unión Europea. Para el año 2002 era del 48 por ciento para la administración general del Estado, 36 para las administraciones autonómicas y 15 para las administraciones locales (el 10 en Portugal, el 11 por ciento en Bélgica, el 14 en Alemania, el 17 en Francia, el 23 en Reino Unido, el 35 en Suecia, por ejemplo).

democracia directa. Así, en la mayoría de los países se ha tratado de fomentar, con más o menos éxito como veremos más adelante la utilización de los referenda.

Los objetivos que se han perseguido con estas reformas pueden sintetizarse en dos (ver Kersting y Vetter, 2003 y Caulfield y Larsen, 2002):

- lograr la eficiencia, la eficacia y la calidad de las estructuras administrativas locales y sus resultados en su relación con los deseos ciudadanos y,
- conseguir el enriquecimiento de la democracia local, normalmente en forma de mayor inclusividad y acceso de los ciudadanos a las decisiones públicas que les afectan.

Las reformas obedecen en parte a circunstancias peculiares, a sus marcos institucionales, tradiciones jurídico-estatales, número y tamaño de municipios, grado de descentralización, percepción de crisis por las elites, etc., que han llevado a que los cambios se orienten en cada país más hacia la eficacia o hacia la democracia.

Hay una serie de factores que parecen haber llevado a los gobiernos locales europeos a reformas administrativas (ver por ejemplo. Bogumil, Holtkamp y Schwarz, 2003):

- las limitaciones presupuestarias y financieras impuestas por la crisis económica, la extensión de valores neoliberales de la Nueva Gestión Pública (NGP) que persiguen la eficiencia, el recorte del gasto público y la calidad de los servicios;
- la crisis de la gestión burocrática jerárquica tradicional y el paso creciente hacia una gobernación cooperativa o en red *—governance—*,
- los cambios constitucionales y funcionales del régimen local y su europeización.

Por otro lado, varios desarrollos socio-políticos, comunes a los países europeos aunque con matices que explican diferencias de grado, son responsables del surgimiento de otro tipo de reformas, que podemos llamar políticas.

- la crisis de las instituciones sociales tradicionales donde se ejercía la implicación cívica y los derechos políticos (familia, Iglesia, partidos, sindicatos), que resultan ahora demasiado jerárquicas y burocráticas en un contexto de valores postmaterialistas,
- deterioro del vínculo social, de la cohesión social derivado del desempleo y las crisis económica y urbana en los 80
- índices descendentes o como mucho estable de participación electoral en el nivel local (es el caso del Reino Unido, Francia y Alemania). En Francia, por ejemplo, la abstención electoral municipal ha pasado de 1983 a 2001 del 22 al 33 por ciento (Sadran, 2004).

Tabla 3. Porcentaje y tendencia de la participación en el gobierno local

	Porcentaje medio de participación en las elecciones locales	Tendencia
Francia	68	Decreciente
Alemania	72	Decreciente
Reino Unido	40	Decreciente
España	67	Estable

Fuente elaboración propia basado en Golmish (2003), Rasera (2002) y datos electorales del caso español.

- una baja tasa de afiliación política o incluso decreciente a partidos u otras organizaciones representativas de intereses (Alemania y España) e incluso la dificultad en reclutar a elites políticas (Reino Unido, Francia),
- un bajo interés por la política local (Reino Unido, Alemania, Francia),
- una escasa utilización de los instrumentos formales puestos a su disposición para intervenir en la vida pública local (Reino Unido, Francia y España) y en general,
- la desafección política que ha llevado a la preocupación por la crisis de la democracia local.

Tabla 4. Diagnósticos que están detrás de las iniciativas de participación

Diagnósticos	Remedios

Francia	<ul style="list-style-type: none"> • Deterioro del “vínculo” y la cohesión social, exclusión, derivados del desempleo y las crisis económica y urbana en los 80 • Crisis de la democracia representativa en general percibida desde mediados de los 90 • Cierta necesidad de modernización burocrática en los 90 	<ul style="list-style-type: none"> • Auto-desarrollo, crecimiento personal; La <i>politique de la ville</i> a partir de los 90 • Refuerzo de la democracia participativa • Descentralización, participación de usuarios
Alemania	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis de la democracia Representativa (mediados de los 90) • Ineficiencia burocrática 	<ul style="list-style-type: none"> • Cambio en las estructuras políticas locales
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis de la democracia representativa en el nivel local mediados de los 90 • Debilitamiento de la capacidad de gobernación de los gobiernos locales • Ineficiencia burocrática en los 70, 80 y 90 	<ul style="list-style-type: none"> • Buscar nuevas formas de relación con el ciudadano y legitimar su acción desde la segunda mitad de los 90 • Sucesivas leyes del gobierno local y libros blancos sobre el deber de consulta • Cambio en las estructuras políticas locales
España	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis de la democracia representativa (mediados de los 90) • Deterioro del vínculo social desde finales de los 90 • Ineficiencia burocrática 	<ul style="list-style-type: none"> • Legalmente hablando escasa preocupación hasta la ley de 2003 • Mucha variedad entre los Ayuntamientos

Fuente: elaboración propia

Veamos ambos tipos de reforma con algo más de detalle.

Las reformas administrativas: en busca de la eficacia y la calidad

En el caso Reino Unido el énfasis eficientista se inicia a finales de los años 70. Con la victoria del Partido Conservador en 1979, M. Thatcher optó, en un contexto de crisis económica y ante la necesidad de controlar el gasto, por una política de adelgazamiento del gobierno local, de incremento de su dependencia del centro y de aumento de la presencia del sector privado en la prestación de servicios. Su sucesor J. Major, también conservador, puso el acento en una mejora de la eficiencia de la administración local (Needham, 2002). Estas políticas se concretaron en la denominada “*agentization*”, es decir, la creación de agencias del gobierno central a las que se transfirieron un buen número de responsabilidades residentes antes en los gobiernos locales, la privatización de algunos servicios, la utilización de *quangos* para reemplazar a las autoridades locales en la prestación de otros servicios, la introducción de la obligatoriedad del concurso entre empresas privadas y la misma corporación municipal para adjudicar la prestación de servicios y la pretensión de introducir instrumentos del marketing haciendo que los ciudadanos sean tenidos en cuenta como lo son los clientes en las empresas privadas (Chandler, 2001, Loughlin, 2001; Parrado, 2002).

Durante toda la década de los años 80, en los gobiernos locales españoles también existió una preocupación intensa por la satisfacción de las necesidades ciudadanas en términos cuantitativos y la producción y la provisión de servicios, mientras que las asociaciones locales, procedentes de los movimientos predemocráticos, continuaron funcionando con cierta inercia pero sin peso efectivo entre otras razones porque algunos de sus líderes pasan a ocupar puestos de responsabilidad pública (Font y Gomà, 1999: 332 y ss.). Entre finales de los 80 y la primera mitad de los 90, las iniciativas locales giran entorno a la desaceleración del crecimiento en la producción de servicios públicos y comienza la *obsesión gerencial* dirigida al logro de la eficacia y la calidad de los servicios. Aunque algunos municipios tratan de recuperar la preocupación por la participación ciudadana, lo hacen desde la óptica de las técnicas importadas desde el sector privado y presentan dos limitaciones: la incorporación de los ciudadanos sólo en la gestión y la exclusión de las entidades de base asociativa (Font y Goma, 1999). La preocupación por la gestión se ha puesto de manifiesto en la elaboración de cartas de servicio, la

creación de oficinas de atención a los ciudadanos o la realización de encuestas de calidad en numerosos municipios. En los primeros años de esta nueva década la modernización administrativa sigue estando en la agenda del gobierno central como se ha puesto de manifiesto en la exposición de motivos de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local aprobada a finales del pasado año, en diciembre de 2003.

La preocupación por la eficacia y la eficiencia en el caso alemán es algo más tardía y en el francés apenas significativa. En el caso francés quizá las medidas más importantes sean las introducidas por la ley **de 1992**, relativa a la administración territorial de la República (ATR). En ella se instauran las comisiones consultivas de los servicios públicos locales (*commissions consultatives des services publics locaux*), con la función de permitir que los usuarios de los servicios públicos puedan expresarse, lo cual sin embargo no supone cuestionamiento alguno de las prerrogativas de las autoridades municipales. Es también esta ley (posteriormente ver el decreto de 20 de septiembre de 1993 y la ley del 12 de abril de 2000) donde se ponen al día otros instrumentos tradicionales de información y comunicación con los ciudadanos como la información a los mismos, el carácter público de las sesiones municipales, el conocimiento de las decisiones. Otras iniciativas participativas que se analizarán más adelante ponen de manifiesto que el vínculo entre eficacia participación es tardío en Francia. Sin embargo, desde los años 90 la participación ciudadana ha sido una palabra clave en la discusión global sobre la modernización de la vida política y administrativa en parte porque ha calado cierto discurso de la NGP sobre las organizaciones menos jerárquicas y más orientadas a los resultados (Sintomer y Maillard, 2004).

Hasta el final de los 80 Alemania estaba apartada del discurso de la Nueva Gestión Pública sobre la reforma del sector público (Wollman, 2002, Edwards y van der Meer 2000). Al principio de los 90 se abrió a este mensaje de eficacia y eficiencia debido sobre todo a dos razones: la escasez presupuestaria en todos los niveles de gobierno por la necesidad de cumplir con los criterios de Maastricht y el aumento de la deuda pública como consecuencia del proceso de unificación alemana que afecta a las antiguas dos Alemanias y a todos los gobiernos. Un papel fundamental en este cambio lo tiene la *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*. Esta institución financiada por los ayuntamientos y cuya misión es la de proporcionar asesoramiento profesional a los gobiernos locales, formuló basándose en la Nueva Gestión Pública una variación de ésta que se ha denominado *Neue Steuerungsmodell*. La mayoría de los observadores están de acuerdo en que ha habido cambios importantes en las estructuras político administrativas y en las actividades del gobierno local alemán. Aunque su impacto es desigual, existe una sensibilidad generalizada con la aplicación de los conceptos y técnicas propios del sector privado y, especialmente, la filosofía del ciudadano como cliente (Wollmann, 2002).

Las reformas políticas y constitucionales: en busca de más democracia

Si los responsables locales han entendido que una función de los gobiernos locales es el logro de la eficacia en las políticas y los servicios públicos, en la mayoría de los países europeos existe también una renovada preocupación por el otro componente de la legitimidad democrática local: servir como vehículo de la expresión política de sus ciudadanos. La mayoría de los académicos y algunos responsables públicos admiten que la situación arriba descrita de débiles actitudes ciudadanas hacia el gobierno local y los endeble índices de participación es un motivo suficiente para intentar fórmulas alternativas de participación.

Estas circunstancias han producido reformas orientadas a la revitalización de las instituciones representativas y la legitimidad democrática local basadas en la inclusión de los ciudadanos, identificando más democracia con más participación. De este modo, se han observado intentos de reforzar los mecanismos electorales de la democracia representativa. En el Reino Unido algunos estudios cuantitativos han tratado de profundizar sobre qué tipo de medidas podrían explorarse para, por ejemplo, hacer los procedimientos de votación más atractivos, más “*user-friendly*”, el voto de fin de semana (*weekend voting*), el voto postal para todo el mundo, el voto

electrónico y la posibilidad de votar en las tiendas locales (*voting in a local shop*). Sin embargo, el resultado de esta investigación señalaba que no puede establecerse una clara correlación entre ellas y el incremento de la participación. En este sentido, por ejemplo, los Länder alemanes tienen sistemas diferentes y no hay diferencias significativas entre unos y otros en cuanto al índice de participación. En la mayoría de los Länder alemanes se ha introducido la posibilidad del *panachage* o voto preferencial y la acumulación de sufragios.

En el Reino Unido, la llegada al gobierno en 1997 del equipo laborista de Tony Blair no ha supuesto una marcha atrás de la mayor parte de las acciones emprendidas por sus antecesores en el poder. Sin embargo, junto al interés por la maximización de la eficacia y la eficiencia, el nuevo gobierno laborista ha mostrado una sensibilidad nueva consistente en la preocupación por la renovación del liderazgo local y el estímulo democrático (Pratchett, 2002, Stoker, 2002) que se recoge en la totalidad de sus documentos sobre el gobierno local. Esta iniciativa va, en principio, más allá de otras propuestas anteriores del gobierno conservador que planteaban promover la implicación ciudadana tan sólo con relación a la utilización de los servicios públicos, para evaluar la calidad de los mismos a través de encuestas de satisfacción y de las cartas de servicios. Con los laboristas se trata más bien recuperar un papel protagonista para los gobiernos locales en el desarrollo democrático.

La esencia de estas propuestas está en el denominado Libro Blanco *Modern Local Government: In Touch with the People*, que se presentó en 1998. Esta iniciativa establecía una estrategia de reforma del gobierno local para un plazo de diez años, cuyo desarrollo ha dado lugar a dos Leyes del Gobierno Local. Las reformas relacionadas con la renovación democrática comprenden a las instituciones representativas pero introducen también desarrollos relacionados con la democracia directa. Las propuestas del Libro Blanco estimulan una nueva cultura de apertura y de fortalecimiento de los lazos con los ciudadanos, con el sector privado y las organizaciones voluntarias. Establece un nuevo marco de relación dirigido a proporcionar: a) *bigger say for local people* (Más voz para los ciudadanos locales) y b) *A better deal for local people* (Un mayor compromiso con los ciudadanos locales). Estas iniciativas se han visto reforzadas con un nuevo Libro Blanco *Strong Local Leadership, Quality of Public Services* de 2001 que propugna mayor compromiso e implicación en los asuntos de la corporación local. Se espera de las autoridades locales que realicen consultas sobre temas de servicios y políticas públicas concretas pero también acerca de cuestiones que afecten al desarrollo estratégico de la comunidad a más largo plazo. La Ley del Gobierno Local de 2000 en el Reino Unido ha introducido la necesidad de reestructurar el gobierno local con el objetivo de favorecer la responsabilidad de los electos locales en su relación con los ciudadanos. Las nuevas estructuras concentran la adopción de decisiones y la responsabilidad para la implantación de las políticas en manos de un pequeño equipo de gobierno ejecutivo de políticos locales dirigidos bien por un alcalde elegido o bien por un líder de la mayoría del ayuntamiento. Las autoridades locales deben adoptar uno de entre cuatro modelos para su gestión ejecutiva.

En el caso alemán, los años 60 y 70 se caracterizaron por una crítica a la incapacidad de las estructuras democráticas locales para responder a las demandas de los ciudadanos, siendo acusadas de falta de transparencia e irresponsabilidad. Surgen así un gran número de movimientos sociales (medioambientales, antinucleares, de gays, entre otros), que se refuerzan con la revuelta universitaria de mayo del 68 y que reclaman la profundización democrática en el nivel nacional y en los gobiernos subnacionales (Wollmann, 2002). Esta situación supone un desafío para el sistema político alemán que como primera consecuencia tendrá que modificar sus estructuras participativas. La legislación introduce procedimientos participativos, de naturaleza informativa y consultiva en los procesos planificadores, aunque finalmente sean los órganos representativos elegidos los que tengan la decisión final. Los años 80 se caracterizaron así por lo que Hesse ha llamado “la renovación de la política desde abajo”. Es decir, estrategias a pequeña escala, de descentralización, participativas y comunicativas. La creación del Partido Verde en 1981 refuerza los Nuevos Movimientos Sociales. En principio, en esta etapa de los 80, los conceptos de la Nueva Gestión Pública no se toman en consideración. También se ha tendido a robustecer de las estructuras políticas en los ayuntamientos. En el caso alemán, además de introducirse los referenda locales en todos los Länder, se ha propuesto la elección directa del alcalde. También siguen poniéndose en marcha iniciativas participativas como la

creación del *Stadtforum Berlin* en la capital alemana y, especialmente, en los *Länder* del este continúa existiendo un apoyo a los movimientos sociales.

En los años 90, junto a las reformas impulsoras de la eficacia y la eficiencia, el gobierno local alemán ha experimentado cierta preocupación democratizadora para ir más allá del principio representativo. Se ha producido un vivo debate y se ha desarrollado una intensa actividad legislativa encaminada a la introducción de nuevas medidas fortalecedoras de la democracia local. Mientras que estos últimos cambios han sido interpretados con un intento de fortalecer y extender los derechos políticos de los ciudadanos, las medidas introducidas por la Nueva Gestión Pública, como la privatización de los servicios públicos, han sido criticadas por la probabilidad de que consigan el efecto contrario de vaciamiento y despolitización de nivel local, así como una erosión de la *accountability* (Wollmann, 2002).

En el caso español, tras una primera fase de preocupación por el aspecto cuantitativo de los servicios y una segunda etapa de obsesión gerencial Font y Goma identifican un tercer periodo que denominan de repolitización e innovación democrática, a partir de 1995, que sigue una tendencia que en algunos municipios europeos se había iniciado unos años antes. Se trata de la preocupación por la revitalización democrática una vez que se toma conciencia del peso político municipal y de las oportunidades que ofrece. En esta fase, que algunos vinculan al incremento de la demanda ciudadana de participación, los municipios adoptan nuevas iniciativas superadoras de una visión demasiado restrictiva de la participación ciudadana a través de mecanismos importados del sector privado. Además, los municipios comienzan a reclamar más medios jurídicos y económicos para lograrlo, tendencia que tampoco es exclusiva del caso español. En 1999 bajo la denominación de “Medidas para el desarrollo del Gobierno Local”, tras un intenso proceso de negociación de casi seis años, entre el Gobierno Central y las Entidades Locales, un conjunto de medidas legislativas introducían modificaciones referidas a la convocatoria automática de los plenos, la introducción de la cuestión de confianza, el reforzamiento de las actividades de control político o el establecimiento de comisiones informativas obligatorias (Cicuéndez, 2003). La nueva ley española para la modernización del gobierno local (diciembre de 2003) también incorpora algunas medidas como la regulación de la participación ciudadana en los reglamentos orgánicos donde se determinen sus procedimientos y mecanismos, el uso de las nuevas tecnologías para facilitar los trámites administrativos y la participación o la introducción en la legislación sobre régimen local de las iniciativas ciudadanas como un instrumento participativo. Crea el Consejo Social de la ciudad en los llamados “municipios de gran población” como un mecanismo participativo de carácter consultivo de las principales organizaciones económicas y sociales centrado sobre todo en el desarrollo local y la planificación estratégica urbana. En el ámbito organizativo se crea la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones que está formada por todos los grupos del Pleno y debe garantizar la participación de los ciudadanos y la defensa de sus derechos.

Francia ha visto en los años 90 un resurgimiento de la preocupación por la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos que se extiende hasta el momento actual. Las características de este relanzamiento de la participación son algo diferentes de las iniciativas del movimiento en pro de la participación ciudadana ocurrido en los años 70 y 80. Uno de los matices que diferencia este periodo del anterior, es que esta vez hay un reconocimiento formal a través de la legislación de algunos de los mecanismos participativos que vienen utilizándose desde hace décadas. Independientemente de los resultados prácticos de la esta reforma participativa, la formalización de tales practicas ha contribuido a asentar su existencia y a alargar su campo de actuación, aumentando su visibilidad y su legitimidad (Chevallier, 1999).

En Francia el principio de la participación de los ciudadanos en la vida local no se recoge explícitamente en la legislación hasta la llamada Loi Defferre de 1982. Esta ley, relativa a los derechos y libertades de los municipios, las provincias y las regiones, dispone en su primer artículo que otras normas ulteriores deberán precisar “el desarrollo *de la participación de los ciudadanos*”. Sin duda, el origen del reconocimiento formal de las prácticas participativas en la nueva etapa de los años 90 debe situarse en 1983, con la ley Loi Bouchardeau, relativa la democratización y protección del medio ambiente y la ordenación territorial. Esta norma establece que toda decisión que pueda afectar al medio ambiente debía ir precedida de una encuesta publica (*enquête publique*). En este sentido, puede afirmarse que las leyes de 1982 y

1983 mencionadas recogen una cierta preocupación algo más allá del discurso por desarrollar fórmulas participativas para los ciudadanos. Sin embargo, hay que esperar a la década de los 90 para que aparezca en el derecho positivo la noción de «democracia local» (Rasera, 2002). La preocupación específica por la crisis urbana y sus efectos se reflejan en Francia en la denominada *politique de la ville* (PV). Se trata de una política territorializada puesta en marcha en los años 80 que, mediante la acción coordinada de las autoridades estatales y locales, busca la integración en la ciudad de los barrios más necesitados y deteriorados como una medida de lucha contra la exclusión. Se trata de un intento de reconstruir el deteriorado tejido social, el vínculo social. Años de trabajo y experimentación en los vecindarios franceses se concretaron en la *Ley d'orientation sur la ville* 13 de julio de 1991 (conocida como "loi-ville" o "loi sur la ville" o "LOV"). La ley introduce, entre otros, los procedimientos de información y consulta antes de realizar cualquier operación a través de la cual "se modifiquen esencialmente las condiciones de vida de los habitantes de los barrios". En el marco de la PV la participación ciudadana ha sido un elemento clave y su influencia puede ser calificada de decisiva para el surgimiento del contexto participativo de las 90 (Blatrix, 2000). La participación ha seguido siendo desde entonces una palabra clave en la discusión global sobre la modernización de la vida política y administrativa, en parte por la influencia de la política deliberativa de Habermas, en parte porque ha calado el discurso de la NGP sobre las organizaciones menos jerárquicas y más orientadas a los resultados (Sintomer y Maillard, 2004).

Otras leyes posteriores como la Ley del 30 diciembre de 1991, que introduce las comisiones locales de información, han contribuido en algo a mejorar las posibilidades legales existentes. Pero la norma que en la década de los 90 ha resultado en más significativa en este sentido es la ley del 6 febrero de 1992, relativa a la administración territorial de la República (ATR). En ella se autoriza la consulta a los electores sobre todas las decisiones tomadas por las autoridades municipales para ordenar los asuntos de competencia del municipio. Se trata de una especie de referéndum municipal no vinculante, que se realiza a iniciativa del alcalde, de una petición escrita de la mitad de los concejales municipales en los municipios de menos de 3.500 habitantes o de dos tercios de los concejales municipales en los municipios de 3.500 habitantes y más. Asimismo reconoce el facultad derecho de los consejos municipales y de los órganos deliberativos de los establecimientos públicos de cooperación intercomunal de crear los comités consultivos (comités consultatifs) sobre todo problema de interés municipal o intermunicipal para todo asunto concerniente a todo o una parte del territorio del municipio, *conseils de jeunes* o *conseils d'anciens*, por ejemplo. También es de destacar la ley de 1995 (loi Barnier) que crea la CNDP (Commission National du debat public) que se refuerza en 2002 que hace de la CNDP una autoridad administrativa independiente e incrementa sus competencias. Sin duda el hito más relevante ha sido la Ley de Democracia de proximidad 27 de febrero de 2002 (Loi Vaillant). Establece la obligatoriedad de los Consejos de Barrio o distrito –*Conseils de quartier*–, en todas las ciudades de más 20.000 habitantes, consultivos. Asimismo, el 22 de abril de 2004, se crea mediante decreto el *Observatoire parisien de la démocratie* local en el Ayuntamiento de París.

En cuanto a los mecanismos de democracia directa, la configuración de los referenda no es muy distinta. Algunos matices sobre los mismos en diferentes países hacen que difícil calificar a este instrumento como de democracia directa (por no ser propuesto a iniciativa de los ciudadanos, por no ser decisorio o por tener que cumplir unas condiciones demasiado estrictas). Así en Dinamarca no hay un dispositivo legislativo que regule el referéndum local a pesar de lo cual es un instrumento de carácter consultivo utilizado por las autoridades locales danesas. En Portugal, Alemania, Italia, Bélgica o Países Bajos los ciudadanos pueden conseguir la celebración de un referéndum sin embargo en España o Suecia la iniciativa se reserva a los electos. En el caso de Alemania y Portugal y desde 2003 también en Francia los referenda son decisorios pero no en el resto de los países. En el Reino Unido se ha tratado de fomentar el uso de los referenda locales, aunque sigue siendo un método escasamente utilizado. En el caso alemán se han introducido los referenda locales –*Bürgerbegehren* y *Bürgerentscheid*– en todos los *Länder*. En Francia se actualizó la legislación sobre los mecanismos de democracia directa a partir de 1995 con el reconocimiento de la iniciativa popular en materia de referéndum comunal

(Chevallier, 1999). En España, las posibilidades abiertas por la legislación sobre referéndum no han sido apenas empleadas por los gobiernos locales.

En general, puede decirse que en todos los países se han tomado algunas de las siguientes medidas y que estas medidas se han intensificado en los años 90:

Tabla 5. Medidas para el refuerzo de la participación ciudadana

	Francia	Alemania	Reino Unido	España
Ha reforzado los mecanismos tradicionales de información y participación	Sí	Si	Sí	Sí
Reforma en las estructuras políticas locales	Sí	Sí	Si	Se debate
Nueva ley electoral	Se debate	Sí	Sí	Se debate
Democracia directa: Local Referenda (cambios que hayan favorecido la situación respecto al pasado)	Sí	Sí	Sí	Muy limitado
Creación de comisiones de estudio, órganos nacionales, libros blancos	Sí	Sí	Sí	Muy limitado
Formalización de (nuevos) instrumentos participativos o refuerzo de los mismos (jurados ciudadanos, conferencias de consenso)	Sí	Sí	Sí	Sí
Se ha previsto la utilización de mecanismo de democracia electrónica	Muy limitado	Muy limitado	Muy limitado	Muy limitado

Fuente: elaboración propia

Tabla 6. Secuencia de los hitos relativos a la participación en los tres países

	1980-1989	1990-1999	2000-hoy
Francia	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de 2 de marzo de 1982 sobre Derechos y Libertades de los Municipios, Departamentos y Regiones (Loi Defferre) • Ley de 12 de julio 1983, (Loi Bouchardeau) relativa la democratización y protección del medio ambiente y la ordenación territorial. Todo lo que pudiese afectar al medio ambiente debía ir precedido de una encuesta publica (Loi Bouchardeau) 	<ul style="list-style-type: none"> • Loi d'orientation pour la ville 13 de julio de 1991 • Loi du 30 diciembre 1991, instaura las comisiones locales de información • Ley de 6 de febrero de 1992, de administration territorial de la Republica, Loi ATR, establece el referéndum municipal como un proceso de consulta cuyos resultados no son vinculantes para el electo Instaura los comités consultivos comunales abiertos al publico y las comisiones consultivas de servicios publicos locales • Circular Bianco 71, du 15 diciembre 1992, prevé un debate muy pronto en el proceso de decisiones sobre infraestructuras En 1992, se amplió el número de temas que podrían ser tratados en referéndum • Ley Barnier; , Loi 101 de 2 de febrero de 1995 relativa al refuerzo de la protección del medio ambiente. Legaliza las previsiones de la circular Bianco y crea la CNDP (Commission National du debat public) encargada de organizar los debates citados. • Loi 115 de 4 de febrero de planificación y desarrollo territorial Reconocimiento de la iniciativa popular en material de referéndum comunal, se corrigen algunas limitaciones del referéndum 	<ul style="list-style-type: none"> • Informe Maoury 2000 Refonder l'action publique local • Ley de Democracia de proximidad 27 de febrero de 2002 (Loi Vaillant). Establece la obligatoriedad de los Consejos de Barrio o distrito –<i>Conseils de quartier</i>—, en todas las ciudades de más 20.000 habitantes, consultivos. • Hace de la CNDP una autoridad administrativa independiente e incrementa sus competencias que queda constituida el 22 de noviembre de 2002 • 22 de abril de 2004, se crea mediante decreto el Observatoire parisien de la démocratie local en el Ayuntamiento de Paris • Revisión constitucional de 28 de marzo de 2003 y ley orgánica de agosto de 2003 introducción del referéndum decisional local y prevé un derecho de petición para introducir una cuestión en el orden del día LOI organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local
Reino Unido		<ul style="list-style-type: none"> • <i>Taking Charge: The Rebirth of Local Democracy, 1995</i> (Comisión para la Democracia Local) • Informe de Lord Hunt, 1996, ante <i>Select Committee on Relations Between Central and Local Government,</i> • <i>Renewing Democracy: Rebuilding Communities, 1997, Partido Laborista</i> • Libro Blanco Modern Local Government: In Touch with the People, 1998 • Guidance on Enhancing Public Participation in Local Government (Ministerio de Medio Ambiente, Transportes y Regiones, 1998). • Ley del Gobierno local, 1999 (Best Value) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Gobierno Local, 2000 • Libro Blanco <i>Strong Local Leadership, Quality of Public Services, 2001</i> • Select Committee on Public Administration. The United Kingdom Parliament, 2001. <i>Innovations in Citizens Participation in Government.</i> Sixth Report.
España	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica 2/1980 del referéndum • Ley 5/1985 de 19 de junio del Régimen electoral general • Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de Bases de Régimen Local • Real decreto 2568/1986 de 28 de noviembre, Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen juridico de las entidades locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Publicas y del Procedimiento Administrativo Común, 1992 (modificada en 1999) • Medidas para el desarrollo del Gobierno local, 1999 (medidas para el fortalecimiento de la democracia local) 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de un modelo de Reglamento de Participación Ciudadana por la Federación Española de Municipios y Provincias, 16 de marzo de 2001 • Tercera Convención Municipal Socialista, febrero de 2003 • Ley 57/ 2003 de 16 de diciembre de medidas para la modernización del gobierno local

Fuente: Elaboración propia

Cuál de los dos anteriores, la eficacia o la democracia, sea el argumento que se utiliza para explicar las iniciativas de implicación ciudadana en los gobiernos locales tiene una indudable

importancia. Si el énfasis recae en la necesidad de incorporar la opinión del ciudadano de cara a mejorar la eficacia y calidad de los servicios o en la urgencia de involucrarles para enriquecer la vida democrática, supone la consideración del ciudadano en dos papeles distintos: como consumidor o cliente de servicios públicos o como sujeto activo de derechos y deberes políticos. Tal consideración es importante por lo que atañe a los métodos de participación puestos en práctica por los gobiernos locales.

Sea como fuere la búsqueda de la eficacia y la calidad y/o del fortalecimiento democrático local, han contribuido a ampliar las posibilidades de implicación ciudadana en los gobiernos locales europeos. Parece poder afirmarse que en Europa existe una tendencia que consiste en un incremento de las oportunidades ciudadanas para intervenir en algún grado en los asuntos locales, lo que no significa que siempre estas posibilidades puedan calificarse de auténtica participación (King, Feltey y Susel, 1998)³. Parece que estas reformas del marco formal no han sido suficientes y no satisfacen las demandas ciudadanas de participación. La mayoría de los ayuntamientos europeos han ido más allá de estas posibilidades formalizadas.

2. La extensión de las iniciativas participativas y el desarrollo de una política pública de promoción participativa

La intensidad de la actividad de todos estos actores, así como la discusión y los programas electorales más recientes en Alemania, Francia, Reino Unido o España hacen pensar en el triunfo de la participación como ideal político de la democracia local. Finalmente, la intensificación de la puesta en práctica de nuevas experiencias participativas en los últimos años no ha hecho que las discusiones acerca de los problemas concretos, desplacen el debate clásico sobre la tensión o complementariedad entre democracia representativa y democracia participativa. En este sentido y aunque se encuentran con facilidad posiciones enfrentadas, parece predominar el discurso de los que mantienen que la democracia participativa es sólo posible como complemento de la democracia representativa y, por ende, que como decía un experto británico “la salud de la democracia representativa y de la democracia participativa están interrelacionadas”.

Muchos políticos locales europeos están convencidos de la necesidad de hacer algo más, en interés del propio municipio y sus ciudadanos, de la mejora de los servicios, de su propia reelección, prestigio y popularidad, a causa de la dificultad de algunas decisiones o de la creciente amenaza del poder de veto y protesta de los ciudadanos. Otros creen en las virtudes de la participación como escuela de democracia y vía de apoderamiento real. Sea como fuere, muchos gobiernos locales por toda Europa, grandes y pequeños, urbanos y rurales, usualmente impulsados por alcaldes o funcionarios emprendedores, atentos a las innovaciones en otros municipios pioneros extranjeros o nacionales, han explorado la vía de crear o usar nuevos instrumentos, de dar un nuevo sentido a los mecanismos existentes a la hora de adoptar ciertas decisiones concretas, o de establecer bases estables e institucionalizadas para consultar o gestionar asuntos locales con los ciudadanos.

También es verdad que en cada experiencia concreta subyace una o varias concepciones de la participación —como compromiso cívico, como contribución al logro de más democracia, como refuerzo del capital social y la cohesión social, como instrumento administrativo de mejora de los servicios e incluso de descarga de los presupuestos municipales—. Participación para algunos es el mero intercambio de información, ascendente o descendente, o cualquier consulta de los ciudadanos; para otros no se puede hablar de tal sin la concertación y diálogo, o la co-gestión o co-producción de los servicios; para otros, por último, las iniciativas de participación son simple política de imagen y legitimación de la acción política, y no será auténtica

³ King, Feltey y Susel (1998) han llamado “participación auténtica” a la caracterizada, entre otros rasgos, por un estilo de interacción colaborativo y de confianza, con un proceso administrativo visible, abierto y dinámico, en que la participación es buscada incluso antes de que la agenda haya sido establecida, el ciudadano es considerado un socio y no como un participante desigual, y la decisión surge como resultado de la discusión, con igual oportunidad para todos de entrar en la discusión e influir en el resultado.

participación nada más que aquella donde los ciudadanos comparten un poder delegado para adoptar decisiones colectivas que les afectan. Pero a pesar de todas estas visiones, y quizá a diferencia de los desarrollos participativos de las décadas de los 60 y 70, más allá de los propios miembros de la creciente *policy community*, implicada en su promoción, parece haberse extendido el presupuesto básico de que la participación ciudadana es un recurso importante que puede proporcionar al menos tres tipos de beneficios (ver Roth, 2001):

- a) funcionales: ya que supone la co-responsabilización con las autoridades locales en distintas tareas sociales —como la gestión piscinas museos o centros cívicos—, que puede tener una incidencia positiva en el empleo y que puede suponer un ahorro en las funciones de organización y gestión del sector público.
- b) sociales: puede servir para la generación de capital social y, por tanto, como contrapeso a ciertas tendencias anti-cívicas o al excesivo individualismo, a través de la generación y potenciación de la idea de comunidad.
- c) políticos: ya que sirve de complemento y correctivo de los problemas de la democracia representativa y favorece la cooperación y un esfuerzo por definir el interés común.

El desigual pero imparable surgimiento de la participación en los gobiernos locales europeos

En primer lugar, la extensión del discurso participativo está dando lugar en todos los países a la mejora de los procedimientos tradicionales de relación con los ciudadanos previstos en las distintas legislaciones. La mayoría de estos métodos siguen siendo además ampliamente utilizados. Entre ellos pueden citarse algunos de base individual como la iniciativa popular, el derecho de petición, la acción pública, el ejercicio de acciones por los vecinos, la audiencia en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, la información a los ciudadanos, el derecho de acceso a los registros y a los archivos municipales. Existen también otros mecanismos de base asociativa, que se concretan en órganos territoriales o sectoriales con participación de los ciudadanos. En Alemania, por ejemplo, se habían desarrollado esas posibilidades en las legislaciones sectoriales urbanística o medioambiental, y en los últimos años se multiplicaron los consejos consultivos de base territorial, como los de barrio —*Stadtteilräte*— o los especializados en juventud, mayores, extranjeros, etc. (*Beiräte*).

Junto a estos métodos tradicionales, Lowndes, Pratchett y Stoker (2001a, 2001b) en su análisis de los instrumentos existentes en Reino Unido distinguen otros tres tipos: los que consideran al ciudadano como cliente, los métodos de democracia directa o innovaciones en los métodos de consulta y las innovaciones deliberativas.

Sólo en el Reino Unido existe una información precisa y sistemática sobre la utilización de los distintos métodos de participación⁴. Los métodos tradicionales y orientados al cliente son los más utilizados, especialmente estos últimos dominan el panorama en los municipios del Reino Unido. Estos métodos, sobre todo los últimos, ponen de manifiesto una visión de la participación centrada en la administración y sólo con generosidad pueden ser considerados como participativos. El margen de maniobra que le queda al ciudadano es relativamente pequeño y no desempeña sus funciones en igualdad de condiciones con las autoridades locales, ya que su opinión puede contar, pero se incorpora más bien al final del proceso de adopción de decisiones, para refinar o depurar algunas de las decisiones ya tomadas.

Sin embargo, desde 2001 ha habido un crecimiento significativo de los métodos consultivos y deliberativos en el Reino Unido. En estas propuestas, las autoridades públicas buscan un enfoque pro-activo de la participación. En estos casos, las decisiones no suelen estar

⁴ En este país, los profesores Lowndes, Pratchett y Stoker, comisionados por el Ministerio de Medio Ambiente, Transportes y Regiones, enviaron en 1997 a las autoridades locales principales un cuestionario a través del cual trataban de explorar la extensión, naturaleza y principales características de las *experiencias de participación ciudadana iniciadas con su liderazgo*. En algunas de estas iniciativas se profundizó mediante entrevistas. Parte de esta investigación fue actualizada en 2001 a través de la *Office of The Deputy Prime Minister* (que ha asumido las responsabilidades del Ministerio de Medio Ambiente, Transportes y Regiones en esta área) y los hallazgos se presentaron en diciembre de 2002.

preconcebidas y se incorpora a los ciudadanos en una etapa inicial del proceso de adopción de decisiones. En total, se estima que unos 14 millones de habitantes han participado en 2001 en alguna de estas fórmulas de participación.

La media de las iniciativas participativas se han incrementado desde un 9,1 por ciento en 1997 hasta un 10,5 por ciento en 2001 en el Reino Unido. En esta última fecha, en general son las zonas urbanas (*metropolitan boroughs, London boroughs y unitary authorities*) más activas, con unas doce o trece formas de participación. Las zonas rurales (*County Council y district council*) tienen una media de unas once formas de participación. Estas zonas son también menos innovadoras que las urbanas. Diferentes tipos de autoridad se asocian a diferentes métodos de participación. Aunque los condados utilizan los paneles ciudadanos y en general innovaciones de tipo consultivo, los distritos metropolitanos prefieren los métodos deliberativos.

No hay una diferencia significativa entre los partidos que ponen en marcha estas iniciativas de los tres más importantes en el caso británico. La media de experiencias participativas según el partido gobernante es la siguiente en 2001: el laborista con algo más de 11, el liberal 11 y el conservador 10. Es el carácter de las iniciativas lo que diferencia a unos partidos de otros. Así mientras el partido laborista destaca en las formas de democracia deliberativa como ya ocurría en 1997, ahora también lo hace en las de tipo consultivo. El partido liberal sobresale más en las iniciativas tradicionales y las orientadas al cliente, sobre todo estas últimas. En la encuesta se observaba que en 1997, cuando no había un partido mayoritario o cuando el gobierno estaba en manos de independientes, las iniciativas eran más escasas. Algunos analistas explicaban esta situación aduciendo que cuando no hay un partido mayoritario es probablemente más difícil lograr el apoyo para este tipo de iniciativas. En cuanto a las autoridades independientes, están sobre todo en zonas rurales y como se ha visto son las menos activas. En 2001, sin embargo, no parece tan significativo el hecho de que no haya mayoría en el ayuntamiento, si bien fueron autoridades algo más lentas en iniciar experiencias participativas, parece que actualmente se estuvieran poniendo al día.

Los métodos basados en el ciudadano como cliente

En estas fórmulas de participación el ciudadano es considerado un consumidor o cliente en la prestación del servicio público. Son los métodos vinculados al enfoque de la gestión de la calidad, cuyo principal objetivo es la mejora de la prestación de un servicio concreto, sin pretender la mejora de toda la comunidad. En el Reino Unido estos métodos están estrechamente vinculados al principio del *Best Value* (introducido con la Ley de Gobierno Local de 1999). Según este principio se debe ofrecer el mejor servicio en términos de coste y calidad en comparación con lo que ofrecen otras autoridades o el sector privado de la manera más eficaz y eficiente posible siendo responsables con los ciudadanos y los intereses nacionales. Se establece el deber para las autoridades de consultar a los contribuyentes, los usuarios de los servicios y aquellos que tengan interés en juego en el área de jurisdicción local. Sin embargo, esta obligatoriedad no siempre tiene efectos positivos ya que los gobiernos locales, ante la falta de recursos y la necesaria periodicidad de las consultas, recurren a métodos que, como la encuesta, son relativamente sencillas de aplicar y analizar, pero que no pueden considerarse como “auténtica participación”. Este grupo incluye métodos tales como el sistema de quejas y sugerencias, las encuestas de satisfacción con los servicios y otras encuestas de opinión⁵.

En las encuestas realizadas en Reino Unido en 1997 y en 2001 se observa como la mayor parte de las autoridades utilizan este tipo de métodos. El sistema de quejas y sugerencias es empleado por alrededor de un 90 por ciento de los entes locales (92 por ciento en 1997 y 86 por ciento en 2001). Las encuestas de satisfacción han experimentado un crecimiento mayor que cualquier otra fórmula de consumidor (un 88 por ciento en 1997 y 92 por ciento en 2001)

⁵ El sistema de quejas y sugerencias puede ser temporal o permanente y puede consistir en impresos o a realizarse telefónicamente. Las encuestas de satisfacción pueden tener como objeto un servicio específico o la valoración general del rendimiento local. Las otras encuestas pueden ser usadas para obtener los puntos de vista de los ciudadanos sobre un servicio o un tema específico y, generalmente, son utilizadas para obtener reacciones inmediatas (Guidance on Enhancing Public Participation, 1998).

debido a los requerimientos del *Best Value* y es previsible que su uso continúe creciendo. En general, tanto estas fórmulas como las tradicionales parecen haber alcanzado sus cuotas máximas, quizá porque se ha incrementado la utilización de otras técnicas más innovadoras como se verá más adelante.

También en Alemania, en los años 90, en el contexto de la modernización administrativa que llevó a los municipios a convertirse en cierta medida en empresas de servicios, las reformas administrativas trataron de convertir a los ciudadanos en clientes. Los métodos de participación que se instauraron en este sentido fueron las oficinas ciudadanas (*Bürgerämter*), las encuestas de satisfacción (*Kundenbefragungen*), así como en algunos casos la creación de la llamada gestión activa de quejas (*aktiven Beschwerdemanagements*). También se mejoraron los teléfonos de información y acceso a los decisores y se establecieron *call centres* y los primeros intentos de administración electrónica.

El método más usado es el de la oficina ciudadana. En realidad la primera surgió en 1984 en la ciudad de Unna, pero fueron muy escasas hasta el principio de los años 90, cuando se extendió la idea en algunos proyectos famosos de oficinas ciudadanas en Hagen y Heilderberg. Como ejemplos reconocidos puede citarse también el sistema activo de gestión de quejas que se introdujo en Arnsberg en 1994 y que ha sido implantado también en otras ciudades alemanas como Seelze, Göttingen y Unna (Bogumil y Vogel, 2002). Desde mediados de los 90 estos sistemas se extendieron en el contexto de NSM (*Neue Steuerungsmodell*) hasta el punto de que algunas de las ciudades alemanas de más de 50.000 habitantes, casi un 83 por ciento habían establecido una oficina ciudadana, gran parte de las cuales surgieron entre los años 1996 y 1997.

En este caso destacan en Francia los llamados *Agentes de Escucha e Información o Puntos de Información de Servicios Públicos* (Blondiaux, Marcou y Rangeon, 1999). Se trata de reunir en un mismo lugar toda la información municipal e, incluso, de otras administraciones, que son de utilidad para los ciudadanos. En esos puntos, los ciudadanos demandan información y hacen sugerencias que, finalmente, pueden servir a la hora de reformar la administración municipal y en el momento de tomar decisiones. Anualmente se convoca una reunión con los administrados para que expresen sus opiniones sobre la marcha y calidad del servicio, sobre el funcionamiento municipal y para ser informados de los proyectos en curso o que se van a ejecutar el próximo año.

Los métodos de democracia directa o innovaciones en los métodos de consulta.

La finalidad de estos métodos no es tanto implicar a los ciudadanos sobre un sector de actuación pública como pedirles opinión acerca de un asunto específico⁶. En este grupo de iniciativas se encuentran algunas como las páginas web interactivas que en el Reino Unido eran utilizadas por algo más de un 30 por ciento en 1997 y un 52 por ciento en 2001 de los municipios las utilizaba o tenía planes para emplearlas en breve⁷. También se incluirían aquí los

⁶ El referéndum permite votar opciones específicas de política. Los paneles de ciudadanos están formados por una muestra representativa de ciudadanos permanentemente en contacto con la administración pública, participando en los debates propuestos. Estos paneles son útiles para tomar el pulso de la opinión pública sobre algunos temas o problemas que les afectan. Se reúnen periódicamente y se renueva en cada reunión un diez por ciento de sus miembros. Los grupos de discusión son similares a los paneles y reúnen a unos doce ciudadanos para discutir sobre un tema específico. No necesitan ser representativos de la población general y pueden implicar un subgrupo concreto interesado en un asunto específico. Sus discusiones duran unas dos horas. Las páginas web interactivas son las que ofrecen a los ciudadanos la posibilidad de mostrar, a través del correo electrónico, por ejemplo, sus puntos de vistas sobre servicios o temas locales. No se trata que la autoridad local ofrezca simplemente información (*Guidance on Enhancing Public Participation*, 1998; Stewart, 1995).

⁷ En el caso de las páginas web se debe a la introducción de la reflexión sobre el *e-Government* en la agenda gubernamental que incluye objetivos para las autoridades locales. Dentro del plan *UK on-line*, las instituciones gubernamentales deben poder ofrecer la posibilidad a los ciudadanos de realizar sus transacciones por Internet en el año 2005 (inicialmente la fecha prevista era 2008). Para ello se han desarrollado todo tipo de iniciativas, desde una intensa campaña de publicidad en los medios de

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

Como se ha mencionado, los paneles ciudadanos son una de las iniciativas que más han crecido en los últimos años en los gobiernos locales del Reino. Los paneles están compuestos por una muestra de ciudadanos que se renueva cada cierto tiempo, que permanece en contacto con la administración y es consultada sobre temas diversos periódicamente. En realidad el Panel Ciudadano es en la práctica una denominación que se utiliza para englobar muy variados métodos de participación, sobre todo los orientados al cliente), debido probablemente a la obligatoriedad de la consulta impuesta a los gobiernos locales británicos fruto del *Best Value*. Algunos casos significativos son por ejemplo el puesto en marcha por el *City Council* de la ciudad de Oxford en 1997 con un programa de consulta a los ciudadanos denominado *Talkback Public Consultation Programme* basado en la metodología de los Paneles Ciudadanos. Al citado programa se unió en el año 1999 la *Oxford City Primary Care Trust*. Esta iniciativa pretende proporcionar a las autoridades y otras agencias locales un medio sistemático para obtener retroalimentación sobre los principales puntos de vista que afectan a los ciudadanos (Lloyd, 2002, 2003). También destacan las experiencias de Birmingham, el llamado *People's Panel*, en el *Leicester City Council* o el *Bristol Citizens's Panel*.

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

De entre este grupo de métodos es el referéndum el más emblemático a pesar de su escasa utilización en el ámbito local. En caso español, solamente entre un 7 y un 9 por ciento de los municipios mayores de 5.000 habitantes han recurrido a este sistema⁸. Existe un ejemplo significativo de consulta ciudadana en Cataluña, que tuvo lugar en Palamós el 12 de junio de 1994, coincidiendo con las elecciones europeas, y que se convocó después de una intensa movilización ciudadana para evitar que una zona de interés natural fuese urbanizada, tal y como estaba previsto en el Plan General de Ordenación Urbanística aprobado por el Ayuntamiento (Ramió y Salvador). En el Reino Unido los referenda, son también el método menos usado y el que ha experimentado un crecimiento menor (10 por ciento en 2001). En el caso francés el referéndum tampoco ha sido una institución utilizada frecuentemente (Paoletti, 2002, ver ADELS, 2002). Entre 1909 y 1971 sólo se celebró un referéndum local en Francia. En enero de 1971 se reconoció legalmente al referéndum municipal, si bien limitando su ejercicio al tema de la fusión de municipios. Entre esa fecha y diciembre de 1993 se celebraron en Francia 202

comunicación para popularizar el servicio, hasta la creación de centros de desarrollo y enseñanza de *e-habilidades*. Parte del plan ha dado ya sus primeros resultados puesto que el Reino Unido es el primer país de Europa con acceso a Internet desde los hogares (la mitad de su población) y según las estimaciones de los portavoces gubernamentales, a fecha de diciembre de 2002 se podía acceder a un 70 por ciento de los servicios gubernamentales. A pesar de todo, es paradójico que precisamente el Reino Unido esté por detrás de otros países de la Unión Europea como Italia, Alemania y Francia en la utilización del *e-government*, que su uso no se haya incrementado en los dos últimos años y que haya incluso llegado a descender en algunos casos. Entre las principales razones de este escaso interés se encuentran algunas como la proliferación de páginas, la descoordinación entre ellas, su falta de actualización o su deficiente funcionamiento, razones a las que según algunas fuentes se une un cierto y tradicional escepticismo de los británicos hacia el Estado (The Economist, 2003).

⁸ Este dato como otros sobre participación ciudadana en los municipios españoles que se utilizan en este trabajo proceden de la encuesta realizada por la Federación Española de Municipios y Provincias en el año 2001. Dicha encuesta se llevó a cabo sobre una muestra representativa de los Ayuntamientos españoles, con dos tipos de cuestionarios, uno para los municipios mayores de 5.000 habitantes y otro para los menores de 5.000.

referenda municipales, no siendo todos ellos estrictamente legales al no tratar todos sobre la posibilidad de fusionar municipios, aproximadamente en el 0'6 por ciento del total de los municipios. A partir de 1992, se amplió el número de temas que podrían ser tratados y en 1995 se corrigieron algunas de sus limitaciones, a pesar de lo cual es una práctica de participación ciudadana poco extendida.

Tabla 7. Elementos de democracia directa en Alemania por Länder

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

Fuente: Holtkamp, (2001)

En el caso alemán, los ciudadanos tienen la posibilidad en el nivel de los Länder y en las ciudades de tomar parte en las decisiones sobre temas concretos mediante los referenda (llamados *Bürgerentscheide* en los municipios y *Volkentscheide* en el nivel del Land). Por otra parte se habla de solicitud de consulta ciudadana (*Bürgerbegehren*) refiriéndose a la iniciativa de unos ciudadanos de celebrar un referéndum. El referéndum supone la votación de los ciudadanos respecto a un tema de política local concreto. Su resultado es vinculante y debe ser ejecutado como si se tratara de una decisión del pleno municipal. Las reglas por las que se celebran las solicitudes de consulta y los referenda varían bastante entre los diferentes Länder y están establecidas en las leyes de régimen local. Se diferencian en los requisitos de una solicitud de consulta, en las firmas necesarias para aprobarse y en el quórum de participación necesario para la aprobación del resultado vinculante (Tabla 7).

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

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

Con estos métodos se promueve la discusión y reflexión ciudadana sobre temas que les afectan por medio de un proceso deliberativo a través del cual se profundiza en cada asunto y se discute la decisión final.

Sin duda el más conocido de los métodos deliberativos es el jurado ciudadano. Los *jurados ciudadanos*, también llamados Células de Planificación/ Dictámenes ciudadanos (*Planungszelle*), fueron desarrollados por el profesor de sociología, P. C. Dienel. Está dirigido a conseguir la deliberación sobre un tema concreto de una muestra representativa de la población formada por un grupo de alrededor de 25 ciudadanos aleatoriamente seleccionados que durante aproximadamente una semana son liberados de sus obligaciones laborales y tratan de discutir

propuestas de solución para un problema determinado mediante discusiones en grupo. Los resultados de sus deliberaciones se resumen en un documento llamado dictamen ciudadano (*Bürgergutachten*) que se presenta a los decisores políticos como resultado de la deliberación. En el caso español estos mecanismos reciben el nombre de Consejos Ciudadanos o Núcleos de Intervención Participativa y han sido utilizados en especial en el País Vasco y Cataluña, donde se han organizado en municipios como Corbera, Rubí, Sant Quirze, Calafell, Montornés, Cardedeu, Esparraguera o Granollers⁹. Un ejemplo de Jurado Ciudadano en el Reino Unido premiado por el *Institute for Public Policy Research* y *The Guardian* fue en 2000 el Jurado Juvenil de Cambridge. En Alemania se han utilizado con mucha frecuencia para decidir usos de instalaciones municipales, para infraestructuras o para planificación urbana como en Regensburg o Hannover.

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

En el caso británico, muchas autoridades locales utilizan *forums* temáticos y un 45 por ciento utilizan *community planning/ needs analysis*. Otros tipos de innovaciones deliberativas como las fórmulas de visiones comunitarias, la gestión de servicios por parte del usuarios y los jurados ciudadanos son también utilizadas aunque algo menos. Las dos primeras han sido empleadas en alrededor de un 20 por ciento de las corporaciones locales y la última, a pesar de ser una de las más conocidas, sólo en torno al 5 por ciento de ellas en 1997 y un 6 por ciento en 2001. En el Reino Unido estos métodos comenzaron a desarrollarse entre los años 1994 y 1995. A partir de 1997 todos han experimentado un crecimiento significativo, excepto los jurados ciudadanos, cuya utilización sólo se ha extendido suavemente. Son empleados para una gran variedad de servicios en distintas áreas, aunque quizá de manera más concentrada en las áreas de servicios sociales y educación y vivienda, sectores en los que las autoridades desean una visión más sofisticada de los problemas¹⁰.

En el caso francés las iniciativas deliberativas más significativas son los consejos o comités de barrio o distrito, *conseils de quartier* que han reaparecido durante los años 90 y han sido potenciados a través de la Ley de Democracia de Proximidad aprobada en 2002¹¹. Junto a esta iniciativa, que tiene como casos representativos, por ejemplo, el distrito XX de París, se ha creado un Observatorio de la Democracia Local compuesto por sociólogos y filósofos de gran renombre, que pretende evaluar el grado de democracia alcanzado a través de esta iniciativa (Blondiaux, 1999).

Entre los mecanismos de participación ciudadana de base asociativa en España destacan los Consejos Sectoriales de Entidades, los Consejos Municipales de Barrio y Distrito y los Planes Integrales entre los que fomentan la participación en las fases de formulación y adopción de decisiones; y, la Gestión Asociativa de servicios y centros cívicos entre los que tienen por objeto la participación en la gestión de equipamientos y servicios (Gomà y Font, 2001). Aunque

⁹ Una descripción pormenorizada de su funcionamiento y una relación de las experiencias más significativas en España puede verse en Font y Medina (2001).

¹⁰ El IPPR ha publicado hasta la fecha varias evaluaciones sobre los Jurados Ciudadanos. Puede consultarse por ejemplo el texto de Barnes (1999), Delap (2001). Véase también Clark (2002).

¹¹ Sobre su origen y potenciación en los últimos años véase Sintomer (2001).

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

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

Es la fórmula más radical de participación y proporciona a los ciudadanos un control directo de la gestión de los servicios y los recursos locales. Estas iniciativas funcionan a través de un comité ejecutivo elegido por un amplio grupo de usuarios (*Guidance on Enhancing Public Participation*, 1998; Stewart, 2001)¹².

Finalmente, puede hacerse referencia a los presupuestos participativos. Seguramente por un efecto emulación de las experiencias de Portoalegre en Brasil o de Christchurch en Nueva Zelanda, con diferentes nombres y peculiaridades (*Bürgerhaushalt*, *enveloppes de quartier*, *budgets participatifs*) se han iniciado en algunos municipios europeos experimentalmente procesos de presupuestos participativos (Francia: Saint-Denis, Morsang sur Orge, Rennes; Reino Unido: Manchester, Salford; Milton-Keynes) (ver Picheral y Allegretti 2002).

En el caso español la práctica del presupuesto participativo es reciente y minoritaria, a pesar de lo cual existen algunas experiencias dignas de análisis. En Cataluña, han sido puestas en marcha en Sabadell en 2000 o en Rubí en 2002. Otras experiencias han tenido lugar, por ejemplo, en la provincia y en la ciudad de Córdoba o en Cabezas de San Juan y Albacete.

En el caso alemán los presupuestos participativos (*Bürgerhaushalt*), en el marco de la Red Municipios del Futuro (formada por 90 municipios y patrocinada por la KGST, al Fundación Bertelsmann y la Fundación Hans-Böckler), una serie de municipios han desarrollado de forma experimental presupuestos participativos. Los pioneros fueron una serie de pequeños municipios de la Selva Negra (Blumenberg y Mönchweiler), a los que siguieron otros como Rheinstetten (20.000 habitantes), Emsdetten (35.000 habitantes), Passau (50.000) y Arnsberg (80.000). En 2000, el Ministerio de Interior de Renania del Norte Westfalia junto con la Fundación Bertelsmann ha desarrollado un proyecto piloto de presupuesto ciudadano municipal (*Bürgerhaushalt*¹³), que ha comenzado en 7 municipios. Otros ejemplos son: Hamm (181.000 habitantes), Hilden (56.000 habitantes), Monheim (43.000), Castrop Rauxel (79.000) y Vlotho (21.000).

La situación descrita demuestra un avance en la promoción de las iniciativas de participación y en el intento de innovación de las mismas. Los problemas mencionados y la creciente preocupación por temas como el impacto de la participación o la justicia de las mismas muestra asimismo una mayor reflexión que como aspecto más positivo tiene el hecho de que procede de la práctica real de estas iniciativas.

Una política con actores a múltiples niveles y en diferentes ámbitos público-privados

Este espontáneo y paulatino florecimiento en todo el continente ha dado paso al final de los noventa a la constatación por ciertas autoridades nacionales, regionales o provinciales de que merecía la pena convertir el movimiento en una política pública. Si se observan los diferentes países y algunas organizaciones inter- o supranacionales, se empieza a apreciar un interés por

¹² Otros métodos, algunos variantes de los que se han presentado aquí como los talleres de futuro, las visiones inspiradas, espacios abiertos, auditorías sociales, y ejemplos de su utilización pueden encontrarse en New Economics Foundation (1998). Variantes de estos métodos en Alemania son, por ejemplo, el trabajo comunitario y gestión de barrios (*Gemeinwesenarbeit* y *Quartiersmanagement*), las Conferencias de Consenso (*Konsensuskonferenz*), las Mesas redondas (*Runder Tisch*) o las Conferencias de futuro (*Zukunftskonferenz*).

¹³ Ver la página de internet www.buergerhaushalt.de

promover la participación en diferentes grados, reflejado recientemente en recomendaciones como las realizadas por el Consejo de Europa o el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa.

Existen también diversos programas europeos o internacionales con esta finalidad (Agenda local 21, Programa Urban, Ciudades Sociales). Por su lado, otras instituciones o fundaciones públicas o privadas comienzan a promover concursos o premios y la acumulación de buenas prácticas que lleven a los municipios a experimentar con nuevas fórmulas participativas¹⁴. Las asociaciones y redes de municipios nacionales e internacionales — por ejemplo la *Red Civitas de municipios orientados al ciudadano* de la Fundación Bertelsmann en Alemania¹⁵, o el *Observatorio Internacional de la Democracia Participativa*— han desempeñado también un papel importante, en parte a través de Internet y conferencias anuales, en la difusión e intercambio de estas experiencias y en el asesoramiento municipal.

También, distintos *think tanks* y universidades han iniciado proyectos de investigación, lo que ha incrementado la reflexión académica y el debate político. En los distintos países, estas organizaciones y, en algunos casos, instituciones oficiales como ministerios de administración pública o de asuntos sociales, han hecho un esfuerzo por contribuir con medios al interés general sobre la participación pública y con la publicación de guías u otros recursos formativos o informativos a la causa de la participación. En la diferente implicación de los organismos oficiales puede distinguirse entre aquellos países en los que el interés por las iniciativas participativas procede de los gobiernos centrales o regionales y existen estrategias nacionales, y aquellos otros donde la promoción participativa se abandona a la voluntad e iniciativa de ayuntamientos concretos.

3. Fases de evolución de la política de promoción participativa: diferentes niveles de progreso.

Así, en parte determinadas por factores institucionales, de cultura política, la estructura de la población o mayor o menor urbanización y el color político de los ayuntamientos, podrían plantearse idealmente tres situaciones o estadios en los que se encuentran los diferentes países.

Una primera fase, de fragmentación y descoordinación en que se encontrarían países como España —con excepción de comunidades autónomas como Cataluña— y hasta hace muy poco la mayoría de Francia, donde diferentes municipios, en general una minoría, experimentan con iniciativas de implicación de la ciudadanía más o menos puntuales y van desarrollando durante algunos años un cierto *know-how* y experiencia potenciados por sus crecientes vínculos con redes de municipios internacionales. El verdadero impulso en la dirección de la participación pública local partiría en esta fase no tanto de las leyes de régimen local o las ordenanzas o reglamentos sino de la emulación y difusión de distintas iniciativas no formalizadas, foros, redes, modelos, mesas redondas, puestos en práctica, normalmente con asesoramiento académico, por elites locales reformistas, por ciertos políticos o ciudadanos comprometidos dentro y fuera de las instituciones municipales. Las asociaciones de gobierno local, al recibir la demanda de municipios interesados en asesoramiento, empiezan a interesarse por la participación y se inician algunos programas o cursos descoordinados de promoción. España no ha salido en general de esta fase

Una segunda fase simbólico-discursiva donde empieza a haber debate y politización de la política de promoción participativa con relevancia mediática y una extensión del intercambio de información y la transmisión de las buenas prácticas. Hay simposiums, conferencias, cursos de formación o formación de redes, discusión académica, etc. aunque las actividades existentes suelen seguir estando fragmentadas, sin existir una coordinación o una estrategia común con recursos públicos y organización suficiente, todavía no se han puesto en práctica muchas

¹⁴ Pueden destacarse en el Reino Unido los premios del Institute for Public Policy Research (IPPR)/The Guardian llamados *Public Involvement Awards*, y en Alemania los de la Fundación Bertelsmann y la Asociación *Aktive Bürgerschaft* (desde 1998)

¹⁵ Una recopilación de las experiencias o iniciativas participativas más representativas en Alemania puede verse en Pröhl, Sinning y Nährlich (2002).

medidas aunque ya se ha empezado a regular con guías de acción publicadas por algunas autoridades o institutos de investigación, algunos reglamentos y ordenanzas locales. Las asociaciones de municipios empiezan a declarar la participación como un objetivo suyo, los gobiernos nacionales y parlamentos empiezan a interesarse y los partidos compiten por prometer una mayor promoción participativa en sus programas y campañas electorales locales. En algunos casos esta fase de agitación discursiva puede convivir con actividad relativamente baja de implantación real y dotación de recursos. En esta fase aún son minoría los municipios que usan alguna iniciativa de participación. Sería el caso de Francia y hasta cierto punto de Cataluña y la mayoría de los *Länder* en Alemania.

Una tercera fase sería aquella caracterizada por una integración y agrupación de las medidas individuales y los instrumentos en una estrategia general a escala nacional o regional. Frente a la fase más discursiva o simbólica, en esta fase la participación ciudadana mantiene gran relevancia política y discursiva pero a la vez se le asignan presupuestariamente los recursos e infraestructuras necesarias. Empiezan a surgir órganos de coordinación interministerial y una red de cooperación entre autoridades con un papel de asesoramiento destacado de los ministerios encargados del gobierno local o las asociaciones de municipios que se refleja en la formalización legislativa de los instrumentos de participación. La promoción de la participación pasa a considerarse como una política pública y una tarea estable de los gobiernos nacionales y regionales que suscita el consenso entre partidos que no depende por tanto de cambios coyunturales en el gobierno. Las iniciativas de diferentes tipos se extienden a una mayoría de los municipios. Algunos *Länder* en Alemania como Baden-Württemberg¹⁶ y, con algunas matizaciones, el Reino Unido parecerían haber entrado en esta fase.

IV. CONDICIONANTES: OBSTÁCULOS Y FACILITADORES DE LA PARTICIPACIÓN ¿QUÉ NOS DICE EL ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS CUATRO PAÍSES?

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

En todos los países analizados en este proyecto aparecen lo que podrían considerarse problemas estructurales que dificultan la promoción de la participación ciudadana en el gobierno local. Algunos de estas cuestiones invitan a la cautela frente al entusiasmo excesivo y advierten a los partidarios de la participación de algunos escollos a superar si se desea su éxito (ver Pratchett, 1999; Subirats, 2001; Colino y Del Pino, 2002; Wilson, 1999, Irvin y Stansbury, 2004). Estado de Bienestar este sentido, pueden verse, por ejemplo, las conclusiones de la *Enquete Kommission* del Parlamento alemán de 2002, de donde se extraen algunas de las siguientes:

- *Escasez y restricciones financieras* (y de recursos en general: infraestructuras, conocimiento, personal) de los gobiernos locales que reducen la capacidad de respuesta.

Dado que la promoción de la participación pública es una tarea que los ayuntamientos realizan de forma voluntaria, está en gran medida determinada por su situación financiera, que como ya se ha mencionado es deficitaria en todos los países analizados. Por ello, cualquier promoción de la participación debería antes perseguir la ampliación del margen de maniobra del gobierno local y garantizar en especial que cualquier delegación de tareas o gestión viene acompañada por la financiación correspondiente para el gobierno local. En la situación precaria actual de muchos municipios, un aumento de la participación ciudadana supondría, como ha señalado algún municipalista, “democratizar la impotencia”. Puede ocurrir también que, como en el Reino Unido, la obligatoriedad de la consulta impuesta desde el centro anime a los municipios a iniciar experiencias pero que éstas respondan a la ley del mínimo esfuerzo en todo tipo de recursos, lo que supondrá generalmente elegir métodos más superficiales, llevados a de

¹⁶ Para una recopilación y evaluación de las experiencias de promoción participativa en este Land en los últimos diez años puede verse Klie y Roß (2000).

forma ritual. En este sentido, algunas organizaciones optan por el desarrollo de experiencias de participación limitadas en tiempo o en recursos o, sobre todo, en cantidad de personas. Sin embargo, estas experiencias introducen problemas relacionados no sólo con la representatividad, sino también con el conocimiento de todas los puntos de vista de los ciudadanos y la carencia de una parte de la información, aquella que conocen los que no están incluidos en estas experiencias.

- *Nivel competencial reducido que no siempre permite cubrir las expectativas generadas por un proceso participativo.* Restricciones legales y sobrerregulación de otros niveles que reducen el margen de maniobra

Las limitadas competencias locales o la capacidad de condicionar las decisiones locales que tienen el resto de los niveles de gobierno en todos los países analizados afecta a la política de participación. En los cuatro países estudiados, el nivel local se encuentra *sobre-regulado* por otras administraciones y desbordado por la delegación de tareas de otros niveles en muchos casos sin la financiación para cumplirlas. Las regulaciones procedentes del parlamento, de los otros gobiernos o de la Unión Europea representan el 80 o 90 por ciento de la actividad cotidiana de los ayuntamientos y son tareas delegadas obligatorias que determinan en gran medida la política local del día a día. La disponibilidad de recursos, de cierta capacidad reguladora y competencial es importante en dos sentidos. Primero, porque tales cuestiones condicionan la puesta en marcha de las iniciativas de participación costosas en tiempo y recursos y que exigen, en ocasiones, la modificación de la legislación.

En segundo lugar, tal como mencionan algunos responsables públicos en el Reino Unido por ejemplo, las expectativas que se generan en estos procesos y la creciente exigencia dirigida a las corporaciones locales en la prestación de servicios requieren que los gobiernos locales tengan cierta capacidad de maniobra de cara a poder ofrecer resultados. La ventaja de la flexibilidad de que disponen los gobiernos locales en el tratamiento de los problemas, a diferencia de la homogeneidad y la rigidez propias de las instancias superiores de gobierno en el tratamiento de los problemas concretos de un municipio, queda reducida a una cuestión testimonial, puesto que los gobiernos locales no cuentan ni con el conocimiento adecuado, ni con los recursos oportunos de los que sí disponen otros gobiernos.

- *Complejidad del contexto de gobierno multinivel* debido a la intervención de otros actores que no son locales, de modo que no se decide en la corporación municipal

El entrelazamiento de niveles en las políticas y programas, la financiación mixta de varias fuentes y el exceso de legislaciones aplicables convierten también a la política municipal, en donde sin embargo se suele alabar y recordar su cercanía al ciudadano y simplicidad, en una actividad compleja que sólo puede ser ejercida por profesionales. Dado que ni siquiera los concejales no profesionales del grupo en el gobierno o en la oposición que están en el pleno son capaces de entender las cuestiones técnicas de los presupuestos municipales en varios años, eso significa que para un ciudadano de a pie es aún mucho más difícil. A lo anterior se suma el hecho de que los problemas han dejado de ser locales y no sólo porque pueden afectar a territorios o poblaciones distintos a las de un municipio. Las decisiones sobre lo que ocurre en el municipio no dependen únicamente de los ciudadanos ni tampoco de las instituciones públicas responsables de él. Otros actores con capacidad de presión, como las grandes multinacionales, los medios o los grupos de interés de ámbito mayor al estrictamente local, tienen muchas más posibilidades de decidir sobre el presente y el futuro de la comunidad. En otras palabras, las decisiones no siempre se adoptan en el seno de las corporaciones locales y de nuevo los responsables públicos tienen poca capacidad de maniobrar.

- *Un posible aumento de los conflictos* ya que en casi todos los ámbitos políticos locales existen diferentes alternativas.

Desde la perspectiva de muchos funcionarios locales, la promoción de más participación ciudadana supone un peligro de aumento de los conflictos, lo que la hace costosa y arriesgada. Prácticamente no existen ya ámbitos de decisión donde no puedan darse varias alternativas discutibles, y dado el poco margen de maniobra financiero hay que elegir entre varias posibilidades, por lo que cuanto más ciudadanos participen mayor será potencialmente el conflicto de alternativas que se producirá en el proceso de decisión. Por lo que éste durará más,

será posiblemente más caro y sin ninguna garantía de que se alcance un nivel más reducido de conflictos.

En definitiva, la atribución a los gobiernos locales de una mayor responsabilidad en el desarrollo de experiencias que permitan involucrar a los ciudadanos no va siempre acompañada de una reflexión sobre las necesidades financieras, la capacidad legal y el nivel competencial de los municipios. La situación de los gobiernos locales en los diferentes países es muy variada y no pueden hacerse generalizaciones, sin embargo, en grados diversos, los anteriores problemas afectan además de los países estudiados a numerosos gobiernos locales europeos (Conseil d'Europe, 2000, *Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe*, 2002).

2. Límites derivados de la implementación de los propios métodos

Junto a los anteriores problemas generales, existen otros más específicos, relacionados con los procesos e iniciativas concretas. Entre ellos no carecen de importancia, por ejemplo, la dificultada rendición de cuentas que sufren las decisiones tomadas mediante estos métodos. Además, en muchos de estos foros, asambleas o consejos permanentes se da también la posibilidad de que se produzca una discusión desestructurada sin resultados tangibles, y con alta probabilidad la discusión se verá monopolizada por los profesionales de la participación, que son capaces de hacer imperar sus posiciones a través de sus habilidades retóricas, en parte determinadas por su formación o status. Algunos han manifestado su temor respecto a la obtención de opiniones que en realidad sólo pertenecen a los grupos dominantes pero no representativos, por la escasa orientación de las reuniones de ciertos foros a los problemas concretos de la vida local cotidiana, por la inexistencia de garantías previas sobre los efectos de la deliberación en los procesos decisorios.

Como efectos negativos en el funcionamiento interno del ayuntamiento, se suelen mencionar las cargas adicionales en los funcionarios y empleados y el debilitamiento de la autoridad y la legitimidad democrática de los electos. Asimismo, puede producirse un cierto efecto de hartazgo de los ciudadanos por un exceso de llamadas a la participación o la consulta y el acrecentamiento de las expectativas del público puestas en la participación que el ayuntamiento no puede satisfacer.

En general, la mayoría de los autores han señalado tres riesgos no siempre tenidos en cuenta suficientemente:

- 1) *El riesgo de burocratización*, derivada de la tensión estructural de muchos mecanismos participativos que, por un lado, necesitan crear reglas y procedimientos claros, asignar recursos que hagan posible una verdadera deliberación y la preparación real de los participantes, evitando una espontaneidad poco efectiva en la práctica y, por otro, la posible burocratización o ritualización inoperante a que puede llevar un exceso de regulación (de Vries, 2000; Sintomer, 2003).
- 2) *El riesgo de instrumentalización*, derivada de que estos métodos de participación se conviertan en un medio de alcaldes poderosos de manipular a la ciudadanía para reforzar su poder frente al pleno, frente a la oposición o frente a su propio partido. Además siempre será mejor tener a las asociaciones controladas en órganos de participación que tenerlas protestando en la calle por lo que la tentación de la cooptación y control es grande para algunos políticos. Así, se invoca el riesgo, esta vez para los ciudadanos, de manipulación política y clientelismo fruto de una política de imagen por parte de los electos a través de la que se intenta cooptar a las asociaciones y a los ciudadanos (Paoletti, 2002, Sintomer, 2003)
- 3) *El riesgo de frustración ciudadana*, consecuencia de que los resultados de la participación en las decisiones públicas no siempre son seguidos por los decisores, por distintas razones. Está estudiado que una mala experiencia de participación, aquella en la que un ciudadano ha invertido tiempo, trabajo e interés y que por consiguiente ha elevado sus expectativas de efectividad puede llevar a gran frustración si los resultados no son los esperados y puede convertirse en la última vez que ese ciudadano participa.

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

¿Cuál es el papel de los diferentes actores? ¿Cuáles los factores desencadenantes y condicionantes de las iniciativas participativas y el diferente éxito de su promoción en Europa? Brevemente, pueden hacerse referencia a dos grupos de factores que pueden ser abordados con ciertas reformas y sobre los que en este proyecto se han propuesto algunas recomendaciones:

La actitud de las elites políticas y administrativas frente a las iniciativas participativas

En general, los datos nos indican que en Alemania, Francia y Reino Unido son los alcaldes los principales iniciadores de la agenda participativa¹⁷. La mayoría de los concejales más tradicionales no ven con simpatía estas iniciativas por miedo a que recorten sus competencias representativas o por la creencia de que las posibilidades de su reelección están vinculadas a su visibilidad y a que los ciudadanos les identificaran con la solución de sus problemas cotidianos (Klijn y Koppenjan, 2000; Pröhl, Sinning y Nährlich, 2002). Los funcionarios, por su parte, tampoco simpatizan, ya que para ellos estos métodos ponen en tela de juicio la funcionalidad del conocimiento experto y especializado. En gran medida esto explicaría la ausencia de una estrategia de promoción formal de la participación, a pesar de que este factor es reconocido como uno de los que más estimularían la puesta en marcha de las iniciativas de participación, y el hecho de que en las fases primera y segunda las iniciativas participativas duren tanto como se mantengan el interés o la dedicación del líder político, haya una débil dotación de recursos y una escasa influencia en las decisiones finales, con la consiguiente frustración ciudadana.

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

Si desde el punto de vista de los analistas los principales beneficios de la implantación de estrategias de participación ciudadana son el aprendizaje de las autoridades locales y educación de los ciudadanos, desde la perspectiva de las autoridades locales son la mejora de los servicios y del proceso de adopción de decisiones (Lowndes, Pratchett y Stoker, 1998, ver también Adams, 2004).

Las actitudes de los ciudadanos

En tercer lugar, en lo que se refiere a las actitudes ciudadanas, los estudios en Europa muestran una desigual voluntad participativa de la mayoría de los ciudadanos. Sabemos que incluso en los países más avanzados y más entusiastas de los nuevos métodos participativos, el número de ciudadanos incluidos en los procesos de participación no representa nunca un porcentaje superior al 10 por ciento. Frente a una minoría activa creciente, aunque más interesada en el voluntariado o asociacionismo que en el gobierno local, encontramos otra mayoría con escasa voluntad participativa. En el Reino Unido, por ejemplo, se descubrían cinco motivos de ésta que son extrapolables a la mayoría de los países del estudio:

- a) una imagen negativa de las corporaciones locales derivada de la percepción de servicios deficientes, altos impuestos, desinterés de los políticos y funcionarios locales o excesiva burocratización;

¹⁷ En el caso de Alemania véase el estudio sobre los Länder de Renania Westfalia y Baden-Württemberg en Bogumil, Holtkamp y Schwarz (2003).

- b) falta de conocimiento de las oportunidades para participar y de los mecanismos disponibles, por la dificultad realizar este esfuerzo sostenidamente o por falta de facilidades de acceso;
- c) ausencia o lentitud de respuesta por parte de las autoridades cuando se les reclama sobre algún aspecto;
- d) autopercepción de una eficacia política subjetiva negativa individual o del grupo al que se pertenece, los jóvenes, los blancos, los inmigrantes, los padres solteros; e) creencia de que el gobierno local no puede solucionar los problemas.

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

La guía de la Fundación *Mitarbeit* (Stiftung *Mitarbeit*, 2002) señala otros problemas que son familiares para todos aquellos que se ocupan normalmente de la promoción de la participación en la práctica. Por ejemplo:

- Sólo una minoría de ciudadanos conocen sus posibilidades y derechos de participación y sus plazos. Otros muchos parecen ni siquiera interesarse por ellos.
- El interés y la implicación suelen aparecer sólo después de que se consideren afectados directamente de modo personal. Lo que implica que a menudo el interés surge de forma tardía, cuando los procesos de decisión han alcanzado ya un estadio en donde las posibilidades de influir en las decisión son escasas.
- Las asambleas o reuniones de ciudadanos se desarrollan en ocasiones de modo muy superficial, con pocas personas tomando la palabra. Una asamblea de ciudadanos con cien participantes debería durar más de ocho horas si todos los participantes usaran la palabra aunque fueran cinco minutos.
- La participación de los ciudadanos es selectiva socialmente. Predominan las personas con profesiones y estudios superiores, los hombres de edad media entre 30 y 60, los funcionarios, etc. También suelen estar sobrerrepresentados los representantes de los partidos, asociaciones e iglesias, personas con un cargo profesional que les permite acceso a teléfono, fotocopiadora, fax, ordenador, etc. Al contrario suelen estar débilmente representados los habitantes extranjeros o emigrantes, los jóvenes, las mujeres, empleados de más edad así como sectores de rentas bajas y personas con problemas de compatibilidad horaria como los padres solteros o los padres con niños pequeños de clase trabajadora.
- También se produce una tendencia a la segmentación o a la separación por la que diferentes grupos discuten más *sobre* los otros grupos que *con* los otros grupos. Se busca más la confirmación de las propias opiniones que el intercambio de éstas con otros, más la conversación con los ideológicamente afines que el intercambio de experiencias con los que piensan de otro modo.

Por todas estas razones se hace necesario saber extraer el potencial participativo y no desperdiciar la predisposición de los ciudadanos a la implicación. En otro caso, se corre el riesgo de que los ciudadanos decidan terminar su implicación anticipadamente. Los ciudadanos señalan como causas principales del abandono de la actividad participativa en primer lugar el coste en términos de tiempo, que les parecía excesivo (37 por ciento) seguido de otros factores relacionados con la cierta decepción o desmotivación (26 por ciento). Por ejemplo, que no se pudieran realizar las expectativas, dificultades con los funcionarios, problemas en el grupo, la sensación de sentirse manipulado o utilizado, etc.

V. CONCLUSIONES

Puede afirmarse que existen hoy mayores posibilidades de implicación ciudadana en el gobierno local en Europa y que esta situación no parece sólo son una moda. Sin embargo, los municipios que han impulsado una política de promoción de la implicación ciudadana son

todavía una minoría y en algunos de ellos existen algunos matices que no carecen de importancia a la hora de definir sus iniciativas como “auténtica participación”. Muchos gobiernos locales han implantado reformas en las que el ciudadano ha pasado de considerarse un administrado a ser un cliente, pero es una crítica frecuente el hecho de que no han mostrado un interés serio por su dimensión política, como coproductor o co-decisor de servicios o políticas locales. Algunos consideran que esta circunstancia es fundamentalmente debida a la escasa sensibilidad de los responsables locales o incluso a cierto temor de los políticos locales y los funcionarios a una expropiación de su labor, aunque es indiscutible que otros factores afectan a esta situación.

Además, existen, por ejemplo, mecanismos que involucran a los ciudadanos sólo en algunas fases del proceso de las políticas, sin que su participación sea realmente tenida en cuenta, y por tanto no pueda considerarse tampoco como “auténtica”. Otras críticas se refieren a la representatividad de estos métodos o incluso a un problema más estructural que consiste en que estas iniciativas dejan sistemáticamente fuera a numerosos colectivos como los jóvenes, las mujeres o los marginados.

Con relación a esta serie de problemas sobre los métodos participativos, el experto británico en participación en el ámbito local, John Stewart, argumentaba ante el Parlamento británico (*Select Committee on Public Administration*, 2001) que todos los enfoques que tratan de involucrar a los ciudadanos poseen debilidades y fortalezas. Las debilidades sostenía, podrán ser utilizadas como un argumento en su contra, pero eso no significa que las fortalezas no los justifiquen. Se requiere buscar soluciones que contribuyan a neutralizar estas debilidades. Así, por ejemplo, es necesario poner empeño en integrar a los colectivos con más dificultades o habitualmente excluidos estudiando sus peculiaridades y, quizá, adaptando los métodos, creando métodos específicos para ellos, arbitrando un sistema de cuotas,... Lo cierto es que existe un abanico suficientemente variado de métodos y experiencias como para atenuar muchos de sus inconvenientes y aprender con las buenas prácticas ya reconocidas.

En este sentido, tal como ha recomendado en 2001 el Consejo de Europa “toda estrategia referente a la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local que pretenda ser eficaz no puede basarse en soluciones rígidas, y debe apoyarse en habilitaciones más que en prescripciones”. La variedad de “posibles enfoques y una gran variedad de medidas para promover la participación de los ciudadanos. Los enfoques y las medidas deben adaptarse a la situación de cada Estado, e incluso a la diversidad de situaciones de las entidades locales en el seno de un Estado” (Consejo de Europa, 2001).

Más grave que las dificultades relacionados con los métodos participativos, es que probablemente la consideración de la participación ciudadana por parte de los gobiernos locales europeos como una política pública más está todavía lejos, debido a que antes tratarán de resolver algunos problemas que pueden considerarse más urgentes y más importantes. Los problemas relacionados con las carencias de los gobiernos son a veces los culpables de la utilización de métodos participativos con serias dificultades para incluir a los ciudadanos, para proporcionarles la información necesaria para adoptar decisiones o para que verdaderamente puedan participar desde la fase inicial de elaboración de la política. Algunas de estos problemas institucionales y legales como la sobre-regulación por otras administraciones y la delegación de tareas sin los recursos necesarios para cumplirlas, la mayor dependencia de otros niveles central, regional y europeo, las restricciones legales que reducen el margen de maniobra, el nivel competencial insuficiente que no siempre permite cubrir las expectativas, la falta de representación de los intereses de los gobiernos locales en las decisiones nacionales que no puede ser compensada por las asociaciones nacionales de municipios, las restricciones financieras que reducen la capacidad de respuesta, la escasez de recursos en general: infraestructuras, conocimiento, personal, y la intervención de otros actores que no son locales, son auténticas barreras para la participación.

Son precisamente algunos factores relacionados con la infraestructura los que más seriamente afectan o inhiben las iniciativas de participación. Por ejemplo, tanto en 1997 como en 2001 las autoridades locales del Reino Unido reconocieron que las carencias en recursos y el tiempo, seguido del propio el interés ciudadano y, a más distancia, otros problemas como la legislación,

la falta de apoyo de los propios funcionarios o de los elegidos eran los principales límites que encontraban a la hora de iniciar experiencias participativas.

El hecho de que el verdadero impulso en la dirección de la participación pública local parta no tanto de las leyes locales o las ordenanzas o constituciones sino de iniciativas, no formalizadas puestas en práctica por elites o contra-elites locales reformistas, por ciudadanos comprometidos e interesados dentro y fuera de las instituciones municipales, puede considerarse al mismo tiempo una fortaleza y una debilidad, ya que su continuidad e influencia dependerá en muchos casos de la persistencia o reelección de los que tienen la competencia final para tomar decisiones que tengan en cuenta esas iniciativas. La débil institucionalización de la participación se caracteriza también por iniciativas con medios y dotaciones modestas que impiden destinar los recursos necesarios para ir más allá de experiencias como impacto mediático y simbólico pero sin voluntad de que tengan un impacto real en el proceso político.

En opinión de los responsables de las iniciativas de participación, su puesta en práctica exige repensar los procesos de adopción de decisiones, las actividades de gestión y la estructura organizativa e implica su consiguiente modificación para adaptarlos al nuevo o nuevos programas o estrategias, de manera que exista una diferencia entre antes y después de iniciar tales prácticas y pueda responderse con flexibilidad a sus requerimientos. También es conveniente que las autoridades locales tengan la adecuada preparación sobre las técnicas participativas apropiadas según el tema, las circunstancias de cada caso y los actores participantes, y puedan contestar a algunas preguntas tales como quiénes participaran, cuáles son los límites de la decisión o qué se hará con los resultados de la consulta. Los conocimientos suficientes para evaluar sus procesos desde antes de implantarlos son imprescindibles para su correcto desarrollo, pero también si quiere garantizarse su credibilidad. Todas estas medidas suponen nuevos costes directos e indirectos relacionados no sólo con el propio ejercicio de participación sino también con las actividades de comunicación y análisis. Finalmente, existe una reflexión general acerca de la carencia de evaluaciones sobre el coste- efectividad de los métodos de participación y la utilización de las mismas, no de manera aleatoria, eligiendo el método participativo solamente por lo barato que pueda ser respecto a otros.

Del análisis aquí realizado es difícil extraer conclusiones sobre cuáles son los motivos que han impulsado en los 90 esta nueva revitalización de la participación. Por un lado, se ha visto que no cabe subestimar los que podrían denominarse motivaciones internas al país. Sin embargo, estos motivos internos no explican porque se ponen en marcha experiencias en todos los países y ello aconseja que acudir a factores más globales. Sin duda, en el mundo académico la influencia de las archiconocidas tesis de Inglehart, Putman o Habermas debería ser tenida en cuenta como desencadenante de un debate público. Asimismo, las recomendaciones de las instituciones europeas y el efecto imitación han debido tener parte de peso. No faltan quienes desde la sospecha apuntan a una de conciencia masiva de que la participación es un útil que puede proporcionar réditos a quien la utilice, como lo demostraría el hecho de que prácticamente todas estas iniciativas han de ser puestas en marcha por los electos locales y la iniciativa ciudadana sea marginal (Sadran, 2004). Del mismo modo, el inicio o profundización en todos los países analizados de los procesos de descentralización obligaría de una u otra forma a devolver también a los ciudadanos un papel en la vida pública. El análisis de las experiencias participativas iniciadas en todos países deja ver que las reformas se inician por varios motivos. Es decir, mas allá de una moda por influjo de experiencias de renombre internacional como la de Porto Alegre por ejemplo, en todos los países existe un diagnóstico de una situación que puede ser o debe ser mejorada.

VI. REFERENCIAS

- Adams, B. 2004. "Public Meetings and Democratic Process", *Public Administration Review*, 64, 1, p. 43-54.
- ADELS 2003. *Guide des Conseils de quartier*, Paris.
- Barnes, M. 1999. "Researching Public Participation", in L. Pratchett ed. *Renewing Local Democracy? The Modernisation Agenda in British Local Government*, Special Issue, *Local Government Studies*, vol. 25, 4, p. 60-75.

- Blatrix, Cécile 2000. "Associational Engagement and Participatory Democracy in France", Paper for the ECPR-Joint Session, Workshop "Associational Engagement and Democracy in Cities", Copenhagen.
- Blondiaux, L. 1999. "Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier", en L. Blondiaux, G. Marcou, F. Rangeon (eds.) *La démocratie locale, Représentation, participation et espace public*, Paris, P.U.F., 367-404.
- Blondiaux, L.; G. Marcou y F. Rangeon. 1999. *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris: PUF, (CRAPS/CURAPP).
- Bogumil, J. y H-J. Vogel, 2002. "The 'Citizens' Community' Arnsberg in Germany: Empowering and Enabling Citizens", en Bovaird, T., E. Löffler y S. Parrado Díez (eds), 2002. *Developing Local Governance. Networks in Europe*. Baden-Baden, Nomos Verlag, pp. 29-40.
- Bogumil, J.; L. Holtkamp y G. Schwarz. 2003. *Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen—Perspektiven*, Berlín: Sigma.
- Bovaird, T., E. Löffler y S. Parrado Díez (eds). 2002. *Developing Local Governance. Networks in Europe*. Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Carrillo, E. 2001. "Los Gobiernos locales", en P. Román, P. (coord.), *El sistema político español*, Madrid, McGraw.Hill.
- Caulfield, J. y H. O. Larsen (eds.). 2002. *Local Government at the Millennium*. Opladen, Lesle + Budrich.
- Cicuéndez, R. 2003. "El pacto local: ¿Medidas para el desarrollo del gobierno local?", *Cuadernos de Gobierno y Administración*, 3-4, 109-131.
- Chandler, J. A. 2001. *Local Government Today*, Manchester University Press: Manchester.
- Chevallier, J., 1999. "Synthèse", en in L. Blondiaux, G. Marcou, F. Rangeon (eds.) *La démocratie locale, Représentation, participation et espace public*, Paris, P.U.F.
- Clark, R. 2002. *New Democratic Processes*. Londres: Institute for Public Policy Research (IPPR).
- Colino, C. y E. del Pino 2002. "Participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales: la equidad, la eficacia y la capacidad", Ponencia presentada en el VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa. 8-11 octubre. Panel: "Gestão Pública: O Desafio da Democracia no Modelo Participativo".
- Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe *Recommendation 113 (2002) on relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy*, Junio 2002.
- Conseil de l'Europe (CoE) 2000. *La participation des citoyens à la vie publique locale*, Strasbourg.
- Consejo de Europa 2001. *Recomendación REC (2001) 19 Del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local* Aprobada por el Comité de Ministros el 6 de diciembre de 2001, Publicado en castellano en Documents Pi i Sunyer 19, 2002.
- Daemen, H. y L. Schaap (eds.). 2000. *Citizen and City. Developments in Fifteen Local Democracies in Europe*, Centre for Local Democracy, Erasmus University Rotterdam, Delft: Eburon.
- Delap, C. 2001. "Jurados Ciudadanos en Reino Unido" en Font, J. (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, 175-181.
- Denhardt, V. y Denhardt, B. 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*. Nueva York: M. E. Sharpe.
- Deutsche Bundestag 2002. Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags "Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements"
- Edwards, A. y van der Meer, J. 2000. "Germany: administration metes community" en Daemen, H. y L. Schaap (eds.). *Citizen and City. Developments in Fifteen Local Democracies in Europe*, Centre for Local Democracy, Erasmus University Rotterdam, Delft: Eburon.
- FEMP 2002. "La participación ciudadana en los ayuntamientos. Memoria de la investigación sobre la implantación del área, sus recursos, su desarrollo orgánico, los niveles y ámbitos de participación y su entorno asociativo", Madrid: Área de Participación Ciudadana y Dpto de Estudios.
- Font, J. (ed.) 2001. *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.
- Font, J. y R. Gomà 1999. "La participación ciudadana en la política local", in CECS ed. *Informe España 2000*, Madrid Fundación Encuentro, p. 311-355.
- Font J. y L. Medina. 2001. "Consejos Ciudadanos en España: ¿un despilfarro europeo?" en J. Font, (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel. 153-174.

- Gyford, J. 1991. *Citizens, Consumers, and Councils*, London: MacMillan.
- Holtkamp, L. 2001. *Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden- Praxisleitfaden für die Bürgerkommune*, Heinrich-Böll-Stiftung. Segunda edición
- Irvin, R. A. y J. Stansbury. 2004. "Citizen Participation in Decision Making: Is it Worth the Effort?", *Public Administration Review*, 64, 1, p. 55-65.
- King, C. S., Feltey, K. M. y Susel. B. O. 1998. "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration", *Public Administration Review*, 58, 4, p. 317-326.
- Klie, T. y P-E. Roß 2000. *Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg. \$. Wissenschaftlicher Jahresbericht 1999/2000*, Stuttgart: Sozialministerium Baden-Württemberg.
- Klijin, E. H. y J.F.M. Koppenjan 2000. "Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers", *Public Administration*, 78, 2, 365-387.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) 1999. *Bürgerengagement- Chance für Kommunen*, Bericht, (1999) 6, Köln.
- Lloyd, N. 2002. "Oxford City Talkback Panel; First Main Survey 2002: Environmental Issues in Oxford. Final Report". Oxford City Council.
- Lloyd, N. 2003. "Oxford City Talkback Panel; Second Main Survey 2002: Local Services for Older People and People with Disabilities. Preliminary Report". Oxford City Council.
- Loughlin, J. 2001. "The United Kingdom: From Hypercentralization to Devolution" en Loughlin, J., Aja, E., Bullmann, F. Hendrikds, A. Lidström y D.-L. Séller. *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford: Oxford University Press, cap. 2, 37-60.
- Loughlin, J., Aja, E., Bullmann, F. Hendrikds, A. Lidström y D.-L. Séller. 2001. *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford: Oxford University Press.
- Lowndes V., L. Pratchett y G. Stoker. 1998. *Guidance on Enhancing public participation in local government: a research report to the Department of Environment, Transport and the Regions*, London, DETR.
- Lowndes, V., L. Pratchett y G. Stoker. 2001a. "Trends in Public Participation: Part 1- Local Government Perspectives", *Public Administration*, 79, 1: 205-222.
- Lowndes, V., L. Pratchett y G. Stoker. 2001b. "Trends in Public Participation: Part 2- Citizens' Perspectives", *Public Administration*, 79, 2: 445-455.
- Navarro Yáñez, C. J. 1999. "Políticas públicas y escala de gobierno. El caso de la política pública de participación ciudadana en los municipios españoles", *Ciudad y Territorio*, 121, p. 537-555.
- Needham, C. 2002. "Consultation: A Cure for Local Government", *Parliamentary Affairs*, 55: 699-714.
- New Economics Foundation. 1998. *21 techniques of community participation for 21st century*".
- Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) 2002. *Public Participation in Local Government. A Survey of Local Authorities*, Londres: Local and Regional Government Research Unit.
- Paoletti, M. 2002. "La démocratie locale participative: constat et propositions" Groupe de Travail pour la démocratie locale Texte de référence du groupe de travail démocratie locale 1er décembre 2002
- Parrado, S. 2002. *Sistemas administrativos comparados*. Madrid: Tecnos- UPF.
- Picheral, J. B. y G. Allegretti 2002. "Il Bilancio Partecipativo in ambito europeo: tra resistenza al cambiamento e innovazione delle politiche territoriale", en <http://www.budget-participatif.org>
- Pratchett, L. 1999. "New Fashions in Public Participation; Towards Greater Democracy?", *Parliamentary Affairs*, 52,4, 616-633.
- Pratchett, L. 2002. "Local Government: From Modernization to Consolidation, *Parliamentary Affairs*, 55: 331-346.
- Pröhl, M., H. Sinning y S. Nährlich. 2002. *Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland. Anforderungen und Qualitätsbausteine, Band 3. Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerkes CIVITAS*.
- Roth, R. 2001. "Auf dem Wege zur Bürgerkommune? Bürgerschaftliches Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts", en E. Schröter ed. *Empirische Verwaltungs- und Policyforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*, Opladen: Leske + Budrich, 133-152.
- Sadran, Pierre 2004. «Démocratie locale: les carences de l' Acte I», Cahiers Français, 318 monografico sobre Décentralisation, Etat et Territoires, p. 73-79.
- Select Committee on Public Administration 2001. Sixth Report on Public Participation: Issues and Innovations.

- Sintomer, Y. 2001. "Participatory Democracy and Governance: Local Politics in France", Ponencia presentada en las sesiones conjuntas de ECPR en Grenoble, 6-11 abril.
- Sintomer, Y. 2003. "Cinq défis de la démocratie participative", *Territoires*, 434, janvier.
- Sintomer, Y. y Maillard, J. de 2004. «The limits of local participation and deliberation in the French "Politique de la Ville"», *European Journal for Political Research*, especial issue on Innovative, Participatory and Deliberative Procedures in Policy Making: Democratic and Effective? (en prensa).
- Stewart, J. 1995. *Innovation in Democratic Practice*, School of Public Policy, University of Birmingham.
- Stewart, J. 2001. "De la innovación democrática a la democracia deliberativa" en Font, J. (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona: Ariel, 77- 91.
- Stiftung Mitarbeit 2002. *Moderner Staat –Moderne Verwaltung Wegweiser Bürgergesellschaft*, ed. Bundesministerium des Innern, Stabsstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung, Berlin.
- Stoker, G. 2002. "New Labour and Local Governance in Britain" en J. Caulfield y H. O. Larsen (eds.). *Local Government at the millennium*. Opladen, Leske + Budrich. P. 27 a 44.
- Subirats, J. 2001. "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas" en Font, J. (ed.) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel. P. 33 a 42.
- The Economist. 2003. "E-Government No thanks, we prefer shopping", *section Britain, del 4 a al 10 de enero, p. 29*.
- Kersting, N. y A. Vetter, eds. 2003. *Reforming Local Government in Europe Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Opladen: Leske + Budrich.
- Vries, M. de 2000. "La bureaucratización de la participación", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 66, 2, p. 385-412.
- Vries, M. de 2002. "Interactive Policy-Making in Local Governance: An International Comparison", en Bovaird, T.; E. Löffler y S. Parrado eds. *Developing Local Governance Networks in Europe*, Baden-Baden: Nomos, 91-106.
- Wilson, D. 1999. "Exploring the Limits of Public Participation in Local Government", *Parliamentary Affairs*, 52, 2, 246-259.
- Wollmann, H. 2002. "German Local Government under the Impact of NPM Modernization and New Direct Democratic Citizen Rights", Ponencia presentada en la Conferencia Internacional Reforming Local Government, Stuttgart, 26-27 de septiembre.