

**GRUPO DE ESTUDIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
FUNDACIÓN ALTERNATIVAS  
PROYECTO DE INVESTIGACIÓN**

# **GOBIERNOS LOCALES E IMPULSO DEMOCRÁTICO: LAS NUEVAS FORMAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS LOCALES EUROPEOS**

## ***RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES***

**Por**

**César Colino, UNED y Universidad Autónoma de Madrid**

**Eloisa del Pino Universidad Rey Juan Carlos**

**29 ABRIL DE 2003**

**(\*\*)PROYECTO FINANCIADO POR LA FUNDACIÓN ALTERNATIVAS Y POR  
EL ORGANISMO AUTÓNOMO FLOR DE MAIG, DIPUTACIÓN DE BARCELONA**

## INDICE

<b><u>INTRODUCCIÓN DEL ESTUDIO: OBJETIVOS Y PREGUNTAS</u></b> .....	<b>3</b>
<u>La importancia del nivel local y la renovación democrática del gobierno local</u>	3
<u>Temas y preguntas de investigación</u> .....	4
<b><u>PRIMERA PARTE ¿QUÉ SIGNIFICA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL NIVEL LOCAL?</u></b> .....	<b>4</b>
<u>Fines, formas, métodos e instrumentos de la participación:</u> .....	4
<u>¿Cuáles son los posibles fines perseguidos por la participación?</u> .....	5
<u>Posibles usos e intereses perseguidos por los instrumentos de participación</u> .....	5
<u>Definiciones y escalas de la participación</u> .....	6
<u>Otras tipologías de los métodos de participación</u> .....	9
<u>¿Cómo elegir y valorar los instrumentos de participación? Criterios de elección y evaluación</u> .....	11
<u>Desafíos, dilemas teóricos y dificultades prácticas</u> .....	12
<u>Límites estructurales de la participación en el gobierno local derivados de las características del ámbito local</u> .....	12
<u>Límites derivados de la incorporación de los ciudadanos afectados</u> .....	13
<u>Dificultades en la implantación de los métodos</u> .....	14
<u>Medidas y tipos de instrumentos existentes de la política de promoción de la participación</u> .....	14
<u>Instrumentos administrativos, financieros, blandos, infraestructurales para la participación individual y de asociaciones</u> .....	14
<u>Eficacia y costes de cada uno</u> .....	16
<b><u>PARTE SEGUNDA: LA SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS LOCALES EN EUROPA:</u></b> .....	<b>17</b>
<u>Sobre el marco institucional</u> .....	17
<u>Las reformas del gobierno local ¿hacia más democracia o hacia más eficacia?</u> .....	18
<u>El desigual pero imparable surgimiento de la participación como política pública</u> .....	21
<u>La práctica creciente y espontánea de la participación ciudadana</u> .....	21
<u>El triunfo de la participación como ideal político de la democracia local</u> .....	23
<u>Los objetivos y el discurso en cada país: los beneficios esperados por las autoridades locales</u> .....	23
<u>Sobre los métodos e instrumentos de participación más usados en el gobierno local de cada país</u> .....	24
<u>La diferente situación de la participación y la revitalización democrática local</u> .....	25
<u>Experiencias concretas analizadas en el proyecto</u> .....	26
<u>Condicionantes: obstáculos y facilitadores de la participación ¿qué nos dice el estudio comparativo de los cuatro países?</u> .....	27
<u>Los obstáculos peculiares a la participación en cada país</u> .....	27
<u>Los obstáculos generales</u> .....	29

<b><u>PARTE TERCERA: ALGUNAS LECCIONES DE LAS ESTRATEGIAS, INICIATIVAS Y RECOMENDACIONES EN EUROPA.....</u></b>	<b>32</b>
<u>La variedad de documentos y fuentes propositivas.....</u>	32
<u>¿Cómo hacer que, los instrumentos de participación sean efectivos?</u>	
<u>Condiciones mínimas .....</u>	33
<u>Características generales de una estrategia exitosa para superar los obstáculos existentes encontrados .....</u>	34
<b><u>PARTE CUARTA: RECOMENDACIONES PARA LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA .....</u></b>	<b>35</b>
<u>Introducción.....</u>	35
<u>Recomendaciones generales y medidas de carácter general .....</u>	37
<u>Investigación, estudio y regulación.....</u>	37
<u>Apoyo a las iniciativas participativas y fomento de las mejores prácticas .....</u>	38
<u>Potenciar el compromiso político de los electos locales con el desarrollo de la democracia local .....</u>	38
<u>Reformas organizativas.....</u>	39
<u>Favorecer la participación electoral.....</u>	40
<u>Ayudar a una mejor elección de los procedimientos de participación .....</u>	40
<u>Iniciativas participativas concretas que potencian la información y la consulta del ciudadano como cliente.....</u>	41
<u>Potenciar el debate y la concertación: el ciudadano como asesor y codecisor .....</u>	42
<u>Potenciar las asociaciones y el voluntariado .....</u>	43
<u>Fomentar la inclusión de todos los grupos .....</u>	44
<u>Evaluación de la eficacia y de la democracia de las iniciativas participativas .....</u>	45
<u>Objetivo 2007 local on-line: e-gobierno y e-democracia.....</u>	46

## **INTRODUCCIÓN DEL ESTUDIO: OBJETIVOS Y PREGUNTAS**

Este informe tiene como propósito ofrecer algunas definiciones, datos y reflexiones enmarcadas en el proyecto de investigación llevado a cabo para analizar las iniciativas que las autoridades públicas han adoptado en diferentes países de Europa y en España para promover la participación ciudadana en el nivel de gobierno local. En este documento se presentan de manera resumida algunas conclusiones del citado proyecto referidas a las dimensiones y aspectos problemáticos de la participación pública y se examinan sintéticamente también las condiciones institucionales, culturales y económicas y las diferentes motivaciones de la adopción, eficacia o grado de fracaso percibido de las iniciativas de participación en el ámbito local europeo.

### **La importancia del nivel local y la renovación democrática del gobierno local**

Actualmente asistimos a un debate sobre la necesidad de renovación democrática en toda Europa tanto en la práctica política como en la discusión académica. En la teoría democrática normativa y en las teorías empíricas de la democracia (neorepublicanismo, comunitarismo, democracia deliberativa, teorías del capital social) hay una inquietud creciente por la mejora de la capacidad de los gobiernos para rendir cuentas (*accountability*) y ser receptivos a las demandas ciudadanas (*responsiveness*). En la Ciencia Política presenciamos, al mismo tiempo, una preocupación cada vez mayor por la desafección y la falta de implicación política de los ciudadanos. En la Ciencia de la Administración, la discusión y las aportaciones científicas y prácticas se orientan a la reclamada mejora de la eficiencia en la provisión de los servicios, la calidad de los mismos y los modos de adoptar decisiones orientándose por o incorporando a los ciudadanos.

En todos estos debates desempeña un papel destacado la participación ciudadana, y su promoción se convierte, más que en una moda pasajera, en un objeto de interés político y científico de primer orden. La participación ciudadana se considera así indispensable para hacer frente a los retos del entorno: procesos de cambio social, restricciones presupuestarias, nuevas demandas, inmigración e integración social, globalización, integración europea, etc. Por su lado, las expectativas crecientes de los ciudadanos en materia de participación y las demandas y las actitudes cambiantes de los empleados públicos llevan a nuevas oportunidades y retos.

El nivel local parece el ámbito donde los cambios se han producido más claramente y donde todas estas nuevas iniciativas se han puesto en práctica. En un contexto de modernización administrativa, de implantación de nuevas tecnologías de comunicación y de cambios del papel de la administración y de las expectativas de los ciudadanos, las autoridades de varios países, con diferentes objetivos y valores detrás de sus decisiones, pero con resultados muy similares, tratan de potenciar la participación pública en el nivel más cercano a los intereses de los ciudadanos. El gobierno local tiene algunas características que lo hacen adecuado para generar iniciativas de participación ciudadana como la identificación de la institución con las

peculiaridades y los intereses del colectivo/ del territorio al que atiende. Además, las administraciones locales tienen más posibilidades de crear las condiciones para la inclusión de los individuos o de los colectivos interesados en las cuestiones públicas. Independientemente de cómo se articule esta oportunidad y con independencia también de la eventual utilización de la misma, es importante para los ciudadanos poder disponer de espacios en los que expresar sus juicios y opiniones. En definitiva, la identificación de las administraciones locales con un colectivo o ámbito preciso, el sentimiento de comunidad de los propios ciudadanos, la capacidad que éstos reconocen en la institución municipal para atender y priorizar sus demandas y su eventual posibilidad de crear espacios que permitan la inclusión de sus habitantes en la discusión y el debate público, sitúan a los Ayuntamientos por encima de otras administraciones públicas en la búsqueda de la receptividad.

## **Temas y preguntas de investigación**

Algunos de los temas y preguntas que se abordan en este informe son los siguientes:

- ¿Cuáles son las definiciones de participación que se manejan por las autoridades locales?
- ¿Qué formas de participación existen?
- ¿Quién ha iniciado esos proyectos y por qué?
- ¿Qué apoyos tienen esos proyectos participativos y de dónde proceden?
- ¿Cuáles son los principales motivos del éxito o el fracaso en opinión de los decisores locales y los ciudadanos?
- ¿Cuáles son las condiciones institucionales y culturales para un reforzamiento de la participación ciudadana?

## **PRIMERA PARTE ¿QUÉ SIGNIFICA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL NIVEL LOCAL?**

### **Fines, formas, métodos e instrumentos de la participación:**

El panorama de las formas de participación es muy plural y confuso. Las tendencias más avanzadas, aún siendo distintas según los países, implican la asunción de tareas públicas por parte de los ciudadanos, mediante la ampliación de los derechos de participación y de co-

gestión, y el surgimiento de nuevos métodos de participación en los procesos de planificación y decisión en varios sectores.

En los textos, la etiqueta de participación ciudadana se suele adjudicar a diferentes actividades que representan fenómenos diversos e implican diferentes grados de implicación real de la ciudadanía en el gobierno. También se diferencian por los variados fines que persiguen.

### ***¿Cuáles son los posibles fines perseguidos por la participación?***

Hay tres propósitos básicos que los gobiernos locales desean conseguir con las medidas de participación:

- Información: Proporcionar información y oportunidades a los ciudadanos para estar mejor informados y aumentar su comprensión de las políticas y las prioridades. Estas medidas aumentan la legitimidad y generan hábitos participativos.
- Aprendizaje: Escuchar y aprender de los ciudadanos. Estas medidas contribuyen a la mejora de las políticas públicas locales que se benefician de la opinión de los ciudadanos.
- Intercambio: Definir los problemas y debatir las soluciones con los ciudadanos. Estas medidas aumentan la eficacia de las decisiones y la rendición de cuentas.
- Co-decisión: Se trata de incluir a los ciudadanos en la adopción de decisiones vinculantes para la comunidad en su calidad de afectados o de ciudadanos

### ***Posibles usos e intereses perseguidos por los instrumentos de participación***

- El desarrollo de la creatividad y competencia cívica,
- La activación de las posibilidades escasas de influencia, de implicación o los intereses de un barrio concreto o un grupo definido de la población,
- El logro de una participación lo más representativa posible de la ciudadanía
- La conciliación de intereses divergentes
- El cumplimiento de requisitos preceptivos de legislaciones sectoriales
- La movilización de la implicación cívica o voluntaria

- El perfeccionamiento de la gestión administrativa local y la vida política a través de una mayor información
- Establecimiento y mantenimiento de estructuras permanentes de participación
- Perfeccionamiento de planes y proyectos
- Gestión de situaciones de conflicto producidas anteriormente
- Consideración de la visión particular de un grupo concreto de afectados
- Combatir la desafección política
- Formación de los ciudadanos para la democracia local

### ***Definiciones y escalas de la participación***

Una forma de distinguir entre grados de participación es respondiendo a la pregunta de cuánto poder están los decisores dispuestos a compartir con los ciudadanos. En función de la respuesta pueden distinguirse cuatro grados de participación:

#### Información

La obtención y la emisión y difusión de información. Se considera tanto la información ascendente, de los ciudadanos a las autoridades, como la descendente, de las autoridades a los ciudadanos. Puede consistir en la recogida de quejas, en la explicación de las políticas municipales, en la evaluación de la satisfacción con los servicios, etc. La legislación de numerosos países obliga a las organizaciones públicas a gestionar las quejas y las reclamaciones. Dado que la legislación inserta en los diarios oficiales se convierte en un instrumento invisible para los ciudadanos, se considera que una gestión activa de las quejas y las reclamaciones es un verdadero instrumento de participación encuadrado en el apartado de información. El ejemplo de "gestión activa de las reclamaciones" de la ciudad de Arnsberg es muestra de ello. En el proceso de gestión activa de reclamaciones, uno de los principales problemas estaba relacionado con la pérdida de control por parte de los concejales (políticos electos) de sus clientelas electorales a favor del alcalde. El instrumento de quejas y reclamaciones fue refinado para que la base del poder de los políticos locales no fuera puesta en cuestión.

La información constituye el primer grado, se considera como una "pedagogía de participación". Se trata de una información que circula en dos sentidos: ascendente, desde los ciudadanos hacia la autoridad y descendente, desde los responsables públicos hacia los ciudadanos. La atención puesta por las autoridades a las opiniones de sus ciudadanos. La

organización de los servicios técnicos locales para proporcionar una respuesta rápida y adaptada, la modernización de las relaciones entre la administración y los administrados muestra ya una forma en que los ciudadanos pueden influenciar en el poder. En conclusión, se trata de pasar a una lógica que enfatiza en la personalización del servicio y en la satisfacción de las demandas, demandas que hay que entender como extremadamente heterogéneas.

En cuanto a la información emitida por las autoridades es también muy importante para provocar el juicio y la implicación de los ciudadanos. Los últimos años han visto como la mayoría de los municipios españoles han abierto sus oficinas de atención e información al ciudadano han reforzado su política de comunicación. Por ejemplo, en el marco de la Planificación Estratégica algunos municipios han puesto en marcha procesos de democratización utilizando diversas iniciativas. En Alcobendas la participación ciudadana es uno de los ejes para la construcción de la comunidad local. La estrategia de participación se sustenta en cuatro líneas. Precisamente la primera de ellas es la información al ciudadano y la participación individual a través de los distintos medios de comunicación local, la difusión de información a través de las campañas de comunicación, el sistema de sugerencias y reclamaciones ubicado en el marco del Plan de Calidad existente en el municipio, la cogestión de los servicios municipales y la difusión de una cultura de diálogo y colaboración entre los ciudadanos y los responsables públicos. Las Cartas de Servicio difundidas en toda Europa tiene también una misión informativa y, en principio, de establecer compromisos de las autoridades ciertos estándares de los servicios.

### Consulta

La obtención de la opinión de los ciudadanos a través de la consulta puede ser legalmente preceptiva (como en algunos procedimientos administrativos donde existe la información vecinal o pública) o voluntaria, cuando las autoridades locales deciden mejorar sus decisiones teniendo en cuenta la opinión de determinados grupos o individuos afectados o del público en general, como ocurre en el ejemplo de elaboración del presupuesto en Arlington en 1991. Es la segunda etapa hacia la participación ciudadana. La consulta puede ser obligatoria (como la encuesta pública en Francia, por ejemplo) o facultativa. Se trata de recoger una opinión, que será o no tenida en cuenta, pero que debe contribuir a esclarecer la decisión.

La consulta o evaluación de las reacciones y demandas de los ciudadanos puede hacerse, por ejemplo, mediante:

- encuestas de opinión
- encuestas de satisfacción
- estudios de impacto ecológico, sanitario, social o socioeconómico
- reuniones públicas

- referenda
- conferencias de consenso
- consulta directas a través de los nuevos medios que ofrecen las tecnologías de la información (internet).

La calidad de los datos obtenidos en la consulta depende en gran medida de la calidad de la información con la que el ciudadano contase para emitir su juicio u opinión sobre el tema acerca del que ha sido consultado.

### Concertación

La concertación considerada a los ciudadanos como expertos a su manera e implica la intervención permanente en estructuras sectoriales o territoriales de individuos o representantes de asociaciones en los procedimientos administrativos o en la formulación de las políticas públicas locales. La concertación constituye un tercer grado antes de poder hablar de participación propiamente dicha. Implica la intervención de los ciudadanos o sus representantes a lo largo de la elaboración de una decisión en las estructuras establecidas, temporales o permanente, sectoriales o territoriales. Se trata a los ciudadanos como expertos para las cuestiones que les afectan, se les proporcionan medios y se realizan actividades de comunicación y formación que pueden mejorar su intervención, se les informa anticipadamente de las reglas y de la utilización que será hecha de los resultados de esta intervención.

### Adopción de decisiones.

La adopción de una decisión en lugar de la autoridad o conjuntamente con ella. La forma más elaborada de participación es la co-decisión. Para muchos es la participación propiamente dicha e implica compartir el poder con los responsables locales, una co-decisión entre los habitantes y sus representantes. Supone un alto grado de compromiso, una especie de ligazón contractual entre unos y otros, que no obstante, en la práctica es todavía infrecuente.

La participación puede ser organizada a través de fórmulas distintas. La iniciativa local, el contexto económico y cultural, las especificidades de cada territorio, la implicación real de aquellos que van a participar (los elegidos, la administración, los técnicos, los financiadores, los expertos y los propios ciudadanos) son elementos determinantes. Entre estos mecanismos de participación cabe citar:

- los referenda decisorios
- la creación de comisiones de usuarios de los servicios públicos

- la cogestión y la gestión directa
- el presupuesto participativo
- la creación de estructura financieras a través de fondos iniciados por los habitantes que permiten financiar de forma simple y rápida proyecto individuales o colectivos

Para algunos, ésta sería la participación propiamente dicha, que implica un reparto o redistribución del ejercicio del poder. Suele darse de forma contractual entre las autoridades y una asociación. Casi en este sentido podría entenderse la elaboración de los presupuestos participativos de la ciudad de Porto Alegre o la cogestión de los servicios públicos en diferentes Ayuntamientos.

En muchas ocasiones, la adopción de decisiones por parte de los ciudadanos se da a pesar de las corporaciones locales o sin contar con ellas, porque los mismos ciudadanos deciden apropiarse del proceso de mejora, como es el caso de los vecinos de unas viviendas de protección oficial en el área de Cornwall (Reino Unido). En realidad, en este ejemplo se observa que existe una coparticipación de las autoridades públicas y de los propios vecinos en la gestión de los asuntos colectivos. En cambio, en otros ejemplos, los propios ciudadanos tienen que autogestionar los bienes públicos como consecuencia de la incapacidad de las autoridades públicas o de su falta de voluntad ante los problemas que afectan a la población. En estos casos, el recurso a la autogestión se deriva de una lucha por la supervivencia de la comunidad.

Cuanto más alto se sube en esta escala de participación, menos ejemplos de participación encontramos en la práctica. Las estrategias de promoción de la participación suelen empezar favoreciendo la información, luego la consulta, posteriormente la concertación y, finalmente, la adopción de decisiones o autogestión. En la mayoría de las experiencias de participación, son las autoridades públicas las que adoptan la iniciativa. En algunos casos, cuando la experiencia ha sido positiva tanto para la organización pública como para los ciudadanos: la “gestión activa de quejas” de Arnsberg (Alemania) o la regeneración del barrio de Cornwall (Reino Unido). Precisamente, la generación de sociedades de beneficios mutuos (*win-win situations*) facilita la introducción de experiencias de participación. Los factores de éxito, es decir, los que proporcionan los beneficios mutuos son de gran valor para animar a todos los intereses afectados a involucrarse en experiencias participativas.

### ***Otras tipologías de los métodos de participación***

Los siguientes cinco grupos de formas de participación pueden distinguirse según sus características, sus objetivos y los su grado de formalización tradicional:

- Métodos tradicionales: son los mecanismos previstos en las normas procedimentales administrativas tradicionales de información pública o vecinal o consulta obligatoria a representantes de asociaciones. Estos métodos son normalmente poco activos, pues

el ayuntamiento, por ejemplo, debe exponer un plan de ordenación urbana para que se hagan las alegaciones que se estimen oportunas. El ciudadano se incorpora a la adopción de decisiones cuando todo está decidido e introduce normalmente las alegaciones que se refieren a inconvenientes que afectan o lesionan sus intereses individuales. Esta forma de participación es más bien reactiva, pues se acude al ciudadano cuando ya se ha adoptado la decisión, sin que éste se sienta verdaderamente partícipe de la misma.

- 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. Por ejemplo, en la elaboración de las Cartas de Servicio se debería recurrir en teoría a los consumidores (en este caso los ciudadanos) para conocer la mejor forma de prestarles el servicio. Con este método se pretende mejorar la administración de un servicio concreto, sin pretender la mejora de toda la comunidad.
- 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 específico. En los ejemplos de democracia directa existe cierta preocupación por incorporar a los grupos infrarrepresentados de la sociedad. En otros casos se complementa la democracia representativa con elementos de democracia directa, como es el caso de los presupuestos de Porto Alegre.
- Foros o consejos: son reuniones que agrupan a un conjunto de ciudadanos en función de criterios territoriales o porque comparten intereses comunes sectoriales respecto a un área o tema.
- Innovaciones deliberativas: a través de tales instrumentos se promueve la discusión y reflexión ciudadana sobre temas que les afectan por medio de un proceso deliberativo como los jurados ciudadanos, los talleres de futuros.

La gran variedad de las otras innovaciones existentes hace difícil su clasificación y, por tanto, una valoración sistemática de su utilidad o efectividad. Por utilizar algún criterio, podemos distinguir entre

- Por su formalización o estabilidad

entre aquellas caracterizadas por una alta formalización legal, normalmente estables y con participantes colectivos o individuales, como los nuevos consejos territoriales o sectoriales, y

aquellos instrumentos menos formalizados legalmente y que se utilizan para decisiones o proyectos concretos, abiertos a la participación de todos los ciudadanos.

- Por su mayor o menor orientación al diálogo o la deliberación,

entre aquellas que buscan la consulta, intercambio de información, resolución de conflictos de intereses entre grupos enfrentados, o promover la creatividad de nuevas ideas o soluciones, y aquellas destinadas más bien a incluir a grupos normalmente sin voz.

- Por el carácter decisorio o no en el proceso adopción de políticas, o por el grado de delegación de poder (de decisión o de gestión) que se hace a los ciudadanos.

En algunos casos se atribuye un papel de co-gestor o administrador a los ciudadanos, que se ejemplifica en ciertos municipios en Alemania o Reino Unido o España donde los usuarios de los servicios o las asociaciones cívicas cogestionan los servicios, haciéndose cargo de piscinas, museos, centros culturales o cívicos, de mujeres, jóvenes, etc. En otros casos co-deciden la asignación de parte de los presupuestos de sus barrios para tareas concretas.

## **¿Cómo elegir y valorar los instrumentos de participación? Criterios de elección y evaluación**

Hay varios criterios que, en función de los objetivos perseguidos por los ciudadanos y las autoridades, permiten decidir que instrumentos participativos son los más adecuados, así, diferentes autores europeos señalan por ejemplo:

- Grado de información que se obtiene (por ejemplo sobre las necesidades de los ciudadanos) y los planificadores y decisores pueden aprender los unos de los otros (Consejo consultivo Jurado).
- Mejores resultados de política pública. Impacto en políticas (Referéndum Presupuesto participativo)
- Mayor aceptación de la planificación y las decisiones tomadas
- Debe llevar a una participación de grupos que sean socialmente lo más representativos posible Representatividad (Jurado Encuesta deliberativa). Extensión (Referéndum Presupuesto participativo)
- Coste o dificultad organizativa (Consejo consultivo Forum ambiental)
- Capacidad Educativa (Presupuesto participativo Planes estratégicos)

## **Desafíos, dilemas teóricos y dificultades prácticas**

Todas las formas propuestas de participación presentan ventajas e inconvenientes y es difícil decidir cuál de ellas es la más idónea. Algunas dejan respuestas sin resolver cómo quién es el responsable de adoptar la última decisión cuando existen puntos de vista irreconciliables, o quién garantiza que los individuos o grupos participantes en el proceso no sean cooptados por grupos de interés organizados, o cuál es el grado de implicación de las personas que viven en una comunidad para poner en marcha este tipo de iniciativas, o simplemente cuestiones como cuál sea la fiabilidad de la selección de personas a través de los medios de comunicación. No obstante, parece razonable aceptar al menos que la democracia puede funcionar mejor con ciudadanos mejor informados y que la experiencia permitirá solucionar algunos de estos problemas que a continuación se exponen.

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

- Escasez financiera de los gobiernos locales
- Nivel competencial reducido que no siempre permite cubrir las expectativas.
- Restricciones legales que reducen el margen de maniobra
- Escasez de recursos en general: infraestructuras, conocimiento, personal
- Complejidad del contexto de gobierno multinivel.
- Intervención de otros actores que no son locales: no se decide en la corporación municipal
- Intereses contradictorios y conflictos
- Crecientes demandas frente a capacidades de acción más pequeñas
- Restricciones financieras que reducen la capacidad de respuesta
- Los problemas no son siempre locales y tampoco las soluciones

### ***Límites derivados de la incorporación de los ciudadanos afectados***

Relacionados con la democracia y la equidad

- No todos los ciudadanos tienen las mismas oportunidades
- Exclusión sistemática de mayorías o minorías
- Conflictos entre políticas
- Monopolización del espacio público
- Captura del interés público
- Manipulación política y clientelismo
- Fragmentación del interés general
- Tensión con los principios del servicio público
- Conflicto entre la responsabilidad y la receptividad
- Democracia de audiencia

Las relacionadas con la eficacia

- Lentitud
- Excesivos recursos invertidos en la participación
- Pérdida de la perspectiva global y descoordinación
- Burocratización de los procedimientos
- Defectos en la información
- Ciudadano = cliente
- Exceso de expectativas sobre lo que el gobierno puede ofrecer

### ***Dificultades en la implantación de los métodos***

Junto a los anteriores problemas generales, existen otros más específicos, relacionados con los procesos e iniciativas concretas. Entre ellos no carecen de importancia

- el difícil control democrático de las decisiones,
- la posibilidad de que se produzca en muchos foros o consejos permanentes una discusión desestructurada sin resultados tangibles, la monopolización de los actos 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,
- la extracción de opiniones que en realidad sólo pertenecen a los grupos dominantes pero no representativos,
- el 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.
- la escasa orientación de muchas reuniones de ciertos órganos a los problemas concretos de la vida local cotidiana,
- 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.

### **Medidas y tipos de instrumentos existentes de la política de promoción de la participación**

#### ***Instrumentos administrativos, financieros, blandos, infraestructurales para la participación individual y de asociaciones***

Los instrumentos de promoción de la participación que pueden disponer los gobiernos locales se diferencian según sus fines se dirijan a diferentes grupos (asociaciones, Iniciativas ciudadanas, grupos de autoayuda, ciudadanos individuales).

Un primer instrumento básico de la promoción participativa al nivel local es la creación de una unidad administrativa u oficina integrada que esté dedicada a gestionar de manera transversal

los intereses de los ciudadanos comprometidos y apoyarles por una parte mediante la institucionalización de la promoción participativa como tarea importante y transversal de la política y la administración municipal y por otra por la potenciación de una cultura de la participación. Para ello se han solido usar diferentes tipos de instrumentos por los ayuntamientos de toda Europa.

#### Instrumentos reguladores para asociaciones como adopción de convenios

establecimiento de una infraestructura de participación ciudadana como la creación de agencias de voluntariado en cooperación con los propios ciudadanos y ONGs que pueden tener las siguientes tareas

- mediación y asesoramiento de los voluntarios
- promoción de grupos de autoayuda
- promoción de círculos de intercambio

#### Organización administrativa del trabajo en el ayuntamiento. Para individuos

- Instauración del Comisionado para la participación ciudadana directamente dependiente de la alcaldía
- Reunión de una comisión entre representantes de todas las áreas funcionales concernidas y el comisionado para la participación
- Creación de encargados de participación ciudadana de todas las áreas funcionales y consideración de la participación como tarea transversal en los barrios y distritos
- En cuanto a las asociaciones la promoción participativa no suele ser una tarea transversal (a menudo sólo en las deportivas) por eso no se suele cambiar la estructura interna de la administración (excepto por la presupuestación y la contabilidad de las subvenciones y subsidios en cada una de las áreas funcionales)

#### Instrumentos “blandos” para promover la implicación de los individuos

- Dignificación y reconocimiento público de los ciudadanos comprometidos
- Publicidad favorable a la implicación cívica

- Información sobre las posibilidades de implicación para determinados grupos (p. ejemplo. Guía para mayores sobre participación)

#### Formación de todos los participantes: Para asociaciones

- Reconocimiento público del asociacionismo y su importancia social
- Apoyo de la labor asociativa mediante publicidad (por ejemplo guía de asociaciones)
- Asesoramiento a las asociaciones
- Formación para los individuos

#### Incentivos monetarios para individuos

- Exención de gastos y seguros de accidentes si se gestionan tareas comunitarias o servicios (jardines, parques de juego)
- Subvenciones para asociaciones
- Posibilidad de cobro por uso de los servicios

#### Potenciación de los sectores ajenos a la participación

- Labor animadora y activadora en los barrios
- Inclusión de organizaciones representativas de esos grupos como ONGs asistenciales o sociales

### ***Eficacia y costes de cada uno***

En la valoración de los instrumentos de promoción participativa pueden usarse dos criterios principales primero la efectividad esperada de los instrumentos es decir, en qué medida alcanzan el fin de aumentar la participación de los ciudadanos. En segundo lugar se plantea la pregunta de hasta qué punto los instrumentos empleados implican, a corto o a medio plazo mayores o menores obligaciones presupuestarias del ayuntamiento, ya que en muchos ayuntamientos europeos los instrumentos de promoción participativa se empiezan a discutir o introducir precisamente con el propósito de aliviar el presupuesto local. Por supuesto, el otro criterio para valorar estos instrumentos es la mejor inclusividad de ciertos sectores y la implicación cívica como portenciadora de la educación democrática de los ciudadanos.

## **PARTE SEGUNDA: LA SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS LOCALES EN EUROPA:**

### **Sobre el marco institucional**

Tanto en el Reino Unido como en Alemania, la autonomía local, a pesar de los avatares históricos, ha sido una realidad consustancial a la formación de sus respectivos Estados nacionales, hasta el punto de que, por ejemplo en Alemania, las ciudades han desempeñado un papel político de primer orden que, quizá, sólo se ha visto reducido, y esto matizadamente, con la formación de su Estado del Bienestar de tipo federal cooperativo con tendencias centripetas (y esto, al menos, hasta el momento de su reunificación). En cambio, en Francia y en España, la implantación de un modelo napoleónico de estructura territorial del poder ha dado lugar a una posición menos preeminente de los municipios en la estructura general del Estado y, también, a una menor riqueza de formas de organización municipal.

Otra característica que es preciso tener en cuenta es que en estos cuatro países, la autonomía municipal, hasta dónde llegara, se ha redefinido últimamente, y continúa redefiniéndose, como consecuencia de la marcha de procesos de descentralización más generales que afectan a otros niveles de la administración (en Alemania, tras la Segunda Guerra Mundial, en España desde el inicio de nuestro proceso autonómico, en Francia desde principios de los años ochenta y en Gran Bretaña desde la llegada de los laboristas al poder). No obstante, hay una diferencia sustancial entre estos procesos de descentralización. En el Reino Unido y en Alemania, los procesos de descentralización parten de la existencia de dos niveles de la administración fuertes, el central y el municipal, mientras que en Francia el punto de partida es un poder central muy importante y en España un poder local débil y un poder central desacreditado por efecto de la dictadura.

Antes decíamos que las formas de organización municipal son bastante más heterogéneas en Gran Bretaña y en Alemania que en España y Francia. Esto es resultado del hecho, también mencionado, de que en esos dos primeros países el poder local había consolidado una autonomía previa incluso a la formación completa de sus Estados. La plasmación de este hecho, por ejemplo, se produce en lo referente a la gestión ejecutiva: si en Francia y en España la gestión ejecutiva es, a excepción de los municipios con muy poca población, idéntica para todas las ciudades, en Alemania y Gran Bretaña encontramos variantes que van desde las tres posibilidades de organización que pueden elegir las autoridades locales en Alemania hasta las cuatro del Reino Unido.

En lo relativo a sus competencias, el marco más amplio a favor del poder municipal se produce en Alemania, y va acompañado de un mayor nivel de autonomía financiera. En Francia y Gran Bretaña las competencias municipales estarían equiparadas, aunque con niveles de autonomía financiera menores que en Alemania (quizá los municipios franceses gozan de una

autonomía financiera mayor que los británicos). Finalmente, los municipios españoles contarían con menores competencias formalmente atribuidas por efecto de un cierto “centralismo autonómico” (cosa distinta sería la de las competencias realmente asumidas) y de una autonomía financiera prácticamente nula.

Finalmente, y en lo que respecta al número de municipios, en Alemania, con 82 millones de habitantes, asciende a 16.068, en España, con 40 millones de habitantes, los municipios son 8.082, en Italia, con 50 millones de habitantes, 8.074, y en el Reino Unido, con una población prácticamente igual a la de Francia, cerca de 60 millones de habitantes, no llega al medio millar. Atendiendo a estas cifras, en Alemania habría por tanto un municipio por cada 5.103 habitantes, en España la correspondencia sería la de un municipio por cada 4.949 habitantes, en Italia la proporción sería de un municipio por cada 6.192 habitantes, en el Reino Unido la proporción subiría a 122.000 habitantes aproximadamente y, en Francia, la relación sería la de un municipio por cada 1.631 habitantes.

En conclusión, el análisis institucional de la autonomía local en los cuatro casos nacionales objeto de este trabajo nos lleva a afirmar una primera consideración: las circunstancias y la estructura municipal en el Reino Unido, Alemania, Francia y España son diferentes, aunque, haciendo un esfuerzo por ver las similitudes estaríamos tentados a sugerir que el caso de España, en lo que se refiere a este punto, se acerca más, sin perjuicio de sus singularidades, al ejemplo francés.

### ***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. Los objetivos que se han perseguido con estas reformas pueden sintetizarse en dos:

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

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. Factores que parecen haber llevado a los gobiernos locales europeos a reformas administrativas son:

- 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.

En el Reino Unido, por ejemplo, desde los años de Thatcher, se introducen reformas que limitan la autonomía y el papel de los gobiernos locales y que introducen instrumentos del marketing privado. En Alemania, sólo a principios de los 90 se aplican algunos principios de la NGP —en su versión germana: *Neue Steuerungsmodell*—, que con impacto desigual, ha consistido asimismo en la aplicación de los conceptos y técnicas organizativas y de gestión propias del sector privado y, especialmente, la filosofía del ciudadano como cliente. En otros países como Francia y España, la tendencia a más eficacia en los servicios no se ha visto tan influida por las ideas de la NGP.

Por otro lado, varios desarrollos socio-políticos, comunes a los países europeos aunque con modulaciones 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,
- índices descendentes de participación electoral en el nivel local (es el caso del Reino Unido, Francia y Alemania), una baja tasa de afiliación política o incluso descendente 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 puestos a su disposición para intervenir en la vida pública local (Reino Unido, Francia y España) y en general,
- la desafección política que han llevado a hablar de crisis de la democracia local.

Estas circunstancias han producido reformas orientadas a la revitalización de las instituciones representativas y la legitimidad democrática local basada 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, por ejemplo, se han estudiado medidas para hacer los procedimientos de votación más atractivos, como el voto de fin de semana, por correo para todo el mundo, el voto electrónico y el voto en las tiendas locales. En la mayoría de los *Länder* alemanes se ha introducido la posibilidad del *panachage* y la acumulación de sufragios.

Por lo que respecta a las reformas de las estructuras políticas u organizativas del gobierno local, el gobierno Blair en el Reino Unido ha mostrado una sensibilidad nueva, sin olvidar la eficiencia, consistente en la preocupación por la renovación del liderazgo local y el estímulo democrático, recogida en la totalidad de los documentos sobre el gobierno local como el Libro Blanco *Modern Local Government: In Touch with the People*, (1998) que ha dado lugar a dos Leyes del Gobierno Local que tratan de reforzar la responsabilidad de los electos locales en su relación con los ciudadanos. También en Alemania en los años 90 se ha producido un vivo debate y se ha desarrollado actividad legislativa encaminada a robustecer las estructuras políticas en los ayuntamientos. La mayoría de los *Länder* ha ido reformando sus regímenes locales –*Gemeindeordnungen*– según el modelo de los *Länder* del sur, con una larga tradición de mecanismos de democracia directa, extendiéndose la elección directa del alcalde y la posibilidad de su revocación (Wollmann, 2002).

Finalmente, en Francia desde las leyes de descentralización de 1982 se vienen desarrollando distintas medidas legislativas orientadas a reforzar la democracia local. A partir de la *Loi d'orientation sur la ville* de 1991 y la *Loi sur l'administration territoriale* de 1992, en Francia se ampliaron los procedimientos de consulta ciudadana. La voluntad de descentralización y de renovación de las estructuras administrativas han dado lugar a la creación del Consejo Nacional de Ciudades en 1988, los consejos consultivos municipales en 1992, los consejos de desarrollo municipales y metropolitanos y los consejos de concertación. Sucesivamente se han creado o, en su caso revisado, distintos mecanismos que buscan la implicación de los ciudadanos en los problemas públicos como la *enquête publique*. La acumulación de cargos –*cumul des mandats*— entre electos locales y diputados da todavía una representación informal peculiar del caso francés a los asuntos locales en las cámaras legislativas. Cabe mencionar el Informe *Refonder l'action publique locale* de la *Comisión pour l'avenir de la décentralisation* en 2000, del que se deriva la aprobación de la Ley de Democracia de Proximidad en 2002, que auspiciada por los socialistas ha supuesto un hito. La Ley se fundamenta en el supuesto deseo de participación de los ciudadanos en la *politique de la ville* y en la aspiración de llevar hasta sus últimas consecuencias el proceso de descentralización. Su aportación más destacada reside en la obligatoriedad de la extensión de los Consejos de Barrio o distrito –*Conseils de quartier*—, que se habían ido desarrollando de forma desigual en numerosas ciudades francesas desde los años ochenta (Blondiaux et al. 1999) a todas las ciudades con más de 20.000 habitantes.

Otras reformas relacionadas con la renovación democrática han comportado un refuerzo de las instituciones tradicionales de democracia directa. Así, en el caso alemán se han introducido los referenda locales –*Bürgerbegehren* y *Bürgerentscheid*— en todos los *Länder*. También en el Reino Unido se ha tratado de fomentar el uso de los referenda locales, aunque sigue siendo un método escasamente utilizado. 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.

Sea como fuere, ambos tipos de reforma, administrativas o políticas, ya estén orientadas a la eficacia o a la democracia, pueden contribuir a ampliar las posibilidades de implicación ciudadana en los asuntos locales. Parece, sin embargo, que estas reformas del marco formal no

han sido suficientes y no satisfacen las demandas ciudadanas de participación. La mayoría de los ayuntamientos europeos han ido más allá de estas posibilidades formalizadas.

## **El desigual pero imparable surgimiento de la participación como política pública**

Este espontáneo y paulatino florecimiento en todo el continente dio 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 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 participativas. Las asociaciones y redes de municipios nacionales e internacionales — por ejemplo la *Red Civitas de municipios orientados al ciudadano* de la Fundación Bertelsmann en Alemania, 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.

## **La práctica creciente y espontánea de la participación ciudadana**

Muchos políticos locales europeos estaban 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 creían 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 coger asuntos locales con los ciudadanos.

Por su parte, la extensión del discurso participativo está dando lugar a la revisión de los conceptos tradicionales de información, consulta e implicación ciudadana, y a la revisión de los mecanismos previstos en las normas procedimentales administrativas tradicionales de información pública o vecinal como las sesiones de preguntas y respuestas, las audiencias públicas o documentos de consulta, o los mecanismos neocorporativistas de consulta obligatoria a representantes de asociaciones. 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*).

Pero el fenómeno novedoso a explicar es la introducción de infinidad de métodos nuevos. Algunos recuerdan a los utilizados por el sector privado en su relación con sus clientes, como los sistemas de quejas y sugerencias, las encuestas de satisfacción con los servicios y otras encuestas de opinión que son algunos de los que dominan el panorama local en el Reino Unido con la introducción del *Best Value*, y están presentes también en Francia (por ejemplo Bobigny) y en Alemania, donde destaca el sistema activo de gestión de quejas que se introdujo en Arnsberg en 1994 y se extendió a otras ciudades.

Ejemplos de experiencias innovadoras se observan, por ejemplo, en la ordenación urbana y la planificación estratégica, así como la gestión social de barrios con necesidades de renovación, frecuentes en Alemania, pudiendo mencionarse los foros o conferencias de barrio de Essen, o las iniciativas de gestión social de barrios en Bremen, Ulm, Tübingen, etc. así como experiencias de *community planning* como en Walsall o el Borough of Islington en Londres. También la Agenda Local 21 se ha extendido por muchos municipios en toda Europa. Algunas innovaciones utilizan las nuevas tecnologías de la comunicación como las páginas web interactivas (Reino Unido, Francia). También deben destacarse los paneles permanentes de ciudadanos que en el Reino Unido, que han pasado de ser utilizados por el 18 por ciento de los ayuntamientos en 1997 y a un 71 por ciento en 2001. Ciudades como Birmingham, Oxford, Bristol o Leicester han puesto en marcha iniciativas de este tipo con cierta reputación.

Con los métodos deliberativos, se promueve la discusión y reflexión de los ciudadanos sobre temas que les afectan por medio de un proceso a través del cual se profundiza en cada asunto y se discute y propone una decisión final. Tanto en el Reino Unido como en Alemania se utilizan crecientemente foros temáticos, o mesas redondas, visiones comunitarias, *focus groups*, talleres de futuro, formas de moderación profesional y los jurados ciudadanos (*Planungszelle*, *Citizen Juries*, *Consells Ciutadans*, *Núcleos de Intervención participativa*) con sus peculiaridades nacionales. Estos últimos se han utilizado para decidir usos de instalaciones municipales, para infraestructuras o para planificación urbana como en Regensburg, en Alemania. En España, y

especialmente en Cataluña se ha asistido al surgimiento de toda una serie de foros o consejos consultivos o deliberativos (Sant Feliú), consejos de representación de jóvenes (Barcelona), consejos ciudadanos (Montornés), etc.

Asimismo, se han producido en varios países por efecto emulación experiencias de presupuestos participativos locales, más o menos influenciados por el modelo de Portoalegre en Brasil o de Christchurch en Nueva Zelanda, y que con diferentes nombres y peculiaridades (*Bürgerhaushalt*, *enveloppes de quartier*, *budgets participatifs*) se inician experimentalmente en algunos municipios (Francia: Saint-Denis, Morsang sur Orge, Rennes; España: Córdoba, Sabadell, Rubí; Reino Unido: Manchester, Salford; Milton-Keynes, Alemania: Hamm, Rheinstetten, Castrop Rauxel) crecientemente emulados por otros municipios.

### ***El triunfo de la participación como ideal político de la democracia local***

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 “la salud de la democracia representativa y de la democracia participativa están interrelacionadas”.

### ***Los objetivos y el discurso en cada país: los beneficios esperados por las autoridades locales***

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 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 sesenta y setenta, 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:

- a) funcionales: como la responsabilización de ciertas tareas sociales que pueden ser tomadas de la competencia exclusiva de las autoridades —piscinas museos, centros cívicos, centros deportivos, centros de mayores o juveniles—, la provisión autónoma de bienestar con resultado de mayor productividad social y una incidencia en el empleo —tercer sector— y sus consiguientes efectos de ahorro en el sector público debido a la autoorganización de servicios y otras actividades;
- b) sociales: sirve como contrapeso frente a ciertas tendencias sociales anti-cívicas como la extrema derecha u otros movimientos violentos y como compensación de la individualización agresiva o competitiva y de las manifestaciones violentas —criminalidad, exclusión, xenofobia— mediante el fomento de la pertenencia a la comunidad y la integración social, la generación de confianza y capital social sin el que la vida en comunidad es imposible;
- c) políticos: con la creación de una esfera de articulación de intereses y cooperación necesaria para el funcionamiento democrático; es además una compensación de la pérdida de legitimidad de la democracia representativa.

#### ***Sobre los métodos e instrumentos de participación más usados en el gobierno local de cada país***

En general, las autoridades locales de estos cuatro países se han acercado de un modo pragmático a las nuevas formas de participación ciudadana, aunque ese acercamiento no ha sido idéntico puesto que los partidos de derecha y de centro derecha suelen optar por admitir las formas de participación que no tienen un contenido deliberativo colectivo, que no exigen aportaciones presupuestarias constantes y que, por tanto, no implican un modelo alternativo al gobierno representativo, esto es, se inclinan por las iniciativas tradicionales y de tipo “consumerista”. En cambio, las fuerzas de izquierda son más proclives a aceptar y aplicar, además de los procedimientos antes señalados, los que cuentan con un peso deliberativo más importante, si bien en este caso sólo en algunos supuestos se ha superado la barrera de considerar que las decisiones ciudadanas de tipo asambleario no son meramente consultivas porque obligan a las autoridades ejecutivas.

Por otra parte, también hay diferencias en cuanto al modo de abordar y fomentar las nuevas prácticas de democracia local. En el caso británico, debido a la posición especial del Parlamento en su sistema político, se opta por la cooperación municipal para demandar al gobierno medidas favorables para el nivel municipal, que son atendidas mejor cuando el gobierno es sensible a estas peticiones. En el caso de Alemania, sin perjuicio de las disposiciones constitucionales, hay una normativa plural a propósito de este asunto en la que intervienen los miembros de la federación. En cambio, en Francia, es el nivel central el que legisla sobre estas cuestiones intentando hacer obligatorio un mínimo de prácticas participativas para los municipios que cumplen unas condiciones particulares. En el caso de España, finalmente, lo que hay son prácticas descoordinadas de democracia local, fruto de la iniciativa ciudadana y de cargos públicos municipales, con muy poca conexión con las autoridades autonómicas y centrales.

En cuanto a los métodos de participación ciudadana, en Gran Bretaña destacan los de carácter tradicional (los previstos en las normas administrativas para consultar a los ciudadanos como las llamadas consultas preceptivas), los métodos basados en el consumidor (vinculados al enfoque de la gestión de la calidad para mejorar la prestación de los servicios públicos), los que están basados en fórmulas de democracia directa (focus group), los que pretenden mejorar la información y la participación ciudadanas (páginas web interactivas) y los que son innovadores (jurados ciudadanos, foros temáticos, visiones de la comunidad, etc...).

En el caso de Francia, el esquema de participación es similar, ya que existen procedimientos de carácter tradicional (el referéndum local y las consultas preceptivas o *enquête publique*), los métodos basados en el consumidor (los puntos de información de servicios públicos y las páginas web municipales) y los que son innovadores e incorporan la apertura de procesos deliberativos amplios (Comisión Nacional de Debate Público, Agenda Local 21, comités de distrito y presupuestos participativos). En el caso de Alemania, adquieren un protagonismo especial dos grandes grupos de instrumentos participativos, los que tienen un fuerte contenido deliberativo (Agenda Local 21, Núcleos de Intervención Participativa, foros de debate, mesas ciudadanas, etc...) y los que tienen un contenido decisor (referéndum local).

Finalmente, en España (donde las nuevas prácticas de democracia local existentes están bastante concentradas geográficamente, especialmente en Cataluña) se distinguen los mecanismos participativos de base asociativa (consejos sectoriales de entidades, consejos municipales de barrio o distrito, planes integrales y gestión asociativa de servicios y centros cívicos), los mecanismos participativos de base mixta (planes estratégicos y Agenda Local 21) y los que tienen una base personal (jurados ciudadanos).

### ***La diferente situación de la participación y la revitalización democrática local***

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 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 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 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-Württemberg y, con algunas matizaciones, el Reino Unido parecerían haber entrado en esta fase.

## **Experiencias concretas analizadas en el proyecto**

En este informe hemos presentado la descripción y el análisis de algunos casos concretos de participación ciudadana que nos han parecido especialmente significativos en los cuatro países tratados y que pretenden cubrir el espectro posible de instrumentos de participación. No se trata de explicarlos en este momento, puesto que son objeto de análisis en otra parte de este estudio, pero sí conviene al menos mencionarlos para que se tenga una idea cabal de qué tipo de experiencias participativas estamos hablando. En el caso de Gran Bretaña se ha estudiado el

City Council de Oxford como experiencia de panel de ciudadanos, la ciudad de Birmingham como ejemplo plural de aplicación de métodos “consumeristas”, consultivos y de democracia participativa y, finalmente, la aplicación de los jurados juveniles en Cambridge. En el caso francés, hemos incluido la ciudad de Tournus para ejemplificar la práctica del referéndum local, las ciudades de Grenoble, Lyon, Nancy, Toulon y Estrasburgo como casos interesantes para analizar la democracia electrónica, el distrito XX de París para estudiar los comités de barrio o de distrito, Romans-sur Isère para ilustrar el proceso de la Agenda Local 21 y, finalmente, la ciudad de Morsang-sur-Orge para presentar los presupuestos participativos. En Alemania, por su parte, los casos estudiados han sido el sistema activo de gestión de quejas que se introdujo en Arnsberg, la cogestión de servicios en Marienhagen y Neustadt, la Agenda Local 21 en Berlín, el uso de internet para la participación y el dialogo Bremen y Esslingen. Finalmente, en España, tratamos el caso de Mataró como ejemplo de Plan Integral, el ejemplo de Granollers como propuesta de Consejos Ciudadanos, los casos de Cardedeu, Granollers, Manresa, Mataró, Rubí, Sabadell, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Llobregat, Terrasa, Vic y Jun para ilustrar las prácticas ligadas a la democracia electrónica, Arganda del Rey para estudiar el Foro de la Infancia y, finalmente, Córdoba, como ejemplo de Presupuestos Participativos.

## **Condicionantes: obstáculos y facilitadores de la participación ¿qué nos dice el estudio comparativo de los cuatro países?**

### ***Los obstáculos peculiares a la participación en cada país***

Al margen de las diferencias existentes entre unos países y otros, en lo que sí hay un cierto consenso es en determinar las dificultades y problemas que presentan los nuevos instrumentos de participación democrática en el ámbito local. Hay un conjunto de problemas generales que se dan en todas partes, como la poca participación general que producen los nuevos instrumentos de democracia local y, más concretamente, la poca participación que en ellos se da de determinados colectivos, como por ejemplo mujeres, jóvenes, personas con escasa instrucción y medios y, sobre todo, inmigrantes, con lo cual habría que reforzar los esfuerzos con estos grupos para que no se quedaran en los márgenes de las nuevas prácticas participativas.

En el caso británico, autores como Needham han señalado siete dificultades que es necesario superar, a saber: 1) no se produce una buena integración entre los conceptos de la democracia representativa y estas nuevas fórmulas participativas; 2) existe cierta contradicción entre los objetivos democracia y de eficacia y eficiencia y tiene prioridad la consulta por los servicios cuando el dinero es escaso; 3) fruto de lo anterior la tendencia es a utilizar técnicas cuantitativas más que cualitativas; 4) las exigencias de participación han sido introducidas sin financiación adicional; 5) excesiva orientación a un modelo consumerista donde se pregunta por la propia experiencia individual; 6) dificultad de trasladar las consultas a las políticas; 7) no es un recurso para dar más poder a los ciudadanos sino para reforzar el poder de los poderosos de la comunidad.

En el caso de Francia, se habla de la contraposición que se da en las nuevas formas de participación entre conocimiento experto y democracia por un lado, y entre participación y

representación por otro. A estos principios contrapuestos se unirían según Blanc también las dificultades que existen para aprender y asumir el conjunto de obligaciones que implica una ciudadanía activa en el marco de un sistema de gobierno representativo, y el peligro de que se profesionalicen tanto la participación, como los participantes y los mediadores sociales que a ella contribuyen. En la misma línea, otros autores nos previenen del peligro de la seducción de los ciudadanos por parte de los detentadores de la información en un sistema participativo de democracia; seducción que acabaría produciendo clientelismo y una estrategia política mercadotécnica, aunque revestida de ropajes democráticos, por parte de quienes acumulan el poder institucional. Otra dificultad, difícil de abordar, es la que apunta Orange a propósito de la posibilidad, bien real, de que la información circule de manera asimétrica entre los ciudadanos y los técnicos y políticos, con lo que la participación ciudadana estaría manipulada o, en el mejor de los casos, sesgada desde arriba, o que, según Gontcharoff, en el ámbito de la participación local se instale una cierta lógica de bloqueo de acción/reacción entre el viejo poder oficial y los nuevos participantes, con lo que la búsqueda de una nueva legitimidad por la vía de la participación acabaría deteriorando la legitimidad existente. Por su parte, Chevalier nos previene de que se produzca una cooptación en la sombra de los nuevos participantes por parte de los políticos y de los técnicos, y de que los nuevos cauces de participación reproduzcan sin más las luchas partidistas que ya existen en otras instancias. Pero quizá sea Paoletti la autora que ha señalado con más claridad los problemas pendientes de la democracia local en Francia, así como la mejor forma de abordarlos. En primer lugar, Paoletti señala cinco grandes dificultades a las que se enfrenta la nueva democracia local en Francia: a) no existe un espacio local de publicidad y de discusión apropiada para una concepción de la democracia participativa; b) la descentralización en Francia ha producido un esquema político, institucional y de reparto de competencias confuso y desigual en el que existen muchas y diversas situaciones no comparables entre sí; c) las instituciones locales tienden a un fuerte presidencialismo con confusión de poderes en los órganos ejecutivos decisores y con escasa capacidad de control parlamentario; d) los cargos electos acumulan demasiados mandatos y e) la participación de los ciudadanos a través de los nuevos cauces legalmente instaurados es facultativa y superficial.

Por lo que respecta a Alemania, los problemas detectados más evidentes son los que tienen que ver con el sesgo participativo (hay un prototipo de participante varón, clase media y medio o alto nivel de estudios), el problema de la adecuación entre la financiación local y las necesidades económicas de las nuevas prácticas participativas y, finalmente, el difícil engarce de las prácticas de democracia directa en un sistema diseñado alrededor del gobierno representativo. Muchos autores señalan las reticencias de parte de los empleados públicos por miedo a perder su poder y también el cansancio reformador tras una ronda de un decenio en que la palabra clave era la nueva gestión pública, que ha tenido una implantación muy desigual y ha agotado algunas de las fuerzas reformadoras lo que hace que los municipios sean escépticos a la hora de comenzar una nueva ronda de reformas esta vez con el lema de la participación ciudadana también con un fin desconocido.

Finalmente, en España, los problemas detectados, además de los anteriores, apuntan a la ausencia de un debate profundo sobre la democracia local, la falta de sensibilidad por parte de los responsables públicos con estos temas o, al contrario, su interés a veces desproporcionado, coyuntural y “cortoplacista” sobre los mismos, la eterna cuestión de la escasez de recursos

económicos para sostener las nuevas prácticas participativas, el escaso interés ciudadano demostrado hasta la fecha y la necesidad de proceder de una vez por todas al restablecimiento del que se ha llamado eslabón perdido de la descentralización: el nivel local.

### **Los obstáculos generales**

¿Qué podría explicar que los países o regiones se encuentren en una u otra fase de la práctica participativa? ¿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 tres grupos de factores que pueden ser abordados con ciertas reformas y sobre los que el informe propone algunas recomendaciones

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

En primer lugar, la actitud de las elites políticas y administrativas. En general, los datos nos indican que en Alemania, Francia y Reino Unido son los alcaldes los principales iniciadores de la agenda participativa. La mayoría de los concejales más tradicionales no ven con simpatía estas iniciativas por miedo a que recorten sus competencias representativas. Los funcionarios, por su parte, tampoco simpatizan, ya que 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 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.

#### Las barreras institucionales y legales para implementar las iniciativas de participación auténtica

En segundo lugar, hay que mencionar las barreras institucionales y legales para implementar auténticas iniciativas 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.

#### *Su reducido nivel competencial y sus restricciones financieras*

Que reducen el margen de maniobra y aumentan su dependencia para cubrir las expectativas ciudadanas en determinadas decisiones. Es por eso que, como han criticado las asociaciones de municipios alemanes, cualquier estrategia de promoción de la participación que se quede en los discursos e imponga cargas adicionales y obligaciones legales no financiadas será vista con escepticismo por los municipios europeos, la mayoría con prioridades más acuciantes que la renovación de la democracia. 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 forma ritual.

Por otro lado, algunos autores y municipalistas han señalado la escasa representación de los intereses de los gobiernos locales en las decisiones nacionales que no puede ser compensada por las asociaciones nacionales de municipios.

#### *La organización político-administrativa del gobierno municipal*

La presidencialización y falta de independencia del pleno y la convivencia de diferentes principios democráticos como las formas representativas (ayuntamientos, asambleas), que son dominantes pero han de convivir ahora con formas de democracia directa como los referéndum producen algunas tensiones.

Las elecciones personalizadas presidencialistas directas pueden reforzar el liderazgo del alcalde, que intentará buscarse aliados entre los ciudadanos para conseguir su reelección. Otros sistemas electorales como las listas abiertas, el panachage o el voto acumulativo puede aumentar las posibilidades de elección de los ciudadanos y dotar de mayor legitimación al equipo de gobierno municipal. En algunos casos, sin embargo, como señalan algunos críticos en Francia, una excesiva presidencialización del alcalde y la falta de separación entre poder ejecutivo y legislativo o deliberativo en el pleno o la asamblea municipal puede llevar a impedir una participación auténtica o a hacer que el alcalde pueda controlar o manipula los procesos participativos.

#### 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;
- 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.

Los riesgos

*de burocratización,*

Las iniciativas de promoción de la participación parece que se promueven más desde arriba que antes. Esta voluntad de promoción hace que se destinen más recursos y se formalicen estructuras y procedimientos. Sin embargo, ello puede dar lugar a una excesiva burocratización que resta espontaneidad al surgimiento de tales experiencias.

*De instrumentalización*

existe el riesgo de que los 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

*de frustración*

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.

## **PARTE TERCERA: ALGUNAS LECCIONES DE LAS ESTRATEGIAS, INICIATIVAS Y RECOMENDACIONES EN EUROPA**

### **La variedad de documentos y fuentes propositivas**

Uno de las tareas que se han llevado a cabo en el marco de este estudio ha sido la recopilación y el análisis de diferentes documentos y recomendaciones de diferentes actores públicos y privados y que tratan de servir de ayuda a las estrategias de una política pública de promoción de la implicación ciudadana. Esos documentos son de variada naturaleza y se han estudiado al nivel europeo y en los cuatro países objeto del estudio

Recomendaciones en el nivel europeo como la Recomendación REE (2001) 19 Del Comité de Ministros a los Estados miembros *sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local*, la Recomendación del Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe June 2002 *Recommendation 113 (2002) on relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy)*, la OCDE Nota de Política Pública sobre Gestión Pública Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación pública PUMA Nota de Políticas Públicas No. 10 Julio de 2001

En el Reino unido El libro Blanco del Gobierno Local *Modern Local Government In Touch with the People* Capítulo 4 Mejorando la democracia local, El estudio del Department of the Regions *Enhancing Public Participation in Local Government*, DETR, 1998 y el VI Informe de la comisión de administración pública de la Cámara de los Comunes y las respuestas del gobierno

En Francia Las opiniones del Conseil National des Villes CNV "La Place des habitants dans la Politique de la Ville". Avis du CNV febrero 2000, Las propuestas del informe de Pierre Mauroy al gobierno Jospin premier ministre *commission pour l'avenir de la decentralisation " Refonder l'action publique locale "*, Las noventa propuestas de ADELS (Asociación para la Democracia y la Educación Local y Social) para mejorar la democracia participativa en el ámbito local, ADELS 1999: *Les habitants dans la décision locale: 6 comportements pour favoriser la participation*, las propuestas del Groupe de Travail pour la démocratie locale *La démocratie locale participative: constat et propositions* Texte de référence du groupe de travail démocratie locale 1er décembre 2002

En Alemania Las propuestas de la KGst „Bürgerengagement - Chance für Kommunen“, Las propuestas del SPD en su conferencia "Mehr Demokratie bedarf repräsentativer Strukturen -Zur

*Zukunft der lokalen Demokratie*", La propuesta de los Verdes Bündnis 90 (junio 2002), la parte sobre el gobierno local de Las recomendaciones de la Comisión parlamentaria de investigación sobre el futuro de la implicación ciudadana (Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags "Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements"). Y los Estándares de buena praxis para la participación pública en los municipios *Gute Praxis Standards für die Bürgerbeteiligung in Kommunen* de la Presidencia de Niedersachsen y la Ciudad de Osnabrück

En España se ha analizado el reglamento tipo y el código de buenas prácticas ambientales de la FEMP, las propuestas de los diferentes partidos y la convención socialista municipal y algunas guías para la participación publicadas en catalán por el Centre per a la Participació Ciutadana de l'Organisme Autònom Flor de Maig Diputació de Barcelona, *Eines per a la Participació Ciutadana Bases, Mètodes i Tècniques* (de Pindado, Rebollo y Martí 2002) y *Experiències de participació ciutadana. Polis, la ciutat participativa. Participar en els municipis: qui, com i per què?* (de J. Font. e I. Blanco 2003).

## **¿Cómo hacer que, los instrumentos de participación sean efectivos? Condiciones mínimas**

Un análisis de las diferentes propuestas y guías de buena práctica de los diferentes países lleva a algunas conclusiones sobre las condiciones mínimas para que funcionen los instrumentos de participación (Bogumil 1999)

- Deben estar adaptados al tipo de problema a resolver y a los objetivos que la autoridad desea alcanzar
- Los procedimientos de participación deberían iniciarse lo más pronto posible en el proceso de planificación y decisión, que es cuando la participación de los ciudadanos todavía puede tener un efecto de cambio
- La administración debería proporcionar de motu proprio todas las informaciones relevantes para la decisión a los ciudadanos
- Los políticos o funcionarios deberían tanto como sea posible renunciar a adoptar decisiones determinantes para el proceso decisorio mientras están en marcha los procesos participativos
- Antes de comenzar los procesos de participación, los políticos locales deberían declararse dispuestos a poner a disposición recursos financieros para implementar las decisiones calidad del proceso participativo
- Los políticos deberían participar como oyentes en los encuentros y consejos de los ciudadanos para demostrar su interés por esos órganos de participación

- La participación de los ciudadanos debería posibilitar un diálogo entre los ciudadanos por un lado y los políticos y funcionarios por otro (mediante moderación, discusiones o entrevistas en pequeños grupos, intercambio de información y transparencia de los resultados del procedimiento)
- Los resultados de la participación pública deberían ser en la mayor medida posible vinculantes para los políticos y funcionarios locales

### **Características generales de una estrategia exitosa para superar los obstáculos existentes encontrados**

Una guía práctica realizada por investigadores británicos señala cuatro elementos principales de una estrategia de participación (Lowndes et al, 1998):

- Mejorar la comprensión sobre la situación actual y las posibles vías para optimizarla.
- Mejorar la comunicación tanto dentro de la administración local como hacia fuera.
- Capacitar a los ciudadanos y a determinados grupos de ciudadanos en temas públicos específicos.
- Reforzar las conexiones con los procesos políticos y de gestión local.

Autores alemanes como Bogumil y Holtkamp (2000) señalan tres grandes estrategias para llegar a lo que ellos llaman el *municipio ciudadano* (*Bürgerkommune*)

- Deben ser creadas estructuras organizativas que posibiliten una coordinación intersectorial de la participación ciudadana.
- En el marco de una necesaria gestión profesional de la participación deben sentarse juntos los políticos y los funcionarios municipales antes de la introducción de los instrumentos de participación. En una primera fase debería llevarse a cabo una definición conjunta de los problemas donde se aclaren cuestiones como: en qué temas o en qué tareas deberían participar los ciudadanos, cuáles son previsiblemente sus expectativas y qué instrumentos de participación serían los adecuados para ello.
- El tercer eje sería la desconcentración o descentralización de responsabilidades de gestión local a los barrios o distritos o asociaciones de ciudadanos. Esta delegación debería llevar por un lado a incentivar un mayor deseo de participación de los ciudadanos en los procesos de planificación e implementación de las políticas locales.

## **PARTE CUARTA: RECOMENDACIONES PARA LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA**

### **Introducción**

Las siguientes recomendaciones generales y propuesta de acción concreta se derivan del estudio comparativo de la situación de la participación en el gobierno local en cuatro países europeos y del estudio de las recomendaciones y propuestas emitidas por organizaciones públicas o no gubernamentales para promover la participación. Muchas de ellas por tanto siguen más o menos literalmente las propuestas hechas para otros países o en general y todas ellas han sido adaptadas a la situación política y constitucional en España y a su relativo grado de retraso en cuanto a la participación ciudadana en el gobierno local.

Estas recomendaciones pretenden promover iniciativas de participación ciudadana que pongan a las autoridades locales en “contacto y en colaboración con los ciudadanos” con el objetivo de estrechar los vínculos con la comunidad por medio del debate de los temas que les afecten. Creemos que no se requiere una gran reforma constitucional ni de los regímenes locales. Más bien pequeñas reformas son posibles y necesarias en el marco de los actuales regímenes locales. La potenciación municipal de la implicación ciudadana tiene actualmente una oportunidad si se lleva a cabo como proyecto conjunto de los actores centrales en la política local (Alcalde, mayoría del Pleno, funcionarios locales, etc.) y las asociaciones y ciudadanos individuales. Dentro de los ayuntamientos deberían producirse iniciativas interdepartamentales que fueran desde la Agenda Local 21 hasta la cultura, desde los cargos honoríficos sociales hasta la protección de la naturaleza, que a al vez deben atraer juntos a al más amplio espectro posible de actores de la sociedad civil local (asociaciones, empresas, movimientos de protesta, etc.).

Respecto al estilo político, tal iniciativa de promoción sólo puede ser concebida de forma no autoritaria, sino en forma de apoyo, en forma de creación de redes y concebida como una moderación. Si bien es verdad que la autonomía legislativa municipal está muy limitada por los otros dos niveles de gobierno, los municipios tienen, sin necesidad de reformar los regímenes locales, sus propias posibilidades a su disposición para reforzar jurídicamente el concepto de participación ciudadana, por ejemplo se ofrece la posibilidad de la configuración de la organización municipal en el nivel inframunicipal (Consejos de distrito o de Barrio, foros, mesas redondas son especialmente apropiados debido a su cercanía al ciudadano). Por otra parte, también tienen posibilidad los municipios mediante sus ordenanzas de reforzar la implicación ciudadana

La mentalidad abierta con la que debe afrontarse este debate no olvida tampoco la consideración de la importancia del ciudadano como cliente de los servicios municipales además de su rol como elector político y como posible cogestor y codecisor de políticas que le

afectan. Se ha de contemplar la posibilidad de adoptar decisiones que con el objetivo de mejorar la democracia local se sirvan de fórmulas como la introducción de nuevos instrumentos de participación directa y la consulta o cambios en el procedimiento electoral, tales como el fomento del uso de los referenda y el desarrollo de nueva legislación, votaciones más frecuentes y mejorar las posibilidades de votación, ...

Aunque somos conscientes de los problemas y las trampas de las definiciones de participación, en estas recomendaciones, teniendo en cuenta la situación de la que parte nuestro país, hemos optado por un concepto general de participación que no se auto-limita al grado de delegación y codecisión sino que incluye los otros pasos en la escala participativa de información, consulta y concertación, por creer que las fases pueden irse desarrollando con el tiempo y paralelamente. Esta creencia viene también del convencimiento que las técnicas para implicar a los ciudadanos y las políticas para aumentar su implicación sólo tiene sentido como modos de perfeccionar la democracia representativa existente.

Como se ha afirmado por ejemplo en Alemania, la descentralización de las competencias y los recursos de decisión locales es un requisito previo necesario para la creación de adecuadas estructuras de participación. Se recomienda, además, que se dedique una más fuerte consideración de la quizá poco espectacular y cotidiana „pequeña democracia“ de los usuarios de los servicios e instalaciones locales. Entre otras cosas puede mencionarse la capacidad de influir en las decisiones sobre los horarios de apertura, los programas y posibilidades de uso de esos servicios. En la medida en que esa formas de participación se pueden institucionalizar, se puede contar con un aumento de la implicación de los ciudadanos.

Asimismo, en estas recomendaciones cabe hacer una salvedad sobre dos temas que están en discusión y sobre los que no hemos adoptado una postura definida a favor de una posición u otra. Esto es así por los resultados contradictorios que encontramos en los diferentes países europeos y que nos impiden, si mantenemos la necesaria cautela científica, pronunciarnos tajantemente a favor o en contra de determinadas medidas que se usan en otros países y que se están proponiendo en España. Estas son dos principalmente:

En primer lugar queda aún abierta científicamente la cuestión de la importancia de los procedimientos de democracia directa para el desarrollo de la implicación ciudadana. Si bien la participación en un referéndum es por si mismo una forma de implicación, la ejecución de la decisión se delega normalmente a la corporación o la administración municipal. Las consultas temáticas, por esa razón van en una dirección fundamentalmente diferente del reforzamiento de los órganos representativos o de las formas de implicación continua que propician la actividad ciudadana como por ejemplo los cargos honorarios sociales Los quórum cada vez más bajos y la supresión creciente de las limitaciones de los temas (catálogos positivos y negativos) podrían revalorizar las consultas y los referenda populares como formas políticas de las que se derivan consecuencias duraderas en la cultura política.

En segundo lugar, tampoco están del todo claros en nuestro estudio los efectos de la elección directa del alcalde en el aumento o descenso de una participación ciudadana que pueda

considerarse más democrática. En algunos casos como en Alemania, se han señalado sus efectos beneficiosos aunque se es consciente de sus posibles efectos perversos. En países como en Francia se sostiene crecientemente los inconvenientes de la presidencialización creciente del alcalde para promocionar una auténtica implicación ciudadana en los asuntos locales.

Dicho esto, reservas como esta derivadas de la falta de evidencia científica a favor o en contra explicarían la abstención en la cuestión en estos temas en las siguientes recomendaciones.

### ***Recomendaciones generales y medidas de carácter general***

1. Promover la reforma del Senado para que se convierta en cámara de representación territorial y, por tanto, pueda tener un papel destacado en las transformaciones necesarias de la vida municipal y local.
2. Garantizar el compromiso de los niveles nacional y autonómico de gobierno con el papel de las entidades locales en la promoción de la ciudadanía democrática. Para ello será necesario reforzar las competencias y los recursos que permitan a las autoridades locales obtener la capacidad de acción suficiente para promover la implicación ciudadana en la vida local.
3. Promover un debate nacional sobre la renovación democrática especialmente en el ámbito local que considere la cuestión de la participación de los ciudadanos en su conjunto y se comprometa a la profunda revisión de los mecanismos existentes de la democracia representativa y al análisis de otras formas y experiencias de participación ciudadana.
4. Se deberá promover una reforma comprehensiva de la financiación local contando con algún grupo de expertos que permitan desarrollar un debate nacional sobre la necesidad de la descentralización local y un pacto local eficaz.
5. Se promoverá y extenderá una cultura de la participación democrática entre los ciudadanos y las instituciones de gobierno. Especialmente, mejorar la educación para el ejercicio de la ciudadanía e integrar en los programas y en la vida cotidiana de las organizaciones educativas experiencias y enseñanzas dirigidas a tal fin.

### ***Investigación, estudio y regulación***

6. Se deberá convocar una comisión parlamentaria de estudio en el Senado para la elaboración de un *Libro Blanco de la Democracia Local*, en la que sería deseable que comparecieran expertos en la materia, responsables locales y académicos, para

estudiar las diferentes prácticas de democracia local que ya existen en Europa y en España.

7. El fruto de ese estudio es la elaboración de un borrador legislativo con vocación de convertirse en ley que extendiera las prácticas de democracia local elegidas al mayor número posible de municipios y unifique la legislación existente. Esos borradores deberían producir la reforma de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local de 1985 y la ampliación sustancial de los mecanismos de participación ciudadana ya previstos en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 1986.

#### ***Apoyo a las iniciativas participativas y fomento de las mejores prácticas***

8. Se convocará un premio anual, que podría conceder la FEMP en colaboración con el Ministerio de Administraciones Públicas y las Consejerías de presidencia o Administraciones Públicas de las CCAA, o las diputaciones provinciales más activas (por ejemplo a través de la Fundación Democracia Local) a la práctica más innovadora y exitosa de democracia local.
9. El gobierno central, con la colaboración del INAP u otros institutos autonómicos de administración pública deberán financiar y editar todos los años un mapa y catálogo de experiencias participativas en España con un anexo de otras experiencias en países de la UE. Este mapa o estado práctico de la cuestión debería distribuirse por todos los ayuntamientos del país y por los partidos políticos, las asociaciones vecinales, ONGs, y ciudadanos relacionados con la participación y ser puesto a disposición de los ciudadanos y electos locales en las páginas web del Ministerio de Administraciones Públicas.
10. El gobierno central y/o los gobiernos autonómicos deberán elaborar, con la aportación de académicos, expertos y políticos, una guía de actuación municipal (Guía para la Promoción de la Participación Ciudadana en el Gobierno Local) en la que aunque no se prescriben, sí existan recomendaciones sobre algunas técnicas útiles en función de distintas situaciones, temas, tamaño de los municipios, impacto querido, ...

#### ***Potenciar el compromiso político de los electos locales con el desarrollo de la democracia local***

11. Promover al principio de la legislatura un debate profundo sobre el alcance de la participación ciudadana.
12. Generar una cultura de consenso entre todos los grupos políticos con presencia en el pleno municipal para alcanzar una postura común sobre la promoción de la participación ciudadana en el municipio.

13. Debería extenderse la práctica de los “contratos de mandato” mediante los cuales los candidatos a las elecciones municipales podrán ser evaluados por los ciudadanos sobre una base cierta, escrita y concreta.
14. Se adoptará una carta local de la ciudadanía o una carta local de la democracia, en la que se contengan los principios y se detallen los instrumentos de desarrollo de la ciudadanía local, con el compromiso de reconocer dicha ciudadanía a todos los habitantes.
15. El compromiso político con la implicación ciudadana debería ser dotada de un gran peso simbólico y hacerse bien visible en el espacio local (por ejemplo, la ampliación del ayuntamiento o su reestructuración como casa del ciudadano)
16. Otorgar a cada nuevo ciudadano empadronado en un municipio una carpeta de bienvenida en la que se explique de modo claro quién gobierna, qué competencias tiene, un desglose de los presupuestos municipales, qué proyectos hay en curso, las direcciones y teléfonos de los partidos políticos, asociaciones ciudadanas, ONGs, etc., y cuál es el organigrama político y administrativo del municipio. En el caso de grandes ciudades, sin perjuicio de la información general, se podría añadir información sobre el distrito o barrio en el que se va a residir.

### ***Reformas organizativas***

17. Sensibilizar a los responsables locales de la necesidad de extender la cultura de la participación entre las mismas autoridades locales, los empleados y los ciudadanos.
18. Convertir a los Plenos municipales en el lugar político en el que puedan juntarse diferentes iniciativas públicas. Se podrían mencionar sesiones del Pleno con preguntas ciudadanas obligatorias y con tiempo limitado que darían en principio la posibilidad de hablar a todos los ciudadanos. Una estricta obligación de publicidad debería extenderse a todos los órganos municipales (Corporación, Comisiones, etc.) y temas –con las posibles y limitadas excepciones– y grupos de trabajo, en los cuales participen representantes municipales. Las votaciones sobre temas concretos deberían celebrarse de forma abierta y no secreta. Estas y parecidas regulaciones serían exigibles puesto que aumentarían la transparencia y receptividad de los procesos de decisión
19. Crear en los municipios en los que sea posible un Consejo de Democracia Local que, dentro del marco del Reglamento de Participación, adopte decisiones sobre los temas en los que anualmente se iniciarán procesos participativos, el modo de hacerlos, el impacto del resultado y la evaluación de los mismos.

20. Introducir el deber de los ayuntamientos de introducir una normativa sobre participación, una asignación presupuestaria especial para desarrollar la participación, y en su caso, una concejalía encargada de la participación.
21. Extender la práctica de la elaboración del Reglamento de Participación Ciudadana mediante un proceso participativo en el que intervengan las expertos, académicos, responsables locales, asociaciones y ciudadanos individuales.
22. Crear un nuevo tipo de profesional al servicio de los municipios, o en su caso iniciar procesos formativos entre los trabajadores locales, animador de la participación ciudadana, con conocimientos sociológicos, jurídicos, psicológicos y politológicos, experto en temas de participación ciudadana. O, en su caso, iniciar procesos formativos y de sensibilización entre los trabajadores locales con el mismo fin.

#### ***Favorecer la participación electoral***

23. Deberán iniciarse los estudios pertinentes para revisar el funcionamiento del sistema electoral municipal para detectar los problemas que puedan estar afectando a la participación ciudadana.
24. Se estudiará la forma de facilitar la participación electoral de los ciudadanos en las elecciones locales, por ejemplo, ampliando el número días en los que será posible acercarse a las urnas con el “voto durante el fin de semana”, el voto electrónico,...).
25. Se estudiará la revisión del funcionamiento de los colegios electorales (horarios, accesibilidad, cercanía, número,...).
26. Estudiar la posibilidad de modificar la legislación para que todos los residentes extranjeros mayores de 18 años (no sólo comunitarios) que hayan vivido regularmente en España un número determinado de años, cuenten con el derecho de voto, activo y pasivo, en las elecciones municipales.

#### ***Ayudar a una mejor elección de los procedimientos de participación***

27. Se tendrán en cuenta ciertas características de los municipios (número de habitantes, arraigo de la población, carácter rural o urbano, divisiones administrativas internas) a la hora de plantear los instrumentos más adecuados de democracia local para cada caso.
28. Se tendrán en cuenta también qué grado de participación se desea, con qué fin y para qué decisiones a la hora de elegir un instrumento de participación sobre otro. No es igual una participación puramente consultiva que otra ejecutiva, y tampoco es lo mismo iniciar un procedimiento de participación puntual, que se agota en el

tratamiento de un asunto, que otro discursivo y deliberativo que se enriquece con el paso del tiempo.

29. Las iniciativas locales deben realizarse de forma coordinada entre los distintos departamentos y áreas del Ayuntamiento. Debe trabajarse siempre que sea posible conjuntamente con otras organizaciones públicas y privadas de manera que se evite el solapamiento y, por ende, que se produzca la fatiga ciudadana por exceso de convocatorias participativas.

***Iniciativas participativas concretas que potencian la información y la consulta del ciudadano como cliente***

30. Se potenciará la obligación legal de las autoridades locales de realizar 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.
31. Se establecerá legalmente 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.
32. Se determinará en un documento contractual (por ejemplo, una carta) los derechos, los medios, el lugar y la función que tendrán los ciudadanos, los cargos electos y los técnicos en los diferentes procedimientos de participación.
33. Reforzar o, en su caso, poner en marcha mecanismos que permitan escuchar la voz de los habitantes y de las asociaciones: buzones, teléfono verde, visitas ... y responder correcta, exhaustiva y rápidamente a sus preguntas.
34. Mejorar la comprensión y la comunicación de los documentos administrativos y facilitar el acceso de los ciudadanos a esos documentos (muchas veces, la comprensión de los documentos administrativos resulta difícil para los no iniciados)
35. Mejorar sustancialmente los cauces de comunicación e información entre elegidos, los empleados públicos y los ciudadanos, porque sin una información distribuida de manera igual la participación es imposible. Hay que ampliar los cauces de información a los ciudadanos más allá de los tabloneros de anuncios, los bandos, la publicidad y la radio o prensa local.
36. Se extenderá la práctica de las cartas de servicio a todos los concejalías de servicios en los municipios grandes y revisar su diseño y efectividad en las existentes.
37. Analizar la posibilidad y conveniencia de poner en marcha de forma experimental paneles permanentes de ciudadanos en ciudades medianas que permitan a las

autoridades locales contar con información actualizada sobre los problemas y prioridades generales del municipio y profundizar en áreas concretas de la actividad municipal (vivienda, inseguridad, jóvenes, asociacionismo, etc.)

38. Debe promoverse la mayor transparencia posible de los procesos de decisión municipal es decisiva para las facetas ya recomendadas del apoyo de la implicación ciudadana. Las administraciones municipales a veces se presentan como organizaciones cerradas que sólo cumplen un estándar mínimo legal de apertura y participación pública. El hecho de que ya los primeros proyectos de propuestas y dictámenes se pongan en internet y de que los propios portales municipales ofrezcan de forma comprensible miles de documentos que dan la oportunidad a los ciudadanos interesados de ponerse al día y de involucrarse aumentará la implicación ciudadana y aumentará la exigencia de transparencia y se debería evitar los efectos de privilegio y de una política de intereses unilateral.
39. Se cuidará de que los documentos municipales y los cauces municipales de información sean menos instrumentos de promoción de la corporación y del alcalde y que, en cambio, se conviertan en herramientas de información de los ciudadanos, de las asociaciones y de los representantes minoritarios. Y todo ello, también, para que sean debatidos abiertamente. Además, habría que desarrollar una cierta autonomía a la hora de redactarlos.
40. También en reconocimiento del papel de los ciudadanos como usuarios cotidianos de los servicios públicos reforzar su capacidad de influir en las decisiones sobre los horarios de apertura, los programas y posibilidades de uso de esos servicios. En la medida en que esa formas de participación se pueden institucionalizar, se puede contar con un aumento de la implicación de los ciudadanos.
41. Crear comisiones de usuarios de servicios o, incluso, fomentar la creación de comités de usuarios: por ejemplo, comisiones o comités de usuarios del agua, de comedores escolares o de transportes públicos. Estos instrumentos deberán contribuir a aumentar la transparencia y la intervención de los usuarios, así como a mejorar cualitativamente la respuesta de los servicios públicos a las demandas y sugerencias previamente planteadas.

***Potenciar el debate y la concertación: el ciudadano como asesor y codecisor***

42. Incrementar los lugares y los instrumentos de debate público sobre los proyectos de urbanismo de la ciudad y, por extensión, del territorio. Además, desarrollar la información sobre las cuestiones urbanísticas para que se produzca una expresión ciudadana real cuando se elaboren los nuevos planes locales de urbanismo.

43. Crear talleres de urbanismo (o estructuras equivalentes) que permitan trabajar regular y permanentemente con los ciudadanos en las cuestiones más importantes de los proyectos de urbanismo.
44. Se iniciarán medidas para iniciar procesos de desarrollo de presupuestos participativos con el fin de lograr un debate verdadero sobre las decisiones. Se puede empezar poniendo a disposición de los ciudadanos las decisiones sobre al menos un porcentaje del 20 por ciento del presupuesto de inversiones del municipio y, también, para hacer más transparente el presupuesto municipal.
45. Desarrollar la práctica de los presupuestos de distrito (asignados directamente a éstos para realizar proyectos propios, sobre todo en temas sociales) con el fin de contar con una capacidad financiera y con un poder de decisión autónomo.
46. Reforzar la territorialización de los servicios municipales para, así, aproximarlos a las preocupaciones de los habitantes.
47. Extender la figura del Defensor del ciudadano ya existente en algunos municipios.

#### ***Potenciar las asociaciones y el voluntariado***

48. Fomentar el asociacionismo como base esencial desde la que participar en los asuntos locales.
49. Fomentar y profundizar en la colaboración con las asociaciones locales como socios esenciales del Gobierno y la gestión local.
50. Mediante la gestión de convenios, la desconcentración de recursos y responsabilidades, y presupuestos y otros elementos de reforma administrativa se crean elementos de vinculación que contribuyen a configurar una descentralización y transferencia de decisiones y tareas a los grupos e iniciativas de la sociedad civil. Una tarea vinculada a esta descentralización es hacerla de tal forma que mediante la correspondiente oferta de asesoramiento y apoyo (que puede llegar hasta la consultoría técnica o científica), no se produzcan barreras frente a actores escasamente dotados de recursos
51. Promover con subvenciones las bolsas de empleo voluntario, las agencias de voluntariado, los puntos de contacto para la autoayuda. Su continuidad, una dotación mínima adecuada, y un personal cualificado son algunos de los factores decisivos para su éxito y su resonancia. El entramado local de estas organizaciones para diferentes grupos es deseable para ofrecer un espectro más amplio de posibilidades de implicación cívica. En los municipios pequeños puede que una sola organización cubra todo el espectro. Con la formación de redes a nivel estatal pueden

desarrollarse estándares de calidad y tipos de tareas que no deberían ser infravalorados si se quiere que la publicidad de la implicación ciudadana no salga dañada. Las agencia de voluntariado no debería solo dedicarse a mediar entre la oferta existente y la demanda local sino poner en marcha también sus propias iniciativas, ofrecer cursos para los dispuestos al compromiso y ofrecer asesoramiento organizativo en aquellos casos donde la integración de los voluntarios se encuentra con dificultades.

52. Adoptar una carta de relaciones con las asociaciones que permita mejorar y asegurar el entendimiento entre los cargos electos y los responsables de la vida organizativa ciudadana.
53. Colaborar con las asociaciones locales para la diseminación de las buenas prácticas participativas y el diseño y mejora de las existentes.

#### ***Fomentar la inclusión de todos los grupos***

54. Siguiendo la recomendación del Consejo de Europa, recoger periódicamente información sobre la participación de distintos colectivos de ciudadanos, como los jóvenes, las mujeres, los mayores, los grupos sociales más desfavorecidos u otros que puedan estar sub-representados o ausentes en las formas de participación electoral o directas.
55. Establecer objetivos referentes a la consecución de ciertos niveles de representación/participación en estos grupos sea cual fuere el instrumento de participación.
56. Elegir el mecanismo participativo teniendo en cuenta también estos objetivos y adaptar sus fases e instrumentos a esta finalidad
57. Desarrollar acciones especiales para permitir la participación de estos grupos (utilizar un lenguaje adaptado a sus circunstancias, pensar en horarios apropiados para sus necesidades, adecuar las instalaciones, contemplar la posibilidad de utilizar guarderías, facilitar el transporte de aquellos que tengan dificultades...).
58. Instaurar, mientras los residentes extranjeros no tengan derecho al voto, una estructura municipal para los extranjeros (por ejemplo consejos como en Alemania) en la que puedan expresar sus opiniones, formular denuncias, plantear reivindicaciones y ser integrados en los procedimientos participativos que se inicien.
59. Específicamente debe valorarse la importancia de una representación equitativa de las mujeres en las instancias decisorias y analizar los procedimientos que podrían facilitar la conciliación entre el compromiso político y la vida familiar y profesional.

60. Particularmente para las mujeres debe analizarse la conveniencia de introducir un sistema de cuotas que garantice su participación en los órganos a que den lugar los procedimientos participativos.
61. Acercar las responsabilidades democráticas a la escuela de modo que los niños, las niñas y los jóvenes puedan interiorizarlas como deberes de ciudadanía. Para ello las autoridades locales visitarán las escuelas y se editaran materiales educativos en los que contribuyan a la educación en este sentido. El alcalde se comprometerá a visitar o recibir a grupos de estudiantes en “las meriendas del Alcalde” en las que escuchará a los jóvenes.
62. Promover experiencias de Consejos infantiles o juveniles en los municipios con el apoyo de la corporación.
63. Promover y apoyar con medios de todo tipo y asesoramiento el asociacionismo juvenil y el desarrollo de la capacidad de sus miembros para elaborar proyectos y aplicarlos.
64. Estudiar la conveniencia de reducir la edad para votar en las elecciones locales y participar en las consultas populares y referenda en el nivel local.
65. Promover los Consejos de mayores en los municipios con el apoyo de la corporación.
66. Promover y apoyar con medios de todo tipo y asesoramiento el asociacionismo de mayores y el desarrollo de la capacidad de sus miembros para elaborar proyectos y aplicarlos

#### ***Evaluación de la eficacia y de la democracia de las iniciativas participativas***

67. Editar un Código Ético de buenas prácticas participativas que sirva de guía a los municipios y que permita evitar que la participación ciudadana sea manipulada o puesta al servicio de intereses partidistas o de grupos políticos en concreto.
68. Contribuir a la creación de un observatorio independiente (o cualquier otra estructura equivalente como las comisiones tripartitas formadas por cargos electos, técnicos y habitantes) que siga y evalúe los dispositivos de participación. El observatorio publicará informes anuales sobre la marcha de estas cuestiones.
69. Aceptar la constitución de una estructura independiente de evaluación democrática de las políticas públicas locales que permita una rendición de cuentas pluralista y una contrastación periódica (puede ser el Consejo de Democracia Local).

70. Introducir la obligatoriedad de elaboración de Memorias e informes participativos para las decisiones que tengan especial trascendencia en el municipio.

**Objetivo 2007 local on-line: e-gobierno y e-democracia**

71. Los ayuntamientos se comprometerán a desarrollar en el plazo de cuatro años mecanismos electrónicos que faciliten la realización de trámites (pagos de multas, impuestos,...) a través de internet, teniendo en cuenta los cuatro niveles de desarrollo propuestos por la Comisión Europea: 1) de información (información on-line sobre servicios públicos); 2) de interacción (descarga de formularios); 3) de interacción en ambas direcciones (proceso de formularios que incluye autenticación); 4) de transacción (recogida de petición, gestión del trámite y respuesta). Ello deberá lograrse en al menos el 50 por ciento de las gestiones municipales por parte de los ciudadanos.
72. Dotar a todos los municipios de una página web no sólo meramente informativa y oficialista sino que en ella, también, aparezca la oposición, exista la posibilidad de interpelar a los cargos públicos, aparezcan los presupuestos, su grado de ejecución, los proyectos ya terminados, los proyectos en marcha, así como toda la documentación administrativa y política de interés ciudadano.
73. Promover la creación de cafés-ciudadanos o de forums permanentes (cibernéticos o no) como lugares informales de debate público.
74. Crear puntos públicos de acceso a Internet y permitir a todas las escuelas de la municipalidad el acceso a Internet. En términos generales, se trata de organizar acciones que favorezcan la apropiación democrática de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.
75. Los municipios se responsabilizarán e incentivarán del desarrollo y aprendizaje de *e-habilidades* por parte de los ciudadanos.