

**TÍTULO: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL EUROPEO.**

**AUTOR: ERNESTO GANUZA FERNÁNDEZ**

**FILIACIÓN: INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA (CSIC)**

**DIRECCIÓN CONTACTO: C/CAMPO SANTO DE LOS MÁRTIRES, 7, 14004 CÓRDOBA**

**CORREO ELECTRÓNICO: [eganuza@iesaa.csic.es](mailto:eganuza@iesaa.csic.es)**

## **RESUMEN**

Durante los últimos años Europa experimenta un renacimiento de la participación ciudadana. Diferentes reformas legislativas en el Reino Unido, Francia, España, Holanda o Alemania hacen pensar en un proceso europeo de cambio institucional que tiene en la participación de la ciudadanía una preocupación significativa. Las reformas legislativas coinciden en el tiempo con la evolución de los modelos de la Administración, progresivamente más volcada a incorporar la ciudadanía dentro de un marco político institucional más flexible y democrático. De este modo se han puesto en marcha nuevos mecanismos de participación ciudadana que buscan una mayor implicación de la ciudadanía en la vida pública, impulsado igualmente por una preocupación creciente acerca de la legitimidad de los gobiernos representativos. En el artículo se analizan cuatro nuevos instrumentos de participación, así como el sentido que las diferentes administraciones dan a la participación en general dentro de lo que podríamos llamar un nuevo espíritu democrático.

**Palabras clave.** Participación ciudadana, reformas legislativas, cambio social.

## **ABSTRACT**

New ways of citizen's participatory are emerging in Europe for the last decade. Legislative reforms as in United Kingdom, France, Spain, Holland or Germany make up an european process of institutional change. The aim is the participation of citizens in public space which reveals an important issue for democratic governments. The legislative reforms are in time with the evolution of Administration, which it give more importance to the participation than ever before. So, in Europe there are new ways of participation searching to engage citizenship at public life. In this article we analyze four new mechanism of participation and why Administrations in Europe are promoting it.

**Key words:** citizen participatory, legislative reforms, social change.

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL EUROPEO.

### 1. Nuevas tendencias de la participación ciudadana.

A lo largo de los últimos lustros el ámbito de lo local ha sido una referencia en la articulación democrática. En muchas cuestiones el municipio ha servido como ensayo de medidas democráticas tendentes a implicar a la ciudadanía en la vida pública y política, cuando no el escenario en el que se han concentrado los avances más innovadores.

Después de la progresiva modernización administrativa experimentada durante los años ochenta y noventa del siglo pasado en Europa, desde hace poco tiempo se impulsan nuevos Modelos de gestión pública que podríamos considerar de tercera generación, como el Modelo CAF impulsado por los Ministros de Administraciones Públicas de la Unión Europea. La característica distintiva de estos nuevos Modelos respecto a sus predecesores sería su firme apuesta por hacer confluír la participación de la ciudadanía con la eficiencia administrativa, incorporando la integralidad de la gestión y la relacionalidad con el entorno como variables centrales de los modelos de evaluación. De alguna manera se sitúa la ciudadanía cada vez más como punto de referencia básico en la gestión pública (Reichard, 2002), abriendo la usual interpretación del ciudadano como *cliente* a un compuesto híbrido en el que tiene cabida también una concepción política y social activa del ciudadano (Modelo CAF, 2003: 34). Esto abre una serie de preguntas y cuestiones acerca de la participación ciudadana que ahora parecen rebasar los tradicionales límites de eficiencia con los que la nueva gestión pública solía enmarcar la gestión en las Administraciones, al tener que considerar otras formas de participación y de relación con la ciudadanía.

La evolución de los Modelos de gestión pública se inserta en un contexto en el que la permanente y constante desafección ciudadana hacia el sistema político ha pasado de ser una mera descripción de un proceso pasajero a constituirse como un problema que tanto la OCDE (2001) como el Consejo Europa (2001) introducen en sus Recomendaciones institucionales como un problema que necesita de nuevas soluciones. Esto perfila el problema de la participación ciudadana desde escenarios diferentes a los que

fueron habituales en los años ochenta y noventa del siglo pasado, dotando a las cuestiones de la participación un papel central en la trama institucional de las Administraciones. En este sentido durante los últimos años se cerciora un auge significativo en la puesta en marcha de nuevos instrumentos de participación, impulsados tanto en el ámbito legislativo, como en el ámbito ejecutivo, con medidas encaminadas a revitalizar la implicación de la ciudadanía y fortalecer las propias instituciones. La preocupación por la participación de la ciudadanía se puede observar desde tres dimensiones distintas que vienen a confluír en la importancia de la participación en la gestión pública:

- 1) *Política*: constatación de una baja confianza en el desempeño del trabajo institucional por parte de la ciudadanía, que no sobre las instituciones democráticas en sí mismas. Esto abre un espacio de reflexión encaminado a procurar los cambios necesarios para incrementar la legitimidad y el papel de liderazgo de las Administraciones en un escenario en el que la Administración ya no tiene el monopolio del interés general, por tanto, tiene que facilitar y coordinar el espacio público dando cabida a la sociedad y la ciudadanía.
- 2) *Administrativa*: la constatación del incremento de la complejidad de los problemas, la interdependencia tanto de las causas como de las soluciones, así como el problema de la articulación dentro de la Administración y entre Administraciones y con los agentes sociales y económicos, requiere para la Administración un punto de vista relacional que directamente la abre hacia una nueva *governance*. Los últimos Planes Estratégicos, así como los modelos de la nueva gestión pública de última generación (Modelo CAF, el Modelo de Ciudadanía del OCSP en España, el Modelo de la KGSt en Alemania) plantean una acción administrativa a partir de tales elementos reforzando tanto el contacto con la ciudadanía, como una forma de trabajo más horizontal y relacional. Al mismo tiempo los cambios sociales traen a colación una ciudadanía distinta a la que estaba acostumbrada la Administración, pues se caracteriza por ser heterogénea y plural, lo que va a exigir igualmente un cambio en las formas de comunicación y relación.
- 3) *Social*: progresivo incremento de la importancia que adquiere socialmente la autonomía individual, entre otras cosas a causa de la radical secularización experimentada y el auge que

cobra para los individuos el poder decidir por uno mismo, manifiesto en las encuestas de opinión pública. Esto plantea un escenario en el que cobran sentido las relaciones contingentes que abrazan el problema de lo público desde la implicación de los ciudadanos en el espacio público y no desde la integración o el deber ser. De esta manera, y considerando la pérdida del monopolio del interés general por parte de las Administraciones, se abre un problema íntimamente vinculado al diseño de las políticas públicas en un horizonte de recursos limitados en el que cualquier normativa es susceptible de crítica: qué se prioriza, cómo y quién participa en la priorización, que enmarca la actuación pública en un horizonte de transparencia y participación.

Las tres dimensiones dibujan un escenario en el que la participación ciudadana se torna vertebral. Como ejemplo de ello podemos ver las reformas legislativas que desde hace cinco años se suceden en Europa (Reino Unido, Francia, Alemania, Holanda, España), casi todas ellas con unos objetivos similares: mejorar las relaciones entre el gobierno local y la ciudadanía, mediante:

- a) Medidas encaminadas a fortalecer el rol ejecutivo y legislativo de los representantes locales en los Ayuntamientos. El objetivo es doble. En primer lugar se pretende alcanzar una mayor transparencia de la gestión identificando con más claridad las responsabilidades ejecutivas, en algunos casos facilitando la elección directa de los alcaldes; en segundo lugar, se quiere procurar un mayor contacto con la ciudadanía, liberando a concejales de roles ejecutivos con el fin de que puedan establecer un mayor contacto con el electorado y grupos sociales habitualmente marginados en las instituciones representativas, a la vez que se dota al Pleno Municipal de un efectivo carácter legislativo.
- b) Medidas dirigidas a fomentar la participación ciudadana mediante nuevos y tradicionales instrumentos, como Planes integrales de barrio en Alemania y Reino Unido, la obligatoriedad de Consejos de Barrio en las ciudades de más de ochenta mil habitantes en Francia, el empleo de nuevos instrumentos de participación como los jurados ciudadanos, los paneles ciudadanos, las nuevas tecnologías, etc. En algunos países las estrategias son de

carácter estatal, por tanto infieren una acción generalizada en todas las Administraciones locales.

Desde las Administraciones locales, a parte de las estrategias estatales incluidas en las reformas legislativas anteriores, el nuevo escenario social y político ha supuesto en muchos casos la puesta en marcha de nuevos instrumentos de participación con la idea de superar los propios problemas que enfrentan los municipios. Si bien su diseño y aplicación ha sido en muchos casos específica de un determinado municipio, la extensión de las buenas prácticas, el *benchmarking*, ha hecho posible una progresiva extensión de mecanismos específicos, los cuales en la mayoría de los casos se han dirigido a ampliar el sujeto de la participación, habitualmente monopolizado por los grupos sociales corporativos, dando entrada a grupos sociales informales y poco representados por los canales formales, además de vincular tales instrumentos a procesos de deliberación y, en algunos casos, también a procesos de toma de decisiones. De esta manera se ha pretendido extender la participación hacia grupos sociales tradicionalmente fuera de los canales formales de participación, además de vincular la participación a los diseños de las políticas públicas, buscando una mayor concertación e implicación de la pluralidad ciudadana. En este punto el nuevo escenario para la democracia se inscribe bajo una nueva relación entre participación y eficiencia, como señala en su informe del 2001 la OCDE. Desde aquí la participación no es ya observada como un coste en detrimento de la eficiencia administrativa, sino como un coste necesario para alcanzar la eficiencia.

Ante la crisis de participación y confianza en las instituciones políticas que los diagnósticos sociales muestran, las instituciones como el Consejo de Europa (CMCE, 2001), la OCDE (2001) o el PNUD (2002) abren nuevas puertas para entender dicha crisis como un proceso de cambio en el que la ciudadanía demanda nuevas formas de implicación política, lo que incentiva a las Administraciones a implementar nuevas formas de relación y participación. Estos cambios se tendrían que reflejar según el Informe del Comité de Ministros del Consejo de Europa (2001) en los siguientes puntos:

- 1) Nuevos instrumentos que vinculen la participación a procesos de toma de decisiones.
- 2) Instrumentos que implementen formas más flexibles de participación.

3) Instrumentos que incluyan a la ciudadanía no organizada.

En este sentido podemos dibujar la evolución de la participación ciudadana en el ámbito local siguiendo tres fases a lo largo de los últimos veinte años. Vamos a tomar como ejemplo la evolución en España, aunque en términos generales es compartida por los países de la UE. En el cuadro 1 reflejamos gráficamente los mecanismos de participación de forma general, pues las distintas fases e instrumentos propios de cada etapa se solapan, lo que nos muestra el amplio abanico de herramientas e instrumentos disponibles por las Administraciones para implementar procesos participativos:

- 1) En España la transición democrática se tradujo en la extensión de mecanismos de participación ciudadana consultivos y asociativos, mediante Consejos territoriales y sectoriales. En España se consolidarían en la década de los noventa en muchos municipios, mientras que en Europa fueron ya implementados en los años setenta.
- 2) En los primeros años de la década de los noventa en España se introducen mecanismos de co-gestión mediante acuerdos con grupos asociativos locales para gestionar servicios. Por otro lado se ponen en marcha Planes de barrio con la participación activa de la base asociativa en su diseño y ejecución. También se inicia a mediados de los años noventa procesos participativos en torno a las Agendas 21 y los Planes Estratégicos, que si bien hacen un uso desigual de la participación, sí plantean una dimensión más implicativa de la ciudadanía en diagnósticos urbanos, a partir tanto de la ciudadanía organizada y como la no organizada.
- 3) Hacia finales de los noventa y principios del nuevo siglo emergen en España y en Europa nuevos instrumentos de participación de base individual y vinculados a procesos deliberativos. En España serán principalmente Jurados Ciudadanos en el País Vasco y Cataluña y Presupuestos Participativos, sobre todo, en Andalucía. En el Reino Unido y Alemania se llevan a cabo Jurados Ciudadanos y Planes integrales de Barrio con un fuerte impacto de la participación ciudadana.

**Cuadro 1. Mecanismos de Participación en España.**

	<b>De tipo Sectorial</b>	<b>De tipo Territorial</b>	<b>Ámbito ciudad</b>
<b>Mecanismos participativos de base asociativa</b>	Consejos Sectoriales Co-gestión de servicios y Centros Cívicos	Consejos de barrio o distrito	
<b>Mecanismos participativos de base mixta</b>	Agendas 21	Planes integrales de barrio	Planes estratégicos
<b>Mecanismos participativos de base individual</b>	Jurados ciudadanos		Presupuestos Participativos

Fuente: Font (2001).

La importancia que adquieren los procesos participativos a finales de la década de los noventa viene respaldada por las reformas legislativas<sup>1</sup>, que reflejan el creciente incremento del discurso participativo en el ámbito local. Su importancia se puede ver bien en el incremento del presupuesto de las Administraciones locales destinado a la participación ciudadana entre los Ayuntamientos españoles, que desde 1998 hasta el año 2001 aumenta cerca del 25% (FEMP, 2001).

Se puede hablar así de una especie de “nuevo espíritu” de la participación que en mayor o en menor grado está provocando la puesta en marcha de novedosas iniciativas que tienen como objetivo consolidar la participación de la ciudadanía en el diseño de las soluciones administrativas. En España podemos hablar de los Jurados Ciudadanos en el País Vasco y Cataluña, de los Presupuestos Participativos en Andalucía o de innovadoras formas de participación en municipios como Alcobendas en Madrid, mediante la obligatoriedad de adjuntar a todos los proyectos municipales una Memoria participativa en la que se defina siempre el plan de participación de cada uno de los proyectos, sea urbanístico o de servicios. La cuestión que resaltamos es la importancia que se atribuye a la participación, superando en muchos casos los límites de los mecanismos tradicionales, fundamentalmente informativos y consultivos, hacia un nuevo escenario más implicativo y democrático.

<sup>1</sup> Nos referimos principalmente a la 2000 Local Government Act impulsada por la Administración británica, a la Ley de democracia de proximidad promulgada por la Asamblea francesa en el año 2002, a la Ley de Medidas para la Modernización de los Gobiernos Locales en el 2003 en España. Tanto en Holanda (2002) como en Alemania (años noventa) se plantearon reformas legislativas similares.

Podríamos decir que los nuevos instrumentos de participación se dirigen a crear las condiciones institucionales necesarias para que la ciudadanía pueda informarse, discutir y participar en un proceso de toma de decisiones, dando los tiempos y las secuencias necesarias para que un amplio abanico de población, con perfiles y habilidades distintas, pueda participar sobre el diseño de las políticas públicas. A su vez esta nueva visión de la participación que recorre Europa plantea una acción pública distinta que tiene en cuenta un escenario complejo, la multiplicación de relaciones entre las Administraciones y los agentes sociales y económicos, la interdependencia de los problemas, la pluralidad irreductible de la ciudadanía, la emergencia de un espacio público, así como la necesaria articulación de la Administración en su largo proceso de modernización con la ciudadanía desde un punto de vista implicativo y deliberativo, no tan sólo como usuaria, sino también como ciudadanía activa.

A diferencia de los mecanismos de participación tradicionales, los nuevos mecanismos impulsados desde finales de los años noventa reúnen algunas características similares que nos van a permitir abordar la problemática de la acción pública desde un nuevo escenario, la cual progresivamente parece incorporarse como modelo de participación ciudadana en el ámbito local:

- 1) Son mecanismos orientados a un tipo de participación que no privilegian las asociaciones, es decir, por un lado están orientados a toda la ciudadanía organizada o no organizada y, por el otro, abordan los problemas de forma general y no a partir de los intereses corporativos de los distintos grupos. Todo ello presupone una acción pública abierta y transparente, en el que prima la argumentación y en algunos casos, como en los Presupuestos Participativos, criterios de justicia social.
- 2) Son mecanismos en los que se protege un espacio de diálogo y comunicación, con el necesario espacio y tiempo reservado a la información previa, la discusión y la toma de decisiones. Eso significa que hay una expresa regulación institucional para proteger dichos espacios y permitir un diálogo amplio sobre los asuntos que afectan al conjunto de la ciudadanía.

- 3) Son mecanismos vinculados a un proceso de toma de decisiones, por tanto, dirigidos a priorizar políticas y no a tomar posiciones sobre políticas, más allá de que ninguno de ellos sea expresamente vinculante. En última instancia estos mecanismos descansan en la relación positiva que se establezca entre la participación y la influencia de los procesos en las políticas públicas.
- 4) Los mecanismos presuponen un proceso de toma de decisiones sobre asuntos que afectan al conjunto por igual, lo cual provoca la creación y distinción de un espacio en el que se parte de la discusión de un interés general y no de la negociación entre intereses particulares. Esto implica una distinción entre un espacio público no estatal y el espacio privado, convirtiéndose en cuestión a tratar aquél y no éste.

## **2. Un panorama de los mecanismos de participación en Europa.**

Los nuevos mecanismos, con relación al empleo por parte de las Administraciones de los mecanismos informativos y consultivos, no son mayoritarios, sin embargo su nueva incorporación desde hace menos de cinco años, así como su configuración y adecuación a los cambios sociales (constatado por la OCDE o el Consejo de Europa) abre nuevas posibilidades para enfrentar los desafíos que tanto política, administrativa y socialmente experimentan las sociedades contemporáneas, a partir del protagonismo de la ciudadanía en la trama pública.

A continuación señalamos una tipología de mecanismos de participación que en mayor o en menor grado son utilizados a día de hoy por las distintas Administraciones locales, distinguiendo mecanismos informativos, consultivos (tradicionales e innovadores) y de participación activa (deliberativos e implicativos). En el tercer cuadro volvemos a ver los mismos mecanismos de acuerdo al sujeto de la participación que presuponen.

**Cuadro 2. Mecanismos de participación ciudadana I.**

<b>Mecanismos informativos</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revistas, propaganda, documentos oficiales.</li> <li>• Oficina de atención al ciudadano.</li> <li>• Uso de web institucional.</li> </ul>
<b>Mecanismos consultivos</b>	<b>Tradicionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuestas.</li> <li>• Consejos Consultivos.</li> </ul>
	<b>Innovadores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Internet interactiva.</li> <li>• Planificación urbana.</li> <li>• Referéndum.</li> <li>• Paneles ciudadanos.</li> </ul>
<b>Mecanismos de participación activa</b>	<b>Deliberativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jurados ciudadanos.</li> <li>• Conferencias de consenso.</li> <li>• Encuestas deliberativas.</li> </ul>
	<b>Implicativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planes integrales de barrios.</li> <li>• Co-gestión de servicios municipales.</li> <li>• Presupuestos Participativos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 3. Mecanismos de participación ciudadana II.**

	<b>Informativos</b>	<b>Consultivos</b>	<b>Participación Activa</b>
<b>Mecanismos participativos de base asociativa</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos Consultivos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Co-gestión de servicios municipales.</li> </ul>
<b>Mecanismos participativos de base mixta</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificación urbana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planes integrales de barrios.</li> </ul>
<b>Mecanismos participativos de base individual</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revistas, propaganda, documentos oficiales.</li> <li>• Uso de web institucional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuestas.</li> <li>• Paneles ciudadanos.</li> <li>• Internet interactiva.</li> <li>• Referéndum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuestos Participativos.</li> <li>• Jurados ciudadanos.</li> <li>• Conferencias de consenso.</li> <li>• Encuestas deliberativas.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Para dar una idea aproximada de su implementación contamos con las investigaciones realizadas por el Gobierno Británico respecto al grado de implementación de los diversos instrumentos entre 1998 y 2001 (tabla 1). La aplicación de nuevos y tradicionales instrumentos en el Reino unido viene marcado por la reforma legislativa emprendida en el 2000, no obstante las conclusiones generales reflejan prácticas y tendencias similares en los países del continente europeo. Para el caso de España se puede consultar el estudio realizado por Joan Font (2001) sobre la aplicación de instrumentos de participación en los

municipios en España. Como podemos ver en la tabla 1 la mayoría de las Administraciones locales británicas implementan instrumentos de información y consulta, en mucho mayor grado que los instrumentos deliberativos. Práctica que no difiere mucho de la tendencia continental. Sin embargo hay que notar que desde 1998 el incremento relativo del empleo de los nuevos instrumentos de participación crece considerablemente, al igual que Milner (2003) cerciora para los municipios franceses.

**Tabla 1. Aplicación mecanismos de participación en los municipios en R.U. (1998-2001)<sup>2</sup>.**

		<b>1998</b>	<b>2001</b>	<b>Incremento 1998-2001</b>
<b>Mecanismos consultivos tradicionales</b>	<b>Encuentros públicos</b>	84%	78%	-7.1%
	<b>Consulta de documentos</b>	85%	84%	-1.1%
<b>Mecanismos consultivos orientados al cliente</b>	<b>Encuestas</b>	88%	92%	+4.5%
	<b>Programas de Quejas y sugerencias</b>	92%	86%	-6.5%
<b>Mecanismos consultivos innovadores</b>	<b>Grupos Focales</b>	47%	81%	+72.3%
	<b>Paneles ciudadanos</b>	17%	71%	+317%
	<b>Consejos de barrio</b>	45%	64%	+42%
	<b>Internet interactiva</b>	24%	52%	+116%
	<b>Referéndum</b>	5%	10%	+100%
<b>Mecanismos Deliberativos</b>	<b>Jurados ciudadanos</b>	5%	6%	+20%
	<b>Análisis de necesidades y de futuro</b>	43%	58%	+34.8%

Fuente: Office of Deputy Primer Minister, 2002.

La situación experimentada en el Reino Unido bien puede ser semejante a la de muchos de los países europeos. En la mayoría de los casos se han implementado nuevos instrumentos encaminados a facilitar la participación directa de la ciudadanía, al tiempo que se ha extendido el uso de mecanismos consultivos. En este sentido la Ley de febrero del año 2002 (Ley de “democracia de proximidad”) promulgada por la Asamblea Nacional francesa es muy relevante, al instaurar Consejos de barrio en todas las ciudades mayores de 80 mil habitantes. Son Consejos consultivos que, sin embargo, han reorientado las políticas

<sup>2</sup> La encuesta realizada por la ODPM fue postal con un grado de respuesta del 55% con relación al conjunto de los municipios británicos, lo que significa que respondieron 216 autoridades locales (ODPM, 2002).

públicas hacia la búsqueda de una nueva relación política con la ciudadanía en el ámbito local. En otros municipios franceses, como en Grenoble o Lille, se han experimentado nuevas formas de participación con Consejos ciudadanos abiertos tanto a la participación asociativa como a la participación de la ciudadanía no organizada, pudiendo debatir cuestiones vertebrales del municipio (Edwards y Hupe, 2000). En Alemania desde 1999 se puso en marcha un programa destinado a revitalizar barrios en riesgo de exclusión, que a día de hoy afecta a más de 170 ciudades, poniendo en marcha instrumentos de participación que facilitarían la incorporación directa de la ciudadanía en la definición de los programas diseñados a tal efecto, mediante, por ejemplo, Jurados Ciudadanos (Sintomer y Koehl, 2002). En España una decena de municipios han puesto en marcha recientemente los Presupuestos Participativos dirigidos a incorporar a la ciudadanía directamente en la gestión pública mediante la deliberación y la priorización de una parte del gasto público (Ganuza y Álvarez, 2003).

Los nuevos instrumentos dibujan un escenario público diferente. Primero a causa de la búsqueda y delimitación de un espacio público para tratar los problemas, lo cual atribuye a los arreglos institucionales un carácter general que da un paso hacia delante con relación a una acción pública corporativa, fragmentada por sectores y temas. Esto permite abordar las cuestiones como si fueran cuestiones generales, dificultando una acción clientelar y forzando la argumentación pública de los intereses particulares. De esta manera, mediante los espacios institucionales diseñados por estos mecanismos, se refuerza la consideración de los problemas desde una perspectiva general en la que cada participante siempre tiene que contar con la referencia del otro en la toma de decisiones, bien mediante la argumentación y la priorización subsiguiente, bien mediante la instauración de un marco de igualdad que atribuye a todos la palabra y su uso, estableciendo las condiciones técnicas necesarias para facilitar el uso extendido de la palabra y la priorización de las acciones consideradas mejor por parte de todos. Para ello, en segundo lugar, los nuevos instrumentos presuponen una organización específica en la que se facilita la participación de todos mediante técnicas apropiadas, pero fundamentalmente a partir de la generación de un nuevo espacio institucional que protege la participación de todos. Un espacio previamente regulado que diferencia un espacio público, dotado de reglas conocidas por los participantes, y que permite la concurrencia de la ciudadanía en la formación de la voluntad política de una forma activa.

Son espacios abiertos a la participación de la ciudadanía no organizada, lo que en un contexto en el que la participación asociativa es incapaz de canalizar por sí sola las expresiones ciudadanas, dibujan un nuevo sujeto de la participación que, por otro lado, presupone aquellos elementos que el Consejo de Europa dibujaba: medidas flexibles de participación y vinculación a los diseños de políticas públicas. De alguna manera asistimos a un modo de acción pública distinta, ya observado en los movimientos sociales, en las grandes concentraciones ciudadanas, que descansa en una acción coordinada de manera flexible mediante las nuevas tecnologías e intereses comunes. La apertura de la Administración a un tipo de acción pública que presupone esa flexibilidad, a la vez que la incorporación de toda la ciudadanía y la discusión de cuestiones generales de los municipios, abre así el horizonte de las Administraciones locales hacia nuevos desafíos.

### **3. Una descripción de nuevos instrumentos de participación ciudadana: diseño e implicaciones.**

A continuación vamos a describir cuatro de los instrumentos de participación más innovadores con el objeto de mostrar su funcionamiento y diseño en términos generales. Dos de ellos no se aplican directamente sobre el ámbito municipal, lo que nos habla también de las posibilidades que existe de plantear procesos participativos a escalas mayores.

#### **1) Encuestas deliberativas.**

Origen: EE.UU y Reino Unido (1994). Son empleadas a escala nacional principalmente.

Descripción: se selecciona aleatoriamente una muestra nacional de unas 300 personas. Durante unos pocos días se reúnen y se implican en un proceso de discusión acerca de temas de relevancia política. Durante el proceso, los participantes discuten en pequeños grupos y tienen la posibilidad de escuchar y preguntar a expertos en el tema y a representantes políticos. Habitualmente es retransmitido por la TV nacional, lo que permite que la ciudadanía pueda seguir las deliberaciones de los participantes.

Antes de empezar y después del proceso los participantes rellenan una encuesta. Con ello se puede ver si el proceso ha hecho modificar las opiniones originales. El resultado final de la encuesta se entrega y distribuye a las administraciones de los diferentes niveles territoriales. El objetivo final es permitir que un microcosmos del país realice recomendaciones después de implicarse en un proceso deliberativo. La obra de Fishkin (1996) ha tratado ampliamente los aspectos de la democracia deliberativa asociada al empleo de nuevos instrumentos de participación como las encuestas deliberativas.

### Ejemplos<sup>3</sup>:

#### a) Manchester, 1994 (R.U)

Ciudadanos seleccionados (300) para discutir sobre el incremento de la criminalidad en el Reino Unido. La pregunta a responder era la siguiente: “El incremento del crimen: ¿qué podemos hacer a ese respecto?”. El 38% de los participantes respondieron finalmente que era necesario enviar más condenados a prisión, lo que contrasta con el 57% que afirmaba lo mismo en una encuesta paralela a nivel nacional. Las conclusiones sacadas fueron que si la ciudadanía estuviera bien informada y estuvieran motivados políticamente el dato relevante sería el primero, es decir, el 38%, más que el 57%, estaría de acuerdo con esa medida, contemplándose por el resto otras medidas alternativas.

#### b) Austin, 1996 (Texas, EE.UU)

Llamado Convención Nacional (NIC), se centró sobre tres aspectos: 1) política internacional de EE.UU, política económica y el papel jugado por la familia estadounidense. Fueron seleccionadas 600 personas, aunque el 25% (141) rechazaron tomar parte del proceso. Los participantes (459) fueron entrevistados sobre los tres temas y se les dio material relacionado a ellos con antelación al encuentro del NIC durante un fin de semana. Durante el proceso se discutió en pequeños grupos los tres temas y tuvieron la oportunidad de preguntar a representantes de los dos partidos mayoritarios (demócratas y republicanos). El NIC fue retransmitido por la CBS, cadena de TV nacional. Al final del proceso el 19% de los participantes habían cambiado sus respuestas previas.

---

<sup>3</sup> (Fishkin y Luskin, 2000)

## 2) Conferencias de consenso.

Origen: Dinamarca (1987). Desde 1987 en Dinamarca se han celebrado más de 25 Conferencias de consenso. Posteriormente se han organizado conferencias de consenso en el Reino Unido, Holanda, Finlandia o EE.UU.

Descripción: son foros deliberativos con un reducido grupo de ciudadanos que discuten habitualmente sobre cuestiones científicas y tecnológicas con una relevancia política y social destacable. Se produce una selección de unos 15 participantes, que previamente han respondido un anuncio en los periódicos (aunque, por ejemplo, en las Conferencias en EE.UU los participantes fueron seleccionados aleatoriamente). Los participantes se encuentran tres veces a lo largo del proceso en tres fines de semana. Durante los dos primeros los participantes discuten aspectos generales relacionados a los temas de la Conferencia y establecen preguntas que serán respondidas y vueltas a discutir en el tercer y último encuentro, que es ya un foro público. En este foro público los participantes tienen la oportunidad de escuchar y preguntar a expertos, académicos y representantes de grupos de intereses. Después de un proceso de deliberación, los participantes, llevados por un moderador, son empujados a alcanzar un consenso. El informe resultante es ampliamente publicitado en los medios de comunicación, a la vez que se entrega al Parlamento.

Ejemplo: Noruega, 1996 (OCDE, 2001)

Conferencia de consenso sobre la modificación genética de los alimentos. Una vez puesto los objetivos perseguidos (discutir sobre la alteración genética de los alimentos), se pone un anuncio en el periódico. De las 400 personas que se ponen en contacto son elegidas 16, siguiendo unos criterios previamente fijados. A continuación se realiza un seminario durante dos fines de semana con las 16 personas, donde se preparan cuestiones para los expertos y es guiado por un facilitador. A continuación se seleccionan 60 expertos, de los cuales se eligen 15 siguiendo criterios previamente fijados. Los expertos finalmente seleccionados se preparan de acuerdo también a las preguntas elaboradas por los participantes. La

conferencia tiene lugar finalmente durante 4 días. En el primero de ellos cada experto tiene 20 minutos para hablar. El segundo día se dedica a seguir discutiendo con nuevas preguntas de los participantes o la audiencia. Durante el tercer y cuarto día los participantes (16) trabajan en su informe, presentándolo finalmente a la Conferencia. Los resultados son ampliamente publicitados por la TV y los periódicos.

### 3) **Los jurados ciudadanos** (Consejos ciudadanos).

Origen: Alemania y EE.UU en los años setenta. Su extensión, no obstante, se realiza a mediados de los años noventa, por ejemplo, en el Reino Unido, España, Australia. En el Reino Unido se iniciaron en 1996 y hasta ahora cerca de 100 jurados ciudadanos fueron implementados.

Descripción: una pequeña muestra de participantes son seleccionados aleatoriamente (15-30). Ellos asisten a una sesión plenaria donde los expertos, interesados en la temática a debatir y grupos de intereses muestran sus puntos de vista. Los participantes pueden entrar a discutir y deliberar en pequeños grupos. Una vez se han explorado los temas y las alternativas los participantes realizan recomendaciones. Los temas discutidos suelen ser temas de alta relevancia política y persiguen mejorar y legitimar el proceso tradicional de toma de decisiones. Los temas tratados son muy amplios incluyendo temas territoriales, urbanos, medioambientales, de salud o agricultura. Además puede tener como objetivo una dimensión local, regional o estatal.

En España los jurados ciudadanos han sido principalmente implementados por autoridades locales en el País Vasco y Cataluña. En la mayoría de los casos han tratado temas urbanísticos y no cuestiones políticamente controvertidas, aunque en el ejemplo que adjuntamos vemos como se pueden abordar cuestiones controvertidas política y socialmente. El grado de rechazo a participar en ellos es relativamente bajo en las experiencias españolas, entre un 1% y un 10%, lo cual presume una alta receptividad a los mismos (Subirats, 2004: 42). En los jurados ciudadanos de Berlín, por ejemplo, el grado de rechazo para participar alcanzó el 80% (Sintomer y Koehl, 2002: 34).

A diferencia de los dos mecanismos anteriores, el jurado ciudadano habitualmente se implementa teniendo como referencia una escala local. Su objetivo, en este sentido, no es simplemente comunicar una deliberación de acuerdo a la implicación de actores ciudadanos, aunque no tiene naturaleza vinculante. Más bien persigue priorizar una actuación pública. Por eso con los jurados ciudadanos es más sensible el grado de efectividad existente entre la priorización surgida del proceso y su aplicación ejecutiva. Font et al. (2000) realiza una evaluación de 12 jurados ciudadanos realizados en España, habiendo finalizado nueve de ellos con una clara vinculación al diseño de programas o actuaciones públicas en los siguientes años. Tres de ellos fueron sustituidos posteriormente por Planes estratégicos.

Ejemplo: Reino Unido, 2003 (Curtain, 2003).

La Agencia Alimentaria británica (Food Standard Agency) realizó un jurado ciudadano con el objetivo de considerar si los productos transgénicos podían ser comprados libremente en el país. Durante tres días los ciudadanos seleccionados aleatoriamente pudieron escuchar a diferentes grupos de intereses, a favor y en contra, además de expertos. Al final del proceso la mayoría decidió que se pudieran comprar productos transgénicos, aunque una importante minoría (6 de 15) estaba en desacuerdo. El dictamen del jurado ciudadano acompañó su decisión con medidas a realizar como una continua información a la ciudadanía sobre investigaciones ulteriores de los productos transgénicos y un efectivo etiquetado de los productos que incorporaran elementos transgénicos que identificara fácilmente a los mismos.

#### 4) **Presupuestos Participativos<sup>4</sup>**

Origen: Brasil (1989). Durante los años noventa se extiende por Brasil, donde cerca de 150 municipios realizan la gestión local mediante los Presupuestos Participativos en el 2003. A finales de los noventa traspasa las fronteras brasileñas hacia países latinoamericanos (sobre todo Ecuador y Perú, pero también Colombia o Argentina). Finalmente a partir del 2000 se empieza a implementar en algunos municipios en Europa (sobre todo España, Italia, Francia y Alemania).

---

<sup>4</sup> Para obtener una visión panorámica de los Presupuestos Participativos en España y Europa se puede consultar: Ganuza y Álvarez, 2003; Sintomer, 2004.

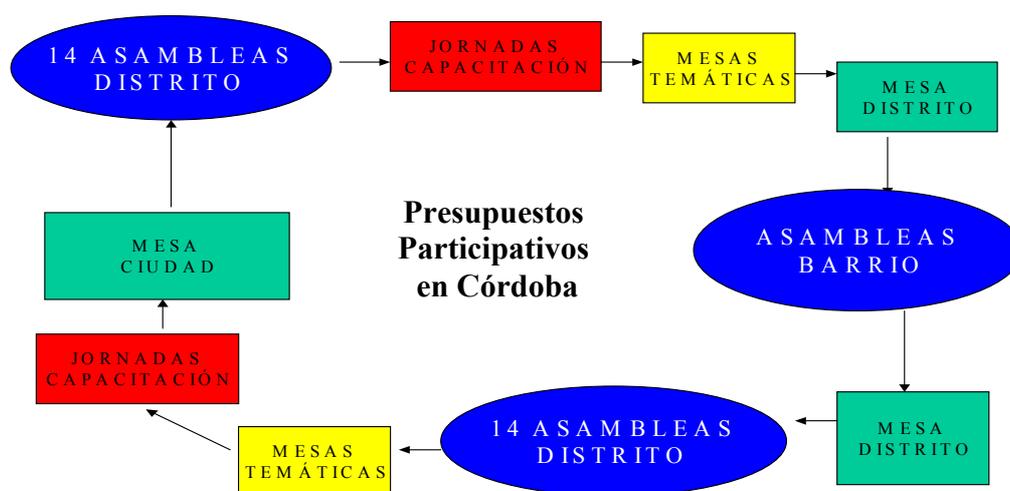
Descripción: es el mecanismo más ambicioso, empleando una dimensión extensiva de la participación ciudadana. El objetivo que se persigue es implicar a la ciudadanía en un proceso de toma de decisiones vinculado a la gestión de la Administración. No se hace selección previa, sino que se invita al conjunto de la población a participar en las Asambleas de forma voluntaria. Normalmente se hacen tres fases a lo largo de aproximadamente 6-8 meses. La primera fase se dirige a presentar el proceso, rendir cuentas de las decisiones adoptadas en el año anterior y fijar las reglas internas participativamente; la segunda fase se dirige a recoger mediante deliberación en Asambleas públicas las propuestas ciudadanas; y la tercera fase se dirige a priorizar y tomar la decisión final para presentar una propuesta conjunta a la Administración.

Como los anteriores instrumentos la cuestión de la representatividad está a debate, aunque los objetivos del Presupuesto Participativo no persiguen tanto la representatividad como la deliberación, pero aún así es el instrumento con el que participan por ejemplo más mujeres y personas no asociadas. Por otro lado, la crítica general más importante se dirige a constatar la dificultad de articular el interés general y los intereses particulares, pudiéndose en algunos casos entender que se priman los intereses particulares. Sin embargo los Presupuestos Participativos en los diferentes municipios donde se implementan definen previamente unos criterios de justicia social que permiten vincular lo particular y lo general de acuerdo a un horizonte de justicia distributiva. Esto además aporta el mayor potencial del proceso al realizarse una regulación del espacio público que iguala las oportunidades de influir en la toma de decisiones política. El proceso, de cualquier forma, es complejo y requiere una importante implicación de la Administración

Ejemplo: Córdoba.

En el gráfico siguiente podemos dar cuenta del proceso de los Presupuestos Participativos en la ciudad de Córdoba. En primer lugar se realizan las Asambleas de distrito en las que el gobierno presenta las propuestas del año anterior e informa del proceso del año en curso. Ahí se eligen vecinos llamados en Córdoba “agentes” (alrededor de 80 personas), que coordinaran las Asambleas posteriores, además de discutir el autorreglamento del proceso. Esta discusión tiene lugar en las Jornadas de capacitación, en las que el Ayuntamiento informa a los “agentes” del Presupuesto municipal en general, además de sus competencias, para luego discutir las reglas internas del proceso que regularan la actuación de los vecinos, las Asambleas y los criterios mediante los cuales se guiará la toma de decisiones. A continuación

se realizan las Mesas Temáticas con las que el Ayuntamiento informa a las asociaciones del presupuesto municipal que se va a debatir en las Asambleas. La segunda fase de los Presupuestos Participativos se inicia con la Mesa de distrito, en la que las asociaciones de un distrito más los “agentes” elegidos en ese distrito acuerdan el número de Asambleas de barrio a realizar. Una vez se determinan, su realización es coordinada por los “agentes”. La ciudadanía propone y al final prioriza una lista de propuestas. Al terminar las Asambleas se reúne de nuevo la Mesa de Distrito con el objetivo de aplicar los criterios previamente debatidos en las jornadas de capacitación sobre las propuestas de los distintos barrios. El resultado es una lista única de prioridades para el conjunto del distrito. La tercera fase empieza con otra Asamblea de distrito en la que los “agentes” y asociaciones presentan el trabajo de priorización. Se eligen además dos “representantes” que formarán parte de la Mesa de ciudad. Al acabar estas Asambleas el Ayuntamiento convoca las Mesas Temáticas para informar sobre la viabilidad de las propuestas (tanto técnica, como legal y financieramente). Se realizan otras jornadas de capacitación con el objeto de recordar el autorreglamento y los criterios de justicia distributiva decididos con anterioridad, para convocar la Mesa de Ciudad finalmente. En ella los “representantes” elegidos en las segundas Asambleas de distrito aplican los criterios al conjunto de las propuestas de la ciudad, obteniéndose como resultado una lista única de prioridades, la cual es entregada al equipo de gobierno poco después. En general en Córdoba se realizan aproximadamente 70 Asambleas anuales, participa cerca del 1% de la población y se discute sobre un 5% del presupuesto municipal.



#### **4. Conclusiones.**

Uno de los mayores problemas con los que se enfrentan las Administraciones públicas es su desarrollo en un escenario social en el que no pueden acudir a argumentos de autoridad tradicionales. Desde la sociología se abraza ya desde hace tiempo (desde Habermas a Giddens, pasando por Bruno Latour o Ulrich Beck) un cambio social de indudable carga práctica para las organizaciones públicas. Esto dibuja una Administración diferente, abierta, transparente y en diálogo continuo con la sociedad. La importancia que adquiere la participación ciudadana para las administraciones cerciora esta inclinación, en una especie de nueva reconfiguración en la que la ciudadanía adopta un protagonismo más relevante. El futuro de la Administración puede que tenga necesariamente que incorporar todos los valores de eficiencia para sobrevivir, sin embargo tendrá que hacerse acompañar de la participación, pues de otra manera los obstáculos al progreso y desarrollo de las organizaciones públicas va a ser elevado (Denhardt, 1999). No es ciertamente baladí que un informe de la OCDE (2001) ya apunte la necesidad de incorporar la participación como un coste necesario en la buena gestión pública. Si añadimos la necesidad que las instituciones públicas tienen para incrementar los niveles de legitimación con los que cuentan en la sociedad, se configura un contexto muy inclinado a incorporar la participación y explorar nuevos caminos de relación con la sociedad. Los límites a los que estará sujeto serán, como no puede ser de otra manera, muy variados. No obstante, habrá que considerar la propia historia de la participación que en Europa se ha labrado en torno a modelos eminentemente consultivos y que ahora tímidamente parecen inclinarse por procesos con una participación activa. La aparición de mecanismos de participación el último lustro vinculados a los procesos de toma de decisiones en distintos países europeos no son sólo coincidencias, nos hablan de una demanda pública. En cierta manera puede constatar un diagnóstico que el CMCE (2001) convierte en punto de referencia en los cambios de las organizaciones públicas. La ciudadanía participa si entiende que la participación persigue fines claros, si es transparente, por eso si los procesos de participación no dibujan una clara ecuación de la influencia que van a tener en la formación pública de la voluntad política, difícilmente podrán tener continuidad. El declive de la participación, la desconfianza hacia las instituciones políticas y públicas, en este sentido no apunta hacia las instituciones democráticas, sino hacia su forma de operar. Esto significa, como decía el informe de la OCDE (2001), incorporar los costes de la participación como costes naturales de la eficiencia, porque en realidad no se trata sólo de

participar, sino crear las tramas institucionales necesarias para que sea posible la participación, lo que siempre va a requerir costes de organización y recursos. En el cuadro resumen final aportamos una comparación entre los cuatro instrumentos de participación descritos, desde este punto de vista.

### RESUMEN DE LOS INSTRUMENTOS DE INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA.

<b>Instrumento</b>	<b>Participantes</b>	<b>Costes</b>	<b>Proceso de selección participantes</b>	<b>Vinculaciones con Proceso político</b>	<b>Ventajas</b>	<b>Inconvenientes</b>
<b>Encuestas deliberativas</b>	250-600	Alto	Muestra aleatoria de ciudadanos	No está vinculado a ningún proceso político, pero puede influir en la opinión pública.	- Muchos ciudadanos pueden estar implicados. - Frecuentemente televisados los debates, con lo que permite alcanzar una amplia audiencia. - No hace falta alcanzar consenso, lo que permite considerar bien la diversidad.	Hay menos grados de deliberación y menos grados de información que en otros instrumentos.
<b>Conferencias de consenso</b>	10-16 (más una audiencia de unos 300)	Alto	1) Ciudadanos que responden a anuncios 2) Muestra aleatoria.	Por ejemplo, en Dinamarca está vinculado al Comité de investigación del Parlamento.	- Los ciudadanos pueden tomar parte de discusiones que exigen altos conocimientos. - Bien publicitado estimula la discusión pública.	- Sólo un pequeño número de ciudadanos participan (poca representatividad) - El papel jugado aquí por los expertos es más acentuado, lo que puede disminuir el papel de la ciudadanía.
<b>Jurados ciudadanos</b>	15-30	Medio-bajo	Muestra aleatoria	1) Iniciativa de la Administración 2) No vinculado a ningún ámbito administrativo (EE.UU) 3) Al finalizar se exige una respuesta de las autoridades políticas (U.K)	- Tratan un amplio abanico de temas a nivel local, regional y estatal. - Gran implicación y educación cívica de los que participan	Pequeño número de participantes, aunque más representativo que las conferencias de consenso.
<b>Presupuestos Participativos</b>	Entre el 1% y 2% de la población (40.000 en Porto Alegre; 3.000 en Córdoba; 400 en Puente Genil)	Alto: reorganización de recursos y organización de la Administración	Participación voluntaria	No es vinculante, pero al ser una iniciativa de la Administración está íntimamente vinculado a las decisiones públicas del ejecutivo.	- Participan muchos ciudadanos y hay un alto grado de implicación en los procesos públicos. - Gran implicación y educación cívica de los que participan.	- Es un instrumento que requiere una gran implicación de la Administración y los representantes políticos. Hay mucha participación, pero no se rige por principios representativos.

Fuente: elaboración propia.

## **Bibliografía citada.**

**Curtain**, 2003, “How citizens can take part in developing and implementing public policy” en Canberra Bulletin of Public Administration, june 2003.

**Comité de Ministros del Consejo de Europa (CMCE)** (2001), Recomendación e informe explicativo: “La participación de los ciudadanos en la vida pública local”, ed. Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autnòmics i Locals, 2002. (puede consultarse en [www.pisunyer.org](http://www.pisunyer.org))

**Denhardt, R.B** (1999), “The future of public administration”, en Public Administration and Management Journal, vol 4 (2), pp279-292.

**Edwards, A y Hupe, P** (2000) “France: a strong state towards a stronger local democracy?” En Daemen, H y Schaap, L (2000) Citizen and city. Developments in fifteen local democracies in Europe, ed. Delft, Eburon (pp129-144)

**FEMP** (2001), La participación ciudadana en los Ayuntamientos, en [www.femp.es](http://www.femp.es).

**Fishkin, J.S** (1996), Democracia y deliberación, ed. Ariel, Barcelona.

**Fishkin, J.S y Luskin, R.C** (2000) “The quest for deliberative democracy” en Democratic innovation, Saward, M (ed.), Routledge, London.

**Font, J** (2001) Ciudadanos y decisiones públicas, ed. Ariel, Barcelona.

**Ganuzo, E y Álvarez, C** (coords) (2003), Democracia y Presupuestos Participativos, ed. Icaria, Barcelona

**Milner, S.** (2003), “Urban governance and local democracy in France” Political Studies Association Annual Conference, april 2003 ([www.psa.ac.uk/cps](http://www.psa.ac.uk/cps))

**OCDE** (2001), Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy-making, ed. OCDE, París.

**Office of the Deputy Prime Minister** (2002), Public participation in local government – a survey of local authorities, a Research report in [www.odpm.gov.uk](http://www.odpm.gov.uk).

**PNUD** (2002), Informe sobre desarrollo humano: profundizar la democracia en un mundo fragmentado, ed. Mundi-Prensa, Madrid.

**Reichard, Ch.** (2002), “The ‘New Steering Model’ and the citizen” en German Journal of Urban Studies, vol 41 (2).

**Sintomer, Y** (2004) “Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos”. Ponencia presentada en el IX Congreso CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 noviembre del 2004.

**Sintomer, Y. y Koehl, E.** (2002), Les jurys citoyens de Berlin, Centre Marc Bloch-Délégation Interministérielle pour la Ville, Berlín. (<http://server.cmb.hu-berlin.de/publi/index1.html>).