

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIONES LOCALES: UNA VISIÓN PANORÁMICA

Joan Font, Ismael Blanco, Ricard Gomà, Marina Jarque

Tercer Premio

I. Introducción

A pesar de las muchas limitaciones que siguen existiendo, las últimas décadas han contemplado una creciente presencia de mecanismos que permiten la participación ciudadana en la administración pública local. En algunos casos a partir de una estrategia tendente a mejorar la eficacia de la gestión, a incrementar la legitimidad de las instituciones o los gobiernos electos, o bien tratando de responder a una demanda social en este sentido, se han puesto en marcha muy diversos tipos de experiencias, con funcionamientos y resultados muy dispares, que tienen en común el pretender escuchar a los ciudadanos a la hora de definir las políticas públicas de ámbito local.

El objetivo de este trabajo es tratar de hacer un balance de qué han aportado y cuál es el significado y los resultados de este conjunto de mecanismos. Por ello, no podremos dedicarnos a explicar el funcionamiento de cada uno de estos procesos, para lo que remitiremos al lector a otras fuentes, pero si trataremos de examinar en conjunto qué han implicado a partir de 3 criterios: el grado de representatividad de los participantes, su capacidad de legitimar a las instituciones y a las políticas definidas mediante procesos participativos y sus resultados reales (decisiones, costes,...).

El trabajo se basa en multitud de informes realizados a veces por las propias administraciones locales o por consultoras o fundaciones externas, que describen y a veces evalúan estos procesos participativos, así como en trabajos de índole más académica pero con un objetivo similar. Las experiencias tratadas son principalmente europeas (jurados ciudadanos, consejos consultivos municipales, Internet), aunque también se incluyen algunas latinoamericanas (presupuestos participativos) y de otros países.

El análisis se estructura en dos grandes partes. En la primera, se realiza una primera lectura de las dos caras del proceso: se discuten algunos de los motivos por los que la participación ciudadana en la administración pública es hoy mucho más necesaria que hace unas décadas y se realiza una primera mirada panorámica al enriquecimiento del panorama participativo local, apuntando también algunos de sus desencadenantes. Obviamente no pretendemos reproducir aquí todo el debate sobre los problemas y las bondades de la participación ciudadana en la administración pública, sino únicamente aportar algunas reflexiones adicionales para subrayar por qué es hoy mucho más necesaria que hace unas décadas. En la segunda parte abordamos ya el análisis de los instrumentos participativos a partir de los 3 criterios citados, ilustrando los avances y los límites constatables a partir de las experiencias analizadas.

II. El objeto de estudio: mecanismos de participación en las políticas locales

Junio de 1997. En Bristol (Gran Bretaña) una gran diversidad de grupos ciudadanos, algunos previamente existentes y otros creados para la ocasión, estaban debatiendo sobre el futuro de su ciudad, siguiendo un guión de discusión previamente elaborado. Todas las propuestas fueron agrupadas en 6 grandes temas, que después fueron debatidos en asambleas en las que participaron más de 100 personas. Los resultados de estas reuniones aparecieron en una publicación, cuya presentación se aprovechó para organizar a los participantes en grupos operativos encargados de tratar de poner en práctica las propuestas.

En las mismas fechas, en Porto Alegre (Brasil), los ciudadanos estaban discutiendo las prioridades para su presupuesto municipal, tal como llevaban haciendo hacía ya varios años. En

junio concretamente se estaban celebrando 21 asambleas plenarias, 16 de base territorial y 5 sectorial, abiertas a todo el mundo y encargadas de fijar las prioridades presupuestarias que luego serían trasladadas al gobierno municipal y negociadas entre los representantes de las distintas asambleas. Los habitantes del distrito Centro, con mayor presencia de clases medias, decidieron priorizar para aquel año las políticas de vivienda y las culturales, mientras el popular distrito de Lomba Pinheiro asignó la máxima prioridad a políticas sanitarias y de saneamiento básico.

También en ese mismo mes de junio, en Rubí, una ciudad de unos 50.000 habitantes del área metropolitana de Barcelona (España), se estaba desarrollando una experiencia participativa novedosa. Los Consejos ciudadanos iban a reunir a 3 grupos de 25 personas mayores de 16 años seleccionadas al azar, para discutir la utilización que debía darse a un inmenso terreno que quedaba liberado en pleno centro de la ciudad, gracias al traslado del campo de fútbol del equipo local a las afueras. Los 75 participantes escucharon a técnicos muy diversos, a las asociaciones que quisieron intervenir y a los partidos políticos locales y, al final, emitieron sus recomendaciones sobre qué usos concretos dar a este espacio público.

La existencia de experiencias tan diversas en lugares tan alejados cultural y políticamente como los citados es la razón que ha provocado este trabajo. Aunque pueda tratarse todavía de experiencias aisladas, que constituyen más la excepción que la regla, su importancia y su difusión crecen. Tanto en el ámbito político, como en el ciudadano o en el académico, la participación "vende" y adquiere un protagonismo del que careció durante mucho tiempo.

La centralidad de la participación y de la voluntad de escuchar a la ciudadanía en el programa de gobierno del Nuevo Laborismo y la influencia de éste más allá de las fronteras británicas han terminado de dar alas en el mundo político a la cuestión participativa, muy especialmente en el ámbito local. En España habría que retroceder a 1979 para encontrar unos programas de gobierno municipal, en los que la participación tuviera la importancia que ha adquirido en las elecciones municipales de 1999. En el debate público, los mecanismos de consulta ciudadana alcanzan una visibilidad y una cotidianidad que quizás nunca antes tuvieron. Referendums vinculantes (Unión Europea) se alternan con los que pretenden lograr una regeneración del sistema político (Colombia, Portugal, Italia) y con una miríada de consultas similares a nivel local a ambos lados del Atlántico. Todo ello en paralelo a la creciente extensión en el uso de las elecciones primarias (España, México, Argentina, debate en el SPD alemán).

La recuperación del tema en las ciencias sociales no es menos clara. Tras el éxito de conceptos como sociedad civil, "empowerment", tercer sector o calidad de la democracia, la participación ciudadana adquiere un protagonismo absoluto de la mano de la idea de capital social, que desarrolla la obra de Putnam (1993). Como indica el título de su obra, la participación ya no es un discurso cargado de retórica y utopía, sino ante todo la mejor garantía para "hacer funcionar la democracia". Por si el reinado del capital social no fuera lo bastante rotundo, otro concepto con el que mantiene múltiples conexiones, la "confianza", ha sido popularizado más recientemente por la obra de Fukuyama (1995).

Sin duda, es preciso no exagerar. Estamos hablando más de un fenómeno emergente, que de realidades consolidadas que generen unanimidades. Entre los políticos siguen predominando las reticencias hacia la apertura de nuevos espacios participativos, entre la ciudadanía la apatía y la falta de implicación y en el debate académico sigue presente la desconfianza hacia un excesivo protagonismo ciudadano. Pero en todos los ámbitos son indudables los movimientos y las corrientes en el sentido descrito.

Esta realidad de espacios participativos emergentes es especialmente clara en el mundo local. El principal argumento tradicional a favor de la inevitabilidad de la democracia representativa es el de la imposibilidad de la democracia directa a gran escala. Según este razonamiento, la Grecia clásica ofrece un modelo ideal de democracia participativa, que hoy sería irrealizable debido a la existencia de comunidades políticas de mucho mayor tamaño (Dahl y Tufte, 1973). A pesar de los cambios que las nuevas tecnologías puedan introducir en este planteamiento, no hay duda que a corto y medio plazo al menos, una escala de gobierno menor facilita el desarrollo de instrumentos

participativos, en tanto que abre la puerta al diálogo y la interacción cara a cara. Además, la proximidad de los temas a los ciudadanos provoca una mayor disposición por su parte a implicarse y participar (Parry y otros, 1992). Por ello, el gobierno local se ha considerado siempre como el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y se ha convertido realmente en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en esta línea. A pesar de que también a nivel estatal, regional o europeo puedan identificarse instrumentos de diálogo con los ciudadanos o con los interlocutores sociales, la revisión de mecanismos existentes que haremos en esta obra se basará sobre todo en el nivel local y dejará de lado realidades más conocidas y a la vez más alejadas del ciudadano común, como son todo el conjunto de instrumentos corporativos que existen desde el nivel regional hasta el europeo.

Aunque la participación local es el marco temático en que se mueve este trabajo, vamos a centrarnos en un aspecto más concreto: los mecanismos de participación ciudadana en la administración para la elaboración de políticas públicas. Sin duda, la mejora de los canales por los que se transmite la información a la ciudadanía se ha convertido en un logro importante, en tanto que la información se convierte en prerequisite previo para que la participación sea posible. Sin embargo, los boletines municipales, páginas web y restantes instrumentos de información municipal no serán considerados en las siguientes páginas, que se limitarán a aquellos que permitan escuchar la voz de los ciudadanos vinculada a un proceso de toma de decisiones.

La demanda: ¿por qué hay mayor necesidad de participación?

El indudable triunfo de la democracia representativa como conjunto de mecanismos institucionales para la toma de decisiones colectivas se ha producido más por falta de alternativas que por convicción. La paradoja es que la mayor extensión real y la mayor unanimidad en cuanto a la adopción de las formas de gobierno democráticas dentro y fuera de Occidente coincide con un período en que estas instituciones no gozan precisamente de su mejor estado de salud en aquellos países donde más tiempo llevan instaladas: Abstención electoral, crisis de confianza en las instituciones y los partidos, cinismo político, incapacidad de procesar nuevas demandas y conflictos emergentes serían algunos de los síntomas de estos problemas de salud de las instituciones representativas.

En muy buena medida ello se debe a que dichos mecanismos institucionales fueron pensados y concebidos para realidades muy distintas a la actual. La hipótesis que vamos a desarrollar en este apartado es que tanto la sociedad como la política actual poco se asemejan a la de aquellas sociedades en las que y para las que fueron inventados los actuales mecanismos de representación política. Mientras la sociedad y los contenidos de la vida política no paraban de cambiar aceleradamente a lo largo de estos últimos 150 años, las formas y las instituciones políticas han modificado mucho menos su funcionamiento. Y si ello prueba en buena medida la solidez de las mismas, al mismo tiempo ha ido creando un conjunto de desajustes y de insatisfacciones. Por tanto, empezaremos por examinar los cambios que han dado lugar a este desfase entre la realidad socio-política y los mecanismos representativos, para pasar luego a revisar cómo se manifiestan dichos desajustes.

Cerremos los ojos y pensemos en la primera imagen que nos venga a la cabeza de cualquier sociedad europea de mitad del siglo XIX: probablemente veremos multitudes de personas con poco nivel educativo que hacen larguísimas jornadas de trabajo y mujeres que, además, pasan muchísimas horas lavando y cocinando. A no ser que hayan emigrado para encontrar trabajo, es posible que estas personas no hayan salido nunca de su localidad y todo lo que sepan de lo que ocurre fuera de ella provenga de rumores o de algún lejano conocido cuya militancia política o vida asociativa le lleva a la lectura. Si saltamos 150 años en el tiempo es mucho más probable imaginar a jóvenes que salen de un centro educativo de una ciudad más estructurada, a jubilados que pasean por sus calles, a personas a las que menores jornadas de trabajo y la extensión de la radio y la televisión han dado conocimientos (por precarios que sean) sobre lo que ocurre en el otro extremo del mundo.

El mismo salto se produce si pensamos en la política. En el primer caso imaginaríamos un Parlamento, formado exclusivamente por hombres adinerados y educados, que debaten sobre orden público, busca de nuevos mercados para sus productos, de aranceles o quizás de la necesidad de una emergente legislación social. Al trasladarnos a la actualidad (fijándonos, por ejemplo, en el periódico de ayer) nos encontramos dos realidades divergentes. En el ámbito temático el salto ha sido total: el artículo de opinión habla sobre la situación de las mujeres, en un debate de investidura autonómico se discutió sobre la jornada de 35 horas, se habla del nombramiento de un director general de comunicación y de otro de promoción turística de la Comisión Europea, de la obligatoriedad de registrar las huellas dactilares de los bebés o de la regulación de los operadores de cable. Probablemente cualquiera de nuestros parlamentarios del siglo XIX no podría creer que este conjunto de temas constituyeran parte de la agenda política de hoy, de los temas de debate público y de actuación de las administraciones.

Sin embargo, si nos trasladamos en el mismo periódico a cómo se han tomado estas decisiones encontramos unas instituciones que el parlamentario del siglo XIX no reconocería en los detalles (una fotografía de un parlamentario en el estrado en camiseta, otra fotografía de un parlamento regional en la que se ven 4 mujeres y 4 hombres), pero cuyo funcionamiento se asemeja mucho al que él conocía. ¿Sirven esas mismas instituciones para una realidad y una vida política tan diferentes? El universo de quienes tienen derecho al voto ha ido ampliándose sin cesar a lo largo de estos años, pero estos cambios no se han visto traducidos en los mecanismos de toma de decisiones y, en concreto, en los espacios reservados a los ciudadanos que no son profesionales de la política.

El cambio político no ha sido menor. En primer lugar, el ámbito temático de la política ha crecido de forma notable y no deja de hacerlo. Temas que no hace tanto se hubieran considerado fuera del terreno de la intervención pública pasan a formar parte de éste (delitos ambientales, promoción de la igualdad de oportunidades entre géneros, fijación del catálogo de eventos deportivos de interés general), a la vez que aparecen nuevos temas provocados por cambios sociales o tecnológicos (familias monoparentales, regulación de Internet o del uso de las biotecnologías). La política amplía su campo de actuación dando lugar a dos efectos fundamentales: mayor dificultad de canalizar todas las demandas sobre temas tan diversos a través de los instrumentos tradicionales, así como mayor oportunidad y motivación para participar en un ámbito de toma de decisiones colectivas de importancia y relevancia creciente. De unos estados que controlaban una muy pequeña parte de la riqueza nacional, a la situación actual donde llegan a administrar más de la mitad del Producto Interior Bruto en algunos países. Ello supone que los incentivos para la participación ciudadana en los asuntos públicos serán mucho mayores, en tanto que a través de esos mecanismos de decisión colectiva se está decidiendo sobre la mitad del producto del trabajo de cada uno.

Pero al mismo tiempo que la influencia de la política se expande, también se hace más compleja. La propia ampliación temática puede provocar la dificultad (más bien la imposibilidad) de ser capaz de seguir y de estar medianamente informado de todos y cada uno de los debates políticos, así como provocar la sensación de desconcierto, de una vida política que ya no resulta reducible a esquemas ideológicos simples, repleta de temas que crean contradicciones a los clásicos patrones de pensamiento de derecha e izquierda. ¿Es de derechas la regulación de Internet en nombre de la defensa de los valores morales tradicionales o es más de derechas defender la falta de regulación en nombre de la libertad y el rechazo al intervencionismo estatal?; ¿Es de izquierdas el derecho de injerencia humanitaria en nombre de la solidaridad con los débiles y los derechos humanos o es más de izquierdas su rechazo en nombre del pacifismo y el antiimperialismo?. El debate sobre la integración europea ha ilustrado a la perfección estos nuevos problemas que han dividido a partidos de izquierda y derecha, dejando en algunos casos heridas muy traumáticas en la vida interna de los partidos o en su relación con los ciudadanos.

La complejidad no sólo crece por la falta de patrones ideológicos omnicomprensivos, sino por la dificultad de localizar a los responsables de la toma de decisiones. La aparición de nuevos niveles en la administración y el fenómeno en general del gobierno multinivel, dan lugar a una realidad política donde las responsabilidades políticas no son fácilmente atribuibles a un único nivel

de gobierno. ¿A quién recurrir ante un problema ambiental si hay competencias a nivel europeo, estatal, regional y local? ¿Quién va a rendirle cuentas al ciudadano y a quién tiene éste que dirigirse en busca de información o si pretende tratar de influir en la política? La dificultad de localizar a los responsables de las decisiones se complica aún más cuando se trata de decisiones cuyos responsables carecen de responsabilidad política. ¿Cómo buscar responsabilidades a una crisis financiera en Brasil provocada desde una oficina privada de Hong Kong? ¿Cómo criticar políticas monetarias decididas por un Banco Central Europeo políticamente independiente? Como un fenómeno distinto, que tiene también otras raíces pero que comparte la voluntad de despojarse de lastres políticos y de evitar debates públicos sobre su actividad, se blindó políticamente a aquellas instituciones que deben tomar decisiones difíciles y presuntamente poco políticas (Bancos Centrales, Consejo de Seguridad Nuclear), tratando de hacerles ganar independencia respecto al debate político.

En definitiva, la política nos afecta más y más, abarca cada uno de los ámbitos de nuestra vida, pero al mismo tiempo se hace más y más compleja (más actores, más niveles de gobierno, menos esquemas estables) y por tanto difícil de comprender y de seguir. ¿Qué consecuencias tienen todo este conjunto de cambios en la sociedad y en la política?

En los años 60 y 70 se extiende la percepción de que las instituciones representativas son incapaces de responder a las demandas crecientes, generando con ello una crisis de confianza en la ciudadanía. Sin embargo, el estudio más exhaustivo sobre el tema encontró muy pocas evidencias sistemáticas de descontento creciente de los ciudadanos europeos respecto a sus instituciones (Kaase y Newton, 1995). Pero la expansión mundial de los sistemas representativos coincide en los años 90 con una percepción creciente de aburrimiento, escepticismo y cinismo, especialmente marcado en países como Suecia, Japón, Italia o EEUU (Putnam, 1995). La última investigación al respecto apuesta por distinguir entre distintos ámbitos: mientras el apoyo a la democracia como sistema se mantiene en niveles muy elevados, el grado de satisfacción con su funcionamiento y con los políticos es muy variable según el país; y, finalmente, se aprecia una crisis de confianza en las instituciones representativas (parlamentos, partidos), tanto en las viejas como en las nuevas democracias (Norris, 1999). Haya o no crisis de confianza en algunas instituciones, sí existiría en cualquier caso un potencial participativo mucho mayor, el proceso que se ha bautizado como de "movilización cognitiva", consistente en amplios sectores de ciudadanos mucho más informados de lo que lo estuvieron nunca y predispuestos a participar (Inglehart, 1991). Estos "ciudadanos críticos" no aceptan dogmas ni consignas y, a pesar de ser individualistas y carecer de identidades colectivas fuertes, son conscientes y activos. En palabras de Inglehart (1999), la postmodernidad "erosiona el respeto por la autoridad, pero incrementa el apoyo a la democracia".

Aunque entre estos autores no hay respuestas explícitas y convincentes de cómo encajar en este escenario una realidad en la que no encontramos la esperada explosión participativa, sus explicaciones apuntarían a dos líneas complementarias: para unos, estos nuevos ciudadanos ya no estarían dispuestos a participar a través de instrumentos tan jerárquicos, disciplinados y globalizadores como los partidos políticos, pero sí constituyen el capital humano que está dando lugar a otro tipo de organizaciones de funcionamiento más horizontal y con una voluntad de actuación más parcial (movimientos sociales, ONGs, Tercer Sector); para otros, estos ciudadanos están ansiando encontrar sus espacios participativos y el actual desajuste entre realidades y expectativas les hace optar a menudo por la protesta como mecanismo para vehicular dicho descontento (Budge, 1996).

Pero incluso si la demanda de mayor participación existe, hay límites a la participación, que no puede ser extendida de forma indefinida. A continuación abordaremos brevemente las causas de algunas de estas limitaciones, con el fin de completar la comprensión del escenario que es preciso considerar cuando hablemos de instrumentos participativos. Al hablar previamente de los cambios sociales que habrían generado una mayor demanda y predisposición a la participación hemos subrayado la importancia de crecientes niveles educativos y accesibilidad a la información. De forma más implícita, hemos apuntado también el efecto positivo provocado por unas jornadas

laborales más cortas, que liberan tiempo y energías para dedicar a los asuntos públicos. El problema es que el trabajo no es la única competencia que la política debe enfrentar: ésta compite por el tiempo libre de los ciudadanos con actividades de ocio que presentan cada día una oferta más diversificada y atractiva, pero también con la dedicación a la familia, los amigos, los estudios, la religión, las aficiones, etc. Si el ciudadano del siglo XXI cuenta con algunas horas libres más conseguidas gracias a los sindicatos y a los electrodomésticos, la televisión, los viajes, Internet o una necesidad de formación constante constituyen también nuevas alternativas que compiten por ocupar el tiempo y las energías liberadas.

Por tanto, incluso en el escenario más idílico, con ciudadanos muy preparados para participar, políticos muy predispuestos a que lo hicieran y una vida política intensa y estimulante, los recursos que el ciudadano medio podría dedicar a la vida política serían finitos debido al rol crucial que juega un recurso tan limitado como es el tiempo. Todo ello tiene dos grandes consecuencias a retener a la hora de pensar en la viabilidad de cualquier experiencia participativa. En primer lugar, deberemos partir siempre de esta constatación de un tiempo disponible finito y sometido a múltiples presiones, por lo que el necesario consumo del mismo para participar deberá distribuirse como corresponde a un recurso preciado, valioso y a respetar. Además, el hecho de que éste sea limitado provoca que los ciudadanos lo valoren especialmente, por lo que será preciso que los participantes obtengan satisfacciones expresivas o instrumentales de su participación y no se queden con la sensación de haber estado derrochando su tiempo para nada¹.

Podemos esperar que los ciudadanos participen, pero no que vivan para participar. Y, sin embargo, en la realidad vamos a encontrarnos todas las situaciones: desde muchas personas que no participan nunca, hasta otras que parece que sí viven para participar. Esto se deberá a la distribución radicalmente desigual de todos los factores discutidos hasta aquí. Empezando por el final, está muy desigualmente distribuido el tiempo libre disponible, como también lo está la capacidad económica para "comprar tiempo libre" (liberando tiempo a dedicar al hogar, los hijos, los enfermos). Pero aún peor distribuidos están los recursos educativos o la capacidad de acceder y de comprender las informaciones políticas. Y probablemente aún peor repartidos estén el interés, el sentimiento de que uno debe o es capaz de participar, el placer que se obtiene participando y otros sentimientos fundamentales que nos llevan a implicarnos en los asuntos colectivos.

Por supuesto, todos estos recursos mal repartidos no tienen porque coincidir en las mismas personas y grupos. Podemos encontrar parados con mucho tiempo libre, pero que carecen de una gran capacidad de procesar información, de sentimiento de competencia política o de la estabilidad emocional necesaria para implicarse en los asuntos colectivos, del mismo modo que podemos encontrar personas con una fuerte motivación y sentimiento de eficacia política adquiridos en una larga vida asociativa, a pesar de carecer de una amplia educación formal. Pero muy a menudo, muchos de los recursos citados sirven para adquirir otros (el dinero compra tiempo, la educación sirve para adquirir competencia política), por lo que el conjunto de recursos que favorece la participación aparecen estrechamente relacionados y, como resultado, como un conjunto con una muy desigual distribución social.

De esta desigual distribución se deriva uno de los problemas más frecuentemente citados, tanto por teóricos como por practicantes de la participación: la intensidad de la participación va a ser también muy desigual, con grupos de personas muy activas, frente a la absoluta pasividad de otros sectores. Las desigualdades sociales y la experiencia se traducen en desigualdades políticas, con lo que se produce una participación concentrada en sectores muy reducidos, de modo que nos encontraremos con la realidad descrita por tantos cargos políticos locales: "los que participan son poco representativos, son siempre los mismos". ¿Debemos escuchar pues a los participantes cuando sabemos que son socialmente poco representativos? ¿No corremos con ello el riesgo de estar

¹ La importancia de tener en cuenta los costes y beneficios de la participación y, por ello, de los beneficios materiales y sociales de la misma proviene de la obra de Olson (1991). Para una crítica que señala que muchos participantes son activos por el placer o la necesidad psicológica de participar, ver por ejemplo Scholzman y otros (1998).

actuando contra la voluntad de la mayoría silenciosa y pasiva de la sociedad?²

En definitiva, cuando en los próximos apartados analicemos distintas experiencias participativas deberemos tener en cuenta que las energías participativas de los ciudadanos son limitadas y que hay que ser respetuoso con ellas, que cuanto más exijamos de estas energías mayor riesgo podrá existir de una participación poco representativa y que, cualquier esfuerzo deberá tener en consideración los límites de la información habitualmente disponible.

La oferta: ¿Hay realmente más espacios participativos?

La existencia de una mayor demanda o de mayor necesidad de determinado producto no siempre garantiza su existencia. Las resistencias al desarrollo de nuevos instrumentos participativos podrían ser tan grandes que, por muy necesarios que resultaran, su aparición fuera extremadamente residual. A pesar del carácter relativamente excepcional de muchos de los mecanismos aquí tratados y de la falta de incentivos a su generalización, el catálogo de instrumentos participativos no deja de crecer y su extensión, aunque desigual y limitada, también sigue una clara pauta ascendente. A discutir y desarrollar esta afirmación y algunas de sus causas dedicamos este apartado: ¿En qué medida el hecho de que los ayuntamientos sean instituciones electas frena o estimula la aparición de espacios participativos? ¿Se han desarrollado más debido a una fuerte demanda social en su favor o debido a preferencias partidistas y liderazgos políticos que los han impulsado?.

En este trabajo se citan aparecen experiencias en que la participación gira en torno a la planificación urbana, al medio ambiente, a la sanidad o a la fijación global de prioridades presupuestarias. Además, el objeto de la consulta ha oscilado entre la fijación generalista de prioridades en grandes ámbitos temáticos, hasta decisiones extremadamente concretas respecto al uso de determinado presupuesto o a las características de la construcción de un equipamiento público, o hasta la mejora de los procedimientos utilizados para la elección de representantes. Finalmente, y en cuanto a mecanismos, los encontramos de muy diverso signo, dirigidos a ciudadanos independientes, a grupos organizados o a ambos, y con formatos que suponen la participación de no más de 12 personas en algunos casos (círculos de estudio) y de bastantes miles en otros (presupuestos participativos).

Por tanto, aunque aquí no trabajemos ni con una recopilación extensiva ni con una muestra significativa de casos, podemos afirmar con rotundidad que hace unas décadas no existía todo el conjunto de experiencias aquí descritas. Se trata de fenómenos aún muy desiguales, pero claramente recientes, innovadores y en expansión. Aunque algunos de los mecanismos aquí descritos tengan sus primeras aplicaciones muchos años atrás, en la mayor parte de los casos su extensión se ha producido muy recientemente. Todos los jurados ciudadanos británicos y los consejos ciudadanos españoles se han hecho en los años 90, del mismo modo que los presupuestos participativos o las experiencias de participación por medio de Internet, por no hablar de las Agendas 21 locales (A21L), que se inician ya muy a finales de dicha década. Los consejos consultivos municipales tienen mucha mayor tradición en algunos países europeos, y bastantes ayuntamientos españoles los ponen en marcha en los años 80, pero su número se ha ampliado muy significativamente en los 90 y su composición está sufriendo también modificaciones significativas.

El grado de implantación de los distintos instrumentos es muy desigual. Los consejos consultivos son, a gran distancia de los demás, el más utilizado, con presencia en casi cualquier ayuntamiento grande o mediano. Únicamente una realidad apenas tratada aquí, la gestión por medio de asociaciones ciudadanas de servicios públicos, alcanzaría un grado de difusión similar. Otros mecanismos de consulta ciudadana, que tampoco tratamos presentan también un considerable grado de extensión en ciudades españolas o europeas, como el uso de encuestas de opinión, de

² Las preferencias políticas tienen siempre una doble dimensión: extensión e intensidad. Mientras la democracia representativa se organiza en base a la extensión de las preferencias, la introducción de muchos otros mecanismos participativos trata de recoger la intensidad de las preferencias (a menudo sólo están dispuestos a participar los que tienen preferencias más intensas), aunque con ello se puede correr el riesgo de adoptar las decisiones que cuentan con menor respaldo social (extensión).

mecanismos de quejas y sugerencias de los ciudadanos o de los usuarios de determinados servicios, o reuniones abiertas al estilo de la audiencia pública. Por mucho que hablemos de éxito de los jurados ciudadanos en Gran Bretaña (90 experiencias en 60 municipios, en pocos años), o de exportación del modelo brasileño de presupuestos participativos, incluso en los países donde estos mecanismos están más arraigados siguen constituyendo realidades minoritarias, con la posible excepción de las A21L, cuya extensión está alcanzando niveles excepcionales en algunos países y de algunos usos de Internet como mecanismo para aproximar la administración a la ciudadanía.

Pero quizás lo interesante es que más allá de las etiquetas participativas más conocidas, lo que tiene un protagonismo creciente son las experiencias singulares, generalmente inspiradas en algún formato concreto, pero posteriormente adaptado libremente para satisfacer las necesidades y las posibilidades de cada circunstancia concreta. Desde el mismo caso de "Choices for Bristol", hasta el intento de adaptar la metodología de los presupuestos participativos a Sabadell y a otras ciudades españolas, o la creciente presencia de consejos consultivos parte de cuyos miembros han sido elegidos de forma aleatoria (Sant Feliu), constituyen ejemplos de esta constante adaptación y experimentación. Por ello, los distintos intentos de ordenar los mecanismos participativos encuentran tantas dificultades para clasificar una realidad en constante evolución, una de cuyas principales características es precisamente la voluntad de transgredir corsés metodológicos concretos.

También a nivel temático existen importantes desigualdades, que aparecen no sólo porque algunos ámbitos temáticos tengan instrumentos participativos de uso exclusivo (medio ambiente), sino por la propia necesidad y/o facilidad de organizar la participación utilizando cualquier tipo de metodología. Así, cuando nos fijamos en los consejos consultivos, predominan los temas donde se puede personalizar la demanda y focalizar al grupo poblacional de afectados (Navaro, 1999). Es decir, habrá más mecanismos participativos cuando sea fácil identificar a los consultables y estos se encuentren previamente organizados.

Finalmente, la desigual implantación existe también para la función asignada a la participación. Si utilizamos la clasificación tradicional entre información, consulta, codecisión y cogestión, la mayor parte de los instrumentos mayoritarios (consejos consultivos y A21L) combinan con diferentes dosis los dos primeros componentes, aunque en los casos de mejor funcionamiento pudiera hablarse de algunos espacios emergentes de codecisión. Los jurados ciudadanos (y su versión española, los consejos ciudadanos) y los presupuestos participativos permiten ilustrar las contradicciones que a menudo existen entre teoría y práctica. Así, los jurados ciudadanos son, en principio, claramente instrumentos de consulta, mientras que los presupuestos participativos pretenden constituir un mecanismo de codecisión. Aunque en la práctica esto sea también lo que ocurre en muchos casos, veremos como el compromiso asumido en muchos ayuntamientos españoles con los consejos ciudadanos termina convirtiendo sus decisiones en definitivas, asumiendo una función que va más allá de lo previsto (Font, 1999). Por el contrario, en Porto Alegre, existen instrumentos moderadores que provocan que mientras algunas decisiones del proceso participativo de elaboración de presupuestos sean la última palabra, otras pueden verse finalmente alteradas por decisión del consejo municipal (Abers, 1997).

El cuadro 1 trata de ordenar algunos de los instrumentos participativos a los que haremos referencia en este trabajo en función de varios criterios. En primer lugar, siguiendo una distinción muy tradicional en el análisis de las políticas públicas, distinguimos entre aquellos mecanismos más pensados para el diagnóstico de problemas y la formación de la agenda política local, de aquellos que pretenden tener un carácter más decisorio y de los que suponen la implicación en el proceso de gestión. Por otro lado, distinguimos los mecanismos participativos en función del público principal al que van dirigidos, sean ciudadanos a título individual, organizaciones cívicas o ambos. Finalmente, y como criterios complementarios, entre los instrumentos que prevén una participación con carácter eminentemente asociativo, separamos las que siguen una lógica territorial y las que adoptan criterios sectoriales, mientras que en los mecanismos de base personal la principal distinción se establece entre aquellos pensados para implicar a grupos pequeños que se implican de

forma muy intensa, respecto a los que priorizan una participación más puntual pero lo más extensa posible.

Cuadro 1
Fórmulas de participación: una tipología

	Participación de base ASOCIATIVA		Participación MIXTA	Participación de base PERSONAL	
	De carácter SECTORIAL	De carácter TERRITORIAL		De tipo INTENSIVO	De tipo EXTENSIVO
Participación en <i>Diagnóstico y Formación de la Agenda</i>	- Fóruns y Mesas Sectoriales de Entidades	- Consejos Consultivos de Entidades a escala de barrio o distrito	- Planes Estratégicos - Procesos participativos temáticos: AL-21, PEC	- Fóruns Temáticos - Círculos de Estudio - Conferencia de Consenso	- Asambleas - Audiencias - Teledemocracia local
Participación en la <i>Formulación de Políticas y en la Adopción de Decisiones</i>	- Consejos, Comisiones y Ponencias Sectoriales De Entidades	- Consejos Municipales de Barrio o Distrito con Presencia Asociativa - Planes Integrales	- Consejos Territoriales Mixtos - Jurados Ciudadanos Mixtos	- Presupuesto participativo - Jurados Ciudadanos - Paneles Ciudadanos - Encuestas Deliberativas	- Referendum - Consultas Populares - Teledemocracia local
Participación en la <i>Gestión</i>	- Gestión asociativa de servicios municipales	- Gestión asociativa de Centros Cívicos y de Barrio	- Gestión compartida de servicios: entidades y voluntariado	- Gestión por voluntariado de servicios y programas municipales	Coproducción personalizada de servicios

Fuente: Font y Gomà, 1999

Pero si estos son los grandes rasgos de la distribución de mecanismos participativos, en función de metodologías o resultados esperados, ¿cuáles son algunos de los factores que los explican? ¿qué lleva a algunos ayuntamientos a adoptar instrumentos participativos y a otros a resguardarse tenazmente contra ellos? Queremos discutir a continuación el rol que juegan cuatro factores: en primer lugar, la necesidad de combinar los procesos participativos con los electorales; en segundo lugar, la importancia que pueda tener la presión ciudadana a favor de mayor participación; en tercer lugar, las preferencias ideológicas del partido gobernante; y, por último, la extensión por puro mimetismo respecto a otras localidades.

Navarro (1999) plantea con absoluta claridad el dilema al que se enfrentan los políticos locales: si la ley pone en sus manos toda la capacidad decisoria, ¿qué incentivos tienen para redistribuir parte de ese poder? Además, en caso de que deseen hacerlo, esta voluntad se verá mitigada por otra consideración: esta cesión de protagonismo no debe plantear contradicciones sino resultar funcional al objetivo prioritario de los gobernantes municipales, ganar las siguientes elecciones para mantenerse en el poder. Para hacer este razonamiento no hace falta asumir ninguna versión ortodoxa de la teoría de Downs (1973), según la cual cualquier cargo público quiere ante

todo mantenerse en el poder: aunque se pretenda ante todo transformar la sociedad, las mayores posibilidades de incidir están asociadas a formar parte del gobierno y, por tanto, la voluntad de ganar elecciones puede ser sencillamente un medio para lograr fines altruistas. Por ello, según Navarro, los gobernantes sólo cederán espacios a instrumentos participativos que crean poder controlar y de los que, por tanto, pueda esperarse colaboración activa o pasiva en la tarea de mantener el apoyo electoral de los ciudadanos.

Sin duda, las reticencias de los cargos electos a ceder poder existen y muchas de ellas tienen que ver con este argumento. Incluso pudiendo controlar el tema y el momento de la consulta participativa, son pocos los Ayuntamientos que se atreven a abrir procesos participativos que no les ofrecen garantías de control sobre los resultados. Por otro lado, también podría ser que precisamente por la necesidad de ganar elecciones, los cargos electos locales estuvieran dispuestos a sacrificar el contenido de una decisión sustantiva concreta y adoptar una decisión política que no comparten emanada de un proceso participativo, si ello contribuye a darles visibilidad mediática y a mejorar su imagen pública en tanto que políticos que fomentan la participación y escuchan sus resultados. Por tanto, podría ser que la participación se vea frenada por la necesidad imperiosa de ganar elecciones, pero también que sea fomentada por esa misma necesidad. Aunque muy probablemente ni varios pronunciamientos adversos de un consejo municipal sectorial tendrán un gran impacto electoral negativo, ni la apertura de un proceso participativo transparente será garantía de obtener victorias electorales.

Otra motivación para poner en marcha dinámicas participativas podría ser la existencia de una fuerte demanda ciudadana y, sin duda, muchos de los procesos que se inician tras las primeras elecciones municipales de 1979 han de enmarcarse en esta línea. Pero la sorpresa es que, para entender la puesta en marcha de muchos de los instrumentos aquí descritos, se cita en algunos casos cierta demanda difusa y poco visible de nuevos espacios participativos e incluso el potencial movilizador que podría ponerse en marcha si los canales de participación no existieran, pero en pocas ocasiones se asigna una gran importancia explicativa a una demanda ciudadana explícita.

Quizás la aparente falta de demanda puede relacionarse con el tema anterior: el propio monopolio de los recursos institucionales provoca que, incluso cuando esta presión participativa existe, terminen siendo las elites políticas quienes lideran el proceso de conversión de las mismas en un mecanismo organizado: aunque existiera una demanda social previa, son los laboristas en Gran Bretaña (Delap, 2000) y el PT en Brasil quienes dan el gran impulso político a los procesos participativos. Como señalan Font y Subirats (2000) para las A21L, en muchos casos se encuentran una demanda social latente, con un liderazgo formal del proceso por parte de las instituciones, con lo que en general estaremos hablando de procesos participativos con una apariencia de formato Top-Down. Aunque quizás en muchos casos lo más correcto sería utilizar la terminología que propone Navarro (1999) y hablar de "coaliciones participativas", que se producen entre distintos actores políticos, por mucho que la iniciativa esté en manos de quienes disponen de recursos institucionales. Internet es un caso claro de la diversidad de iniciativas: institucionales en el caso del voto electrónico, sociales para el desarrollo de redes movilizadoras y mixtas entre instituciones y entidades civiles para los mecanismos de control del trabajo parlamentario (Sánchez, 2000).

En cualquier caso, esta importancia de las preferencias partidistas nos abre la puerta a la pregunta sobre si existe correlación entre color político y mayor extensión o intensidad de las experiencias participativas. Aunque se trate más de una hipótesis a comprobar que de conclusiones definitivas, podríamos apuntar que hay más y más arriesgadas experiencias participativas con gobiernos izquierdistas, pero muy especialmente con gobiernos deseosos de mostrar un perfil singular que les permita adoptar claramente una nueva identidad política. Esta afirmación puede valer tanto para la construcción de una nueva identidad progresista pero alejada de los valores del laborismo tradicional en Gran Bretaña, para la adopción de un nuevo perfil ecosocialista en el caso de IC-V en Cataluña y su protagonismo en el impulso de consejos ciudadanos, para alguna de las familias políticas del PT que impulsa los presupuestos participativos o para la nueva coalición centrista de gobierno en Sabadell, que desea mostrar que no es menos progresista que el gobierno

anterior y utiliza para ello la adopción de los presupuestos participativos.

Finalmente, si el miedo y la inexperiencia actúan en muchos casos como frenos al impulso de más experiencias participativas, la información y la difusión contribuyen a su extensión. Muchos de los mecanismos participativos se han extendido básicamente por difusión, por información transmitida a través de las redes asociativas o municipales existentes, a través de medios de comunicación, publicaciones o congresos, que han dado lugar a que en otros lugares se conozca una experiencia, se valore, se pierdan los miedos y se decida ensayar algo similar. Sucedió claramente en España con los consejos municipales locales, que se fueron extendiendo de algunos de los ayuntamientos más grandes o más innovadores hacia casi todos los demás (Font y Gomà, 1999), igual que sucedió entre los ayuntamientos italianos del PCI (Navarro, 1999), con algunas de las experiencias de uso de internet o entre algunos de los ayuntamientos brasileños del PT y posteriormente en otros municipios (latinoamericanos y más recientemente europeos) con el presupuesto participativo.

Por otro lado, también es cierto, que al ir cruzando fronteras y adaptándose a entornos muy distintos, muchos de estos mecanismos han sido capaces de mostrar su flexibilidad y de ir adaptándose a circunstancias muy diversas, sin dejar nunca de renovarse: así los círculos de estudio escandinavos cruzaron el Atlántico para convertirse en los foros temáticos norteamericanos y estos a su vez volvieron a cruzarlo para inspirar experiencias como "Choices for Bristol"³, del mismo modo que la adaptación de los presupuestos participativos brasileños a la realidad municipal española está exigiendo grandes dosis de flexibilidad e imaginación. A realizar también esta labor de contagio, de adaptación y de innovación pretende contribuir también este trabajo.

III. Algunas preguntas abiertas: representatividad, legitimidad y resultados

Se ha dicho en muchas ocasiones que el instrumento participativo central en las democracias representativas, los procesos electorales, tienen tres funciones principales: renovar la legitimidad democrática que sustenta el funcionamiento de la vida política, dar lugar a una representación de los intereses de los distintos ciudadanos y grupos sociales y permitir la formación de un gobierno. En este trabajo se apuntan muy diversas funciones de los instrumentos de participación ciudadana, que podríamos tratar de ordenar utilizando criterios similares. En primer lugar, no hay duda que una característica de muchos de ellos es su capacidad de legitimar, como mínimo a las políticas concretas que se están adoptando y quizás en algunos casos también a aquellas instituciones que las generan. En segundo lugar, la representatividad ha sido uno de los temas de debate central cuando se habla de instrumentos participativos: tanto en los debates académicos sobre el tema, como en el centro de las reticencias de muchos políticos a buena parte de los mecanismos participativos existentes se sitúa el problema de la representatividad de los participantes. En la tercera función hay mayores divergencias, ya que de la participación ciudadana en la toma de decisiones no debe salir ningún nuevo gobierno. Sin embargo, junto a legitimidad y representatividad, si deben conseguirse unos resultados, unos rendimientos sustantivos del proceso, una decisión o un conjunto de recomendaciones, ideas o propuestas a las autoridades.

Los problemas de falta de representatividad de los participantes constituyen un tema clásico de los estudios sobre participación, hasta el punto que los autores preocupados por el tema hayan llegado a proponer la participación obligatoria (Lijphart, 1996) o el gobierno a base de encuestas (Verba, 1995), como únicas alternativas ante una objeción recurrente frente a casi cualquier mecanismo participativo. ¿Déficits de representatividad por desigualdad de recursos y de incentivos o estructuralmente inducidos por el propio diseño de los instrumentos participativos? ¿Es preciso hacer esfuerzos para lograr unos participantes que sean un fiel reflejo del conjunto de la sociedad o es más razonable centrarse en lograr estructuras y procesos abiertos a todos los interesados? ¿Qué ocurre si algunos actores no están representados pero casi nadie parece echarles de menos? ¿Existen

³ Hacemos referencia reiteradamente a esta experiencia como ejemplo de las múltiples experiencias británicas que, cada una con un formato singular, tratan de implicar a sus comunidades en la planificación municipal a medio plazo.

nuevas vías y se está tratando realmente de hacer algunos esfuerzos para solucionar este problema?.

Profesionalismo excluyente o legitimidad participativa. Con términos casi tan contundentes plantean Brugué y Gallego (1999) el dilema entre un proceso de toma de decisiones que permanezca cerrado a las voces públicas y atienda únicamente a las propuestas técnicas, frente a la posibilidad de una administración pública democrática, que quiera hacerse respetar precisamente por ser capaz de escuchar. Los efectos legitimadores de los procesos participativos aparecen en casi todos los estudios de experiencias concretas. Aunque se trata básicamente de una legitimidad procedimental, fruto más del proceso en sí mismo que de ninguna de sus características específicas, existen una serie de preguntas abiertas que pueden contribuir a subrayar o a poner en entredicho dicha capacidad legitimadora. En primer lugar, afrontar una de las críticas tradicionales a todos los procesos participativos: ¿son los ciudadanos de a pie realmente capaces de informarse, tomar en consideración puntos de vista globales y distintos a los suyos y tomar parte en un proceso decisorio racional? Los efectos legitimadores de los procesos participativos serán también mayores si estos consiguen lo que fue uno de los grandes argumentos tradicionales de muchos de los defensores clásicos de la participación: la participación como "escuela de democracia", que contribuye a crear mejores ciudadanos. Además, estos efectos educativos pueden limitarse a los participantes directos más comprometidos en el proceso o bien, si éste tiene suficiente visibilidad y proyección exterior, extenderse entre sectores más amplios de la ciudadanía que perciban la existencia de una clara voluntad de escucharlos e implicarlos en la toma de decisiones.

Aunque la participación tenga interés e importancia en sí misma, aquí nos interesa especialmente hablar de ella en relación con la administración y por tanto con la toma de decisiones colectivas. Por ello tiene sentido pensar que un tercer gran tema desde el que valorar los instrumentos participativos son sus resultados: ¿Sirven de verdad para tomar decisiones que se lleven a la práctica o son poco más que espacios rituales donde escenificar un diálogo entre administradores y ciudadanos?. Llegados a este punto es preciso abordar, al menos, dos grandes temas. En primer lugar, cuál es la importancia del diseño del propio proceso participativo. Tampoco aquí las respuestas son coincidentes y oscilan entre quienes apuestan ante todo por la voluntad política y consideran las características del modelo participativo como algo secundario y quienes piensan que éstas van a ser en buena medida responsables del éxito o del fracaso. Sin embargo, sí hay un amplio acuerdo en que no existe una fórmula mágica de aplicación universal: cada tema exige la busca del mecanismo concreto más adecuado para encauzar su debate y resolución. En segundo lugar, debemos enfrentar la difícil relación que se les suponía a eficacia y participación: si la demanda de participación puede haber crecido, no por ello se ha relajado en absoluto la necesidad de obtener las mejores decisiones posibles, sin costes inasumibles de tiempo y dinero. En este aspecto existe una amplia coincidencia en apuntar tanto los costes de las soluciones impuestas sin diálogo, como la potencial complementariedad entre eficacia y participación en la mayor parte de circunstancias, tanto a corto como a largo plazo.

1. Representación: ¿quién toma la decisión?

Una de las funciones principales de los procesos electorales en el marco de las democracias representativas es garantizar la representación de los intereses de los distintos ciudadanos y grupos sociales en los procesos de gobierno. La introducción de fórmulas de participación ciudadana más allá de las elecciones debería no sólo preservar sino potenciar la capacidad de representación de ese conjunto de intereses en las decisiones públicas. No obstante, del análisis de muchas experiencias participativas se puede deducir que, una vez abrimos nuevos espacios a la participación, la cuestión de la representación no queda resuelta automáticamente. Por una parte, los mecanismos de participación pueden verse afectados por sesgos participativos intensos derivados, entre otras razones, de la exigencia de unos recursos a los participantes (tiempo, información, interés) que están desigualmente distribuidos entre la población. En este sentido, uno de los riesgos principales de las fórmulas de participación no electoral será premiar las opiniones y los intereses de los ciudadanos o los grupos con más recursos para participar, o dicho de otra forma, que la participación no sea

representativa del conjunto de intereses y demandas presentes en la población. Por otra parte, no está claro qué tipo de ciudadanos nos interesa integrar en los procesos participativos, es decir, cuál es la voz o las voces que deben ser escuchadas en los procesos de participación ciudadana. En los diversos instrumentos participativos hay implícitos modelos de participación muy distintos, que divergen en cuanto a los puntos de vista e intereses a los que dan cabida.

Tal como han propuesto Brugué y Gallego (1999), una posibilidad es favorecer la participación de una red abierta de actores interesados y dispuestos a participar en los temas a tratar, ya sea por su implicación directa en ellos, ya sea por tener un interés genérico. Desde esta perspectiva, la voz ciudadana que debe ser escuchada es la de los ciudadanos o los grupos que manifiestan un interés en expresarla, y no debe preocuparnos que no todos los ciudadanos estén representados en el proceso participativo. Así pues, si queremos generar mecanismos que permitan el diálogo entre los participantes, deberemos asumir que la deliberación sólo puede producirse entre un número limitado de personas, que dispongan de un mínimo de información e interés para hacerlo. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la población afectada por una determinada política va mucho más allá de los colectivos que tienen intereses inmediatos en juego. Además, no está claro si aquellos que se abstienen de participar lo harán simplemente porque no les interesa, o porque no disponen de los recursos necesarios para hacerlo. En este último caso, podríamos estar marginando a los ciudadanos con menos capacidad para hacer sentir su voz, y no sólo prescindiendo de la opinión de aquellos que no están interesados en manifestarla.

El modelo de participación predominante ha potenciado la participación de los grupos organizados, en detrimento de la capacidad de los ciudadanos no organizados de incidir en los procesos de gobierno. Las razones son diversas. Por una parte, los gobiernos locales han concebido las asociaciones como interlocutores válidos de los intereses, las necesidades y las demandas presentes en la ciudadanía. Por otra parte, les resulta más fácil dialogar con grupos organizados que con ciudadanos que sólo pueden representarse a sí mismos, y que en la mayor parte de los casos están muy desinformados. Pero además, los gobiernos han entendido que el potencial disruptivo más fuerte proviene de los colectivos organizados, con intereses y expectativas fuertes sobre la acción de gobierno, y con capacidad para influir y movilizar la opinión pública, por lo que estos son los primeros en ser escuchados.

Desde finales de los años 80, el modelo de participación de base asociativa ha mostrado limitaciones importantes, buena parte de las cuales se refieren al presupuesto de la representatividad. En primer lugar, el desarrollo práctico de este modelo de participación permite dudar en muchos casos de la representatividad de los grupos participantes en relación con el conjunto del tejido asociativo. En segundo lugar, los asistentes a los órganos de participación no siempre se pueden presentar como representativos de las propias entidades de las que forman parte. Finalmente, y quizás lo más importante, las entidades tienen verdaderos problemas para garantizar su capacidad de representación de los intereses presentes en la población en un contexto de escasa participación asociativa.

En general, no todas las entidades que forman parte del tejido asociativo de un territorio o de un área temática logran estar representadas en los órganos y los procesos participativos. Un tipo determinado de asociaciones tiende a verse más favorecido que otro en estos espacios participativos, la composición de los cuales se ve condicionada por los mismos intereses políticos de los gobernantes. Así, a lo largo de los años 80 los gobiernos municipales han tendido a favorecer la participación de los grupos más próximos ideológicamente, y con mayor capacidad de movilización social, mientras que la tendencia en estos últimos años es premiar a aquellas entidades con más capacidad de gestión y que muestren acuerdo con el gobierno en la forma de gestionar los servicios (Navarro, 1999).

La cambiante composición de los plenos de distrito en Málaga muestra como ésta refleja los cambios en el equipo de gobierno y las afinidades respectivas entre asociaciones y partidos políticos. Así, mientras en la primera legislatura existe un pacto de gobierno entre PSOE y PCE, se da un protagonismo muy claro en los distritos a las asociaciones de vecinos (AAVV),

consideradas entonces muy próximas al PCE. Por el contrario, en cuanto en PSOE obtiene mayoría absoluta y pasa a gobernar en solitario, impone también un reequilibrio en la composición de los distritos, tratando de quitar protagonismos a los grupos que ahora considera como aliados de la oposición y para ello otorga más presencia a las asociaciones de padres (APAS), más afines al PSOE, así como al resto de movimientos asociativos de la ciudad (Navarro, 1999).

Cuadro 2
Composición plenos de distrito en Málaga según reglamentos de participación (1981-1995)

Miembros de ...	REGLAMENTOS		
	1981 y 1983	1984 y 1988	1995
Clase política	Presidente: concejal nombrado por alcalde Vocales: cada partido en proporción al Pleno Municipal		
Asociaciones de vecinos	1 miembro por cada AA.VV. 1 miembro de la Federación de AA.VV.		
A. de padres de alumnos	1 miembro para todas	2 miembros para todas 1 miembro Fed. APAS	2 miembros para todas 1 miembro Fed. APAS
Otras asociaciones	3 miembros entre el resto de asociaciones	1 miembro por cada uno de los otros tipos de asociaciones	1 miembro Fed. Peñas 2 miembros por cada uno de los otros tipos

Fuente: Navarro, 1999.

El caso de Barcelona ejemplifica la existencia del nuevo sesgo prestacional, tanto en los consejos sectoriales como en los órganos de participación por distritos. Como señalan Brugué y otros (1997), en estos órganos se han visto favorecidas las asociaciones mejor adaptadas a la colaboración con las administraciones en la prestación de servicios públicos. Por otra parte, la adopción de un modelo participativo que ha enfatizado el rol de las entidades como coprestadoras de servicios y colaboradoras de la administración, ha alimentado la burocratización de las asociaciones, su dependencia de los recursos de la misma administración y su relativa independencia respecto a la base social que pretenden representar.

La capacidad de los participantes en los órganos de participación para representar a sus propias entidades es también, en muchos casos, dudosa. El caso de Barcelona es de nuevo un buen ejemplo del problema del envejecimiento y la falta de renovación de los participantes (Sarasa y otros, 1998). En parte, este problema de representatividad puede deberse a una falta de interés de las entidades en las actividades de estos órganos, pero sobre todo, es consecuencia de la insuficiente democracia interna en las mismas asociaciones. Así pues, es habitual encontrarnos con asociaciones que no prevén ningún tipo de espacio de comunicación e interacción entre los supuestos representantes y los miembros de la organización, con lo cual los participantes adquieren plena autonomía respecto al grupo social al que pretenden representar.

Finalmente, otro problema relevante de este modelo de participación es la debilidad del mismo tejido asociativo, un problema que afecta con desigual intensidad a la mayoría de las democracias occidentales. En un contexto de escasa participación asociativa, se puede dudar de la capacidad de los grupos que forman parte de este tejido asociativo para representar la voz del conjunto de los ciudadanos, un problema que toma especial relieve en el marco de un modelo de participación que ha dejado de lado a los no organizados⁴.

A pesar de todos estos problemas, debemos tener en cuenta la posibilidad que la misma práctica participativa contribuya a la generación de vida asociativa. El Consejo Municipal de Bienestar Social de Barcelona (CMBS) sería un caso de éxito en este sentido, ya que ha servido como un espacio de aprendizaje democrático y participativo que con su desarrollo ha potenciado el capital social barcelonés (Sarasa y otros, 1998). Si además pensamos que muchas de estas

⁴ Básicamente estamos recuperando el argumento con el que Olson empieza su obra: la mayor parte de los intereses colectivos no llega a expresarse en ningún tipo de organización, debido a los problemas de la acción colectiva que el trata de explicar en su trabajo.

limitaciones del mundo asociativo han sido favorecidas por un modelo participativo que genera frustración y burocratización quizás deberíamos concluir que los problemas de representatividad podrían ser superados con la recuperación de un modelo de participación que enfatice el rol crítico y de control democrático de las asociaciones, a la vez que con una profunda renovación de las mismas, que debe ser impulsada desde dentro de las entidades, y que puede ser apoyado y estimulado por las administraciones.

Ligado a los déficits de la participación de base asociativa, en los últimos años se ha abierto una tendencia a buscar nuevas fórmulas de participación que confieran protagonismo a los ciudadanos no organizados, ya sea a través de un modelo de participación mixta o bien de base exclusivamente personal (Kahn, 1999; Dienel y Harms, 2000; Velasquez, 1998; Tonucci, 1998; Font, 1998). El caso de la planificación estratégica sería un ejemplo ilustrativo de esta tendencia. Mientras que en sus primeras versiones se contó con la participación de las empresas ligadas al desarrollo socioeconómico del territorio, más tarde se empezó a favorecer la participación del conjunto de entidades del tejido asociativo y en los últimos años, en la mayoría de procesos de planificación estratégica, se abre la participación a los ciudadanos no organizados (De Forn, 1995).

Con respecto a los mecanismos de base personal, algunos autores han distinguido entre aquellos que buscan la representatividad de los participantes y aquellos que no la pretenden. Entre los primeros ubicamos los jurados ciudadanos, las encuestas deliberativas, los paneles ciudadanos (Stewart, 1998). Todos estos mecanismos comparten un proceso de selección de los participantes dirigido, basado en criterios estadísticos para la confección de una muestra (aleatoriedad o cuotas) que garantice la representatividad de los participantes en relación con el conjunto de la población. Sin embargo, lo reducido de los grupos y el carácter voluntario de la participación son dos obstáculos importantes para lograr una muestra de participantes estadísticamente representativa. La principal virtud de este tipo de mecanismos reside en que permiten construir un microcosmos de la población, con gente de perfiles muy diversos, con opiniones y con sensibilidades diferentes, a pesar de que esa diversidad no mantenga exactamente las mismas proporciones que en el conjunto de la población. Por ese motivo, son mecanismos que permiten escuchar la voz de un tipo de ciudadanos que tradicionalmente se margina de los procesos de participación basados en la autoselección de los participantes (Blanco, 2000; EAP, 1998).

Por otra parte, entre los mecanismos que no tienen en la representatividad un objetivo prioritario, podríamos ubicar los procesos de elaboración de Agendas 21 (Font y Subirats, 2000) y los Presupuestos Participativos, así como los instrumentos de democracia electrónica. Todos estos mecanismos se basan en la autoselección de los participantes, previa campaña de publicitación de la experiencia. En este caso, los participantes no se pueden concebir como representantes de la ciudadanía sino sólo como interesados o implicados en el tema a debatir. Se corresponden, en este sentido, con un modelo de participación orientado a los actores interesados y dispuestos a participar. Los instrumentos de participación de este tipo nos enseñan que los procesos de autoselección de los participantes derivan en una serie de sesgos participativos a tener en cuenta. Una muestra de ello es que, a pesar de favorecer la participación de base personal, en la práctica, acaban participando mayoritariamente ciudadanos organizados. En Porto Alegre, por ejemplo, la participación de ciudadanos no organizados en los Presupuestos Participativos ha oscilado entre el 15% y el 35% del total de los participantes (Genro y De Souza, 1999), mientras que las experiencias de A21L en España han contado también con una presencia predominante de grupos organizados. Es de esperar, además, que el perfil de los ciudadanos no organizados que participen presente algunos sesgos marcados en relación con el conjunto de la población, en términos de formación, ocupación y otras variables asociadas a recursos económicos o culturales. En definitiva, no son instrumentos que permitan encontrarnos con una muestra representativa de la población, sino con un conjunto más o menos plural de ciudadanos caracterizados por su interés, su disposición y su capacidad para participar en la discusión de determinada política pública.

Buena parte de la explicación a los sesgos en los que incurren se debe a la elevada exigencia que ponen estos instrumentos sobre los participantes, en cuanto a recursos tales como disponibilidad

de tiempo, información o habilidades comunicativas. En este sentido, es de esperar que la mayor parte de la población no se sienta capaz para formar parte de estos procesos de participación. El caso de la democracia electrónica resulta un caso extremo de este tipo de sesgos, lo cual nos lleva a pensar que Internet sólo podrá ser concebido como un instrumento de innovación democrática en la medida que cualquier ciudadano pueda tener acceso a la red y tenga las habilidades necesarias para manejar cómodamente un ordenador (Tsagarousianou y otros, 1998).

Una estrategia posible para compensar este tipo de sesgo sería la que se ha seguido en los procesos de planificación estratégica de Mataró y de elaboración de la A21L de Manresa (EAP, 2000), en los cuales se han desarrollado espacios complementarios para escuchar a los ciudadanos que no participan directamente, a través, por ejemplo, de encuestas de opinión⁵. Pero quizá, lo que resulta más importante en este sentido es la generación de un sistema adecuado de incentivos para la participación. Como ejemplo de ello, podemos destacar la experiencia de los Presupuestos Participativos de Porto Alegre, en los cuales se condiciona el número de representantes de cada asamblea en el Foro de Delegados al número de asistentes a estas asambleas. Precisamente, los Presupuestos Participativos han conseguido una participación mayoritaria de la población pobre, alterando estratégicamente el balance de los costes y beneficios de la participación a favor de estos grupos (cuadro 3).

Cuadro 3
Evolución participativa en Porto Alegre y Belo Horizonte

	Porto Alegre			Belo Horizonte	
	1990	1991		1990	1991
Primer gobierno local del PT	1990	976		1990	-----
	1991	3.694		1991	-----
	1992	7.610		1992	-----
Segundo gobierno local del PT	1993	10.735	Primer gobierno local del PT	1993	15.216
	1994	9.638		1994	26.823
	1995	11.821		1995	36.508
	1996	10.148		1996	31.795
Tercer gobierno local del PT	1997	11.908	Primer gobierno local del PSB	1997	19.418
	1998	13.687		1998	21.175
	1999	15.400		1999	22.900
	2000	-----		2000	-----

Fuente: Avritzer, 1999

En el cuadro 4 tratamos de sintetizar los niveles de representatividad de algunos de los instrumentos de participación que se han analizado. Por una parte, mecanismos como las encuestas deliberativas o los jurados ciudadanos permiten encontrarnos con un grupo de participantes altamente representativo de la población. A pesar de las dificultades, estos mecanismos han conseguido en mucha mayor medida que los otros una participación cuyo perfil se asemeja a la heterogeneidad característica de la ciudadanía. Como hemos visto más arriba, éste es uno de los principales objetivos de este tipo de mecanismos, y la consecución de mayores o menores niveles de representatividad dependerá, en buena medida, de los esfuerzos organizativos del proceso de selección y de contacto con los participantes. Por otra parte, hemos ubicado procesos participativos como la planificación estratégica, la elaboración de A21L, y los Presupuestos Participativos en el grupo de los mecanismos que consiguen una representatividad media o desigual. Todos ellos tienen en común un método de autoselección de los participantes, que acuden a estos espacios de participación por su interés o su implicación en los temas que se tratan. Son mecanismos que, por lo general, sólo son aptos para ciudadanos o grupos organizados con niveles elevados de tiempo, información y otras habilidades necesarias para la participación. En cambio, permiten y estimulan la

⁵ El uso de las encuestas de opinión como instrumento de participación ciudadana ha sido defendido por Verba (1995) precisamente por esta capacidad de garantizar cierta representatividad de las opiniones. Este es también uno de los argumentos de Fishkin (1995) para defender las encuestas deliberativas.

participación de ciudadanos no organizados, con lo cual escapan de algunos de los déficits de representatividad que afectan a los mecanismos de base asociativa. Precisamente, hemos ubicado a este último tipo de instrumentos participativos, como los consejos consultivos o los primeros planes estratégicos, en el grupo de mecanismos de baja representatividad, por las razones que se han expuesto más arriba. Entre los mecanismos de baja representatividad, también hemos ubicado algún instrumento de base personal o mixta, como los Fóruns Temáticos e Internet. Estos comparten la característica de exigir unos recursos a los participantes – básicamente, habilidades de tipo cognitivo – que son minoritarios en la población y cuya distribución es extremadamente desigual.

Cuadro 4
Rendimientos representativos de los instrumentos de participación ciudadana

Representatividad alta	Representatividad media o desigual	Representatividad baja
Jurados ciudadanos	A21L	Consejos consultivos
Paneles ciudadanos	Planificación Estratégica	Democracia electrónica
Encuestas deliberativas	Presupuestos Participativos	Fóruns temáticos
Asamblea Ciudadana (Stewart)		Primeros planes estratégicos

Elaboración propia.

En conclusión, la cuestión de la representatividad de los participantes no tiene una solución fácil, porque existen distintas concepciones sobre los sectores de la ciudadanía que deben estar representados, y porque los mecanismos para conseguir esa representatividad exigen esfuerzos organizativos, estratégicos y económicos considerables. Los rendimientos de estos mecanismos en términos de representatividad son muy desiguales, siendo los de base asociativa los que peores resultados consiguen. La tendencia a abrir nuevos espacios a la participación de ciudadanos no organizados no está exenta de algunos riesgos en este sentido, sobre todo cuando la participación es muy exigente con los ciudadanos o no presenta incentivos suficientes, pero ha permitido avances importantes en cuanto a la representatividad de los participantes. Buena parte de la legitimidad de los instrumentos participativos dependerá de que exista una percepción generalizada de que los intereses relevantes en una determinada política pública estén representados en el proceso de participación. Corresponderá a los decisores públicos determinar cuál es la voz legítima a ser escuchada en cada caso, y cabe pensar que ésta no debe ser siempre y únicamente la voz del conjunto de la ciudadanía. A la cuestión de la legitimidad nos referimos más extensamente en el punto siguiente.

2. Legitimidad

Continuando con el esquema propuesto, en este punto pretendemos analizar hasta qué punto los instrumentos de participación ciudadana contribuyen a legitimar las políticas públicas y las mismas instituciones que las generan. Diversos autores han subrayado los déficits estructurales de legitimidad que afectan a las democracias representativas. Los procesos electorales permiten a los ciudadanos escoger entre grandes agregados de temas e ideologías, pero no se dispone de espacios suficientes a partir de los cuales los ciudadanos puedan incidir en la elaboración de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, existe un problema de transferencia de legitimidad desde la elección de los representantes políticos hacia la elaboración de políticas concretas. Desde este punto de vista, los mecanismos participativos no aportarán ninguna solución fácil, pero son un elemento necesario para renovar y robustecer la democracia. Brugué y Gallego (1999) llegan a sostener que los ciudadanos no estamos preparados para la abstracción que requiere la elección entre representantes políticos, y proponen un modelo de participación ciudadana que permita pasar “de la política a las políticas”. Según estos autores, a ello debe contribuir la democratización de la Administración, un espacio en el cual los conflictos se hacen comprensibles y abordables para sectores ciudadanos interesados o implicados.

Sin embargo, los efectos legitimadores de los instrumentos de participación ciudadana están condicionados a una serie de cuestiones que no son de fácil solución. Tal como se ha explicado en

el punto anterior, la legitimidad de los mecanismos de participación dependerá, primero, de su capacidad de representación del conjunto de intereses y sensibilidades relevantes en el conjunto de la población. Pero si antes hemos hablado de la representatividad de los participantes, no lo hemos hecho, en cambio, de la cantidad de los mismos. El volumen de participantes es otro criterio que puede condicionar el poder legitimador de un instrumento participativo. En tercer lugar, los mecanismos de participación deberán afrontar una crítica recurrente, que pone en duda la capacidad de los ciudadanos de informarse, adoptar un punto de vista global y atender a criterios racionales para formar sus puntos de vista. En cuarto lugar, la legitimidad de la participación dependerá de que ésta no sea percibida como un instrumento en manos de determinados intereses parciales de los gobernantes. Finalmente, los efectos legitimadores de los procesos participativos serán mayores si se constata una capacidad educadora de los ciudadanos en los valores y las prácticas democráticas.

Representatividad y extensión son elementos que pueden estar interrelacionados, pero no necesariamente. Mecanismos como los jurados ciudadanos logran altos niveles de representatividad a pesar del reducido número de participantes. Pero, ¿se logrará que un grupo tan reducido pueda ser visto como legítimo por el resto de los ciudadanos? Sin duda, la cuestión de la representatividad es importante en términos de legitimidad democrática, pero cuanto mayor sea el número de participantes, más posibilidades tiene un instrumento participativo de ser percibido como un espacio de representación de la voz del conjunto de ciudadanos. Mayor extensión no quiere decir, automáticamente, mayor representatividad, pero una decisión apoyada por un 60% de la población, por ejemplo a través de un referéndum, puede llegar a ser vista como mucho más legítima que el dictamen de 75 ciudadanos que forman parte de un jurado, a pesar de que los sesgos sociales o ideológicos entre aquellos puedan ser más intensos.

Un mecanismo participativo tendrá también más posibilidades de ser visto como legítimo si se considera que los participantes han dispuesto de suficiente información para emitir sus opiniones. La perspectiva de Brugué y Gallego, según la cual los ciudadanos tienen menos capacidad para elegir entre representantes que participar en la elaboración de políticas concretas, se contradice abiertamente con una visión generalizada que defiende que los procesos de decisión pública contienen un componente de complejidad científico-técnica que los hace no aptos para los ciudadanos de a pie. La percepción que el ciudadano no posee los conocimientos necesarios para participar en las decisiones públicas está muy extendida y representa una crítica de peso que afecta a la legitimidad que se pueda derivar de los procesos participativos. Sin embargo, la solución implícita en esta crítica, la "solución técnica o independiente" (Subirats, 1997) agudizaría aún más los déficits de legitimidad democrática. El reto, por lo tanto, está en abrir espacios de participación ciudadana que ofrezcan las condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan construir opiniones suficientemente informadas y reflexionadas. Esta es precisamente la tendencia que siguen algunos de los nuevos instrumentos de participación.

Una buena parte de los mecanismos de participación desarrollados en los últimos años prevén ofrecer a los participantes la información necesaria para la formación de opiniones suficientemente razonadas. Stewart (1997) ha distinguido en este sentido entre los mecanismos que pretenden la representatividad de los participantes, en los cuales se pone especial énfasis en dar información, y los mecanismos en donde el perfil de los participantes se caracterizará por su nivel de interés y de implicación en el tema y por lo tanto, no será necesario ofrecer tanta información. Las experiencias de jurados ciudadanos, que corresponderían al primer grupo, demuestran que si se realiza el esfuerzo organizativo necesario, se puede conseguir que el ciudadano de a pie pueda emitir opiniones bien informadas y razonadas (Coote y Lenaghan, 1997). Otro ejemplo interesante en este sentido lo constituyen los Presupuestos Participativos de Porto Alegre, en donde los representantes ciudadanos en la fase final de la elaboración de los presupuestos reciben un curso formativo sobre técnicas de presupuestación municipal (Genro y De Souza, 1999). En definitiva, entendiéndolo que el ciudadano medio no posee, por lo general, la información y las habilidades necesarias para tomar parte de las decisiones públicas, este nuevo tipo de instrumentos participativos pretenden formar e informar a los participantes para que puedan emitir opiniones consistentes.

Por otra parte, no sólo se puede lograr que los ciudadanos lleguen a formarse una opinión suficientemente informada y reflexionada sobre los temas si se crean las condiciones necesarias, sino que los mismos ciudadanos pueden constituir en ellos mismos una fuente básica de información para la toma de decisiones. Los procesos de elaboración de A21L, en donde la participación ciudadana es un componente esencial para realizar el diagnóstico de la situación ambiental a partir de su propia experiencia del entorno, el consejo ciudadano de Astigarraga en el que los ciudadanos eligieron un emplazamiento distinto a todos los propuestos por los técnicos municipales y que fue alabado por todo el mundo o los planes estratégicos más recientes ejemplifican la importancia de los ciudadanos (organizados o no) para aportar una serie de informaciones de gran importancia que no podrían obtenerse sino fuera a través de un proceso participativo.

La legitimidad de los mecanismos participativos dependerá, además, del hecho que éstos sean percibidos como neutrales, y no como instrumentos a disposición de los intereses de los políticos. En algunos casos no existen dudas de que los procesos participativos no han sido controlados por las élites locales, puesto que los resultados de la participación llegan a contradecir en algunos casos la posición que defiende la institución impulsora del proceso, que sin embargo asume la propuesta realizada por los ciudadanos (EAP, 1998). Sin embargo, no debemos subestimar el riesgo que los procesos de participación se sometan a la agenda y a los intereses de los representantes políticos. En definitiva, la decisión sobre cuándo participar, sobre qué temas, cómo y quién debe participar sigue dependiendo en buena medida de los mismos gobiernos. Stewart (1997) señala el riesgo de la manipulación de la agenda y la información en el desarrollo de los procesos participativos y Navarro (1999) la dependencia de la oferta de oportunidades políticas de participación a los intereses de los gobernantes. Por su parte, Font (1999) reconoce el riesgo que los jurados ciudadanos sean manipulados tanto desde el punto de vista de los temas a tratar, como del momento elegido para desarrollarlos o de la información que se proporciona a los participantes. Este mismo autor apunta soluciones a este problema, como pueden ser someter el desarrollo de los jurados a la iniciativa popular o la organización de comisiones supervisoras que puedan garantizar la neutralidad de todo el proceso. En este sentido, los jurados ciudadanos demuestran el interés de que el proceso sea dirigido por un actor externo, cuya neutralidad esté garantizada.

Finalmente, los efectos legitimadores de la participación ciudadana están relacionados también con la capacidad que demuestran los procesos participativos de generar "mejores ciudadanos", desde el punto de vista de su interés y de su implicación con los temas colectivos. Este potencial educativo aparece de forma más o menos explícita en muchos de los informes y artículos que analizan las experiencias de participación de base asociativa. Para el caso del CMBS barcelonés, por ejemplo, una de sus principales virtudes es la capacidad que ha tenido de generar dinámicas de diálogo y de consenso entre los participantes, y de contribuir a generar una cultura del bienestar (Sarasa y otros, 1998). Sin embargo, los efectos educativos de este tipo de instrumentos sólo llegan a una pequeña parte de la población, que precisamente por formar parte del tejido asociativo se puede considerar que ya está fuertemente politizada. El reto, en este sentido, estará en los mecanismos de participación de base personal, y especialmente en aquellos que pretenden llegar no sólo a los ciudadanos interesados o implicados con los temas sino también, o sobre todo, a los ciudadanos con menos información. Experiencias como las de los jurados ciudadanos demuestran que gente que no está dispuesta a participar de forma continuada acepta hacerlo en mecanismos puntuales (Coote y Lenaghan, 1997). La práctica participativa en este tipo de espacios les incrementa su respeto por las autoridades y les ayuda a comprender la complejidad de la vida colectiva, y puede contribuir a la educación de los participantes en los valores y las prácticas democráticas (Stewart, 1997; Font, 1999).

No obstante, muchas de las experiencias analizadas demuestran también los límites de los instrumentos de participación en sus efectos educativos. Básicamente, la mayoría de estos instrumentos sólo llegan a un grupo reducido de ciudadanos, con lo cual los efectos educativos tienen dificultad para extenderse al conjunto de la población. Los Presupuestos Participativos son

uno de los mecanismos que han logrado un mayor porcentaje de participación, llegando sólo a un 1% de la población. De algún modo, parece existir una contradicción inherente entre esta voluntad de lograr efectos educativos de la participación y el objetivo previamente citado de hacerla lo más amplia y extensiva posible. Por una parte, como a más gente logremos involucrar, mayor extensión social podrá tener cualquier potencial de educación democrática, pero al mismo tiempo, parece como si extensión y superficialidad de la participación fueran en la mayor parte de los casos las dos caras de la misma moneda. Como más gente participe, menos intensamente podrán hacerlo y menor será pues la vivencia y el aprendizaje por parte de los participantes. Pero como más queramos potenciar estos elementos más obligados nos veremos a limitar el número de ciudadanos involucrados.

Dos condiciones serán importantes para superar parcialmente este *handicap*. Primero, potenciar la visibilidad de los mecanismos participativos, difundiendo su realización más allá de los colectivos participantes a través de los medios de comunicación. Por ejemplo, los Presupuestos Participativos son conocidos por un 50% de la población, mientras que los resultados de los jurados ciudadanos o los consejos consultivos en este sentido son muy irregulares. Segundo, dar continuidad a los procesos participativos, de forma que estos efectos educadores puedan tener un carácter acumulativo a través de diversas experiencias (Giménez y otros, 2000).

En el cuadro 5 hemos tratado de resumir los efectos legitimadores de algunos instrumentos participativos que se han analizado en los diversos trabajos, en función de su capacidad para educar a los participantes, de las probabilidades que las opiniones que emitan los ciudadanos al final del proceso participativo se basen en unos niveles adecuados de información y de la cantidad de participantes que normalmente logran integrar. Hemos dejado aparte otros dos elementos importantes, la cuestión de la representatividad, tratada a fondo en el apartado anterior, y la cuestión de la neutralidad, una característica que no es inherente a ninguna metodología participativa, sino que depende de la voluntad política de los impulsores y de la organización de cada proceso. Se observará que algunos instrumentos participativos logran rendimientos elevados en algunas de estas variables y que sus resultados en otras son inferiores. Los jurados ciudadanos, por ejemplo, son un tipo de instrumento que logra formar una opinión de los ciudadanos bien informada pero cuyo número de participantes es muy limitada. Los referéndum serían el caso opuesto, logrando una cantidad de participantes por lo general mucho más elevada que la mayor parte de los nuevos instrumentos de participación, pero con escasa capacidad para informar a los participantes y con un valor educativo limitado.

Cuadro 5
Efectos legitimadores de algunos instrumentos participativos

	Educación	Información	Extensión
Media-alta	Planes Estratégicos A21L Jurados Ciudadanos Presupuestos Participativos	Consejos Consultivos Webs parlamentarios Jurados Planes Estratégicos	Referéndum Encuestas Presupuestos Participativos
Media-baja	Referéndum Encuestas Consejos Consultivos	Referéndum Encuestas Asambleas	Webs parlamentarios Jurados Consejos Consultivos

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, los efectos legitimadores de los procesos participativos dependerán de factores diversos, como pueden ser su neutralidad, su representatividad, el número de participantes, la rigurosidad de las opiniones que emitan los ciudadanos y los efectos educadores que puedan tener, a medio y a largo plazo, sobre los ciudadanos. La principal aportación que pueden hacer los instrumentos de participación ciudadana a las democracias representativas está en añadir un plus de legitimidad a las decisiones públicas, pero los efectos legitimadores de las fórmulas participativas serán muy limitados, o incluso negativos, si son percibidos como instrumentos a disposición de los

intereses de los políticos, con escaso poder de representatividad social, y/o protagonizados por ciudadanos desinformados y sin capacidad para pensar en el bien público.

3. Resultados

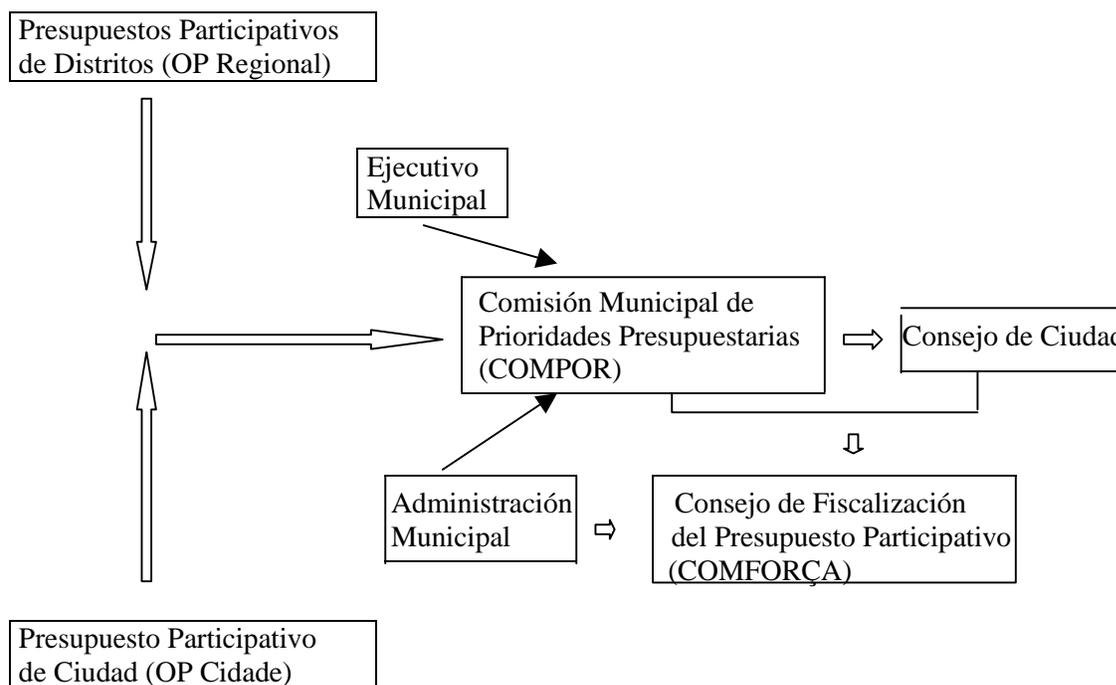
En este trabajo pretendemos hablar de mecanismos que sirven para involucrar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones colectivas. Por ello, en tanto que no se trata únicamente del interés que puede tener la participación en sí misma, sino también de alcanzar algunos acuerdos que puedan llegar a tener su reflejo en forma de políticas públicas, los resultados son otro gran criterio para juzgar el funcionamiento de estos instrumentos. Empezaremos discutiendo por donde pasan las estrategias para lograr un rendimiento adecuado de estos mecanismos: ¿dependen básicamente de la voluntad política de los impulsores de convertirlos en un espacio real de diálogo y negociación o resulta decisivo el diseño operativo de dichos mecanismos? A continuación revisaremos las evidencias aparecidas respecto a la visión tradicional que contrapone eficiencia a participación, ¿puede darse alguna respuesta a este dilema a partir de los casos analizados aquí?. Finalmente, aunque las experiencias aquí citadas tengan distintas aspiraciones respecto a su impacto final en la formulación y diseño de políticas públicas, todo lo dicho anteriormente tendría quizás poco sentido si se tratara sólo de procesos rituales con muy escaso impacto real en las políticas. ¿Hasta qué punto influyen estos mecanismos en las políticas adoptadas?

¿Voluntad política o ingeniería institucional? Preferiblemente, ambos. La primera es imprescindible para que cualquier proceso participativo se desarrolle, mientras que la segunda es también necesaria para incrementar las posibilidades de éxito en muchos casos. Anunciada de forma muy sintética esta sería una posible conclusión global en torno al dilema de si lo realmente decisivo es el liderazgo y la voluntad política o una correcta organización del proceso participativo. El rol del liderazgo político en el impulso y el correcto funcionamiento de las experiencias es tratado de forma explícita en algunos de los trabajos revisados. Sin el impulso decidido del gobierno británico, de los gobiernos locales del PT, de los técnicos y políticos locales que han puesto en marcha los procesos de A21L, de los alcaldes o concejales de participación ciudadana que han apostado por poner en marcha Consejos ciudadanos o de la concejal responsable del CMBS barcelonés, estas experiencias no habrían existido o habrían tenido un impacto mucho menor. Aunque en buena medida los muchos mecanismos participativos fracasados están menos representados en forma de publicaciones, el trabajo de Brugué y otros (1997) apunta a la existencia de consejos formados por la necesidad de seguir un determinado modelo existente en otras áreas o distritos, que no han funcionado sencillamente porque sus responsables nunca han creído en él. La voluntad política es, pues, una condición sine qua non para la viabilidad de estos mecanismos.

Pero aunque las evidencias que aparecen en Brugué y otros (1997) parezcan apuntar a que un mayor grado de formalización en el funcionamiento de los consejos municipales no es ninguna garantía para conseguir una mejor dinámica o una mayor participación, en el mismo trabajo se reconoce que algunos de los consejos sectoriales funcionan mejor que otros debido a características organizativas (ser más abiertos, contar con comisiones de trabajo, con planteamientos más estratégicos o con mayores esfuerzos por resultar visibles). También muchos otros informes sobre experiencias participativas tienden a asignar una importancia decisiva a los criterios de funcionamiento. Sin abandonar un mecanismo tan sencillo como los consejos municipales, la existencia en el caso del CMBS y de otros consejos sectoriales de distintos espacios de trabajo, ha permitido separar una labor esencial de discusión en profundidad y de alcanzar acuerdos operativos para las comisiones de trabajo, mientras el plenario asumía el rol más simbólico donde todas las voces debían estar presentes y ser escuchadas (Sarasa y otros, 1998). En el caso de los demás instrumentos esto es aún más claro. Una operación tan terriblemente compleja como los presupuestos participativos brasileños no hubiera podido funcionar sin complejas reglas del juego, que intentan a la vez escuchar todas las posturas, incentivar al máximo la participación y encontrar espacios de diálogo restringido donde pueda hablarse de partidas presupuestarias muy concretas a

partir de criterios técnicos y políticos. Por poner un único ejemplo, el cuadro 6 sintetiza el complejo proceso de elaboración de los presupuestos participativos en Belo Horizonte, con todas las instituciones que se crean para su elaboración y cuya distribución de roles resulta decisiva para el buen funcionamiento de la experiencia. A menor escala, el proceso de los jurados, o de algunas experiencias de democracia electrónica suponen también pruebas de la necesidad de acertar a la hora de fijar unas reglas del juego razonables.

Cuadro 6
Esquema del proceso de Presupuestos Participativos en Belo Horizonte



Fuente: Gomà y Rebollo, 2000.

Esto no significa en absoluto que existan unos pocos esquemas fijos que sea preciso seguir en cualquier proceso participativo. Más bien, las experiencias recogidas aquí parecen sugerir todo lo contrario: es necesario enfatizar la adaptación de los instrumentos a las circunstancias de cada caso. La combinación de metodologías participativas diversas en las A21L (Font y Subirats, 2000), los jurados vespertinos o de fin de semana (EAP, 1998), las distintas operativas utilizadas para los presupuestos participativos en cada una de las ciudades, la constante transformación de los planes estratégicos (De Forn, 1995) o la adecuación presupuestaria que hubo que hacer en Bristol (Stewart, 1998) son ejemplos claros de que no existen fórmulas mágicas y rígidas, sino que lo importante es contar con algunas ideas y principios claros y adaptarlos a las posibilidades y circunstancias de cada caso con flexibilidad e imaginación.

Si esta flexibilidad es necesaria por razones culturales y operativas (calendarios, presupuestos, equipos humanos), debe existir también porque en muchos casos la mejor manera de abordar un proceso participativo es poder negociar desde un principio sus propias reglas del juego. Tal como ocurriera con los reglamentos municipales de participación, que funcionaron mejor cuando habían sido fruto del pacto y no de la imposición (Villasante y Alberich, 1993), ha habido

muchas otras experiencias cuyo desarrollo fue alterado para adaptarse a las demandas de algunos de los principales actores participantes. Desde el caso de la asamblea de Stirling (Stirling, 1995), hasta algunas experiencias de jurados diseñadas en cooperación con los principales actores implicados (Coote y Lenaghan, 1997), hasta la metodología concreta de los presupuestos participativos que está en constante redefinición (Abers, 1998), nos encontramos con experiencias donde la propia organización de la participación ha sido abierta y participada, garantizando así una mayor legitimidad de los mecanismos propuestos.

Para terminar el debate organizativo es preciso aludir al rol desempeñado por los organizadores del proceso. En muchos casos estos trabajaban directamente para la administración (consejos municipales, presupuestos participativos, bastantes A21L y algunos jurados y páginas web parlamentarias), mientras que en otros se trataba de una entidad externa a la que se hacía responsable del desarrollo de todo el proceso (la mayor parte de jurados, círculos de estudio, visiones de la comunidad y algunas A21L o experiencias de debate virtual como *democracia.web*). Aunque en principio esta segunda fórmula aporta mayores garantías de neutralidad, ni es siempre viable, ni existen indicios suficientes para afirmar que suponga necesariamente mejores resultados. El hecho de que haya una gran diversidad de grupos organizadores contribuye a difundir los mecanismos participativos y a popularizar su uso, pero puede comportar que no todas las experiencias se desarrollen con la misma habilidad profesional, tal como sucede con los jurados británicos (Delap, 2000) o las A21L (Font y Subirats, 2000). Si el organizador es interno deberá hacer mayores esfuerzos para demostrar su neutralidad y quizás no siempre se disponga de los equipos necesarios, pero la existencia de un organizador externo no debe ser considerado sin más una garantía absoluta y es conveniente plantearse quién supervisa su trabajo. Por otro lado, la realización de la experiencia con personal interno puede cumplir la función complementaria de tener efectos educativos en los trabajadores de la administración municipal en torno a la necesidad de escuchar a la ciudadanía.

A partir de los casos revisados, que constituyen una muestra diversa de instrumentos participativos pero no una representación perfecta del conjunto de los mismos, no podemos afirmar que eficiencia y participación vayan a ir siempre de la mano, pero esa parece ser muy claramente la tónica en la inmensa mayoría de experiencias. El estudio de Putnam (1993) supuso la primera señal importante de que el buen gobierno (o el "rendimiento institucional" en palabras del autor) estaba claramente asociado a comunidades con una amplia vida asociativa. Subirats (1997) expone también el cómo y el por qué del progresivo encuentro entre ambos conceptos, subrayando la necesidad de la participación como terreno que permita realizar una definición compartida de los problemas.

Este resultado positivo es absolutamente claro en el caso de los presupuestos de Porto Alegre, donde se ha logrado una administración más eficaz, una sociedad más activa, unos efectos redistribuidores significativos e incluso la complicidad añadida de algunas clases medias por el desarrollo de una política activa de obras públicas y por la reducción de la corrupción (Abers, 1997; Navarro, 1998).

Para completar la visión de este tema es preciso recordar que, tal como a menudo recuerdan sus críticos, la participación tiene siempre unos costes económicos, organizativos y de tiempo que es preciso incorporar al análisis. Este tema se explicita más claramente para los jurados ciudadanos y otros mecanismos de organización externa, en tanto que en estos casos se hace necesario la aprobación de un presupuesto claro y finalista para el proceso, que muy a menudo genera resistencias no sólo entre los responsables municipales, sino incluso entre el movimiento asociativo local (Font, 1999). Pero probablemente si contabilizáramos el valor del tiempo que trabajadores y políticos de la administración local dedican a los consejos municipales, por no hablar de las subvenciones que permiten pagar los sueldos de los profesionales de las asociaciones que asisten a las reuniones, entonces el problema de los costes se generalizaría y seguramente llegaría a límites insospechados en el caso de algunos presupuestos participativos. Por tanto, podemos optar por seguir escondiendo que la participación tiene un coste y a corto plazo sería lo más cómodo, pero

seguramente a largo plazo resulta mejor afrontar el reto de lograr convencer a la sociedad de que ese coste debe ser incorporado de forma automática a cualquier proceso decisonal, que del mismo modo que prevé un estudio de impacto urbanístico y ambiental, incorpore también como parte de la necesaria normalidad el coste de escuchar la voluntad de los ciudadanos frente a esa actuación concreta⁶.

El coste del proceso puede convertirse en sí mismo en una barrera que limite la participación en entornos con pocos recursos, pero no es el único problema. Aparece incluso el interrogante de hasta que punto es importante contar con ciertos excedentes redistribuibles, para que un proceso participativo tenga verdadera capacidad de motivar a la población. Los análisis sobre los presupuestos participativos muestran claramente como su viabilidad estuvo estrechamente ligada a una reforma fiscal y un saneamiento económico que permitieran disponer de recursos para afrontar las demandas que el proceso vehiculaba (Genro y de Souza, 1999). Aunque como en la experiencia de "Choices for Bristol", puede haber demandas ciudadanas gratuitas, la falta de recursos no sólo puede restar credibilidad presente a las experiencias participativas, sino generar futuras frustraciones si se generan unas expectativas que luego no pueden satisfacerse. ¿Significa esto que la participación es un lujo para comunidades excedentarias que no deben siquiera plantearse las poblaciones con problemas económicos? No, aunque esta limitación no debe olvidarse, la experiencia de Porto Alegre muestra que un proceso participativo suficientemente ambicioso y bien organizado puede llegar a generar los propios recursos que aseguren su futura viabilidad y capacidad redistribuidora.

Precisamente, algunas de las experiencias británicas de los últimos años nos muestran que la participación puede resultar el mejor instrumento para asumir reestructuraciones de partidas económicas y de servicios públicos, sin que estos pierdan su respaldo ciudadano y su capacidad de cumplir una función social. Los participantes se comportan como niños que escriben la carta a los Reyes Magos cuando se enfrentan a mecanismos participativos que facilitan el enquistamiento en roles estrictamente reivindicativos, pero son capaces de comportarse como exquisitas amas de casa acostumbradas a hacer filigranas para llegar a fin de mes en el contexto de un jurado ciudadano o de un presupuesto participativo bien planificado y que fomente la corresponsabilidad.

Pero escuchar a los ciudadanos, ¿para qué?. ¿Va a tratarse de una formalidad que algún día incorporemos a los procesos porque lo imponga una directiva europea o para dotarles de una legitimidad que les blinde contra las protestas, pero que suponga en un 98% de los casos la validación de lo que ya estaba previamente decidido?. En definitiva, además de escuchar la opinión de los ciudadanos, ¿se tiene ésta en cuenta?.

Las conclusiones a este respecto son absolutamente diversas. En un extremo podríamos situar la experiencia de los presupuestos participativos, donde a pesar de la existencia de los espacios de negociación con las autoridades que a menudo dan lugar a un resultado menos espontaneo de lo que habitualmente se reconoce, el producto final del proceso es un resultado doblemente importante: por su carácter vinculante en la práctica y por afectar a un elemento tan central de la acción de gobierno como son los presupuestos. Los jurados ciudadanos se sitúan en algún lugar intermedio, con interesantes diferencias entre el caso británico y el español. En el caso británico, la aceptación muy clara y explícita de que se trata únicamente de un instrumento consultivo, que las autoridades tomarán en cuenta pero con el que no tienen mayor compromiso que pronunciarse públicamente sobre sus resultados, constituye la otra cara del éxito en la extensión de los jurados: pierden carácter decisivo, a cambio de generalizarse su utilización. En el caso español parece haber ocurrido lo contrario. Los dictámenes han sido considerados como mensajes con mucha fuerza, que resulta difícil desacarar, aunque quizás precisamente esta característica del resultado haya contribuido a desanimar a más de un político de su utilización. De todos modos, tal como muestra el cuadro 7, en conjunto no puede afirmarse en absoluto que los jurados ciudadanos hayan dado lugar a resultados

⁶ Una idea similar ha sido propuesta por la Federación de Asociaciones de Vecinos de Barcelona, cuando ha planteado que cualquier decisión municipal lleve incorporada de forma obligatoria una "memoria participativa", que refleje los resultados de la consulta previa realizada a los ciudadanos.

irrelevantes desde el punto de vista de la elaboración de políticas. En algunos de los casos los ayuntamientos han seguido fielmente las recomendaciones ciudadanas (Astigarraga, Montornès-I), en otros afirman que van a hacerlo o que lo han hecho en buena medida (Guipuzcoa, Corbera) y los casos en que el dictamen va a caer en saco roto coinciden con aquellos municipios en que se ha producido un cambio en el equipo de gobierno (Calafell, Sant Quize).

Cuadro 7
Los resultados en forma de política públicas de los Consejos Ciudadanos

Lugar	Tiempo transcurrido desde la presentación del informe hasta 2/2000	Situación de la decisión que se adoptó en los Consejos ciudadanos
Astigarraga	7 años y 5 meses	El frontón y el polideportivo se han construido siguiendo las recomendaciones de los Consejos.
Idiazabal	7 años y 2 meses	Se ha construido el campo de fútbol en una ubicación diferente a la decidida en los Consejos. Después de realizar los estudios técnicos necesarios, el Ayuntamiento creyó que era mejor construir el campo del fútbol en el lugar que apareció como la segunda alternativa más votada en los Consejos. El ayuntamiento informó y explicó las razones del cambio a los participantes de los Consejos, que aceptaron el cambio propuesto.
Guipúzcoa	5 años y 10 meses	Se ha respetado cerca del 80% de las propuestas que hicieron los participantes de los Consejos, especialmente aquellas que hacían referencia a la necesidad de que el trazado de la autovía tuviese el menor impacto posible sobre el medio ambiente. También se ha tenido en cuenta la sugerencia de instalar "peajes blandos", y la recomendación de construir algunos enlaces suplementarios para facilitar el acceso a la autovía desde algunas poblaciones de la zona. Esto ha provocado el encarecimiento y con ello el retraso en la ejecución. Actualmente ya se han construido unos ocho kilómetros de autovía y se prevé que durante el 2000 se construirán otros ocho más.
Antzuola	3 años y 11 meses	Está previsto que las obras de la Casa de Cultura comiencen en el 2000.
Oñati	3 años y 3 meses	De acuerdo con las recomendaciones de los Consejos se han realizado estudios para medir el impacto que sobre el medio ambiente puedan producir las obras de acondicionamiento de la cueva y su aprovechamiento turístico. Ya han comenzado algunas obras en la cueva y se prevé que acaben en el 2000/01.
S. Quirze del V.	2 años y 8 meses	Finalmente no se ha implementado ninguno de los acuerdos que se alcanzaron en los Consejos debido a que el Ayuntamiento de Sant Quirze ha optado por definir los criterios de planificación urbanística a través de un Plan Estratégico. En uno de los plenos municipales, ERC ya hizo constar su protesta porque no se había respetado la decisión de los Consejos.
Rubí	2 años y 7 meses	Los acuerdos que se alcanzaron en los Consejos están incluidos en el plan de actuación del municipio para el 2000/03.
Salvatierra	2 años y 5 meses	En relación con el cementerio ya se han expropiado los terrenos necesarios para su ampliación, y también han comenzado algunas obras que se prevé que acaben en el 2001. En cuanto a política turística, todavía no se ha realizado ninguna actuación al respecto.
Corbera	1 año y 1 mes	Debido al cambio de equipo de gobierno después de las elecciones municipales de 1999 todavía no se ha implementado ninguna de las decisiones de los Consejos, aunque está prevista en breve la creación de la figura de un mediador socio-cultural, que era uno de los acuerdos principales que se adoptaron.
Calafell	1 año y 1 mes	No se ha implementado ninguno de los acuerdos que se alcanzaron en los Consejos debido a que el nuevo equipo de gobierno surgido de las elecciones municipales de 1999 ha optado por utilizar un Plan Estratégico.
Montornès I	1 año y 1 mes	Ya han comenzado las obras de la plaza pública siguiendo las recomendaciones del Consejo.
Montornès II	1 mes	Hace poco que han finalizado los Consejos, pero el Ayuntamiento se ha comprometido a aceptar sus recomendaciones.

Finalmente, es en los consejos municipales (y hasta el momento en las experiencias de democracia electrónica) donde más cuesta encontrar el impacto de sus propuestas en las políticas públicas adoptadas, aunque en los casos de mejor funcionamiento existe, cuando menos, un efecto en la detección compartida de necesidades y el establecimiento de espacios de diálogo. En muchos casos la relativa frustración que se detecta se debe a la falta de compensación entre un gran esfuerzo que las asociaciones necesitan hacer para mantenerse activas en los consejos y los escasos resultados reales que estos llegan a producir (Font y Gomà, 1999). En el caso de las A21L se ha podido constatar que algunos de sus miembros (los grupos) han influido más en la decisión final que otros (los ciudadanos no organizados), pero el impacto de esa decisión final en las políticas tardará años en poder ser juzgada dado el carácter muy reciente de las experiencias (Font y Subirats, 2000).

En definitiva, la traducción de la participación en políticas va a ser muy desigual dependiendo de dos factores. En primer lugar, el tipo de instrumentos utilizados, pues mientras presupuestos participativos o jurados ciudadanos están muy orientados a tomar decisiones, los consejos municipales, las redes electrónicas o las A21L, también pueden hacerlo pero tienen un formato que prioriza el diálogo y el intercambio por encima de la capacidad decisional. Pero, en segundo lugar, la voluntad política de hacer un uso u otro de los mecanismos va a ser decisiva y va a provocar que un consejo municipal (o una experiencia de democracia electrónica) sea un espacio puramente ritual, con cuya creación algunos creen haber culminado ya las aspiraciones participativas de la población, mientras en otros casos pueden hacer propuestas operativas, que sean escuchadas⁷ y que obtengan respuesta pública por parte del gobierno municipal. De la misma manera, los jurados ciudadanos (o las propuestas de presupuestos) pueden tomarse como un mandato quasi-final o como una de las muchas voces que se escuchan en un proceso político.

Cuadro 8
Mecanismos aconsejables y deficitarios en función de varios criterios

Criterio	Aconsejable	Deficitario
Representatividad	Jurado Encuesta deliberativa	Consejo consultivo Internet (hoy)
Grado de información	Consejo consultivo Jurado	Referéndum Encuestas
Capacidad educativa	Presupuesto participativo Planes estratégicos	Consejo consultivo Referéndum
Extensión	Referéndum Presupuesto participativo	Jurado Consejo consultivo
Coste/dificultad organizativa	Consejo consultivo Forum ambiental	Encuesta deliberativa Presupuesto participativo
Impacto en políticas	Referéndum Presupuesto participativo	Encuesta deliberativa Internet

A modo de síntesis, el cuadro 8 plantea aquellos aspectos en los que algunos de los instrumentos analizados destacan como especialmente interesantes o problemáticos. A los aspectos ya vistos en los apartados anteriores hemos añadido las dificultades organizativas y la capacidad de influir habitualmente en la adopción de políticas. La principal conclusión la hemos apuntado ya varias veces: no existe un mecanismo participativo perfecto, que reúna todas las características ideales. Tener participantes representativos, informados, que sean lo más numerosos posibles y que salgan de la experiencia más predispuestos a participar que antes, todo ello por poco dinero y dando lugar a una resolución que tenga un fuerte impacto en la toma de decisiones final es una cuadratura del círculo quizás excesiva. Incluso mecanismos a los que a lo largo del texto y en el cuadro mismo

⁷ Por ejemplo, las enmiendas propuestas por ciudadanos a través de democracia.web al Parlamento catalán y que hoy forman parte ya de leyes vigentes en esta comunidad autónoma (Sánchez, 2000).

hemos encontrado más ventajas que inconvenientes, como los presupuestos participativos o los jurados ciudadanos, tienen problemas indudables. Sin embargo, ser conscientes de la amplia gama de posibilidades existentes, de que a partir de estas ideas casi todo puede ser inventado y de cuáles son los déficits que deberemos afrontar según cual haya sido nuestra elección supone ya un gran paso adelante.

Bibliografía

- ABERS (1997): *Inventing local democracy. Neighborhood organizing and participatory policy-making in Porto Alegre, Brazil*. Tesis Doctoral. Los Ángeles: University of California
- BLANCO, i (2000): "La representativitat dels Consells ciutadans", en VVAA: *Consells ciutadans*, Barcelona: Editorial Mediterrània.
- BRUGUÉ, Q. et al. (1997): "Participació a l'Ajuntament de Barcelona: diagnòstic i propostes". Manuscrito no publicado.
- BRUGUÉ, Q; GALLEGO, R (1999): "¿Una administración pública democrática?", Manuscrito.
- BUDGE, I. (1996): *The New Challenge of Direct Democracy*. Londres: Polity Press.
- COOTE, A.; LENAGHAN, J. (1997): *Citizens' Juries: theory into practice*. London: IPPR.
- DAHL, R.; TUFTE, R. (1973): *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- DE FORN, M. (1995): "La planificación estratégica territorial". Diputación de Barcelona.
- DELAP, C (2000): "Jurados ciudadanos en el Reino Unido", en FONT, J (ed): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona: Ariel.
- DIENEL, P; HARMS, H (2000): *Repensar la democràcia*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- DOWNS, A.(1973): *Teoría Económica de la Democracia*. Madrid: Aguilar.
- Equip d'Anàlisi Política (1998): *Consells ciutadans a Montornès: la plaça Pau Picasso*, Informe no publicado.
- Equip d'Anàlisi Política (2000): *Un mapa d'experiències participatives locals*. Informe para l'Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- FISHKIN (1995): *Democracia y deliberación*. Barcelona: Ariel.
- FONT, J. (1999): *Citizen juries in Spain*, Comunicación presentada al Congreso "Citizen Participation and innovations in community governance", Luton.
- FONT J.; Gomà, R (1999): "La participación ciudadana en la política local", en *Informe España 2000*. Madrid: Fundación Encuentro.
- FONT, N. (1998): *Democràcia i participació ciutadana*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- FONT, N.; SUBIRATS, J (2000): "Local y sostenible", Barcelona: Icaria.
- FUKUYAMA (1995): *Trust*. Nueva York: The Free Press.
- GENRO, T.; De Souza, U. (1999): *Pressupost participatiu: l'experiència de Porto Alegre*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- GIMENEZ et al. (2000): "Una flor no fa estiu.", en VVAA: *Consells ciutadans*. Barcelona: Editorial Mediterània.
- GOMA, R; REBOLLO, O (2000): "Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos", en FONT (ed): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona: Ariel.
- INGLEHART, R. (1991): *El cambio cultural*. Madrid: CIS.
- INGLEHART, R (1999): "Postmaterialism erodes support for authority but increases support for democracy", en Norris (ed): *Critical Citizens*, Oxford University Press.
- KAASE, M; NEWTON, K (1995): (1995): *Beliefs in Government*, Oxford University Press.
- KAHN, U. (ed) (1999): *Beyond the ballot box*. Londres: Routledge.
- LIJPHART (1996): "Unequal participation: democracy's unresolved dilemma", en *American Political Science Review*, 91 (1).
- NAVARRO, C.J. (1999): *El Sesgo Participativo*. Madrid: CSIC.
- NAVARRO, Z (1998): "Democracia y control social de fondos públicos. El caso del "presupuesto

- participativo" de Porto Alegre (Brasil)", en Bresser; Cunill (eds): *Lo público no estatal en la reforma del estado*. Buenos Aires: CLAD-Paidós.
- NORRIS, P (1999): *Critical citizens*, Oxford University Press.
- OLSON (1991): "La lógica de la acción colectiva", en VVAA: *Diez textos básicos de ciencia política*. Ariel.
- PARRY, G.; MOYSER, G.; DAY, N. (1992): *Political Participation and Democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PUTNAM, R. et al. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- PUTNAM, R (1995): "Bowling alone: the decline: America's declining social capital", *Journal of Democracy*, 6/1.
- RODRÍGUEZ VILLASANTE, T.; ALBERICH (1993): "Experiencias de participación ciudadana en municipios: análisis y propuestas", en *Alfoz*, 104-105.
- SANCHEZ, J (2000): "Internet como instrumento de participación", en FONT (ed): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona: Ariel.
- SARASA; Guiu; Rico; WALLISER; Cuadros (1998): "Presentació de l'avaluació dels 10 anys del cmbs", en *Jornades Tècniques de celebració del 10è aniversari del Consell Municipal de Benestar Social*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- SCHLOZMAN et al. (1998): "Participation's not a paradox", *British Journal of Political Science*, 25
- STEWART, J. (1997): *More Innovation in Democratic Practice*. The School of Public Policy. University of Birmingham.
- Stirling Unitary Authority (1998): *Community & Local Democracy*.
- SUBIRATS, J. (1997): "Democràcia: Participació i Eficiència", en *Revista CIFA*, nº 6.
- TONUCCI (1998): *La ciutat dels nens*. Barcelona.
- TSAGAROUSIANOU, R.; TAMBINI, D.; BRYAN, C. (eds.) (1998): *Cyberdemocracy: Technology, Cities and Civic Networks*. Londres: Routledge.
- VELASQUEZ, F (1998): "La veeduría ciudadana en Colombia", en Bresser; Cunill (eds): *Lo público no estatal en la reforma del estado*. CLAD-Paidós.
- VERBA (1996): "The citizen as respondent", en *American Political Science Review*, nº 90 (1)