

7

INFORME
ESPAÑA
2 0 0 0

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro

1ª edición: febrero de 2000
2ª edición: marzo de 2000



Edita: **Fundación Encuentro**
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69
correo@fund-encuentro.org

ISBN: 84-89019-10-X
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-6760-2000

Fotocomposición e Impresión: **Albadalejo, S.L.**
Albadalejo, 6 - 28037 Madrid

PARTE QUINTA: TERRITORIO

Capítulo V

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA POLÍTICA LOCAL 309

I.	Tesis Interpretativas	313
	1. La proximidad como escuela y exigencia de participación política	313
II.	Red de los Fenómenos	315
	1. Crece la demanda de participación	315
	2. En el horizonte internacional	317
	2.1 Consejos de base asociativa	318
	2.2 Procedimientos de base personal	321
	2.3 Intentos de democracia directa	324
	2.4 Otros tipos de experiencias	326
	3. Nuevos modos y fórmulas de participación en los municipios españoles	328
	3.1 Condiciones favorables para la democracia local	329
	3.2 Etapas del Gobierno local en la España democrática	332
	3.3 Experiencias concretas de participación ciudadana	335

Capítulo V

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA POLÍTICA LOCAL

El problema de la participación ciudadana preocupa de manera particular. La crisis general de la democracia representativa en los países de nuestro entorno no justificaría nuestro silencio. Esta grave llamada de atención abre este Informe. Y con ella queremos coronar la interpretación de la realidad social española actual. Nuestro *Informe España 1997*¹ dedicó un amplio espacio al análisis y a la evolución de los ayuntamientos españoles desde el nacimiento de la democracia. En dicho trabajo nos fijábamos también, y de manera especial, en las crecientes fórmulas de participación ciudadana en la política local.

Los ayuntamientos han dejado de ser meros instrumentos de los líderes estatales para convertirse en lugar privilegiado de consenso creativo y de participación ciudadana en la gestión pública. En ese espacio más reducido de proximidad física hay que gobernar, lograr acuerdos a través del diálogo político y conseguir la igualdad de oportunidades para la intervención de nuevos líderes sociales y políticos. Las discrepancias son más variadas y concretas porque afectan más directamente a los intereses particulares de determinados ciudadanos o sectores sociales de prestigio o poder social, que se enfrentan dentro del término municipal o lo dividen según los intereses grupales. Es como si el poder legislativo (capacidad de dictar normas) se identificara con el poder ejecutivo. La oposición dispone de un campo de juego mucho más reducido que el de la política nacional. En cambio, los municipios pueden utilizar una red más tupida de interdependencias que facilitan o entorpecen, según los casos, el diálogo, la negociación, la toma de decisiones y la gestión.

En el ya citado Informe nos referíamos a una serie de iniciativas innovadoras que reflejan la “repolitización” de la actividad municipal: núcleos de intervención participativa, planes comunitarios, procesos de autogestión integrales, encuestas deliberativas, etc.

¹ Fundación Encuentro. CECS, “Veinte años de ayuntamientos democráticos: el retorno de la política local”, *Informe España 1997*, Madrid, 1998, p. 487-566.

Ahora queremos concentrar la atención en estas nuevas formas de participación ciudadana que se están produciendo dentro del ámbito local en la realidad española. Antes de analizarlas en su singularidad, conviene tener presentes los procesos y las tendencias que funcionan en otras democracias liberales y que de alguna manera sosiegan la crisis de la democracia representativa. El caso español no es una excepción y se reproduce con más facilidad en las comunidades autónomas de mayor nivel económico y con más fáciles relaciones con otros países. Una vez que ofrezcamos la visión general de nuestro entorno democrático internacional, podremos detenemos más en concreto en las iniciativas de algunos de nuestros municipios.

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. La proximidad como escuela y exigencia de participación política

Habría que recordar no pocos elementos de la democracia clásica en la Ciudad-Estado para recrear nuestras responsabilidades colectivas en la vida pública. Antes sería necesario remozar la relación de autonomía individual con participación. El asamblearismo demuestra que no es más autónomo quien más participa con su intervención directa y personal, sino quien ve mejor defendida y realizada su voluntad por representantes a los que puede pedir responsabilidades.

A pesar de los indudables avances en las técnicas de comunicación, no se ha hecho más fácil articular los intereses de la ciudadanía con vistas al interés común. Aun la misma proximidad física puede convertirse en un obstáculo inesperado. Pero es un hecho apodíctico que el ser humano es ante todo un animal social que necesita de los demás y que para madurar en el ejercicio de su libertad precisa, a medida que se desarrolla, mayor reconocimiento y respeto de los otros.

Por eso, tiene sentido y libera nuestra esperanza el hecho de que especialmente en la segunda mitad de los años noventa los españoles hayan comenzado a descubrir la necesidad de la participación y se hayan multiplicado las más variadas fórmulas de implicación en la vida política local.

Hay problemas típicamente locales, como el plan urbanístico general, el tráfico, la seguridad, la limpieza y el medio ambiente y las infraestructuras culturales, que exigen la creación de entidades de tipo asociativo o de participación personal que intervengan con los municipios no solamente en la fase del diagnóstico y del proyecto, sino también en la de la misma gestión.

Esta participación se hizo más necesaria cuando las ciudades empezaron a reflexionar en términos estratégicos, inducidas por problemas económicos generalizados o por grandes operaciones de regeneración urbana. Ya no es posible plantear un plan de tal envergadura sin la participación del sector privado. Por descender a los ejemplos menos complicados, podríamos referirnos a los alcaldes que se ven limitados a multiplicar constantemente las papeleras para favorecer la limpieza del suelo. Es aún débil la voluntad común de responsabilizarse de lo que es de todos. Cada uno barre su propia casa sólo hasta el umbral. A partir de la puerta, lo común, que es de todos, no lo cuida nadie.

Cuando hablamos aquí de participación lo hacemos en un doble sentido: por un lado, dirigimos nuestra atención a la participación formalizada;

por el otro, nos referimos al ciudadano corriente. Muchas personas no pertenecen a los núcleos presentes en la acción política ni están comprometidas con asociaciones entre cuyos fines figura la intervención en las decisiones públicas.

En el escenario local parece más fácil desarrollar acciones inmediatas, tangibles y que tengan un sentido y una ampliación colectiva o comunitaria. Por otro lado, el municipio acumula el máximo de complejidad posible de toda experiencia de vida en comunidad. Se diversifican los problemas, se personalizan las demandas, se exigen respuestas menos genéricas, más flexibles y adaptadas a cada problema. Lo que un ciudadano puede soportar y aun admitir a la Administración estatal o regional, no lo tolera a una Administración local. Es probable que cada vez lo admita menos a cualquier Administración. Es casi seguro que cada vez será más exigente con aquel o aquellos que tiene más cerca y cuyos fallos siente más directamente.

El ciudadano pide personalización, comunicación y control de la representación política. Y, por el momento, esos elementos son más fáciles de conseguir en el entorno local que en otros contextos. En ese escenario local percibe y desarrolla el sentimiento de identidad, porque las diferencias se hacen más palpables y porque las soluciones de los problemas que más le afligen se le presentan como mucho más fáciles.

Hasta ahora se han ido creando entidades de participación mediada, a través de los consejos sectoriales (de juventud, de la tercera edad, de la mujer, del deporte, de usuarios de la sanidad...) y territoriales. En algunos casos, esta representación más o menos institucionalizada funciona adecuadamente. Mientras las instituciones reciben señales y pactan procedimientos de decisión y gestión, las entidades adquieren legitimidad y refuerzan su protagonismo. Pero esto no basta.

En este capítulo expondremos también los intentos de creación de espacios para la democracia directa en lo local. Tenemos la posibilidad de experimentar sistemas de implicación directa de la ciudadanía en los procesos de deliberación y decisión en los ámbitos de lo colectivo. Ésa es la gran escuela de la democracia. Ése es el camino que puede conducirnos a incrementar el sentido de responsabilidad colectiva del que hablamos en nuestro sexto Informe². En un mundo en el que cada vez más los intereses sectoriales parecen bloquear y ahogar los intereses colectivos, creemos que la gente puede llegar a aceptar decisiones que de alguna manera vayan en contra de lo que ellos juzgan sus propios intereses, en el caso de que consideren legítima la forma según la cual se han adoptado unas determinadas decisiones. Ésa es la gran lección a la que aspiramos a contribuir con nuestras reflexiones sobre los procesos de innovación democrática en la esfera local.

² Fundación Encuentro. CECS, "Sociedad civil española y responsabilidades colectivas", *Informe España 1998*, Madrid, 1999, p. 3-134.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

Importa fijar desde el principio el punto de mira de estas páginas. ¿En qué medida es factible la participación ciudadana en la toma de decisiones que afectan a toda la comunidad política? Las diferencias existentes entre el espacio local, el autonómico y el nacional son evidentes.

La participación no es una limosna voluntaria y asistencial ni solamente un deber del particular al conjunto de los intereses comunes. Por el contrario, constituye el mejor medio con el que cuenta el ciudadano para construir su autonomía personal en el diálogo, con sus coincidencias y discrepancias, con los otros miembros de su propio entorno, conocer los problemas comunes y responsabilizarse de las cuestiones públicas.

1. Crece la demanda de participación

Mientras la sociedad y los contenidos de la vida política no han dejado de cambiar aceleradamente a lo largo de estos últimos 150 años, las formas y las instituciones políticas han modificado mucho menos su funcionamiento. Y aunque esto prueba la solidez de las mismas, se ha ido creando un conjunto de desajustes y de insatisfacciones que es necesario superar. De manera particular este desequilibrio se hace notar en el espacio más cercano de lo local.

En la política general, el espacio abierto a la intervención de los poderes ejecutivo y legislativo crece de manera exponencial. En el espacio local este fenómeno es aún más notorio. Los planes generales de urbanismo, las nuevas exigencias de conservación medioambiental, la circulación rodada, los espacios peatonales y el mantenimiento del patrimonio histórico urbano, la ubicación de centros de rehabilitación de drogodependientes, la reinserción social y laboral de los emigrantes, los servicios de proximidad –especialmente para la tercera edad– las bolsas de pobreza incrustadas en el casco urbano, el chabolismo, etc., son fenómenos que hablan por sí mismos y exigen una colaboración cada vez más intensa y definida del poder local con el autonómico y el nacional. Cuestiones que no hace mucho tiempo eran periféricas o incluso extrañas al ámbito de la intervención gubernativa ocupan hoy espacios estratégicos de la actividad política local y autonómica.

Estos problemas se caracterizan, además, por su enorme complejidad, entendiendo por tal la red cada vez más tupida de interdependencias características de la sociedad civil, y en los que sólo la intervención directa de ésta puede ayudar a solucionarlos. Tanto en la fase de la información como en la del análisis de los intereses que entran en juego y en la cadena de mi-

crodecisiones técnicas previas a la toma de decisiones, la participación ciudadana es cada vez más necesaria.

La misma política local no se puede reducir a esquemas ideológicos simples, e incluso maniqueos, de progresistas y conservadores, de izquierdas y derechas. La participación ciudadana subraya una vez más la necesidad de coordinar el desarrollo autónomo individual y el de los grupos o sectores en que se insertan las personas. *La incertidumbre no sólo se crea por la falta de patrones ideológicos claros, sino también por la dificultad de localizar a los responsables de la toma de decisiones.*

Como primera condición, hay que reconstruir o devolver la credibilidad a las instituciones representativas. Esto requiere que los poderes públicos, siguiendo el espíritu y mandato de la Constitución, cuenten con los instrumentos jurídicos y económicos necesarios para atender a la ordenación de la iniciativa privada y proteger con decisiones eficaces a estas nuevas organizaciones que están surgiendo en la sociedad civil española.

En el estudio de la Fundación Encuentro dedicado a evaluar los indicadores de calidad de la sociedad civil española³ se revela *una ciudadanía inquieta con capacidades crecientes, que reivindica espacios mucho más amplios en los procesos de toma de decisiones.* El potencial participativo crece de forma ineluctable. A este proceso se le conoce ya como “movilización cognitiva”. Aumentan y se hacen más extensos los sectores de ciudadanos mejor informados que exigen la participación sin tener que afiliarse a ningún partido político⁴. Estos ciudadanos críticos no aceptan dogmas ni consignas, no buscan identidades colectivas fuertes y son individualistas, conscientes y activos. En palabras de Inglehart⁵, la posmodernidad erosiona el respeto por la autoridad, pero incrementa el apoyo a la democracia.

Se trata, además, de una mayoría de ciudadanos que no creen en la mediación de partidos políticos cada vez más endurecidos en su organización piramidal, obsesionados por los votos y sin otro discurso que el de la propaganda y el de la polémica agresiva. Tampoco somos tan ingenuos para esperar que la emergencia del tercer sector pueda un día suplir totalmente la misión que la Constitución encomienda a los partidos. Hay que reconocer, sin embargo, el hecho de que estos nuevos ciudadanos se resistan a participar a través de instrumentos tan jerárquicos, disciplinados y globalizadores como los partidos políticos. Constituyen un gran patrimonio de capital humano con gran sentido cívico que ha optado por otro tipo de or-

³ Subirats, J. (ed.), *¿Existe sociedad civil en España?*, Estudios de la Fundación Encuentro, n. 5, Fundación Encuentro, Madrid, 1999.

⁴ Inglehart, R., *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, CIS, Madrid, 1991.

⁵ Inglehart, R., “Postmodernization erodes support for authority, but increases support for democracy”, en Norris, P. (ed.), *Critical citizens*, Universidad de Oxford, 1999.

ganizaciones de funcionamiento más horizontal y fluido, con una voluntad de actuación más sectorial (movimientos, fundaciones de estudios sociales o de servicios sociales de proximidad) y que buscan espacios participativos propios. El actual desajuste entre realidades y expectativas les hace optar a menudo por la protesta como mecanismo para transmitir dicho descontento⁶.

Tampoco podemos ignorar las limitaciones específicas de este tipo de organizaciones: entre otras, la limitada dedicación de sus miembros, su escasa capacidad para percibir a través de estas organizaciones los verdaderos intereses generales del sector en cuestión, la discutible representatividad de la ciudadanía y la falta de información adecuada. Los grupos de reflexión o *think tanks*, con voluntad de permanencia y seguimiento, pueden suplir la carencia de pensamiento de los gestores públicos y contribuir poderosamente al seguimiento en la cadena de microdecisiones previas a una decisión gubernamental, sin que esto pueda suplir la precariedad representativa.

A pesar de estos límites, y sin descartar que a ello se haya unido cierto efecto de “moda participativa”, los últimos años han visto surgir un creciente interés por hablar sobre participación ciudadana y por impulsar experiencias concretas de participación. En la práctica, la mayor parte de estas experiencias se han desarrollado en el ámbito local.

La Grecia clásica ofreció un modelo de ciudad participativa y democrática que hoy resulta irrealizable, entre otras razones porque las comunidades políticas son de mucho mayor tamaño⁷. A pesar de los cambios que las nuevas tecnologías puedan introducir en este planteamiento, no hay duda de que, a corto y medio plazo al menos, un gobierno de menor espacio facilita el desarrollo de instrumentos participativos, en tanto que abre la puerta al diálogo y a la interacción cara a cara. Por ello, *el Gobierno local se ha considerado siempre un escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y se ha convertido en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en esta línea. La repolitización de los ayuntamientos –como veremos más adelante en el caso español– confirma este proceso participativo en el ámbito local.*

2. En el horizonte internacional

Vamos a recoger primero algunas de las principales experiencias de participación en el ámbito local de otras democracias liberales. Predomina aún la experimentación y la adaptación a las características de los casos

⁶ Budge, I., *The new challenge of direct democracy*, Polity Press, 1996.

⁷ *Ibidem*.

concretos, fuera de las formas claramente consolidadas, que son muy heterogéneas. Aquí vamos a subrayar las que, a nuestro juicio, manifiestan mayor novedad por su inquietud por la participación política.

Interesa de manera particular el contexto europeo. Destaca Reino Unido por su denso clima de participación ciudadana en la gestión pública. Merecen también especial atención las formas de participación de la sociedad norteamericana y experiencias destacables en países de América Latina y Oceanía. Interesan únicamente aquellos casos que van más allá de la información al ciudadano sobre las cuestiones propias de la Administración normal. Se trata, por tanto, de información y consulta sobre proyectos de futuro y de llegar a consensos en la toma de decisiones. Nos movemos, en fin, dentro de la red de interacciones entre ciudadanos y responsables de la Administración. La fluidez de estos canales de diálogo favorece sin duda la transparencia política y facilita de manera notable el consenso necesario en la gestión.

2.1 Consejos de base asociativa

En un primer grupo podemos considerar aquellas entidades de base asociativa que en sus propios estatutos establecen fórmulas de interlocución estable con los poderes locales. El instrumento común en este grupo, aunque con organización y funcionamiento muy distinto según el país y el caso concreto, es el de un consejo o comisión que cuenta generalmente con algún tipo de representación municipal y con los representantes de colectivos definidos por intereses sectoriales o territoriales. La composición y periodicidad de las reuniones tienden a ser estables. Sin embargo, en este marco pueden producirse también consejos asamblearios y poco formalizados que organizan actividades propias. Las cuestiones tratadas, lógicamente, son cambiantes. En determinadas ocasiones las actividades pueden requerir la organización de grupos de estudio, información y seguimiento de un determinado fenómeno.

La distinción entre consejos sectoriales y territoriales es clara. En los consejos territoriales están representadas comunidades definidas por la residencia dentro de un territorio, mientras que en los consejos sectoriales lo que agrupa es el hecho de compartir intereses comunes, determinados por la pertenencia a un colectivo concreto (jóvenes, mujeres, ecologistas, lucha por la tolerancia, etc.) o por sentirse afectados en un determinado proceso cultural, medioambiental, etc.

Los consejos territoriales son quizá los más extendidos en las grandes ciudades de Italia, Francia, Alemania, Suecia, Noruega y Reino Unido. Más allá de unos pocos rasgos comunes, presentan grandes divergencias en su composición, funcionamiento y objetivos. Así, en Alemania existen en la

mayoría de las grandes ciudades y en algunos casos sus miembros son elegidos directamente por los ciudadanos. En Francia se crearon en 1982 en París, Lyon y Marsella, con una composición mixta de concejales y ciudadanos electos para el cargo; en Suecia, sus miembros son designados por los partidos, en proporción a su peso electoral en el municipio⁸.

En Noruega coexisten los dos tipos. Por una parte, los consejos formados desde la sociedad civil, cuyas funciones han terminado por ser claramente las de interlocución con el Gobierno local, asumiendo *de facto* cierto valor representativo. La mayoría de sus miembros ha sido elegida en asambleas abiertas a todos los vecinos, aunque en algunos casos hay también representantes de las asociaciones o incluso elegidos en votaciones formalizadas. Por otra parte, con un origen muy distinto y funciones similares, los consejos formados a iniciativa municipal, cuyos miembros han sido seleccionados también a través de diversos procedimientos, tales como la designación municipal, la elección directa, la delegación de una asociación y hasta de una asamblea espontánea⁹.

Existen consejos locales en Nueva Zelanda desde finales de los años ochenta. En 1998 había ya en 32 municipios, con miembros elegidos directamente por los ciudadanos, a veces en compañía de otros designados por las autoridades locales¹⁰.

Finalmente, la realidad británica es extremadamente plural. Podemos encontrar desde consejos cuyos miembros han sido elegidos directamente por los ciudadanos, hasta composiciones mixtas con participantes de las asociaciones, en reuniones que a menudo son abiertas a cualquier ciudadano interesado. Los concejales del municipio y los técnicos locales asisten generalmente a las reuniones, pero normalmente no participan en las votaciones¹¹.

La diversidad se traslada también a las competencias y los recursos disponibles. Más allá de las funciones consultivas sobre las prioridades a desarrollar en la zona y al derecho a ser escuchados respecto a las actuaciones

⁸ Stewart, J., *Further innovation in democratic practice*, Institute of Local Government Studies, Birmingham, 1996.

⁹ A partir de una encuesta respondida por 311 de los 435 municipios noruegos, R. Aarsaether y otros ("Neighbourhood councils: municipal instruments or grassroots movement?", comunicación presentada en *Public participation and innovations in community governance*, Luton, 1999) han detectado la presencia de estos consejos en 124 municipios. 455 consejos habrían aparecido por iniciativa municipal, frente a 363 nacidos de la sociedad civil. Sobre los que hay datos disponibles, cerca de la mitad ha elegido a sus miembros en asamblea, buena parte a través de las asociaciones, algo más de un 15% por designación municipal y unos pocos directamente por los ciudadanos.

¹⁰ Cheyne, J., "New Zealand local government: leader or laggard in public participation innovations", comunicación presentada en *Public participation and innovations in democratic governance*, Luton, 1999.

¹¹ Stewart, J., *Innovation in democratic practice*, Institute of Local Government Studies, Birmingham, 1995.

nes municipales previstas, existen casos en que dichos consejos participan decisivamente en la atribución de fondos a proyectos concretos y realizan un seguimiento detallado del funcionamiento de los servicios municipales. Esta heterogeneidad se aprecia en el caso noruego, donde la financiación municipal oscila desde cantidades inapreciables hasta otras que permiten ejercer funciones básicas para la comunidad¹².

También en cuanto a sus objetivos, estos dos tipos de consejos actúan como interlocutores privilegiados del municipio; pero mientras unos se limitan a cumplir esta función, los formados por iniciativa ciudadana efectúan además un amplio abanico de actividades de inspiración propia. Sus ámbitos de actuación son muy diversos y en la mayor parte de los casos se limitan a una función poco más que consultiva.

Sin duda, existen comunidades muy significativas, estructuradas a partir de criterios distintos al territorial. Se trata de grupos de ciudadanos cuyas identidades o intereses compartidos los convierten en punto de referencia obligado para cualquier Administración que pretenda intervenir en ese campo.

Un criterio distintivo, quizá el principal dentro de la riqueza y complejidad de experiencias, puede encontrarse entre las que tienen vocación de permanencia o aquellas que realizan una reflexión puntual en un determinado momento de un ámbito concreto. En esta última dirección encontramos la celebración de foros abiertos a ciudadanos y asociaciones, en los que se discute monográficamente sobre alguna política concreta (vivienda, algún proceso juvenil, etc.) con el fin de formular conclusiones que informen y sirvan para reorientar las actuaciones municipales.

La existencia de consejos temáticos permanentes, que funcionan como interlocutores continuos del Gobierno local en cada temática concreta, es cada vez más habitual en el Reino Unido¹³. Estos consejos han tratado de prestar especial atención a grupos marginados del diálogo social o que cuentan con una voz muy escasa en las instituciones territoriales, como son las minorías étnicas o los niños¹⁴.

¹² Además, los consejos formados por iniciativa ciudadana disponen de sus propios mecanismos de financiación, que superan a los públicos, mediante la aportación de los propios miembros y su capacidad de generar recursos propios.

¹³ Birmingham tenía nueve foros temáticos permanentes y otras ciudades sobre juventud, tercera edad, propietarios, medio ambiente, etc. (Stewart, J., *op. cit.*, 1995).

¹⁴ Son especialmente conocidas las experiencias promovidas por Tonucci, que se han ido extendiendo por Italia y Europa (Tonucci, F., *La ciutat dels nens*, Barcelona, 1998). Las iniciativas con este sector se han dado en lugares y con metodologías muy diversas, desde el diseño de seis parques urbanos infantiles que constituían todo un ejercicio de presupuesto participativo en Exeter (Kelly, J., "Public participation: a report on projects in Exeter", comunicación presentada en *Public participation and innovations in democratic governance*, Luton, 1999) hasta la celebración de una gran consulta en torno a los principales problemas y prioridades de los niños en Ecuador.

Probablemente, éste es el tipo de mecanismos más experimentado en los últimos años en nuestro entorno, dado que resulta más sencillo consultar a los grupos organizados que a los ciudadanos anónimos¹⁵. Sin embargo, la diversidad en la organización y el funcionamiento de estos instrumentos, así como la falta de estudios críticos y en profundidad sobre su funcionamiento, provocan que quede mucho por saber sobre su capacidad real de canalizar el diálogo entre ciudadanos y Administraciones locales.

2.2 Procedimientos de base personal

Si el grupo de mecanismos anteriores trataba de aprovechar el capital social que supone la existencia de un entramado asociativo estable, lo que se conoce a menudo como *mecanismos deliberativos* pone su énfasis en la capacidad de reflexión y diálogo de los ciudadanos comunes. Es decir, frente a los límites a la participación citados en el apartado anterior, este conjunto de instrumentos intenta combatir prioritariamente las dudas sobre la capacidad de los ciudadanos para intervenir en la toma de decisiones. Si el ciudadano medio no está generalmente lo bastante informado para decidir y para pensar globalmente, *estos mecanismos pretenden darle la información, el entorno y el tiempo necesarios para permitir que pueda participar aportando sus necesidades y su opinión propia, pero también aquellos conocimientos del conjunto que cuentan inevitablemente en la toma de decisiones.*

Dentro de este grupo podemos distinguir también dos grandes métodos: el primero se basa únicamente en la búsqueda de la información y la deliberación ciudadana; en el segundo, este objetivo se pretende combinar con la réplica a otro de los argumentos limitadores de la participación, a través de una selección de los participantes que los convierta en una muestra representativa de la sociedad.

En el primero de estos dos bloques podemos destacar los grupos de reflexión, los foros temáticos y las conferencias de consenso. Los **grupos de reflexión** tienen ya una larga tradición de funcionamiento en Suecia, aunque se han utilizado también en el Reino Unido y Estados Unidos. Son grupos que se reúnen regularmente para discutir temas o libros concretos. Se forman generalmente alrededor de organizaciones, como iglesias, sindicatos o asociaciones; en algunos casos los participantes reciben una compensación por los gastos que les supone la participación.

¹⁵ Según una encuesta postal enviada en 1996 a todos los municipios británicos (62% de respuestas), el 31% de los mismos contaba con instrumentos consultivos de base territorial y el 55% realizaba foros consultivos temáticos (Sweeting, R. y Cope, K., "Local democratic innovation and citizen participation: empowering the powerful", comunicación presentada en *Public participation and innovation in community governance*, Luton, 1999).

Los **foros temáticos**, que se han desarrollado principalmente en Estados Unidos, tienen un funcionamiento muy similar y pretenden contribuir a debatir los temas en profundidad, conocer mejor el pensamiento de los ciudadanos e incrementar la capacidad de escucharse entre ellos mismos para aprender a deliberar¹⁶.

Las fórmulas que funcionan rara vez responden a un modelo puro. Las diferencias a veces son pequeñas y la mezcla de rasgos característicos, especialmente en los métodos de trabajo y en la organización, se escapan a cualquier intento de clasificación. De una manera o de otra, todas tienden a realizar un diagnóstico de la situación y la posible evolución de una determinada comunidad. Comparten su trabajo con grupos organizados y siempre enfatizan la importancia de la información y la deliberación pausada. *Future Search*, *Community Visioning*, *European Awareness Scenario Workshops*, *Open Space* son nombres que describen vías distintas de encauzar procesos similares. Pueden durar uno o varios días o incluso tener encuentros intermitentes. En ellos se utilizan distintas técnicas (tormenta de ideas, la realización de grupos mixtos con representantes de ciudadanos, técnicos o políticos, la combinación de pequeños grupos y asambleas conjuntas, etc.) y pueden llegar a reunir hasta 300 personas, aunque a menudo es preferible un número menor de participantes.

Para terminar, debemos citar las **conferencias de consenso**¹⁷. Éstas se han desarrollado principalmente en Dinamarca, aunque se han realizado también experiencias en el Reino Unido. El reclutamiento de los participantes (10 o 20) se realiza mediante anuncios en los medios de comunicación. Su desarrollo incluye dos fines de semana preparatorios y tres o cuatro días finales de trabajo, durante los cuales se escucha a expertos previamente seleccionados. El grupo, ayudado por un moderador externo, deberá finalmente alcanzar un consenso sobre cualquier tema discutido, a veces en torno a cuestiones tan simples como las tarjetas de identidad, las de crédito o un foco concreto de contaminación ambiental. Su coste habitual, sin embargo, es elevado y sus presupuestos anuales superan con frecuencia los 10 millones de pesetas.

Por último, en el segundo gran apartado (grupos deliberativos que pretenden expresamente conseguir la participación representativa que corresponde a las características sociológicas de la comunidad) se incluyen las encuestas deliberativas, los jurados y los paneles ciudadanos. Las **encuestas deliberativas** han sido utilizadas en Estados Unidos y el Reino Unido.

¹⁶ Estos foros han recibido un fuerte impulso desde dos fundaciones privadas (Public Agenda Foundation y Kettering Foundation), lo que ha llevado a su aplicación en muy distintos países de Europa del Este (Rusia, Hungría), América Latina (Colombia, Argentina, Chile) y Oriente Medio (Líbano).

¹⁷ No deben confundirse con los instrumentos de mediación, que pueden adoptar a veces nombres similares y a los que haremos referencia después.

Tal como indica su nombre, pretenden ser encuestas (realizadas a una muestra representativa de la población¹⁸) en las que los encuestados reciben una amplia información y deliberan antes de responder. Para ello, son conducidos a un mismo lugar donde escuchan a los expertos o políticos que pueden darles la información necesaria, les preguntan, debaten entre sí y, al final, emiten su juicio en forma de encuesta. A menudo han sido televisadas para poder darles mayor relevancia pública, dado el elevado coste que suponen. Se han realizado encuestas deliberativas temáticas, por ejemplo, sobre las cárceles en el Reino Unido y también sobre los procesos electorales, para contribuir a mejorar la información accesible al público y el conocimiento de los candidatos¹⁹.

El funcionamiento de los **jurados ciudadanos** es similar –este aspecto se desarrolla con más detalle en el apartado dedicado a las experiencias españolas–. La principal diferencia radica en la participación de un número mucho menor de gente, lo que reduce tanto su representatividad como su coste. Asimismo, mientras la excepcionalidad de las encuestas deliberativas las ha convertido sobre todo en instrumentos de debate público sobre participación ciudadana o sobre un tema concreto, los jurados han estado mucho más vinculados al proceso de toma de decisiones real. Esto último no sería cierto en Estados Unidos, donde han sido desarrollados durante los últimos 25 años por la sociedad civil, con escasos vínculos con la Administración Pública, pero sí en Alemania y Reino Unido, donde se han debatido y llevado a la práctica cuestiones relacionadas con la planificación urbana, las nuevas tecnologías, la sanidad, etc. Más excepcionalmente, los jurados han sido aplicados también en Israel, Suiza, Nueva Zelanda y otros países²⁰.

El **panel ciudadano** es un instrumento poco utilizado, pero con un diseño sugerente que pretende combinar la continuidad de muchos de los instrumentos citados en la sección anterior con la elección aleatoria de los participantes y la posibilidad de deliberación. Se trataría de elegir al azar a los representantes de un determinado colectivo (pueden ser los jóvenes, un determinado distrito, etc.) y de convertirlos en foro de debate e interlocutor permanente de la Administración para los temas que les afectan²¹.

¹⁸ A menudo se han realizado con unos 300 participantes. Véase Fishkin, J., *Democracia y deliberación*, Ariel, 1995, y también *The voice of the people*, Yale University Press, 1995.

¹⁹ Fishkin, J., *op. cit.*

²⁰ Para una breve visión panorámica, véase Font, J., “Els Consells Ciutadans: concepte i experiències comparades”, *Àmbits*, n. 6, 1998, p. 25-30. Para un tratamiento en profundidad de las experiencias británicas, véase Coote, A. y Lenaghan, J., *Citizens' juries: theory into practice*, Institute for Public Policy Research, 1998; y para el caso alemán, la obra de uno de los creadores del método, Dienel, P., *Die planungszelle*, Westdeutscher Verlag, 1997.

²¹ Este método es propuesto, con pocas variaciones, por J. Stewart (*op. cit.*, 1995), que no cita ninguna experiencia concreta que siga fielmente la propuesta. El uso de grupos de discusión formados por ciudadanos elegidos al azar para debatir los presupuestos municipales ha sido utilizado en el Reino Unido, pero se diferencia en su carácter no permanente.

En síntesis, este conjunto de fórmulas democráticas intenta superar los problemas de información y debate, componentes imprescindibles de cualquier proceso de decisión. Al mismo tiempo, la selección aleatoria de los participantes permite aproximarse a una más fiel reproducción de la comunidad, creando un pequeño microcosmos que intentaría recoger todas las sensibilidades existentes. Su complejidad organizativa hace que sean todavía poco utilizados, a pesar de su extensión creciente²². Asimismo, para que el diálogo y la deliberación sean posibles, implican la participación de sólo una pequeña parte de la ciudadanía. Algunos tratan de superar estas limitaciones con la apelación a la democracia directa.

2.3 Intentos de democracia directa

Se trata ahora de fijarnos en esa pretensión de *extender la participación y hacerla llegar al máximo posible de ciudadanos*. Antes nos hemos referido a los sectores organizados o a un pequeño grupo que debía informarse y deliberar. Se intentaría *hacer posible que cualquier miembro de la comunidad participe directamente en la toma de decisiones*.

En realidad, no se puede pretender mucho más que contribuir a “democratizar” el proceso de elección de representantes y abrirlo a la influencia del mayor número de ciudadanos. En el catálogo de fórmulas de democracia directa que expone Lijphart²³ predomina esta lógica, que se reduce bien a la elección directa del jefe del Ejecutivo (o de otros cargos públicos), bien a la celebración de elecciones primarias o a la destitución de los cargos. Se busca toda clase de posibilidades para dar más voz a los ciudadanos a la hora de elegir a sus representantes²⁴.

Más allá de las posibilidades que puedan ofrecerse para enriquecer el proceso electoral, estos intentos de democracia directa pueden agruparse en tres bloques: las asambleas, algunos posibles usos de la teledemocracia y el referéndum.

Las **asambleas**, como procedimiento básico de toma de decisiones, pueden dar resultado en comunidades locales de pequeñas dimensiones. Exigen una amplia tradición de diálogo y compromiso por parte de los ciu-

²² Frente a los mecanismos de consulta a las comunidades –que, como hemos visto, existen en buena parte de los municipios británicos–, sólo el 4% ha utilizado en alguna ocasión los jurados ciudadanos (Sweeting, R. y Cope, K., *op. cit.*), cifra que es superior a la de cualquier otro país.

²³ Lijphart, A., *Las democracias contemporáneas*, Ariel, Barcelona, 1987.

²⁴ La destitución existe en algunos municipios norteamericanos. El uso de elecciones primarias se está extendiendo en los últimos años fuera de Estados Unidos, principalmente en América Latina (Argentina, México).

dadanos²⁵. En algunos municipios de Nueva Inglaterra (Estados Unidos) siguen constituyendo un mecanismo central de aplicación en algunos casos. En otros, pueden desempeñar un papel complementario en la toma de decisiones²⁶. Con menores atribuciones y protagonismo, las reuniones abiertas en las que se establece un diálogo entre los asistentes y las autoridades locales pueden llegar a constituir una realidad más habitual, cuyo diseño y funcionamiento suscita una creciente atención, por ejemplo, en el Reino Unido²⁷.

Las **potenciales posibilidades que las redes informáticas ofrecen** a la hora de incrementar el uso de los mecanismos de democracia directa son enormes. Algunas de las principales reflexiones sobre su posible impacto político describen escenarios futuros con una intensidad participativa creciente. Funcionan básicamente a través de consultas directas a los ciudadanos realizadas por medio de las redes electrónicas²⁸. Sin embargo, hasta hoy, las nuevas posibilidades informáticas aplicadas a la política están dando lugar a avances significativos en otros campos: hacen la Administración más accesible al ciudadano, como en Amsterdam o Berlín; favorecen el establecimiento de redes horizontales entre asociaciones, como en Estados Unidos, etc.²⁹. Con todo, su utilización es muy escasa hasta el momento para conocer la voluntad de la ciudadanía. Mientras el acceso a la red siga siendo desigual –como demuestran las experiencias de Bolonia o Atenas–, no tiene sentido realizar consultas. Cambiar esta situación exige una inversión muy elevada en terminales públicos y en educación. Los partidos progresistas británicos apoyan la teledemocracia; en Estados Unidos se han realizado experimentos interesantes, pero sin convertirse todavía en un procedimiento habitual de consulta ciudadana, ni siquiera en las zonas donde el uso social de las redes informáticas está más extendido.

El **referéndum** es quizás el principal instrumento de democracia directa y, sin duda, el que más fácil aplicación tiene en ámbitos superiores al local³⁰. En el ámbito municipal se usan muy frecuentemente en Suiza y Estados Unidos. Pueden contar o no con reconocimiento legal, partir siempre de la iniciativa gubernamental, producirse por requerimiento ciudadano (iniciativa legislativa popular) o ser vinculantes o no para las autoridades,

²⁵ Las características que favorecen un buen funcionamiento de la democracia directa se discuten en Catt, H., *Democracy in practice*, Routledge, 1999.

²⁶ Zimmerman, J., *Democracia participativa*, Limusa, México, 1992.

²⁷ Stewart, J., *op. cit.*, 1996.

²⁸ Budge, I., *op. cit.*

²⁹ Véanse las experiencias descritas en Tsaganourious, R. *et al.*, *Cyberdemocracy*, Routledge, 1998.

³⁰ Una discusión sobre el interés y los problemas de los referendos, incluyendo la experiencia a nivel nacional, aparece en Gallagher, M. y Uleri, P. V. (eds.), *The referendum experience in Europe*, Macmillan, 1996; Budge, I., *op. cit.*; y Catt, H., *op. cit.*

pero su existencia es más frecuente que en niveles territoriales superiores y son un mecanismo propuesto a menudo para superar complejos debates políticos locales.

Los temas tratados son muy diversos, desde problemas medioambientales hasta urbanísticos. Aunque la mayor parte de las legislaciones tienden a excluir algunos temas porque se cree que no son apropiados para ser decididos en referéndum (los impuestos, por ejemplo), existen experiencias que tratan de demostrar que estos límites pueden ser superados. Así, el referéndum celebrado en Exeter (Reino Unido) en 1998 sobre el presupuesto municipal tuvo un desarrollo sorprendente: se optó por un crecimiento moderado de los impuestos, en contra de todas las expectativas que hacían temer que cualquier referéndum daría lugar a un resultado anti-impuestos.

Aunque el uso generalizado de los referendos genera toda clase de dudas, hay tres que destacan por encima de las demás: el temor a la falta de información –y, por tanto, al riesgo de manipulación del votante poco informado–, el peligro de que entren en conflicto con los procedimientos de la democracia representativa y el riesgo de que contribuyan a debilitar más a los partidos políticos. Éstas son las objeciones más escuchadas en entornos como el suizo o el norteamericano, donde, por otra parte, constituyen una práctica habitual. Asimismo, un uso muy frecuente de los mismos o su aplicación a temas que no despierten suficiente interés generalizado puede dar lugar a un fenómeno de fatiga o de escasa participación, con lo que probablemente los participantes dejen de ser representativos del conjunto de la comunidad.

Todos los defectos del referéndum se pueden generalizar al resto de los procedimientos ya puestos de democracia directa.

2.4 Otros tipos de experiencias

Si repasamos lo que se ha hecho en los municipios en los últimos 20 años en el terreno de la participación encontraríamos muchas experiencias que no aparecen en los grupos ya descritos. Sin embargo, en buena parte de los casos se trata de variantes que con distintos nombres y pequeñas diferencias en los métodos organizativos se asemejan y encajan en las lógicas de funcionamiento descritas hasta aquí. En cualquier caso, citaremos brevemente algunas experiencias y líneas de trabajo difícilmente reducibles a los ya explicados.

Una de las líneas en las que se ha avanzado más en el caso británico es en el de la participación ciudadana en la **evaluación de servicios públicos**. Fue el instrumento participativo preferido por el anterior Gobierno conservador. Se trata de escuchar la voz de los usuarios de los servicios públicos para mejorar la calidad en la prestación de los mismos. Para ello se

ha combinado el uso de instrumentos de quejas y sugerencias por parte de los usuarios con el de técnicas clásicas de investigación de mercados, tanto cuantitativas como cualitativas. Así, la utilización de encuestas de opinión y de grupos de discusión (incluyendo en algunos casos a usuarios, trabajadores y gestores del servicio) son ya una práctica habitual en muchos municipios británicos. El conocimiento o la valoración ciudadana de los servicios municipales³¹ constituye uno de los mejores métodos de perfeccionamiento de los mismos.

Otro ámbito en el que se han producido experiencias interesantes y en número creciente es en la **mediación**. Se trata de cuestiones donde la Administración local puede tener menos protagonismo y es fundamental conseguir que un grupo de actores (privados o, a veces, públicos y privados) sean capaces de acercar posiciones y ponerse de acuerdo alrededor de un determinado asunto con la ayuda de algún mediador externo. Por ejemplo, estos instrumentos han sido utilizados a menudo en conflictos de carácter ambiental, pero también para dialogar sobre el proceso de regeneración del centro urbano de Bristol³².

La vinculación del ciudadano con la planificación general del municipio o con una más concreta, como es **la elaboración de los presupuestos municipales**, posee indudables ventajas. Esto es algo que se ha experimentado en Nueva Zelanda, donde la llamada planificación anual fue convertida en el elemento central de la participación ciudadana en el Gobierno local: los municipios se obligan a presentar un borrador de presupuesto municipal con tres meses de anterioridad a su fecha de aprobación, con lo que se abre un período de divulgación y de presentación de enmiendas y sugerencias por parte de los ciudadanos. En la práctica, sin embargo, no parece que se alcancen los resultados deseados. La falta de claridad respecto a qué debe hacerse con dichas propuestas y la percepción ciudadana de que sus peticiones no son tomadas en consideración han contribuido a desacreditar la fórmula como una especie de rito al que recurren muy pocos ciudadanos³³.

Una experiencia mucho más intensa son los llamados **presupuestos participativos**, que se han puesto en marcha en las ciudades brasileñas de Porto Alegre y Belo Horizonte y cuya metodología utilizan ya muchas ciudades brasileñas y de otros países latinoamericanos. Un comité en cada

³¹ El 74% de los municipios británicos realiza encuestas a los usuarios de servicios y el 32% tiene paneles permanentes con este mismo objetivo (Sweeting, R. y Cope, K., *op. cit.*). Mecanismos de participación de los usuarios han sido introducidos también en otros casos, como en asociaciones de arrendatarios de viviendas municipales en Dinamarca (Stewart, J., *op. cit.*, 1995). Una revisión detallada de las prácticas en esta línea en el municipio de Exeter aparece en Kelly, J., *op. cit.*

³² Stewart, J., *op. cit.*, 1996.

³³ Cheyne, J., *op. cit.*

uno de los barrios de la ciudad, que a lo largo de todo el año realiza una labor de seguimiento y contribuye a definir el próximo presupuesto municipal, fijar los impuestos e inversiones y hacer un seguimiento de su aplicación, negocia el resultado final del proceso con las autoridades municipales, a las que corresponde aprobarlo formalmente.

Por último, aunque no se trate estrictamente de un instrumento de participación, muchos municipios han iniciado estrategias de **descentralización**. Entre otros fines, pretenden facilitar el establecimiento de mayores espacios participativos a través del acercamiento de la Administración a los ciudadanos y de facilitar la creación de espacios de diálogo a menor escala territorial.

El listado de instrumentos existentes y no desarrollados en las páginas anteriores es aún considerable (círculos samoanos, talleres, casas abiertas, etc.). Su uso ha sido mucho más escaso y presentan semejanzas considerables con alguno de los citados. Además, el hecho de que todas estas fórmulas sean flexibles a la hora de aplicarlas provoca que en muchos casos se inicien experiencias integradas que combinan varios instrumentos con una misma finalidad, fundiéndose dentro de un mismo proceso. En cualquier caso, parece claro que si no ha habido más espacios abiertos a la participación ciudadana no ha sido por falta de iniciativas. Los recursos disponibles son abundantes, aunque muchos de ellos han sido todavía poco experimentados y analizados con escaso rigor. Todos presentan ventajas e inconvenientes y resultan más o menos adecuados para cada uno de los asuntos según las circunstancias condicionantes.

3. Nuevos modos y fórmulas de participación en los municipios españoles

La esfera política local se ha ido consolidando como uno de los escenarios más dinámicos e innovadores de la compleja realidad político-institucional española. Comenzó con los ayuntamientos democráticos (1979), o quizá algunos años antes. Los Gobiernos locales han protagonizado procesos de transformación muy relevantes en pueblos y ciudades. Son los verdaderos agentes del cambio urbano, social, económico y ambiental. Naturalmente, han tenido que moverse en un marco de oportunidades y restricciones lastrado por las rigideces del pasado.

Las actuales agendas municipales y el volumen de recursos que manejan estos organismos tienen muy poco que ver con los ayuntamientos de hace 20 años, encargados de un número reducido de funciones básicas y simples ejecutores de decisiones tomadas en niveles supralocales. Más aún, la oferta de políticas locales ha ganado en cantidad y en calidad. Las responsabilidades políticas asumidas por los municipios en relación con el

bienestar de las personas no han dejado de crecer. La propia autopercepción de éstos como ejes estratégicos del desarrollo sostenible es cada vez mayor. Sin duda, todo ello ha generado y seguirá generando límites y problemas. Sin ir más lejos, la participación relativa del nivel local español en el gasto público total del Estado está estancada en unos porcentajes muy por debajo de la media europea.

En este contexto, la escala local se ha ido conformando como el escenario privilegiado para el desarrollo de los procesos más determinantes en la participación ciudadana. Por otra parte, es el espacio ideal para que las rigideces de las instituciones representativas se enfrenten con los vertiginosos cambios socioculturales, que producen mayor estridencia en estos espacios de estrecha vecindad. La simplificación política no puede ocultar su artificialidad y manifiesta claramente su carácter inadecuado.

Con las experiencias internacionales que hemos descrito anteriormente como telón de fondo, es conveniente analizar ahora esta explosión participativa, que esconde todavía una buena carga de innovación democrática. Nos fijaremos más en los avances que en los límites, sin olvidarnos de las tensiones y conflictos que inevitablemente han surgido en una transformación tan compleja y tan poco asistida por los poderes públicos de rango superior. Las culturas ciudadanas meramente delegativas y el recelo ante las nuevas técnicas han seguido pesando en una buena parte de nuestras estructuras políticas.

3.1 Condiciones favorables para la democracia local

Algunas de las reflexiones ya presentadas sobre la participación ciudadana tienen que ser retomadas para proceder al análisis detallado de las nuevas experiencias que ahora deseamos contemplar. Es necesario concretar la influencia de ciertos procesos sociales, económicos y políticos en el desarrollo de dichas experiencias. Podemos agrupar estos procesos en torno a dos grandes ejes:

a) Proximidad, federalismo complejo y nuevas culturas locales

Quiebra a todas luces el antiguo monopolio regulativo y de gobierno del Estado-nación. El entramado institucional que se va perfilando, por una parte, beneficia a las esferas supraestatales y, por otra, refuerza el protagonismo de las Administraciones locales.

Por un lado, la globalización y su plasmación más próxima a nosotros, la europeización, obligaba a ceder soberanía al Estado-nación, con el pretexto de participar a nivel paritario en las soberanías de los Estados asociados.

Por el otro, el proceso de identificación territorial de base regional y local, con el nuevo protagonismo en España de las comunidades autónomas en el proceso de descentralización, junto al hecho de que el Estado, al menos directamente, sea el interlocutor único ante la Unión Europea y otros organismos de ámbito internacional, podría hacer pensar que los ayuntamientos tienen actualmente menos peso político. Nada más lejos de la realidad. En los últimos años, un conjunto de cambios socioeconómicos han fortalecido el espacio político más próximo³⁴:

- El fordismo productivo (estandarización, grandes unidades de producción integrada, trabajo en cadena...) se está sustituyendo por modelos de desarrollo endógeno de organización más flexible, unidos al territorio.
- El cambio hacia una estructura social cada vez más compleja y plural genera necesidades más heterogéneas que potencian los servicios de proximidad.
- La actual transición hacia nuevas relaciones de igualdad entre hombre y mujer revaloriza el ámbito local como escenario donde es más fácil que surjan formas compatibles entre la familia y el empleo.

Este fortalecimiento local es también resultado de las nuevas formas y estilos de relación intergubernamental. Los actuales marcos jurídicos españoles (Constitución, estatutos y leyes de base) sitúan a los Gobiernos locales a medio camino entre un *federalismo funcional* y un *federalismo dual*. Por el primero, ejercen papeles ejecutores y subordinaciones jerárquicas al Estado y a la comunidad autónoma. El segundo otorgaría a los municipios espacios reducidos de autonomía con responsabilidades exclusivas. En la práctica, se va imponiendo un *federalismo complejo*, en el que las relaciones de lo local con el resto de los poderes superiores se articulan en redes mucho menos jerárquicas y mucho más negociables. Por otra parte, y esto es lo fundamental, la presencia local se hace cada vez más imprescindible en todos los ámbitos de actuación pública.

Hay que tener en cuenta que el fortalecimiento de la esfera local española no se agota en el plano de las relaciones entre las distintas Administraciones. También se traslada, de forma progresiva, al espacio de la cultura política y de los referentes de identidad, verdaderos motores de una nueva dinámica participativa:

— Por una parte, los ciudadanos empiezan a considerar paulatinamente lo local como ámbito de naturaleza política. Esto hace que los intereses colectivos puedan articularse cada vez más en la esfera local frente a otras Administraciones más amplias y lejanas en la perspectiva del ciudadano medio³⁵.

³⁴ Brugué, Q. y Gomà, R., *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1998.

³⁵ Véase CIS, *Instituciones y autonomías*, Estudio 2.286, 1998; y CIS, *Constitución e instituciones (III). 20 Aniversario de la Constitución*, Estudio 2.309, 1998.

— Por otra, lo estrictamente local irrumpe en el imparable juego de las identidades: el fortalecimiento de los grupos de corte lingüístico-nacional se ve acompañado por nuevas estrategias de identidad local, orientadas tal vez a un legado histórico y cultural, pero mucho más a un sentido defensivo de convivencia comunitaria y ciudadana intensamente compartida. Se descubre que la entidad de un grupo social no está sólo en compartir una memoria y un pasado común, sino también, y sobre todo, en actuar en el presente de manera conscientemente común. Tal perspectiva se ajusta muy bien al ámbito de la política local, donde resulta más sencillo desarrollar acciones inmediatas, tangibles y colectivas.

b) Erosión de consensos y nuevos procesos de aprendizaje social

Junto a estos factores socioeconómicos y culturales, queremos destacar otro proceso que apoya la consolidación de una esfera local potente y participativa en España: la erosión de certidumbres y consensos.

Hasta entrados los años ochenta, en el marco genérico de lo que podemos denominar Estado de Bienestar de las democracias avanzadas, las distintas fuerzas políticas estaban de acuerdo respecto a los ámbitos en los cuales debían intervenir los poderes públicos (educación, sanidad, empleo, infraestructuras, servicios sociales, etc.) y cómo debían hacerlo (a través de una organización burocrática que garantizaba una prestación pública y estandarizada de servicios a gran escala). Del consenso social-keynesiano se extraían respuestas públicas a un entorno de cuestiones y problemas más bien estables. De la racionalidad de raíz weberiana se derivaban respuestas organizativas que garantizaban la prestación pública y estandarizada de servicios de gran escala. En ese marco, los ayuntamientos eran simples ejecutores y los ciudadanos se limitaban a participar en las elecciones municipales, en las que intercambiaban con los políticos y técnicos delegación por eficacia en la gestión. Incluso se llegó a sostener más o menos explícitamente la existencia de una *relación inversamente proporcional entre participación y eficacia de las decisiones*.

A lo largo de los años noventa el contexto cambia de forma acelerada. Los antiguos consensos normativos se resquebrajan y surgen nuevas tensiones entre diferentes formas de concebir la intervención de los poderes públicos en la sociedad y la economía. El edificio operativo weberiano se desmorona ante las presiones tanto de las nuevas tecnologías como de la enorme diversidad en las pautas de consumo. *¿Qué implicaciones tiene todo ello para la participación en la esfera local?*

— Se hace cada vez más difícil gobernar sin elaborar políticas de consenso. Las previsibles y rutinarias programaciones tecnocráticas giran hacia procesos de negociación política, de experimentación administrativa y de aprendizaje social. Para gobernar ya no bastan unos cuantos expertos

que apliquen sus conocimientos contrastados, ahora se requiere negociar con múltiples actores, diseñar experiencias piloto, innovar por el sistema de ensayo-error y llegar así a formular políticas de nuevo cuño.

— La esfera política local ofrece, por añadidura, un escenario de proximidad donde el aprendizaje político (*policy learning*) encuentra menos obstáculos y produce impactos más directos.

— La experiencia demuestra que el incremento de la participación ciudadana y la densidad de relaciones entre asociaciones, personas, políticos y técnicos influyen positivamente en los niveles de eficacia de los programas puestos en práctica.

En la elaboración de políticas, no garantizan su eficacia las certezas técnicas, sino los niveles de consenso logrados a través de la participación ciudadana.

En la España del fin de milenio, todos estos factores están llamados a formar parte de la estructura que consolide la eficacia de unos Gobiernos locales potentes y estratégicos, mucho más abiertos a procesos de implicación ciudadana y a lógicas de gobierno por medio de redes participativas y densas, que se concretan en múltiples fórmulas y modelos. El proceso de esta evolución democrática tenía que reflejarse primero en el ámbito local por todas las razones ya apuntadas. Intentaremos sintetizarlas en tres períodos, cuyas fechas son discutibles y no necesariamente simultáneas en todo el Estado español.

3.2 Etapas del Gobierno local en la España democrática

Municipio de bienestar y crisis participativa (1979-1987)

Los primeros ayuntamientos democráticos se ocuparon predominantemente de cubrir las carencias urbanísticas y sociales básicas, acumuladas en barrios y centros históricos durante décadas de desarrollismo especulativo y autoritario. Los políticos electos y los directivos públicos municipales se implican a fondo en los procesos de provisión de los servicios, que debían dar respuesta a las muchas necesidades y demandas pendientes. Con el tiempo, este esquema genera una cierta paradoja: por una parte, las ciudades mejoran y se hace realidad una primera red de servicios municipales, que incrementa la calidad de vida de las personas; por otra, acaban imponiéndose estilos reactivos de Gobierno local poco estratégicos. Predomina el sesgo técnico y en cierta manera despolitizado.

Desde la perspectiva de la participación ciudadana, la etapa de construcción del *municipio de bienestar* en España resulta difícil, tensa y contradictoria. Muchas de las nuevas élites políticas locales (sobre todo en contextos urbanos) proceden del mundo asociativo vecinal de oposición a

la dictadura. Esto, lejos de favorecer dinámicas participativas, crea nuevas condiciones adversas. Los políticos electos parecen decirse: "Antes hacíamos política municipal en la calle, ahora ya la podemos hacer desde dentro". Las instituciones, *capturadas* por ex dirigentes ciudadanos, pasan a ser el nuevo y casi exclusivo espacio de la política local.

Al mismo tiempo, los años ochenta marcan en España, para un cierto tejido asociativo urbano nacido al calor del tardofranquismo y la transición, una etapa de crisis y de erosión de las capacidades de articulación social. Dicho mundo asociativo debe afrontar, simultáneamente, la revisión de sus formas organizativas y de movilización tradicionales, la pérdida de muchos de sus cuadros, la construcción de nuevas pautas de diálogo con asociaciones y movimientos noveles y la superación de la cultura estricta de la reivindicación, sin perder capacidad y conciencia crítica.

La conjunción de todos estos problemas sitúa a la participación ciudadana en un contexto complicado, con resultados más bien escasos. Sin duda, este panorama general se ve salpicado por multitud de experiencias municipales positivas –la existencia de más de 8.000 municipios en España hace difíciles las generalizaciones–. Por su propia relevancia, cabría destacar aquí algunos procesos de descentralización municipal de grandes ciudades (los casos de Barcelona y Madrid resultan paradigmáticos), desarrollados por el empuje de federaciones vecinales, que son un requisito indispensable para articular posteriormente nuevas vías de participación ciudadana.

Potencial y límites de la nueva agenda participativa (1988-1995)

Esta segunda fase marca la transición de la cantidad a la calidad en la mayoría de los municipios españoles. Se desacelera el ritmo de creación de nuevos servicios y equipamientos y emerge *la obsesión gerencial*. Se trata de innovar los mecanismos de gestión y las estructuras organizativas locales, a menudo imitando las técnicas del sector privado empresarial, para ofrecer mejores servicios y de forma más eficiente.

En el plano sustantivo, la innovación es menor. Aun así, se da un impulso hacia la repolitización de la esfera local por medio de la irrupción de los procesos de planificación estratégica. Los Gobiernos municipales empiezan a liderar mecanismos amplios de diseño de modelos de ciudad.

Tras ocho años de dificultades, y de conceder prioridad a *la agenda de realizaciones sobre la agenda participativa*, se observa un primer cambio significativo. Entre 1987 y 1991 un porcentaje elevado de grandes municipios españoles retoma la cuestión y aprueba sus Reglamentos y Normas de Participación Ciudadana. En general, dichos reglamentos establecen mecanismos pensados para la participación asociativa, de carácter consultivo, poco conectados al proceso de decisión real y articulados sectorialmente,

más que sobre el eje territorial. Su funcionamiento es desigual, con experiencias exitosas (Vigo, Bilbao, Vitoria, Albacete, Zaragoza, Córdoba, Palma, Sabadell, Fuenlabrada...), pero en muchos casos lastradas por la falta de voluntad política para llenarlas de contenidos reales, así como por una cierta crisis de representatividad del sector asociativo.

Junto a todo ello, lo que más caracteriza a esta fase es el replanteamiento de la participación ciudadana en clave *consumerista*³⁶. La adopción en un buen número de grandes municipios españoles de modelos gerenciales característicos de la empresa privada tiene su correlato en el desarrollo de un tipo de participación: se produce un giro conceptual de ciudadanos a clientes, concretado en el arsenal de boletines de información, *marketing* institucional, oficinas de atención integrada (ventanillas únicas), unidades de comunicación y calidad, sistemas de coproducción personalizada de servicios, vías accesibles de reclamación, implicación de los usuarios en los programas, etc.

Todo ello, sin duda, reviste interés y supone un avance en las relaciones entre municipios y ciudadanía. Pero presenta un doble límite que pronto lo agota como modelo participativo: no incorpora la dimensión asociativa y ciñe la implicación ciudadana al terreno de la gestión. Ambas restricciones empujan hacia una nueva perspectiva, que se va concretando en la siguiente y más reciente fase.

Repolitización e innovación democrática (a partir de 1995)

En esta tercera etapa se extiende la percepción de agotamiento del modelo gerencialista. Esto, unido a la necesidad de dar respuesta a los nuevos retos contextuales –el desafío que suscita la globalización– empuja nuevamente hacia la repolitización de los Gobiernos locales españoles: el qué y el quién vuelven a ser más importantes que el cómo.

A partir de la segunda mitad de los años noventa, los municipios españoles asumen un nuevo marco de oportunidades para implicar a los ciudadanos en programas participativos. En primer lugar, porque las culturas políticas y organizativas de las nuevas generaciones de políticos y técnicos locales son más receptivas al fenómeno participativo. En segundo lugar, porque la participación no formalizada, como rechazo a las rigideces de los partidos y como instrumento para solucionar los problemas comunes e inmediatos, comienza a sentirse como algo posible y eficaz. Y, en tercer lugar, porque el espacio público municipal ha comenzado a hacerse visible y cercano. Problemas como el empleo, la vivienda, la drogadicción, el cuidado del entorno urbano y medioambiental, la seguridad urbana y la vio-

³⁶ Respetamos el anglicismo *consumerista* utilizado por J. Gyford (*Citizens, consumers and councils*, Macmillan, Londres, 1991), porque enriquece las connotaciones de los términos "consumidor" y "cliente".

Cuadro 1 – Etapas del Gobierno local en España y evolución de los modelos participativos

	1979-1987	1988-1995	A partir de 1995
CONTEXTO MUNICIPAL	El municipio de bienestar: prioridad de la agenda de realizaciones.	La revolución gerencial: prioridad de la reforma administrativa local.	La repolitización del Gobierno local: la participación en el núcleo de prioridades.
MODELO PARTICIPATIVO PREDOMINANTE	Modelo de tipo reivindicación-respuesta, de base asociativa clásica, poco formalizado y conflictivo.	Normativización de la participación (reglamentos) y surgimiento del modelo participativo del gerencialismo: de usuarios pasivos a clientes con voz.	Nuevo entramado de participación más heterogéneo: consejos sectoriales y territoriales, planes integrales y estratégicos, Agendas Locales 21, jurados ciudadanos.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

lencia doméstica contribuyen a impulsar notablemente la creación de esta conciencia participativa.

El cuadro 1 sintetiza las tres etapas de los municipios democráticos españoles. Lógicamente, el modelo participativo preponderante responde al tipo de preocupaciones que predominan en el Gobierno municipal. Muchos de los detalles y explicaciones importantes desaparecen al elegir aquellos elementos predominantes y característicos en cada momento histórico.

3.3 Experiencias concretas de participación ciudadana

Como consecuencia de la búsqueda de mayores espacios de participación han aparecido fórmulas innovadoras, entre las que destacan:

- En ámbitos de política social y cultural, existen *experiencias de codificación y cogestión asociativa* en Sevilla, Málaga, Gijón, Las Palmas, Valladolid, Barcelona, San Sebastián...
- En ámbitos de medio ambiente, educación y estudio y elaboración de planes estratégicos, con ocasión de la puesta en práctica de las Agendas Locales 21³⁷ pueden señalarse *procesos participativos mixtos*, con presencia tanto de entidades como de ciudadanos.
- La innovación democrática ha tratado de vincular a los *ciudadanos no organizados* en la toma de decisiones concretas municipales. Veremos algunos ejemplos significativos del País Vasco y Cataluña.

³⁷ El Programa 21 designa la Agenda de cuestiones tratadas en la Cumbre de Río de Janeiro (Brasil) entre el 3 y el 14 de junio de 1992. Su nombre completo es *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, publicada por el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Se trata de: "Un plan de acción en pro del desarrollo sostenible hasta entrado el siglo XXI". En las diversas áreas del Programa 21, "se describen las bases para la acción, los objetivos, las actividades y los medios de ejecución" (Preámbulo 1.6).

Para proceder didácticamente y ahondar en el análisis de las fórmulas de participación ciudadana en los municipios españoles de finales de los años noventa, hemos creído oportuno aportar una propuesta de tipología (cuadro 2). Parte de la realidad y tiene, por tanto, voluntad descriptiva y de sistematización de experiencias. Cabe decir que no todas las fórmulas participativas que se reflejan en la tipología han sido llevadas a la práctica. Sobre algunas conocemos sólo los proyectos aún embrionarios (Rubí y Sabadell). La inmensa mayoría, sin embargo, ha tenido algún grado de plasmación empírica.

En la lectura del cuadro por columnas, las dos primeras corresponden a fórmulas de participación de tipo *asociativo*, en las que se agrupan los mecanismos a los que acceden sólo los ciudadanos organizados. Dentro de este bloque hay que distinguir los objetivos perseguidos, bien sean de *tipo sectorial* o temático (educación, juventud, mujeres, medio ambiente...), bien de *lógica territorial* (el barrio o el distrito como aglutinantes de la participación formalizada).

En las dos últimas columnas hemos situado los mecanismos de participación de *base personal*, que hacen posible el acceso directo de los ciu-

Cuadro 2 – Tipología de las fórmulas de participación ciudadana en los municipios españoles

	Participación basada en las ORGANIZACIONES (fundaciones y asociaciones)		Participación MIXTA	Participación basada en los CIUDADANOS	
	De carácter sectorial	De carácter territorial		De tipo intensivo (participan unos pocos)	De tipo extensivo (participan todos)
Participación en diagnóstico de problemas y en formación de la agenda local	<ul style="list-style-type: none"> - Fundaciones de estudios sociales - Foros temáticos de asociaciones educativas, de sanidad, juventud, vivienda, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Consejos consultivos de entidades a escala de barrio, distrito, ciudad o área metropolitana 	<ul style="list-style-type: none"> - Planes estratégicos - Procesos participativos temáticos: Agendas Locales 21 (medio ambiente) 	<ul style="list-style-type: none"> - Foros temáticos de debate - Grupos de reflexión permanente (<i>think tanks</i>) - Conferencias de consenso 	<ul style="list-style-type: none"> - Asambleas - Audiencias - Teledemocracia local
Participación en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> - Comisiones y consejos temáticos de asociaciones educativas, de personas mayores, urbanismo, tráfico, política social, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Consejos municipales de barrio, distrito o ciudad con presencia asociativa - Planes integrales 	<ul style="list-style-type: none"> - Consejos territoriales mixtos - Jurados ciudadanos mixtos 	<ul style="list-style-type: none"> - Presupuesto participativo - Jurados ciudadanos - Paneles ciudadanos - Encuestas deliberativas 	<ul style="list-style-type: none"> - Referéndum - Consultas populares - Teledemocracia local
Participación en la gestión de equipamientos y servicios	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión asociativa de servicios municipales 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión asociativa de centros cívicos y centros de barrio 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión compartida de servicios: entidades y voluntariado 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión por voluntariado de servicios municipales 	<ul style="list-style-type: none"> - Coproducción personalizada de servicios

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

dadanos, al margen de su vinculación asociativa o política. Llamamos *intensiva* a la participación de un colectivo reducido de ciudadanos que se vinculan a procesos concretos de elaboración de políticas y toma de decisiones, y *extensiva* a la que pretende hacer participar, en grado más externo y extenso, al mayor número de ciudadanos.

Entre ambas opciones situamos las fórmulas *mixtas*, instrumentos que compatibilizan la presencia de entidades y personas en un mismo canal participativo.

En la lectura por filas especificamos las fases del proceso de actuación pública local sobre el que se proyecta la experiencia participativa. En este caso, realizamos una triple distinción entre los procesos de *diagnóstico-formación de agendas*, *diseño-toma de decisiones* y *gestión de equipamientos y servicios*. Se ordenan en gradación ascendente.

Nótese los límites que nos hemos impuesto en esta tipología. Hemos dejado fuera todos aquellos procesos de participación ciudadana no conectados directamente con la acción del Gobierno local. Por ejemplo, no aparecen los planes comunitarios o los procesos de metodología Investigación Acción Participativa (IAP), más orientados al fortalecimiento del tejido asociativo que a la incidencia sobre agendas y políticas municipales. La Fundación Encuentro mantiene grupos de reflexión (*think tanks*) sobre muchos procesos sociales que tienen su reflejo concreto en la política local, como demuestran los índices de los siete Informes publicados. Su tarea permanente es el diálogo interdisciplinar en busca de un pronóstico fundado en los previsibles escenarios que descubre el análisis de la realidad social actual. De los más de cuatro billones de pesetas que invierte el tercer sector español –según los criterios y estudios propuestos por la Universidad Johns Hopkins–, una gran parte, variable según los conceptos, se dedica a la creación de pensamiento científico y social que repercute en las regiones y ámbitos locales. Muchos de estos recursos son gestionados también por las ONGs dedicadas enteramente a mejorar el entorno social (integración de discapacitados, servicios de proximidad, etc.) y el medio ambiente, que actúan directamente en el territorio local, dentro de nuestras fronteras.

Cuadro 3 – Sistemas participativos con presencia relevante en los municipios españoles

DE BASE ASOCIATIVA	DE BASE MIXTA	DE BASE PERSONAL
<ul style="list-style-type: none"> • Consejos sectoriales de entidades • Consejos municipales de barrio o distrito • Planes integrales • Gestión asociativa de servicios y centros cívicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Planes estratégicos • Agendas Locales 21 	<ul style="list-style-type: none"> • Jurados ciudadanos

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

Vamos a examinar los casos más destacados. Repasaremos primero las prácticas de base asociativa tradicional en los 55 municipios españoles de más de 100.000 habitantes. Después abordaremos las experiencias mixtas al hilo de los procesos de planificación estratégica y, sobre todo, de formulación de las Agendas Locales 21. Finalmente, reflexionaremos sobre el funcionamiento y los resultados de los jurados ciudadanos en el País Vasco y Cataluña. Seguiremos el esquema que aparece en el cuadro 3.

Implicación de las entidades asociativas

Más del 70% de los ayuntamientos con más de 100.000 habitantes impulsan la redacción de sus reglamentos de participación ciudadana. En todos ellos, bajo diferentes formulaciones, pero sin excepción, destaca la creación de Consejos Consultivos de Entidades (CCE). Éstos se conciben como *plataformas de diálogo de los equipos de gobierno con el tejido asociativo de cada sector y/o territorio del municipio*. Se trata, en definitiva, de dotar de un marco formal y estable a las múltiples relaciones de cada concejalía con su red asociativa. Los dos tipos de CCE (sectoriales y territoriales) siguen procedimientos claramente diferenciados.

En los CCE territoriales los ayuntamientos eligen distintas alternativas: algunos optan por descentralizarse y crear consejos de distrito con equipos de gobierno estrictamente políticos; otros, por el contrario, prefieren establecer, junto al equipo de gobierno municipal, consejos consultivos territoriales (modelo de concertación).

Junto a los CCE, y a menudo en conexión con ellos, nacen otras formas generalizadas de implicación de las asociaciones:

— Siguiendo la lógica sectorial, se establece la participación de entidades en la gestión de programas y servicios municipales.

— Bajo la lógica territorial, se formulan planes integrales a escala de barrio y se negocia la presencia asociativa en la gestión de los equipamientos territoriales *de referencia*, normalmente centros cívicos.

La gran fragmentación del mapa municipal español³⁸ aconseja centrar el análisis en las 55 localidades que según el padrón de 1996 tenían más de 100.000 habitantes. El cuadro 4 muestra que en todas las comunidades autónomas hay por lo menos un núcleo urbano de más 100.000 habitantes. Sólo en ocho de ellas existen tres o más poblaciones por encima de ese umbral: Cataluña, Madrid, País Vasco, Andalucía, Canarias, Galicia, Comunidad Valenciana y Castilla y León. Destaca que 32 municipios con más de 100.000 habitantes (58,2%) se sitúan por debajo de los 200.000 y sólo seis ciudades rebasan el medio millón.

³⁸ Véase Fundación Encuentro. CECS, "Lo rural: agonía de un mundo distinto cada vez más cercano", *Informe España 1997*, Madrid, 1998, p. 3-37.

Cuadro 4 – Municipios españoles mayores de 100.000 habitantes por comunidades autónomas y tamaño de población. 1996

	Entre 100.000 y 200.000 habitantes	Entre 200.000 y 500.000 habitantes	Más de 500.000 habitantes
Andalucía	Cádiz, Almería, Huelva, Jerez, Jaén, Algeciras	Córdoba, Granada	Sevilla, Málaga
Aragón			Zaragoza
Asturias		Oviedo, Gijón	
Canarias	La Laguna	Sta.Cruz de Tenerife, Las Palmas	
Cantabria		Santander	
Castilla-La Mancha	Albacete		
Castilla y León	Salamanca, Burgos, León	Valladolid	
Cataluña	Sabadell, Tarrasa, Santa Coloma, Lleida, Tarragona, Mataró	Hospitalet, Badalona	Barcelona
Extremadura	Badajoz		
Galicia	Ourense	Vigo, A Coruña	
Islas Baleares		Palma de Mallorca	
La Rioja	Logroño		
Madrid	Leganés, Móstoles, Alcalá, Alcorcón, Getafe, Fuenlabrada		Madrid
Murcia	Cartagena	Murcia	
Navarra	Pamplona		
Com. Valenciana	Castellón, Elche	Alicante	Valencia
País Vasco	San Sebastián, Baracaldo	Vitoria, Bilbao	

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico 1998, 1999*.

El análisis de esta muestra (cuadro 5) brinda los siguientes puntos de reflexión:

a) *En la acción sectorial:*

- Hemos podido comprobar que en todos estos municipios se han constituido consejos sectoriales. Todos ellos, además, tienen entidades de participación en la gestión de servicios.
- En la mayoría de casos (65,4%) no hay presencia factible de los Consejos Consultivos de Entidades (CCE) o asociaciones, generalmente de ámbito sectorial. Responden a dinámicas sectoriales puntuales más que a un planteamiento global de *democracia local de consejos*.
- Sucede lo contrario en la gestión asociativa. Un 67,3% de los municipios hace un uso intenso de las fórmulas de cogestión y gestión concertada; el 32,7% restante las utiliza puntualmente. Así pues, en un número significativo de casos (18), encontramos vinculación de las entidades a la

Cuadro 5 – Presencia de la participación asociativa y distribución de fórmulas

	Presencia elevada o generalizada	Presencia baja o puntual	Inexistencia
Consejos sectoriales de entidades	19 municipios	36 municipios	
Consejos municipales de distrito	Modelo A: 11 Modelo B: 10		34 municipios
Planes integrales	10 municipios	22 municipios	23 municipios
Gestión asociativa	37 municipios	18 municipios	

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

gestión, sin ningún tipo de vinculación formal al diseño de las políticas generadoras de los servicios cogestionados³⁹.

b) *En la lógica territorial:*

- Se encuentra mucho menos desarrollada. Sólo un 38,2% de los municipios dispone de consejos participativos de barrio o distrito.

- Once ayuntamientos han optado por el modelo mixto o concertado (modelo A) de consejos territoriales político-asociativos y la inmensa mayoría son ciudades pequeñas, con menos de 200.000 habitantes.

- Las grandes ciudades que optaron por la descentralización siguieron unánimemente el modelo consultivo (modelo B).

- No llegan al 20% los ayuntamientos que han impulsado –de forma no estrictamente puntual– planes integrales participativos. No se da ninguna correlación significativa entre éstos y la descentralización. Los planes integrales responden a dos realidades:

- 1) Procesos de regeneración de centros históricos con un fuerte componente residencial, que articulan la participación por medio de la declaración de Área de Rehabilitación Integrada (ARI): Barcelona, Salamanca, Pamplona, Vitoria, Palma, Valencia etc.
- 2) Actuaciones de choque en barrios periféricos multidegradados, con fuerte implicación de las asociaciones vecinales y otras organizaciones: Barcelona, Madrid, Vigo, Bilbao, Albacete, Córdoba, Zaragoza, etc.

Si agrupamos los municipios por comunidades autónomas y observamos el nivel de presencia de los cuatro tipos de participación asociativa, encontramos la siguiente distribución:

³⁹ Rodríguez Villasante, T., *Las democracias participativas*, HOAC, Madrid, 1995.

— El grado de participación es alto en tres de las ocho comunidades autónomas con más de tres municipios por encima de los 100.000 habitantes: Cataluña, Madrid y País Vasco. En todos sus municipios se conjuga una participación sectorial muy generalizada, con unos niveles de descentralización participativa nada desdeñables.

— Los niveles globales de participación en Andalucía, Canarias, Galicia y Comunidad Valenciana se sitúan algo por debajo.

— Sólo en Castilla y León puede considerarse que la presencia de procedimientos participativos en las organizaciones es residual, muy por debajo de la media.

Una vez perfilado el estado de la cuestión, se abren nuevas vías para el análisis y la interpretación. Habría que plantearse las siguientes cuestiones: *¿Cuáles son las características clave de la participación asociativa? ¿Se puede hablar de diferentes modelos? ¿Cuáles serían los factores explicativos? ¿Qué puntos fuertes y débiles destacan?* Estructuramos las respuestas en torno a los ámbitos de acción de los consejos y a sus características organizativas y de funcionamiento:

► En cuanto a los ámbitos de acción:

— Los consejos sectoriales presentan una fuerte concentración en áreas de política social y cultural. La fórmula se utiliza mucho menos en los terrenos económico y urbanístico.

— Desde 1995 surgen consejos en torno a temas transversales emergentes (cooperación al desarrollo, inmigración, sostenibilidad, igualdad...), sobre todo en las ciudades de más de 200.000 habitantes.

— La distribución sectorial de la gestión asociativa no sigue exactamente la misma pauta: en 41 municipios se ha implantado la gestión por entidades de equipamientos deportivos y de tiempo libre formativo; en 15 la fórmula se extiende a servicios culturales; y sólo en 11 municipios se externaliza hacia el sector asociativo la gestión de programas sociosanitarios.

— Los consejos de barrio o distrito canalizan con mucha más frecuencia la participación hacia cuestiones microurbánicas e infraestructurales.

► Funcionamiento de los consejos:

— Los niveles de formalización de los consejos y los criterios de apertura o restricción de acceso ofrecen una enorme diversidad. Desde ensayos de *neocorporatismo* tripartito –CES locales– hasta dinámicas muy flexibles y abiertas. En general, los consejos sectoriales presentan grados de formalización y restricción más altos que los territoriales.

— Se observa también una clara diferencia entre un número reducido de consejos con capacidad de influir en el diseño de los programas y un

amplio conjunto de éstos meramente consultivos y deliberativos, a los que los responsables municipales les conceden únicamente el papel de informar y legitimar sus políticas. Es el resultado de un tipo de interacciones dentro de los consejos que, en general, no han sido conflictivas e incluso han estado presididas por la voluntad de acuerdo, pero pocas veces en un plano de igualdad. Esas interrelaciones no son equilibradas en lo que se refiere a los recursos, a las oportunidades de información y tiempo, a diferencia de lo que sucedía en las concejalías municipales.

En la práctica, se han ido configurando *dos modelos alternativos de participación asociativa sectorial*:

1) El modelo *pluralista*, que utiliza de manera sistemática los consejos, sin grandes restricciones de acceso, con vinculación al diseño de políticas y con presencia de fórmulas de gestión asociativa en los programas y equipamientos que se derivan. Es un modelo que tiende a darse más en las ciudades que han optado por el *modelo concertado de gestión* en su organización territorial.

2) El modelo *monopolista* se basa en pocos consejos y de difícil acceso, de carácter informativo y con usos esporádicos de la gestión concertada. Este segundo escenario conecta más con las ciudades que, aunque hayan sido descentralizadas, lo han hecho bajo *criterios meramente consultivos*.

El cruce de ambas variables da lugar a cuatro tipos de participación asociativa (cuadro 6): el institucional y el participativo son dominantes; aunque los modelos deliberativo y territorial polarizan también a un número significativo de municipios.

A manera de hipótesis, ya que carecemos de elementos empíricos que nos permitan sostener afirmaciones al respecto, creemos que la apuesta de cada municipio por uno u otro modelo de participación asociativa parece estar relacionada con: identidades locales fuertes, una elevada articulación asociativa con estructuras sólidas de coordinación, voluntad política explícita por parte del Gobierno local y por la relevancia de la acción munici-

Cuadro 6 – Tipos de participación asociativa

	DESCENTRALIZACIÓN CONSULTIVA	DESCENTRALIZACIÓN CONCERTADA
PLURALISMO SECTORIAL	Modelo deliberativo – Casos: 3 – Ejemplos: Barcelona, Palma	Modelo participativo – Casos: 6 – Ejemplos: Bilbao, Fuenlabrada
MONOPOLISMO SECTORIAL	Modelo institucional – Casos: 7 – Ejemplos: Madrid, Zaragoza	Modelo territorial – Casos: 5 – Ejemplos: Albacete, Sabadell

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

Cuadro 7 – Debilidades y fortalezas de la participación asociativa en España

	DEBILIDADES	FORTALEZAS
GOBIERNO LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> • La participación refuerza el consenso y la legitimación social de las políticas del Gobierno local • La participación impulsa el cambio de culturas internas políticas y técnicas 	<ul style="list-style-type: none"> • A la formalización de un consejo no le sigue siempre una voluntad política de impulsar su funcionamiento • Dificultades para hallar interlocutores sociales representativos
SECTOR ASOCIATIVO	<ul style="list-style-type: none"> • Se abren canales de incidencia directa sobre la política local más allá de las elecciones • Se extienden actitudes y valores de ciudadanía activa, reflexiva y crítica 	<ul style="list-style-type: none"> • Diferencia importante entre el esfuerzo participativo (muy alto) y el grado de incidencia real conseguida (más bajo) • Estructuras asociativas poco sólidas y coordinadas

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

pal en la política pública considerada. Cuando faltan una o más de estas variables, las intensidades participativas parecen resentirse.

Finalmente, en el cuadro 7 se resumen los puntos fuertes y débiles de la participación asociativa en los municipios españoles, tanto desde la óptica de las entidades como desde la perspectiva de los responsables políticos locales.

Participación ciudadana mixta: planes estratégicos y Agendas Locales 21

A medio camino entre la participación asociativa clásica y las entidades de innovación democrática de base personal, se han desarrollado en la esfera local española algunas experiencias que, desde la preeminencia inicial de las entidades, han ido generando espacios de implicación directa de la ciudadanía: consejos territoriales mixtos, gestión pluralista de servicios con entidades y voluntariado de forma simultánea, etc. También se han flexibilizado algunas fórmulas para dar cabida, ahora en sentido inverso, al tejido asociativo al lado de las personas no organizadas: jurados y paneles ciudadanos mixtos.

Sin embargo, las experiencias más relevantes de participación mixta han venido de la mano de procesos específicos: la *planificación estratégica* y las *políticas de sostenibilidad*. Ambos se desarrollan básicamente durante los años noventa. No entraremos en detalles sobre sus metodologías ni mucho menos sobre sus contenidos; sencillamente abordaremos con cierto detenimiento su vertiente participativa.

- **Planes estratégicos locales:** la progresiva apertura hacia la participación.

La Planificación Estratégica Local (PEL) enmarca la toma de decisiones coordinada de todos los agentes implicados en un territorio, en la perspectiva de unos objetivos deseados y posibles a largo plazo, previendo en qué medida las condiciones del entorno pueden incidir en su consecución.

Nace en las ciudades norteamericanas durante los años cincuenta y sesenta, en pleno período de expansión urbana y en un contexto político-cultural de debilidad de lo público. Entra en Europa por el Reino Unido durante los años setenta y ochenta, pero con unas condiciones radicalmente diferentes: las viejas ciudades industriales definen salidas posibles a la crisis. Finalmente, se extiende al continente hacia finales de los años ochenta, como expresión de la fase de repolitización de los Gobiernos locales y de toma de conciencia colectiva de la importancia de lo local en el contexto emergente de globalización.

La metodología de la Planificación Estratégica Local sigue tres fases:

1. *El diagnóstico*, para el que se utilizan técnicas innovadoras tales como los análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) y las encuestas DELPHI.

2. *El objetivo estratégico*, enunciado de forma radical y sencilla, actúa como punto de referencia.

3. *Las líneas estratégicas* despliegan cada uno de los objetivos sectoriales.

Los grados de prioridad y el proceso de desarrollo se encargan de ir haciendo tangibles los resultados e impactos del plan⁴⁰.

Así pues, hay que tener en cuenta dos novedades importantes: que los municipios *autodeterminan* su futuro (refuerzan su dimensión política) y que lo hacen por medio de un método *técnicamente* innovador. Sin embargo, el elemento clave, por ser el más rupturista en relación con la planificación urbana tradicional, consiste en la incorporación de instrumentos participativos, que superan las fronteras institucionales del Gobierno local.

Los planes estratégicos anglosajones de primera generación entendieron la participación en clave de *partenariado* entre el Gobierno municipal y el sector privado empresarial local. Los europeos de segunda generación –en España, el I Plan Estratégico de Barcelona y la asociación Bilbao Metròpoli-30 serían paradigmáticos– realizaron una apertura de la participación hacia el tejido asociativo, el mundo sindical y las universidades. Los planes más recientes, de tercera generación, generalmente de ciudades pe-

⁴⁰ Forn, M. de, *La planificación estratégica territorial*, Diputación de Barcelona, 1995.

queñas y medias, dan una vuelta más a la lógica participativa y crean espacios mixtos: de participación directa de las personas al lado de las entidades.

En España, alrededor del 35% de los municipios con más de 100.000 habitantes han iniciado procesos de planificación estratégica. Este porcentaje se eleva por encima del 50% si consideramos las ciudades de más de 200.000. Veamos un ejemplo.

El modelo Bilbao Metrópoli-30 se propuso desde el principio realizar un trabajo participativo y abierto a la sociedad y sus representantes. Cientos de expertos constituyen el núcleo principal sobre el que se asienta la capacidad de creación. Participa el Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Vizcaya y el Ayuntamiento de Bilbao, junto a otras 16 instituciones y empresas, reunidas en 1989 para impulsar el plan estratégico de revitalización del Bilbao metropolitano. En conjunto, colaboran unas mil personas, vinculadas a alguna de las entidades asociadas. Estudios del entorno cercano, análisis comparativos de otras ciudades, sectores económicos con perspectivas a largo plazo y tendencias globales capaces de influir localmente son motivo de atención para la comunidad de expertos que trabaja con Bilbao Metrópoli-30.

Sus impulsores se dieron cuenta de que no podían esperar a la celebración de un evento internacional como los de Barcelona, Sevilla o Lisboa para captar a corto plazo la inversión exterior necesaria para la revitalización. Optaron por un desarrollo más gradual, que dio al plan estratégico una perspectiva de medio y largo plazo. Desde el primer momento se estableció un diálogo estratégico permanente entre los actores de la metrópoli sobre la visión de futuro deseada, las acciones para hacerla realidad y las eventuales desviaciones sobre los objetivos prefijados o los nuevos retos que aconsejaban actualizar constantemente la visión deseada.

Este empeño ha permitido desarrollar tres tipos de capital: el físico, con la dotación de estructuras urbanas y protección del medio ambiente; el humano, atrayendo y fidelizando a los profesionales demandados por la nueva sociedad de la información y el conocimiento; y el social, con un alto nivel de confianza, compromiso y reciprocidad entre los diferentes actores del área metropolitana.

El aumento de capital social es quizá el más destacable. La intensa participación de las empresas y del resto de los actores de la sociedad civil ha contribuido decisivamente a su rentabilización desde un punto de vista social y económico y ha aportado la necesaria coherencia a los diferentes proyectos. Los niveles de autofinanciación del Museo Guggenheim de Bilbao (70%) y del metro de Bilbao (80%) son muy superiores a los de la gran mayoría de las infraestructuras comparables de otras metrópolis europeas.

El plan estratégico general que lleva adelante Bilbao Metrópoli-30 ofrece una plataforma amplia de diálogo para la reflexión conjunta de actores

públicos y privados que se ocupan de las cuestiones de futuro. Así, por ejemplo, funciona el Foro de Accesibilidad, que trata de absorber el 6% de crecimiento del tráfico en los próximos tres lustros con las nuevas estructuras que reducirán al 1% su repercusión en la población. En este foro intervienen todas las entidades del transporte público y privado, así como un buen número de usuarios del vehículo privado.

Tres son las conclusiones principales que se pueden extraer de esta experiencia: primero, para que la reflexión estratégica sea efectiva ha de adoptar un carácter permanente y en un horizonte temporal de largo plazo; segundo, en esta reflexión debe integrarse toda la ciudad, superando los enfoques sectoriales a través del énfasis en las complementariedades e interrelaciones entre las diferentes acciones que se desarrollen en ella; tercero, la inversión en capital social constituye el factor básico para lograr el máximo aprovechamiento de las inversiones realizadas en infraestructuras físicas y en capital humano.

En municipios de menor tamaño también se realizan planes estratégicos. En este sentido, la comunidad autónoma con más desarrollos estratégicos es Cataluña. De las 91 localidades mayores de 10.000 habitantes, 42 municipios han aprobado ya su plan estratégico (46%) y 9 lo están elaborando⁴¹. En 27 casos, en su mayoría planes de segunda generación (aprobados entre 1989 y 1995), el espacio de participación ha sido de base estrictamente asociativa. En 15, casi todos aprobados entre 1995 y 1999, se ha instrumentado una participación mixta. La diversidad de fórmulas es la nota predominante, aunque se perfilan dos modelos, que han marcado la pauta a un buen número de municipios:

1) *El modelo Rubí*. Consiste en crear un consejo estratégico muy amplio, abierto a la participación de entidades y ciudadanos, como órgano máximo de promoción del proceso. Por debajo, se sitúa un consejo ejecutivo, como espacio de participación asociativa, con responsabilidades directivas. Un comisionado de carácter técnico asume las tareas operativas. Finalmente, se establecen tantos grupos de trabajo, sectoriales y temáticos, como líneas estratégicas marca el plan –seis en este caso–, abiertas a la participación directa de los ciudadanos. En total, alrededor de 600 personas no organizadas se han incorporado en alguna fase del plan estratégico de Rubí, actualmente en proceso de implementación.

2) *El modelo Girona* es algo más complejo. La dirección corresponde a un consejo directivo con participación de entidades, bajo cuya responsabilidad se configuran dos escenarios de participación mixta: los grupos de diagnóstico (fases de diagnóstico y diseño de líneas estratégicas) y los grupos de impulso (fase de implementación). Por otro lado, se establece un

⁴¹ Castañer, M. *et al.*, "Els serveis personals i la promoció econòmica", *20 Anys d'Adjuntaments Democràtics*, FMC, Barcelona, 1999.

consejo general, órgano de participación asociativa, con funciones promotoras y de liderazgo del proceso, con responsabilidad sobre las comisiones ciudadanas –tercera instancia de participación directa de las personas no organizadas–, orientadas a la elaboración de objetivos.

En síntesis, todos los tipos de consejos estratégicos, grupos de diagnóstico, de trabajo o de impulso y comisiones ciudadanas representan ya hoy espacios donde se desarrollan procesos participativos mixtos, de entidades y de ciudadanía. Quizás su número es aún bajo y su capacidad de incorporar ciudadanos débil, pero en perspectiva histórica representan un salto cualitativo en relación tanto a las tradiciones cerradas y tecnocráticas del planeamiento urbano como a las concepciones de participación muy restringida de los primeros planes estratégicos.

□ **Agendas Locales 21:** Desarrollo sostenible y participación ciudadana.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, a la que ya nos hemos referido, se dirige a las autoridades locales del mundo: “Muchos de los problemas y soluciones de que se ocupa el Programa 21 se relacionan con las actividades locales; la participación y cooperación de las autoridades locales constituirá un factor determinante para el logro de los objetivos del Programa” (28.1). “Cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas, y aprobar un *Programa 21 local*” (AL-21)⁴². Dos años más tarde, 100 municipios europeos aprobaron en la ciudad danesa de Aalborg la *Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad* (1994). En 1996, otros muchos municipios europeos se adhirieron a la *Carta de Aalborg*. Todos ellos firmaron en 1996 el *Plan de Lisboa: de la Carta a la Acción*, en el que se concretan los principios operativos de implantación de las Agendas Locales 21 y se comprometen a comenzar su elaboración. El Consejo Internacional de Iniciativas Locales para el Medio Ambiente (ICLEI) presta apoyo en todo momento al diseño de las nuevas políticas ambientales locales.

En España, más allá de las adhesiones puntuales de algunos de los grandes municipios a la *Carta de Aalborg* y al *Plan de Lisboa*, desde 1995-1996 la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) empieza a desarrollar un papel importante en la distribución de información y en la transferencia de tecnología para la realización de Agendas Locales 21.

En 1996, más de 100 municipios, liderados por la Diputación de Barcelona, firmaron la *Declaración de Manresa*, en la que se adoptaron los pri-

⁴² Naciones Unidas, *Cumbre para la Tierra. Programa 21. Un Plan de acción en pro del desarrollo sostenible*, Río de Janeiro, 3-14 de junio de 1992, p. 259 y ss.

meros compromisos hacia la sostenibilidad local. En 1997, más de 130 municipios catalanes constituyeron la *Red de Ciudades y Pueblos hacia la Sostenibilidad*. Entre tanto, la Diputación de Barcelona ha diseñado el *Programa de Auditorías Ambientales Municipales* y el *Programa de Apoyo a los Planes de Acción Local para la Sostenibilidad*. Finalmente, en 1998, los municipios costeros de Cataluña firmaron la *Carta de Tossa de Mar hacia una Gestión Sostenible del Litoral* y la Generalitat aprobó el *Programa de Fomento de la Sostenibilidad a escala local*. Actualmente, alrededor de 105 municipios catalanes han redactado ya o se encuentran en estado avanzado de redacción de sus Agendas Locales 21.

La participación ciudadana a través de las Agendas Locales 21 es crucial. Otras políticas públicas irrumpen de manera reciente en la esfera local bajo formulaciones más bien tecnocráticas, desconectadas de las lógicas participativas. Por ejemplo, muchas iniciativas locales de empleo, de rentas mínimas de inserción, servicios de atención domiciliaria, programas de vivienda para jóvenes... *Las políticas de sostenibilidad incorporan desde su origen una fuerte dimensión participativa.* Pueden aducirse al menos cuatro razones:

1. Se trata de cuestiones complejas e inciertas, más fáciles de procesar a través del aprendizaje social y de la red que desde la programación técnica y la jerarquía.
2. Su temática es transversal, compromete múltiples ámbitos sectoriales y, por lo tanto, es inabordable desde culturas profesionales preestablecidas.
3. Incorpora objetivos sólo viables en clave de cambio cultural amplio, inalcanzables desde el voluntarismo institucional.
4. Nace y se desarrolla en un contexto favorable a la participación, en consonancia con lo que veíamos en el apartado cronológico.

La elaboración y formulación de las Agendas Locales 21 suele estructurarse a grandes rasgos en tres etapas: primera, la *auditoría ambiental*, como mecanismo de diagnóstico; segunda, el *foro ambiental*, como marco participativo principal, de deliberación y diseño de contenidos; y tercera, el *plan de acción ambiental*, como concreción de los contenidos surgidos de todo el proceso anterior. En las tres fases se articulan escenarios institucionales, técnicos y participativos.

A diferencia de otras políticas, los escenarios institucionales (gobiernos) presentan una conformación de varios niveles simultáneos (convenios municipio-diputación; comunidad autónoma-diputación o comarca; municipio-comarca, etc.). Todos ellos desarrollan funciones promotoras y de dirección estratégica con poca o ninguna relación con el proceso concreto de diseño e implementación.

Los técnicos, por su parte, tienen un fuerte componente externo, al margen de los aparatos municipales, ya que muy pocos ayuntamientos se han dotado hasta ahora de burocracias para temas ambientales en su propia organización⁴³.

Ambas realidades –pactos interinstitucionales y debilidad burocrática– ayudan a generar un espacio relevante para la escena participativa. En algunos municipios, las auditorías ambientales han incorporado fórmulas de participación: encuestas y consultas a diferentes colectivos de población, grupos de trabajo sectoriales sobre las cuestiones ambientales básicas (atmósfera, agua, energía, residuos, acústica, patrimonio biológico...). Aun así, el componente técnico ha sido predominante y el participativo ha estado limitado a los grupos mejor organizados y con más conocimientos.

Los foros ambientales, sin embargo, sí han conseguido canalizar una participación más amplia y diversa. El componente asociativo ha seguido predominando, pero la participación directa de los ciudadanos en las sesiones de debate ha ido creciendo de forma progresiva. En algunos municipios el foro ambiental ha servido para desbordar los límites del Consejo Municipal de Medio Ambiente e incorporar nuevos actores. En otros, el mismo foro ha impulsado fórmulas de participación directa de los ciudadanos sobre cuestiones concretas (por ejemplo, la evaluación participativa de un problema ambiental).

Por último, existen proyectos en algunos municipios, aún no puestos en práctica, que intentan articular el foro ambiental –deliberativo y asociativo– valiéndose de jurados ciudadanos en cuestiones ambientales, como vías de participación individual conectadas a la toma de decisiones.

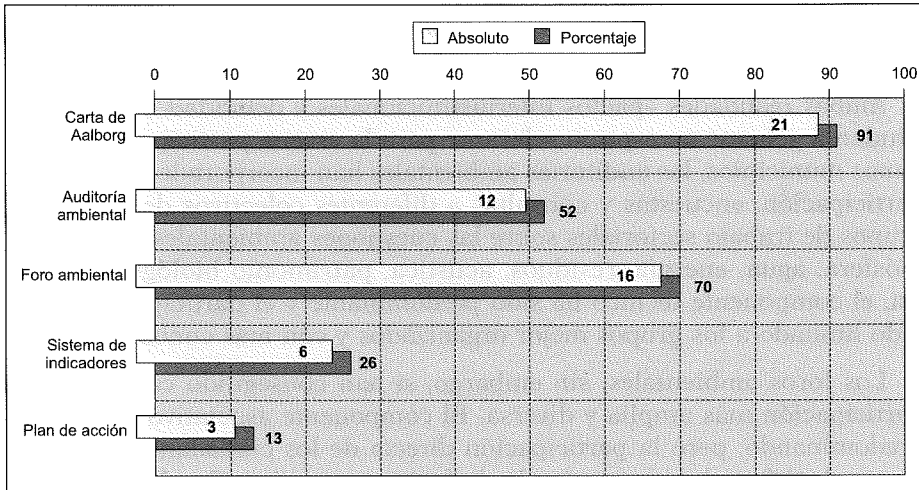
El gráfico 1 muestra el estado actual de los compromisos municipales con las Agendas Locales 21 en los 23 municipios españoles con más de 200.000 habitantes. Tiene en cuenta cuatro variables: la firma de la Carta de Aalborg, la realización de una auditoría y un foro, la concreción de un sistema de indicadores de sostenibilidad y la aprobación del plan de acción.

El 91% de los municipios ha adoptado la filosofía de la sostenibilidad. Su concreción muestra, en cambio, porcentajes más bajos. Con todo, en el 70% de los casos se han constituido instituciones de participación ambiental, menos de la mitad de los cuales ha incorporado la participación directa de los ciudadanos.

Estas cifras demuestran la relevancia actual de las Agendas Locales 21 como espacios de participación ciudadana que no han desarrollado aún su enorme potencial de expansión.

⁴³ Font, N. y Subirats, J., *Municipios y sostenibilidad*, Icària, Barcelona (en prensa).

Gráfico 1 – Compromisos con las Agendas Locales 21 de los municipios con más de 200.000 habitantes. Valores absolutos y porcentaje



Fuente: Font, N. y Subirats, J., *Municipios y sostenibilidad*, Icaria, Barcelona (en prensa).

Participación de base personal: los jurados ciudadanos

La participación ciudadana en los municipios españoles da un salto cualitativo durante los años noventa. En el apartado anterior observábamos que al hilo de la planificación estratégica y de la sostenibilidad, la participación desbordaba el formato de los consejos de entidades o de la gestión asociativa hacia una implicación más directa de las personas. Sin embargo, en ambos procesos la participación de la sociedad organizada seguía predominando y la incidencia de ésta sobre el Gobierno local se orientaba hacia la fijación de grandes objetivos estratégicos y de sostenibilidad, con poco impacto concreto sobre la toma de decisiones o la formulación más a corto plazo de políticas y programas.

Los **jurados ciudadanos**⁴⁴ muestran un cambio en ambos aspectos. De forma muy simple, podemos definir un jurado ciudadano como *un mecanismo de participación directa de las personas en la toma de decisiones públicas a escala local*. Un grupo de personas escogidas al azar, después de

⁴⁴ Utilizaremos el término "jurados ciudadanos" como denominación genérica del instrumento participativo, en consonancia con los países que más han avanzado en su desarrollo (los *citizens juries* de los países anglosajones). En España se han usado principalmente dos términos: núcleos de intervención participativa (NIP) y consejos ciudadanos. Cada denominación tiene sus pros y sus contras. Quizás el término "consejo" expresa mejor la naturaleza del mecanismo que "jurado". Sin embargo, el uso masivo de "consejo" en el bloque de participación de base asociativa nos inclina hacia el de "jurado" para evitar confusiones.

recibir una información exhaustiva –tanto en el plano técnico como en el de los intereses sociales y políticos implicados– y de deliberar durante un cierto tiempo, adoptan una propuesta de política pública en relación con la cuestión planteada.

De esta definición se deducen dos elementos clave respecto a la naturaleza y la dinámica de un jurado ciudadano:

✓ Los participantes en los jurados ciudadanos son personas empadronadas en el o los municipios afectados por la decisión en juego. Son seleccionadas de forma aleatoria, no por sus conocimientos o por su posible vinculación directa al tema en cuestión. La aleatoriedad funciona como garantía de pluralidad de intereses, valores y opiniones y de pluralidad sociológica. El jurado ciudadano debe reflejar en su composición, a escala reducida, el perfil poblacional y sociológico del municipio.

✓ Los jurados ciudadanos se reúnen durante algunos días (por lo general entre dos y cuatro) a jornada completa. Constan de dos fases: en la primera, de carácter colectivo, se desarrollan las presentaciones –exposiciones, debates o mesas redondas– por parte de los actores implicados para que los participantes obtengan las informaciones necesarias. En esta fase se realizan también las discusiones entre los participantes, en pequeños grupos, como mecanismo pluralista e interactivo de conformación de opiniones. En la segunda fase, de carácter ya personal, cada participante formula su propio dictamen, contestando por escrito a una serie de cuestiones; es decir, se fijan las posiciones personales respecto a la propuesta de política pública a realizar.

Más allá de estos dos aspectos básicos y ahondando más en la estructura del procedimiento, podemos descubrir hasta seis fases en el desarrollo de un jurado ciudadano como fórmula de participación e innovación democrática:

1. *Negociación, reglas del juego y calendario.* La institución política que impulsa la experiencia y el equipo técnico que la coordinará (externo e independiente) acuerdan el tema sobre el se desarrollará el jurado y el alcance de las decisiones ciudadanas que pueden o deben ser adoptadas. En la negociación se incluyen todas las fuerzas políticas locales, como factor de legitimación del proceso y como expresión de la voluntad de asumir la decisión ciudadana.

2. *Información y publicidad.* Se da a conocer el proceso a la población a través de los medios de comunicación. Se informa especialmente a las entidades y se las invita a expresar sus ideas y a ser escuchadas sobre la cuestión discutida. Todo ello ha de repercutir también en favor de la predisposición a participar de las personas seleccionadas.

3. *Selección de la muestra y movilización de ciudadanos.* Se realiza la selección aleatoria de los participantes. Se contacta con ellos personalmente

y se intentan resolver los posibles problemas que pudieran tener para participar. Los jurados ciudadanos implican una dedicación a tiempo completo durante los días de sesiones. Para garantizar la igualdad de oportunidades de participación y evitar un sesgo en favor de aquellos con más facilidades, la institución impulsora y el equipo técnico deben instrumentar apoyos para, por ejemplo, conseguir permisos laborales o para cubrir las tareas de atención a personas dependientes.

4. *Configuración de la agenda de los jurados.* El equipo técnico configurará la agenda a partir de las aportaciones de los actores políticos y sociales que expresen su voluntad de argumentar sus posiciones ante los jurados. Se hará necesario también seleccionar la intervención de aquellos técnicos que puedan aportar informaciones necesarias para la toma de decisiones.

5. *Desarrollo de los jurados ciudadanos.* Los participantes se reúnen, son informados, preguntan, debaten y fijan personalmente sus posiciones en un dictamen.

6. *Redacción y presentación del informe ciudadano.* Una vez finalizadas las reuniones de los jurados, el equipo técnico elabora un borrador o propuesta de informe a partir de los dictámenes de los participantes. Este borrador se somete a la consideración de una comisión de participantes democráticamente elegida por éstos. Finalmente, se hace entrega del informe ciudadano a la institución política impulsora y se presenta al conjunto de la población.

En España no existe aún una información concreta sobre este tema. Nuestras observaciones se reducen a los casos conocidos, ya que los jurados ciudadanos no parecen haber sido utilizados, hasta el momento, de forma generalizada. Sin embargo, se han producido ya un conjunto de experiencias en el País Vasco y Cataluña que nos permiten hacer una reflexión comparada. En el País Vasco se han completado cinco procesos (Idiazábal, Astigarraga I y II, Guipúzcoa y Salvatierra) y otros cinco en Cataluña, (Sant Quirze, Rubí, Corbera, Montornés y Calafell). Actualmente, hay algunas experiencias en marcha en ambas comunidades (Oñate, Tolosa, Montornés II...). En el País Vasco la combinación de conflicto político con cultura participativa ha generado unas condiciones propicias para el desarrollo de los procesos. En Cataluña, la voluntad de innovación política y la existencia de instituciones públicas de reflexión sobre temas de participación ciudadana ayudan también a explicar el porqué del uso de los jurados ciudadanos.

A partir del bagaje de estas dos comunidades, es lógico pensar que existan ya o estén en proceso de iniciación fórmulas participativas de base personal en otras comunidades autónomas, especialmente en municipios de fuerte tradición participativa.

Cuadro 8 – Características básicas de las experiencias de jurados ciudadanos

	Idiazábal	Astigarraga	Guipúzcoa	Rubí	Sant Quirze	Corbera	Montornés
Tema	Campo de fútbol	Equipamiento deportivo	Autovía	Usos del espacio urbano	Plan General	Inserción de la población inmigrante	Diseño del espacio urbano
Nivel de gobierno	Municipal	Municipal	Territorial	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal
Grupos y personas	1 (25)	2 (50)	14 (303)	3 (77)	4 (93)	3 (72)	4 (52)
Tipo de cuestión	Preventiva	Emergente	Preventiva	Emergente	Estratégica	Emergente	Emergente
Posición de la institución	Neutral	Decantada	Decantada	Decantada	Neutral	Neutral	Decantada
Acuerdo resultado institución		Medio	Medio	Medio			Bajo
Tipo de mayoría	Clara	Ajustada	Ajustada	Cambiante	Cambiante		Clara
Satisfacción con la experiencia	84%	74%	46%	82%	52%		52%
A favor de extender el método	100%	94%	75%	99%	93%	99%	98%
Índice de rechazo a participar	1,1%	2,1%	5,6%	3,4%	3,8%	7,5%	11,5%

Fuente: Font, J., "Citizen Juries in Spanish Local Government: a provisional balance (1992-1998)", comunicación presentada en *Public participation and innovations in community governance*, Luton, 1999.

El cuadro 8 esquematiza las principales características comparadas de las siete experiencias sobre las que disponemos de una información completa.

Todos los casos, a excepción de la autovía Malzaga-Urbina en Guipúzcoa, han sido impulsados por ayuntamientos. La escala territorial reducida explica que la mayoría se haya situado entre los 50 y 100 participantes, distribuidos en tres o cuatro grupos. En cuanto a temáticas, cinco de las siete experiencias giran en torno a políticas urbanísticas y territoriales: dos equipamientos, un eje viario y dos espacios públicos. La de Sant Quirze abarca un amplio abanico temático, aunque con predominio también de cuestiones territoriales; el de Corbera es el único proceso, hasta ahora, en el campo de las políticas sociales.

Si desplazamos la atención hacia la inserción de las cuestiones planteadas en el proceso político, en los casos de Idiazábal y San Quirze el jurado ciudadano opera como recurso de introducción de cuestiones en la agenda; en Astigarraga, Rubí y Montornés se trata de cuestiones que ya formaban parte del debate político y ciudadano; sin embargo, ninguna de

ellas había polarizado al municipio en términos partidistas ni había provocado conflictos entre los Gobiernos locales y la ciudadanía. Constituye más bien una excepción alguna respuesta a un problema abierto, altamente politizado y considerado socialmente como prioritario y conflictivo que ha llegado a ser discutido en la opinión pública.

Respecto a las posiciones institucionales y al grado de concordancia entre éstas y el resultado final de los jurados podemos diferenciar tres escenarios: el Gobierno local no apuesta explícitamente por ninguna alternativa de actuación en Idiazábal, Sant Quirze y Corbera; en Astigarraga, Guipúzcoa y Rubí los acuerdos ciudadanos no contradicen, pero sí matizan, las posiciones institucionales; en Montornés el proyecto municipal sale mayoritariamente derrotado.

El grado de satisfacción mostrado por los participantes es elevado, al igual que el acuerdo sobre extender los jurados ciudadanos. Finalmente, los índices de rechazo a la participación varían sustancialmente: desde el bajo índice de rechazo en Idiazábal y Astigarraga hasta el más alto de Montornés.

Globalmente, el análisis de las experiencias vascas y catalanas de jurados ciudadanos arroja un balance positivo. Quedan, sin embargo, algunas *cuestiones abiertas* que deberán ir encontrando respuestas en el futuro; algunas son específicas y adaptadas a cada caso, otras requerirán planteamientos más generales y estables, de mejora del instrumento participativo en su diseño teórico. Destacan:

1. Los costes económicos de realización de un jurado ciudadano, aunque no sean exageradamente elevados, no permiten su generalización como instrumento de uso sistemático para la toma de decisiones municipales.

2. Las cuestiones relativas a quién impulsa el proceso, cuándo lo impulsa y cómo lo materializa. El uso puntual del jurado ciudadano a iniciativa exclusiva del Gobierno local suscita posibles interrogantes de utilización oportunista, electoralista o ventajista del instrumento.

3. La focalización de las experiencias antes descritas a temáticas territoriales plantea la cuestión de hasta qué punto cuestiones más sensibles, como servicios sociales, educación, empleo o vivienda, pueden ser procesadas por medio de jurados ciudadanos.

4. La articulación de la participación de base personal, inherente a los jurados, con los papeles a desarrollar por las entidades debería resolverse. Éstas pueden percibir a los jurados ciudadanos como alternativas excluyentes de la participación asociativa. Para que ello no sea así deberán encontrarse fórmulas de acomodo de ambas lógicas.

5. El estatuto legal y político del informe ciudadano y las garantías de implementación de sus propuestas suelen suscitar el debate. Hasta ahora,

todos los informes ciudadanos han sido considerados políticamente vinculantes, algunas veces de forma más explícita que otras (en Rubí el propio alcalde hizo una declaración solemne en este sentido). Sin embargo, el seguimiento ciudadano de la gestión y puesta en práctica sigue siendo un tema abierto, para el que deberían hallarse fórmulas ágiles y eficaces.

En síntesis, los puntos anteriores muestran un proceso de expansión real y desigual de los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local. Desigual en, por lo menos, tres dimensiones: las fórmulas de participación de entidades se encuentran más desarrolladas que el resto (las mixtas y las de base personal); en algunas comunidades autónomas existe un mapa participativo local ya bastante denso y consolidado y en otras, en cambio, predominan culturas locales escasamente participativas; las ciudades de tamaño medio y grande han avanzado más en la práctica participativa que los municipios de menor tamaño.

Todo ello cabe situarlo en una perspectiva de crecimiento generalizado de los instrumentos participativos locales que, creemos, va más allá de una simple moda pasajera y viene apoyada por factores estructurales que, junto a las imprescindibles voluntades políticas, seguirán impulsando a nuestra democracia hacia escenarios de más implicación ciudadana en el espacio público.