

MATERIALES PARA UN DEBATE SOBRE LA PARTICIPACIÓN¹

Manuel Arenilla Sáez

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración. Universidad Rey Juan Carlos

INTRODUCCIÓN

Desde hace aproximadamente una década, estamos presenciando una continúa reforma en los gobiernos locales de las democracias occidentales. Los cambios políticos y sociales junto a la delegación de funciones estatales en favor de las instituciones de la Unión Europea son el origen de una demanda de mayor participación ciudadana y exigencia de eficiencia política. Así, vemos la aparición de conceptos como el de democracia deliberativa o participativa que intentan integrar al ciudadano en el proceso de adopción de decisiones, en contraposición a las concepciones tradicionales que conciben al gobierno local como un mero ente prestador de servicios, como una simple Administración.

Este nuevo marco obliga a los gobiernos locales a buscar fórmulas en que la eficiencia no sea incompatible con las políticas participativas. Muchos modelos de gobierno local en su afán por ofrecer un mejor servicio al ciudadano están obviando totalmente la voluntad de éste. En este sentido hay que tener en cuenta que las decisiones que se tomen no tienen que ser exclusivamente económicas, como sucede en el caso de las empresas privadas, sino que también se tendrá en consideración la dimensión política y social.

El principio de representación política que tiene su fundamento en las urnas y del que deriva la legitimidad democrática estructura nuestro régimen democrático especialmente a nivel local. Las iniciativas en el sentido de ampliación de la participación ciudadana en ningún caso deben suplantar este principio. No obstante, dichas iniciativas pueden contribuir a una profundización democrática en dos aspectos: por un lado, mejorando los aspectos de representación y deliberación y, por otro, desarrollando mecanismos de información, participación y control de los cargos electivos.

I.1 MARCO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En el ámbito local hay numerosos dispositivos de mediación así como estructuras que contribuyen a la creación de redes de intercambio entre la sociedad local y el sistema político. Sin embargo, los siguientes factores pueden contribuir al debilitamiento del vínculo entre cargos electivos y ciudadanía:

- Separación entre el medio político y el tejido socioeconómico local.

¹ Elaborados a partir de la bibliografía que se cita. Debe considerarse un texto para el debate y, por tanto, inacabado.

- El contacto directo y personalizado se reduce a ámbitos rurales e intermedios de la acción pública local.
- Descomposición de las organizaciones sociales que ejercen la mediación.
- La rigidez de las estructuras asociativas que tienden a profesionalizarse y burocratizarse.
- La ausencia de compromiso creciente de los ciudadanos que se perfilan como consumidores exigentes y reivindicativos, y que reducen su implicación ciudadana al mínimo.
- El aumento de tamaño de los municipios supone una pérdida de contacto directo con el ciudadano.
- La esfera local sigue siendo el ámbito administrativo y político más cercano al ciudadano donde se reflejan toda una serie de problemas que, si bien tienen su origen en un marco más amplio, generan reacciones sociales en el ámbito local, con la consiguiente incertidumbre para los gobernantes.
- El reparto de competencias derivado de las políticas descentralizadoras hace que aumente el tejido administrativo y con él se incremente el distanciamiento entre los ciudadanos y los políticos. Además, el ciudadano pierde de vista dónde se encuentra el centro de decisión en ciertas políticas.

I.2 LA GOBERNANZA COMO FORMA DE CONCERTACIÓN DE LA ACCIÓN PÚBLICA

Los fenómenos vinculados a la participación hay que enmarcarlos en la actualidad dentro del término que la doctrina ha denominado gobernanza. Ésta se puede definir como un proceso de coordinación de actores, grupos sociales e instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre. En el concepto de gobernanza la acción pública tiene que coordinar distintos niveles y actores de la sociedad civil, de tal forma que la elite político-administrativa no actúe de forma aislada.

La acción pública se encuentra con un triple problema:

1. La complejidad técnica de las decisiones.
2. Un entorno socio-organizativo fluido e incierto, las decisiones vinculan a actores muy diversos, tanto públicos como privados. Además, se une la descentralización política y la concentración de decisiones. En este entorno se hace difícil la actuación de los actores de forma aislada.
3. La diferenciación entre la articulación electoral (para ocupar los puestos de poder, llevar el debate público y representar a los ciudadanos) y la política de los problemas (representación de grupos de presión y formulación de problemas públicos).

El concepto de red está intrínsecamente relacionado con el de gobernanza. La red se basa en la interacción de organizaciones interdependientes. Los actores que están interesados en la elaboración de una política determinada y disponen de recursos necesarios para su formulación o ejecución se relacionan entre sí para intercambiarlos.

El concepto de red surge ante la dificultad de asimilar las transformaciones siguientes que se vienen produciendo:

- La intensificación de la sectorización y de la diferenciación de políticas y de administraciones.

- La intervención de un número mayor de actores políticos en las distintas fases del proceso de las políticas públicas.
- La extensión de las políticas públicas.
- La descentralización y la fragmentación del Estado.
- La difuminación de las fronteras entre el ámbito público y el privado.
- La multiplicación de la intervención privada en áreas tradicionalmente públicas.
- La transnacionalización de la política nacional.
- La interdependencia y la complejidad creciente de las cuestiones políticas y sociales.

I.3 LA PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL

En general, las instituciones locales ofrecen más oportunidades de participación a individuos o grupos que las que éstos mismos tendrían en otros ámbitos institucionales. Estas oportunidades consisten no sólo en acceder a puestos de responsabilidad pública municipal, sino también en la garantía de que serán consultados y escuchados.

La identificación de las administraciones locales con un colectivo o ámbito preciso, el sentimiento de comunidad de los propios ciudadanos, la capacidad que éstos reconocen en la institución municipal para atender y jerarquizar sus demandas y su eventual posibilidad de crear espacios que permitan la inclusión de sus habitantes en la discusión y el debate público, sitúan a los Ayuntamientos por encima de otras administraciones públicas en la búsqueda de la receptividad ciudadana.

I.3.1 LA PARTICIPACIÓN

Distinguimos dos posibles tendencias a la hora de enfocar la participación ciudadana por parte de los representantes políticos. Una que consistiría en la que promueve la participación de los ciudadanos en la gestión y apoya a las asociaciones para que desempeñen su tarea; y otra en la que el representante municipal es alguien que se relaciona con los distintos actores, promociona las actuaciones municipales, siempre buscando el diálogo y haciendo las modificaciones justas para evitar el conflicto.

Desde el punto de vista de los ciudadanos, algunos autores señalan que no son formas de participación ciudadana las siguientes:

- La información, la audiencia, la petición y la propuesta.
- Las actuaciones dentro de las “relaciones ciudadanas” para mantener un contacto regular y estable con las asociaciones y ciudadanos.
- Las acciones en que el Ayuntamiento facilita a las asociaciones un local y subvenciones. El hecho de la existencia de numerosas asociaciones no es en sí un factor de participación.

No obstante lo anterior, entendemos la participación como la posibilidad de intervenir, en diversa medida, en la elaboración y en la implementación de una política

pública de mayor o menor alcance. Por el contrario, sería una mera colaboración cuando los ciudadanos se queden en el apoyo de una iniciativa pública. En todo caso, la decisión final tiene que ser adoptada por los representantes políticos, sólo así se puede legitimar dicha decisión.

Participar no es sólo colaborar, ni opinar sobre una determinada actuación. Participar supone un plus de voluntad de intervención, un sentimiento de pertenencia a un colectivo, a una ciudad en este caso. Es por ello que pese al impacto de los canales diseñados por los poderes públicos, no puede olvidarse la importancia de la vida asociativa en las ciudades y sus posibilidades, que pueden ir más allá de una participación limitada a la emisión de opiniones respecto a las actuaciones administrativas.

Hoy la definición de interés general de una colectividad realizada exclusivamente por el poder político resulta insuficiente, por más que éste provenga de la expresión de la voluntad de la mayoría. Se corre el riesgo de que las decisiones públicas carezcan de aceptación. En sentido contrario, cuando una colectividad participa activamente en los proyectos colectivos, no sólo está colaborando a la existencia del delicado sistema de contrapesos del sistema democrático, sino que contribuye a la gobernabilidad del sistema político. Y ello porque la gestión de lo público implica un permanente ejercicio de realización de intereses generales que, en ocasiones, pueden colisionar entre sí. De esta manera, la participación ciudadana pasa a ser un requisito para la eficacia de la democracia, pues cada vez es más evidente que los poderes públicos han de contar con la participación de todos los colectivos, que representan intereses diversos, en el proceso de delimitar lo que es el interés general y en las vías para llevarlo a efecto.

I.3.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO LEGITIMADORA DE LA ACCIÓN PÚBLICA. CRÍTICAS AL MODELO ACTUAL

Autores como Subirats y Ruano realizan las siguientes críticas al actual sistema de participación ciudadana aportando distintas soluciones:

➤ Críticas:

- Primacía de la lógica de los partidos frente a la de los problemas sociales. La composición y selección de las elites representativas está muy profesionalizada, lo que hace que prime la lógica de los partidos frente a la de los problemas sociales.
- Dificultad para que los ciudadanos discutan sobre distintos temas de forma desagregada y expliquen sus preferencias debido a que generalmente se tratan los problemas en bloque.

Ante esta situación ofrecen las siguientes soluciones para superar estas limitaciones:

- Aumento del peso del ejecutivo y sobre todo del Alcalde.
- Creación de organismos especializados para tratar temas “sensibles” fuera de los debates e intervención política.
- Mejorar la comunicación unidireccional entre representantes y representados, por ejemplo con sondeos de opinión.

- Creación de espacios de encuentro e intercambio de información entre instituciones y organizaciones privadas. El fin es consensuar políticas, anticipar problemas y pactar soluciones.
- Implementación de instrumentos de democracia directa o participación ciudadana en los procesos de decisiones.

La participación ciudadana conlleva un desgaste político, como es el tener que escuchar y responder a las demandas ciudadanas diariamente y aceptar las críticas; sin embargo, en el actual marco de descentralización, legitima el poder local, consolida la representación política del alcalde y responde a las transformaciones sociales y políticas.

I.3.3 EXPECTATIVAS CIUDADANAS RESPECTO A LA PARTICIPACIÓN

La nota más extendida entre los ciudadanos en los últimos años es su apatía hacia los asuntos públicos. Algunos lo razonan por la sensación del ciudadano de falta de capacidad para influir en política y porque éste considera las tradicionales fórmulas de participación poco atractivas.

Otros autores hablan del surgimiento de un ciudadano más activo que se involucra en organizaciones no gubernamentales para defender intereses variados y que considera que los gobiernos debieran adaptarse en sus procesos de toma de decisiones.

La mayoría de los ciudadanos piensan en política en la medida que afecta a sus intereses particulares. Existe una necesidad de acercamiento a las instituciones públicas pero como respuesta a sus demandas individuales, no como búsqueda de una ciudad mejor que satisfaga al conjunto de la comunidad. Así pedirán servicios públicos concretos o de mayor calidad, etc. Estas demandas esporádicas y en temas muy concretos que afectan al ciudadano directamente no podemos afirmar que se engloben propiamente dentro de una democracia participativa. Las razones de esta actitud ciudadana pueden ser variadas, y suelen primar la falta de tiempo, el desconocimiento o la falta de credibilidad de los instrumentos actuales de participación.

La idea de participación del ciudadano iría desde la reivindicación de ser tenido en cuenta hasta el firme deseo de ser parte del proceso decisorio.

La receptividad que piden los ciudadanos de los gobiernos locales es doble. Por un lado, ser escuchados e incluso intervenir y, por otro, la eficacia en los resultados de las acciones públicas.

I.3.4 MOTIVACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN VOLUNTARIA

Dentro de la participación hemos querido saber cuáles son las causas que incitan a la participación voluntaria. A continuación mostramos los resultados de un estudio al respecto de la Junta de Andalucía que, con las debidas cauteles, podría tomarse como significativo para el conjunto de España:

Concepciones	Lógicas	Ítems	Porcentaje	Total
RACIONAL				38,7 %
	Utilitarista	Experiencia y formación.	17,9 %	28 %
		Estar informado de actividades, programas, curso de formación, etc...	10,1 %	
	Relacional	Vivir nuevas experiencias	10,7 %	10,7 %
		Una buena manera de conocer gente.	0,0 %	
MORAL				61,3 %
	Religiosa	Creencias religiosas.	10,8 %	21 %
		Dar a los pobres y desafortunados compasión y esperanza.	10,2 %	
	Cívica	Conciencia política y responsabilidad ciudadana	14,3 %	40,3 %
		Fomentar la transformación social.	26,0 %	

Fuente: Pérez, Esther (2002): ¿Cómo se promueve y legisla la participación del voluntariado social en Andalucía? VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.2002.

Por orden de importancia las lógicas presentes son: la cívica (40,3%), la religiosa (21,1%), la utilitarista (28,8%), y por último la relacional (10,7%). Por tanto, la lógica moral sumaría más de la mitad de la población voluntaria, y la racional un 39%.

Relacionando las lógicas de participación con la edad y los niveles de estudios se aprecia que, con mayores niveles de estudios y con edad mediana (30-64 años) estarían aquellas personas con una lógica fundamentalmente cívica, los que están cursando estudios universitarios y son más jóvenes aparecen más cercanos a la lógica utilitarista. Por último, las personas con menores niveles de estudios y de mayor edad presentan una lógica de carácter religioso.

I.3.5 GRADOS DE PARTICIPACIÓN

Tras analizar someramente los motivos que inducen a los ciudadanos a participar, vamos a exponer los distintos mecanismos de participación en la decisión política según el alcance de la participación ciudadana:

- **La Información:** Es el punto de partida de toda forma de participación. El ciudadano tiene el derecho a recibir información por parte de los responsables municipales. La forma en la que se articule la información y su accesibilidad por parte del ciudadano va a condicionar la capacidad de participación ciudadana.
- **La consulta:** es el primer grado de la participación. Las autoridades informan sobre los proyectos y recogen las sugerencias de los ciudadanos. La decisión final es de la autoridad que modifica el proyecto en la medida que lo estime oportuno.
- **La concertación:** En ella, los participantes, pueden negociar aspectos del proyecto inicial. Este poder de negociación ha sido previamente ganado por los ciudadanos, generalmente se trata de asociaciones de vecinos. Sin embargo, si no hay una formalización jurídica, tal poder puede revocarse. A veces puede darse el fenómeno de las adhocracias, en las que se recurre a comisiones consultivas poco representativas pero influyentes, sin llegar a un procedimiento reglado.
- **La codecisión:** supone el mayor grado de implicación de los ciudadanos en la decisión pero su utilización está muy limitada a decisiones o servicios muy concretos.

I.3.6 ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS PARA LA PARTICIPACIÓN

A continuación vamos a exponer algunos de los órganos e instrumentos más generalizados de las Administraciones públicas para encauzar sus procesos participativos. En otro apartado de este Informe haremos referencia a algunos de estos instrumentos dentro de las soluciones adoptadas por diversos reglamentos de participación de diversas ciudades españolas. Hay que advertir que es raro que en dichos reglamentos se recojan todas las posibilidades que se van a señalar a continuación. En cualquier caso, algunas de ellas no requieren de una regulación previa para que se puedan utilizar, aunque tendrían en este caso un carácter informal, lo que no quiere decir que no puedan llegar a tener en este caso valor político.

1. Instrumento de interlocución y diálogo con los representantes de grupos: el Consejo. Cuenta con representación municipal y con representantes de los colectivos organizados por intereses sectoriales o territoriales. Pretenden ser estables, con determinada composición y territorialidad.
2. Foros abiertos a ciudadanos y asociaciones en los que se discute sobre un tema en un tiempo determinado. Son de gran utilidad y pragmatismo, al no tener que dirigirse a la totalidad de la población. Se utilizan dos métodos:
 - i. Enfocados a la búsqueda y deliberación de la ciudadanía: círculos de estudio y foros temáticos, principalmente. Muy utilizados en Suecia, Reino Unido y EEUU.
 - ii. Combinan una selección de ciudadanos que los hacen representativos de la sociedad: paneles de ciudadanos, jurados, encuestas deliberativas.

3. Instrumentos para hacer extensible la participación al mayor número de ciudadanos posible: referenda, asambleas y teledemocracia.
4. Otros instrumentos que combinan algunos rasgos de los anteriores:
 - i. Evaluación de servicios públicos.
 - ii. Procedimientos de sugerencias y reclamaciones combinados con investigaciones de mercado tanto cuantitativas como cualitativas. Por ejemplo en Reino Unido son muy utilizados las encuestas de opinión y los grupos de discusión.
 - iii. La mediación: utilizada en casos en el que el papel del Ayuntamiento sea menos importante e interese que un grupo de actores se pongan de acuerdo con la ayuda de un mediador externo.
 - iv. Los presupuestos municipales: incorporan la participación de los ciudadanos en planificaciones más concretas.

En el modelo de participación dominante observamos que se ha reforzado la participación de grupos organizados frente a ciudadanos individuales. Las razones son las siguientes:

- Los gobiernos locales consideran a las asociaciones como interlocutores válidos.
- Mayor facilidad de diálogo al haber menos interlocutores.
- Mayor alcance, ya que lo hablado con los representantes se extiende a un colectivo.

Deficiencias de este modelo de participación de base asociativa:

- No todos los grupos de interés de un sector o un territorio están representados en los órganos y procesos participativos.
- Se favorece a las asociaciones mejor adaptadas, lo que puede implicar olvidar colectivos importantes.
- La capacidad de los participantes para representar a sus organizaciones puede ser cuestionable.

Debido al déficit de participación asociativa ha surgido la tendencia a buscar fórmulas de participación que confieren protagonismo a los ciudadanos no organizados, ya sea a través de modelos mixtos de participación o de carácter individual o personal. Las vamos a ver en el epígrafe siguiente.

I.3.7 CLASIFICACIÓN DE LAS FÓRMULAS DE PARTICIPACIÓN

Vamos a presentar una tabla con las principales fórmulas de participación en el ámbito local español atendiendo a dos criterios:

a) Base de la participación:

- Asociativa: sólo participan ciudadanos organizados
- Personal: se permite la participación de ciudadanos no asociados. Existen dos fórmulas:
 - o Fórmulas intensivas: número limitado y generalmente reducido.

- Fórmulas extensivas: buscan el mayor número de personas.
 - Mixta: hay presencia tanto de entidades como de personas. Hay dos posibilidades:
 - Fórmulas sectoriales: pensadas para abordar distintas temáticas.
 - Fórmulas territoriales: pensadas para tratar temas de determinados espacios.
- b) Fase del proceso de actuación pública de la participación:
- Incidencia en los procesos de diagnóstico-formación de agendas.
 - Incidencia en el diseño-toma de decisiones.
 - Incidencia en la gestión de equipamientos y servicios.

Fórmula	Base de la participación	Fase del proceso
Fóruns sectoriales de entidades	Asociativa sectorial	Diagnóstico/ formación agenda
Consejos consultivos de entidades (barrio, distrito)	Asociativa territorial	Diagnóstico/ formación agenda
Planes estratégicos	Mixta	Diagnóstico/ formación agenda
Procesos participativos temáticos (AL-21)	Mixta	Diagnóstico/ formación agenda
Foros temáticos	Personal intensiva	Diagnóstico/ formación agenda
Círculos de estudios	Personal intensiva	Diagnóstico/ formación agenda
Conferencia de consenso	Personal intensiva	Diagnóstico/ formación agenda
Asambleas	Personal extensiva	Diagnóstico/ formación agenda
Audiencias	Personal extensiva	Diagnóstico/ formación agenda
Teledemocracia social	Personal extensiva	Diagnóstico/ formación agenda
Consejos, Comisiones, ponencias sectoriales de entidades	Asociativa sectorial	Formulación/adopción decisiones
Consejos municipales de barrio o distrito	Asociativa territorial	Formulación/ adopción decisiones
Planes integrales	Asociativa territorial	Formulación/ adopción decisiones
Consejos territoriales mixtos	Mixta	Formulación/ adopción decisiones
Jurados ciudadanos mixtos	Mixta	Formulación/ adopción decisiones
Presupuesto participativo	Personal intensiva	Formulación/ adopción decisiones
Jurados ciudadanos	Personal intensiva	Formulación/ adopción decisiones
Paneles ciudadanos	Personal intensiva	Formulación/ adopción decisiones
Encuestas deliberativas	Personal intensiva	Formulación/ adopción decisiones
Referéndum	Personal extensiva	Formulación/ adopción decisiones
Consultas populares	Personal extensiva	Formulación/ adopción decisiones
Teledemocracia local	Personal extensiva	Formulación/ adopción decisiones
Gestión asociativa de servicios municipales	Asociativa sectorial	Gestión equipamientos y servicios
Gestión asociativa de centros cívicos	Asociativa territorial	Gestión equipamientos y servicios
Gestión compartida de servicios: entidades y voluntariado	Mixta	Gestión equipamientos y servicios
Gestión por voluntariado de servicios y programas	Personal intensiva	Gestión equipamientos y servicios
Coproducción personalizada de servicios	Personal extensiva	Gestión equipamientos y servicios

Fuente: Pérez, M^a Luisa (2003): "Cambio de cultura en la gestión local: el desarrollo participativo" Ponencia presentada en el VI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Barcelona, 30 de septiembre – 2 de octubre de 2003.

I.3.8 RAZONES PARA LA PARTICIPACIÓN

En el ámbito local es donde se reflejan problemas sociales generados, por ejemplo, por el paro y la inmigración. También en este espacio afloran las diferencias de diverso tipo existentes entre los miembros de la comunidad: religiosas, étnicas, de clase social, etc. A esta diversidad social se añaden los distintos niveles de organización jurídica para ordenar el territorio. El ciudadano muchas veces se encuentra desorientado en este cruce de competencias de distintos niveles a la hora de reivindicar servicios. Además, los cauces de participación existentes son generalmente rígidos y no incitan a la participación de carácter cívico.

El no favorecer la participación ciudadana sólo puede aumentar el repliegue del ciudadano. Se hace recomendable la creación de espacios de deliberación. El dar relevancia a la participación ciudadana implica que:

- La ciudadanía deja de ser ocasional.

- La opinión del ciudadano pasa a ser esencial en la elaboración de la decisión.
- Se creen los espacios de discusión apropiados para el municipio.
- El discurso dialéctico sea el centro de los proyectos.
- La democracia representativa sea siempre la base de la participación, no puede ser sustituida en ningún caso sino enriquecida con las demandas ciudadanas.

I.3.9 PROBLEMAS QUE PLANTEA LA PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO

Vamos a exponer los problemas que la intervención de los ciudadanos en las políticas públicas puede originar en tres tipos de órdenes:

- a) De equidad:
- Monopolio de la deliberación: algunos ciudadanos mejor organizados en grupos o asociaciones captan el interés público en detrimento de ciudadanos desvinculados.
 - Exclusión sistemática de minorías y mayorías: la pertenencia a grupos minoritarios como jóvenes, ancianos, etnias de escasa presencia o incluso de mayorías por falta de tiempo.
 - Selecciones elitistas que no representan al conjunto de afectados.
 - Procesos deliberativos que conviertan al ciudadano en actor pasivo.
 - Existen foros que no tienen la pretensión de ser resolutivos por existir otros tácitos más decisivos.
 - El tratamiento de temas concretos se convierte en desventaja cuando estos temas colisionan con políticas ya en marcha que el responsable público no puede variar.
 - Existe el peligro de que se desvíen los temas principales del debate hacia otros irrelevantes. Surge la duda en los responsables públicos sobre cómo jerarquizar, a quién escuchar y qué criterios seguir en la decisión. Todo este arbitrio intentando evitar críticas de mala gestión pública o clientelismo.
- b) De eficacia:
- Lentitud: Las iniciativas de participación necesitan más tiempo para dar resultados.
 - Mayor coste: derivado de su organización e implementación.
 - No garantizan ni la eficacia ni la eficiencia de la decisión.
 - Necesidad de que se produzca mucha coordinación entre responsables públicos y ciudadanos para conocer el asunto que tratan, máxime si tiene un alto componente técnico.
 - Cuando se implantan iniciativas que limitan el tiempo de decisión y recursos humanos se pierde representatividad, información y puntos de vista.
 - Cuando se restringe la intervención ciudadana en parte del proceso de las políticas públicas, se pierde la participación ciudadana que es sustituida por la comunicación unilateral. Este es el caso de las evaluaciones de calidad con encuestas y de las cartas de servicios.
 - En modelos más participativos la búsqueda de la eficiencia conlleva una excesiva burocratización de las iniciativas.

- c) De capacidad local
- Limitaciones financieras para afrontar determinadas acciones.
 - Limitaciones legales y competenciales del Ayuntamiento.
 - Falta de conocimientos y recursos del Ayuntamiento para tratar la heterogeneidad de los problemas planteados.
 - Falta de autonomía: algunas decisiones de lo que ocurre en el Ayuntamiento no dependen únicamente del Ayuntamiento o los ciudadanos sino que se ven dirigidas por grupos de interés de mayor ámbito y por otras Administraciones.

I.3.10 LOS PROBLEMAS DEL CIUDADANO A LA HORA DE PARTICIPAR: EL CIUDADANO EN EL DEBATE PÚBLICO

La democracia participativa conlleva problemas como que una serie de ciudadanos estén mejor organizados o capacitados para la defensa de sus intereses que otros. Existen, por tanto, desigualdades que hay que reconocer.

Los grupos presentes en un debate participativo local son tres: los cargos electivos (legitimados por las urnas), los expertos (poseedores del conocimiento técnico) y los ciudadanos que pasan a ser ciudadanos activos y no por ello representan a toda la colectividad. En un debate entre estos interlocutores es fundamental, en primer lugar, la información y los conocimientos técnicos sobre la materia a tratar. El acceso exclusivo de alguno de estos grupos a tales recursos viciaría completamente cualquier debate.

Por otra parte, la realización de un proyecto en una comunidad local requiere contar tanto con los que lo apoyan como con los que se oponen. La cooperación y la mediación son los ejes para llegar a compromisos aceptables.

Durante un debate público, hay que garantizar que los participantes puedan ser capaces de hacerse entender y hacer valer sus derechos. También es importante que el ciudadano activo sepa escuchar y comprender otras necesidades distintas a las propias, cuestión ardua de conseguir muchas veces.

Una vez que el debate contradictorio ha tenido lugar hay que sopesar las distintas posiciones teniendo en cuenta las minorías y observar un compromiso aceptado por todas las partes. Los representantes políticos van a ser quienes tengan la decisión final.

Para salvar las dificultades del debate público que veíamos anteriormente y conseguir una mayor participación ciudadana se puede recurrir a un mediador. Existen actualmente especializaciones en ciencias sociales que aportan personas con conocimientos prácticos básicos y habilidades técnicas para facilitar que se escuche a los ciudadanos y posibilitar un debate sobre diferentes asuntos de un municipio.

Distinguimos dos modelos de mediador, el tercero imparcial y el tercero comprometido o jefe de equipo. El primero tan sólo ayuda, mientras que el segundo ayuda a expresarse a los colectivos desfavorecidos, sin identificarse con sus reivindicaciones, los representa. Este jefe de proyecto o mediador hace comprensible el lenguaje técnico para sus representados y por otro lado, consigue que sus opiniones sean escuchadas por los políticos y técnicos.

El empleo de estos mediadores tiene como ventaja principal facilitar la participación

efectiva de los habitantes mejorando la democracia.

I.4 LA PARTICIPACIÓN EN EUROPA

Las experiencias participativas de los gobiernos locales europeos son muy desiguales, no sólo en función del país de que se trate sino también en función de los propios municipios ya que, en gran parte, el número y alcance de las experiencias depende de la voluntad de los responsables públicos. De todas formas, hay que señalar que la nota predominante es el aumento de experiencias participativas en toda Europa.

Nos encontramos experiencias participativas que van desde la autoorganización de ciertos equipamientos y servicios (polideportivos, guarderías, centros de ocio), la organización autogestionada de proyectos locales (fiestas culturales, programas de ocio, accesos a internet), la adopción de decisiones sobre el espacio de la ciudad (calles, ordenanzas de transporte, espacios verdes, iluminación, limpieza de calles), hasta la consideración del ciudadano como cliente (gestión de sugerencias y reclamaciones, foros de ciudadanos, encuestas sobre servicios).

En Gran Bretaña se han potenciado las experiencias democratizadoras para potenciar la implicación ciudadana, como parte de una reforma del gobierno local.

El Gobierno francés presentó en mayo de 2001 en la Asamblea Nacional el proyecto de Ley de Democracia de Proximidad que se materializó en la Ley nº 2002-276 del 27 de febrero de 2002 de Democracia de Proximidad, donde se obliga a los municipios de más de 80.000 habitantes tanto a la creación de barrios por parte del Consejo Municipal como a la existencia de Consejos de barrios dentro de cada uno de esos barrios. Igualmente la ley prevé para las comunas de 100 000 habitantes en adelante la existencia de extensiones del Ayuntamiento en los barrios, que pueden ser comunes a varios barrios, donde se faciliten servicios municipales de proximidad a los habitantes.

En Alemania existen las iniciativas de la “Deutscher Städtetag” y la “Kommunale Gemeinschaftsstelle”. Si bien los Estatutos de las Constituciones de los Länder regulan la participación, los gobiernos locales y en especial los de las ciudades de tamaño medio, son los que más interés muestran por la participación ciudadana, tanto en la normativa como en la implementación de instrumentos que propicien esta participación.

En Europa se vislumbran dos tendencias claras a la hora de afrontar la participación:

- Visión política y comunitarista: preconizan que el ciudadano tenga una intervención real en las decisiones de la Administración y en sus políticas.
- Visión gerencialista: en ella la Administración Local es un proveedor eficaz y eficiente de servicios y el ciudadano un cliente con derecho a que sus responsables políticos le doten de buenos servicios.

Algunas Administraciones locales que siguen la línea gerencialista, han adoptado un enfoque orientado al interior. Los proveedores definen los estándares de calidad, los publicitan y los implementan. El ciudadano-consumidor no está implicado en la elección del criterio o en la expectativa, únicamente tiene derecho a reclamar una compensación si los estándares no son cumplidos. La Administración corre el riesgo de

perder de vista su misión, el interés general, para orientarse a la satisfacción de los usuarios de servicios o políticas públicas o de los intereses individuales.

I.5 NUEVAS TENDENCIAS PARTICIPATIVAS. LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

Frente a los instrumentos tradicionales de participación como son la consulta popular, la audiencia pública, la iniciativa o la propuesta ciudadana, desde hace algún tiempo estamos viendo cómo algunos municipios españoles están desarrollando procesos innovadores de planificación participativa que intentan ser coherentes con un gobierno en red, participativo y de proximidad. Nos vamos a centrar en nueve tipos de experiencias que destacan por su grado de extensión e importancia temática y que resumimos a continuación:

- **Planes estratégicos:** Mecanismo para la planificación de estrategias de desarrollo socioeconómico a medio y largo plazo en un territorio determinado. Los PEL (Planes Estratégicos Locales) son elaborados con la participación de diversos agentes del territorio (Administraciones, partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales, universidades, fundaciones, entidades ciudadanas, personas a título individual...). Normalmente se componen de un diagnóstico y de un plan de acción.
- **Presupuestos participativos:** Herramienta para la participación de la ciudadanía en la elaboración de los presupuestos municipales. La mayoría de estos procesos se estructuran en las siguientes etapas: formulación de propuestas, evaluación técnica y financiera, prelación y selección final. En la mayoría de los casos se discute principalmente el capítulo de inversiones, aunque hay experiencias que abarcan otros aspectos del presupuesto público.
- **Agendas Locales 21:** Programa de actuaciones para conseguir que un territorio determinado tenga un futuro sostenible. Su impulso se produce a partir de la Conferencia Internacional sobre el Medio Ambiente de Río de Janeiro (1992) y desde entonces se han desarrollado un gran número de experiencias de este tipo en todo el mundo, incorporando en muchos casos un componente participativo.
- **Planificación participativa de EIN (Espacios de Interés Natural):** En España existen varias figuras jurídicas para la protección de los espacios de interés natural. Progresivamente, el marco jurídico europeo y español ha ido incorporando el concepto de la participación pública (comunitaria, vecinal o ciudadana) como piedra angular para equilibrar, a través de procesos de planificación participativa, las necesidades económicas y ecológicas de estos espacios.
- **Planes comunitarios:** Herramienta que pretende impulsar el desarrollo de una comunidad determinada, normalmente de un barrio o distrito, a través de la participación activa de la propia comunidad (políticos, técnicos y profesionales de los servicios públicos, comerciantes, vecinos, entidades, etc.). Normalmente parten de un diagnóstico que ha sido elaborado participativamente y se desarrollan también participativamente bajo el impulso de un grupo compuesto por agentes comunitarios y técnicos en desarrollo comunitario.

- **Proyectos Educativos de Ciudad (PEC):** Herramienta para la planificación de acciones a medio y largo plazo para el desarrollo educativo de un municipio, entendiendo la educación como un proceso continuado e integral. Los PEC son elaborados con la participación de todos los agentes educativos del municipio.
- **Pacto Local por el Empleo:** Instrumento para planificar las políticas activas de ocupación en un ámbito local determinado (municipio, comarca...). Su característica principal es que resultan de un proceso participativo, de negociación y de pacto, entre actores diversos: sindicatos y patronales, empresas individuales, empresas de inserción, intermediación y formación laboral, tercer sector, etc.
- **Políticas Locales de Cooperación al Desarrollo:** Políticas desarrolladas en el ámbito local para la cooperación internacional con sectores desfavorecidos del Tercer Mundo. Estas políticas nacen del convencimiento que la cooperación al desarrollo no es responsabilidad ni prerrogativa de las instancias gubernamentales o interestatales, y que, en realidad, la cooperación al desarrollo articulada a través de redes compuestas por agentes de la sociedad civil y las instituciones municipales presenta una serie de ventajas que no da la cooperación centralizada.
- **Políticas de inmigración:** Políticas de regulación y de integración de la inmigración. Desde el ámbito local vienen desarrollándose en España desde hace unos años una serie de políticas activas de acogimiento de la inmigración, con la participación de la sociedad civil, que pretende compensar algunos de los déficits de las políticas estatales, de carácter más restrictivo.

I.5.1 CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LAS INICIATIVAS DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

Las principales características de las iniciativas participativas expuestas anteriormente son:

- **Profundización participativa:** indica el pluralismo y el número de participantes.
- **Transversalidad:** afecta a varios contenidos/sectores y redes de actores implicados.
- **Innovación conceptual:** novedad del mecanismo.
- **Impulso a redes de capital social:** capacidad de las iniciativas para generar participación, acuerdos, intercambios, cooperación o confianza entre los actores participantes.
- **Rendimientos sustantivos:** en qué medida transforman la actual vida de los ciudadanos.

En la siguiente tabla comparamos las nueve iniciativas teniendo en cuenta el grado en que se manifiestan las cinco características que acabamos de definir:

	Profundiza- ción Participativa	Transversalidad	Innovación	Impulso a redes de capital social	Rendimientos Sustantivos
Planes Estratégicos (PEL)	Baja	Avanzada	Media	Débil	Medios
Presupuestos Participativos	Alta	Avanzada	Media	Fuerte	Altos
Agendas 21 Locales	Media / Alta	Limitada	Potente	Moderado	Medios
Planificación Participativa de EIN	Media / Alta	Avanzada	Potente	Moderado	Altos
Planes Comunitarios	Alta	Avanzada	Potente	Fuerte	Altos
Proyectos Educativos de Ciudad	Media	Limitada	Potente	Moderado	Bajos
Pactos Locales Por el Empleo	Media / Baja	Limitada	Media	Débil	Medios
Políticas de Cooperación al Desarrollo	Alta	Limitada	Media	Fuerte	Altos
Políticas de Inmigración	Alta	Avanzada	Media	Fuerte	Medios

Fuente: Gomà y Blanco (2002) "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones". Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 26 (Junio 2003) Caracas.

I.5.2 ELEMENTOS DE AVANCE E INNOVACIÓN

Las iniciativas anteriormente evaluadas parten de la complejidad e incertidumbre en que se conciben y buscan mecanismos funcionales y democráticos para superar esa situación. Destacamos cinco campos en que incorporan mejoras:

- La proximidad

Aprovechan la cercanía del espacio local para dar respuestas más adecuadas a la heterogeneidad. Así, inciden en áreas antes centralizadas como el bienestar (desarrollo de Proyectos Educativos de Ciudad, en educación, y de los Pactos Locales por el Empleo, en empleo); en el logro de consenso político y social para jerarquizar el ámbito local como lugar de respuesta y trabajo de los desafíos latentes: las Agendas Locales 21 en el ámbito de la sostenibilidad, políticas locales de cooperación al desarrollo, políticas locales de inmigración.

- La participación

Se supera el monopolio institucional en la definición de problemas, toma de decisiones y gestión de programas. No se reproduce la participación de base asociativa estable a través de consejo sectorial sino que se crean nuevos espacios más flexibles y pluralistas. En un escenario de gobernanza, la gestión de las redes implicadas y su liderazgo puede ser de carácter no institucional.

- Dimensión política-estratégica

En las nuevas iniciativas de participación se pierde el carácter meramente administrativo-ejecutor de las instituciones locales, incorporando una dimensión política al proyecto. Se busca una transformación social. Se parte de mecanismos más abiertos y flexibles pero que no dejan de ser rigurosos y metodológicos.

- Transversalidad horizontal y multinivel

Las iniciativas tienen carácter horizontal y afectan a distintos niveles competenciales políticos, cuya confluencia implica negociación. Estamos ante experiencias innovadoras que producen avances. Por ejemplo, los Proyectos Educativos de Ciudad (PEC), redefinen la educación más allá de la enseñanza; las Agendas 21 Locales (A-21L) y la Planificación Participativa de Espacios de Interés Natural (EIN) consolidan la idea de sostenibilidad ampliando la de medioambientalismo puro.

- Rendimientos

Las iniciativas participativas y de proximidad configuran espacios de compromisos personales y colectivos y generan redes de capital social a través de sus procesos. Algunos problemas que pueden presentar las iniciativas participativas que se comentan son los siguientes:

1. Las metodologías a veces demasiado estandarizadas dificultan el tratamiento de las realidades políticas y sociales locales.

2. La participación reducida y poco pluralista puede llegar a marginar a la ciudadanía no organizada y a la pérdida de la legitimidad democrática.
3. La reducción del número de actores participantes a los directamente implicados por los promotores. Este problema lo observamos en iniciativas en los Proyectos Educativos de Ciudad y en las Agendas Locales 21.
4. Dificultad de traducción de acuerdos y acciones en objetivos y prácticas. Los acuerdos establecidos sobre las bases comunes, pierden contenido al aumentar las disparidades entre actores. La plasmación de los acuerdos acaba siendo aplicada con prácticas monopolísticas y burocráticas tradicionales.
5. Falta de reconocimiento mutuo entre los actores. Debe haber un reconocimiento mutuo de legitimidad, así como evitar adoptar los roles tradicionales.

I.5.3 POSICIONES ANTE EL NUEVO ESCENARIO DE PARTICIPACIÓN

Cuatro posibles posiciones / visiones de estrategia participativa y de proximidad:

- La posición *inmovilista*: opina que sólo podría generar problemas de funcionalidad. Aboga por el mantenimiento de la democracia representativa tradicional.
- La posición *pesimista*: opina que lo nuevo no trae cambios sustanciales sino de forma. Opina que es sólo un revestimiento de las élites políticas para continuar en el poder sin cambios.
- La posición *esperanzada*: reconoce el cambio de modelo y lo valora positivamente sin ser crítica. Opina que es una cuestión de tiempo, que conlleva cambios culturales.
- La posición *optimista-crítica*: reconoce el cambio de modelo y valora los avances que supone. Es crítica y busca los problemas para fortalecer la política participativa

I.6 EJEMPLOS DE INICIATIVAS DE PARTICIPACIÓN

I.6.1 LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Actualmente hay pocos Ayuntamientos que intenten introducir modelos de participación ciudadana en sus presupuestos y en casi todos los casos están gobernados por Izquierda Unida, partido que ha seguido con mucho interés todo el proceso de participación presupuestaria llevado a cabo por el Partido de los Trabajadores (PT) brasileño.

Existen otros Ayuntamientos que mediante la aplicación de políticas descentralizadoras, una mayor transparencia informativa, el aprovechamiento de las nuevas tecnologías y la introducción de un modelo de presupuesto por programas, confían en introducir mecanismos de participación de los ciudadanos en el proceso presupuestario (Barcelona y Alcobendas).

Las primeras experiencias de presupuestos participativos y también las más consolidadas las encontramos en América Latina. A través de un instrumento denominado "presupuesto participativo", el municipio brasileño de Porto Alegre, gobernado por el Partido de los Trabajadores, intentó demostrar que las estructuras

burocráticas de su Estado podían ser eficientes si en ellas participaba activamente la ciudadanía y que la privatización no tenía por qué ser inevitable ni la única solución para mejorar los servicios públicos. Su puesta en marcha supuso la creación de un proceso que permitía por primera vez participar a la ciudadanía dando su opinión sobre la aplicación de los fondos públicos y controlar las rendiciones de cuentas en los períodos posteriores a la gestión del período presupuestario.

I.6.2 COMPARACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

1. Según la periodicidad y la complejidad técnica:

- **Sabadell:** proceso de síntesis en que se definen las prioridades de inversión de toda la legislatura.
- **Porto Alegre, Belo Horizonte, Rubí, Córdoba, Albacete y San Sebastián:** procesos anuales más complejos en los que se institucionalizan una serie de órganos como el Consejo de Ciudad, el Consejo de Presupuesto Participativo, etc.

2. Según la lógica del presupuesto: territorial / temática

- **Rubí:** preponderancia del nivel territorial sobre el temático.
- **Sabadell, Porto Alegre, Córdoba, Albacete y San Sebastián:** presentan cierto equilibrio entre ambas lógicas.
- **Belo Horizonte:** La dimensión temática y la territorial se alternan bianualmente con procesos relativamente independientes.

3. Según las consideraciones técnicas y económicas de las propuestas

- **Sabadell:** no se tienen en cuenta estas consideraciones en el proceso participativo. Es el gobierno local el que tiene el control total.
- **Porto Alegre, Belo Horizonte, Rubí, Córdoba, Albacete y San Sebastián:** las incluyen en distintos momentos del proceso.

4. Según los niveles de participación

Los niveles de participación han sido más altos en las experiencias brasileñas con los matices de que los municipios brasileños tienen una mayor población y los modelos de participación están más consolidados. El modelo de Albacete prima la participación de las asociaciones.

5. Según sesgos socioeconómicos

En las experiencias brasileñas han participado los sectores más pobres de la población en mayor proporción que las clases medias. Ha sido la lógica regional la que ha logrado un mayor efecto movilizador entre las clases populares, mientras que en los foros temáticos el nivel socioeconómico es mayor. En las experiencias españolas este tipo de sesgos no son tan pronunciados por no haber tanta desigualdad social.

6. Según el alcance presupuestario

En todos los casos nos hallamos ante decisiones de gasto público, concretamente, sobre inversiones y servicios. Ahora bien, el ámbito de la participación y la relevancia que tiene ésta en el presupuesto que finalmente se aprueba varía según los casos.

En el caso de Porto Alegre, las asambleas regionales y temáticas definen los proyectos de inversión y establecen prioridades, las cuales son recogidas por el Gobierno al elaborar el Plan de Inversiones y Servicios.

En el caso de Belo Horizonte, la discusión del presupuesto abarca las inversiones en obras y servicios tanto de carácter local (en el OP Regional) como de políticas sectoriales y de inversiones en obras de carácter supra-local (en el OP Cidade). Además, en el OP Habitação, de carácter sectorial, se discuten las inversiones en vivienda popular.

En el caso de Sabadell, la discusión se centra en inversiones en Obra Pública y equipamientos. Queda fuera de discusión la concreción técnica y financiera de dichas inversiones.

En Rubí, se ciñen al mismo tipo de inversiones que en Sabadell (adecuación de aceras, inversiones en redes viarias...), pero aquí los Consejos Temáticos realizan Informes de Viabilidad sobre las propuestas. Las propuestas y sus respectivos Informes son valorados por Delegados Territoriales, Delegados Temáticos y representantes políticos y sociales para formar la lista de prioridades en inversiones.

En San Sebastián, el presupuesto participativo se aplica sobre Programas de mantenimiento, mejoras y Capítulos de inversiones en equipamientos y servicios básicos. La misma línea se sigue en Albacete.

En Córdoba, el presupuesto participativo versa sobre el Gasto Público en Áreas Municipales de Infraestructuras, Cooperación y Solidaridad, Educación e Infancia y Participación Ciudadana.

1.6.3 LA PARTICIPACIÓN ELECTRÓNICA

Las Administraciones Públicas vienen actuando en tres grandes áreas en lo que se refiere a la Sociedad de la Información: su regulación, su promoción y su difusión. En esta tercera de difusión es donde circunscribimos el Gobierno electrónico.

Podemos definir el Gobierno electrónico como *“la utilización de las TIC por parte de los gobiernos locales a través de la mejora de su gestión interna, de la oferta de servicios e información y de los sistemas de intercambio e interacción con los ciudadanos y con las organizaciones públicas y privadas”*. Acciones a las que cabe añadir las orientadas a sentar las bases para el desarrollo de la Sociedad de la Información, tanto en lo que se refiere a la promoción de infraestructuras como a la promoción de una cultura de la información (en el tejido social pero también en la propia organización) acorde con la nueva realidad.

Distinguimos tres líneas de actuación pública en el ámbito de la difusión:

- Medidas para facilitar el acceso de ciudadanos y empresas a las TIC.
- Medidas para mejorar las habilidades de uso.
- Medidas públicas que utilizan las TIC en los procesos de diseño, desarrollo y evaluación de las políticas públicas, ámbito en el que se enmarcan las estrategias de gobierno electrónico.

En esta tercera línea encontramos tres ejes de acción que deben ser tenidos en cuenta por las Administraciones:

- Eje primero: mejora de la relación del gobierno con ciudadanos y empresas en la prestación de servicios. Medidas:
 - Aumento de los servicios administrativos “on-line”.
 - Facilitar el acceso de ciudadanos y empresas a bases de datos telemáticas públicas.
 - Garantizar la identificación electrónica de ciudadanos y empresas.
- Eje segundo: aumento de la eficacia y de la eficiencia en la gestión interna de los Ayuntamientos. Medidas:
 - Integración de la comunicación y de la información.
 - Reingeniería de procesos a través de las TIC.
 - Estrategias de gestión de desarrollo de políticas públicas y gestión de servicios.
- Eje tercero: mejora de la gobernabilidad. Medidas:
 - Nuevas formas de participación democrática, con aumento de la implicación ciudadana: discusión, debate informado y participación en procesos de decisión.
 - Sistemas de incentivos para el aumento de la transparencia de la acción pública.
 - Mejora de la legitimidad de la acción gubernamental.
 - Potenciación de las redes sociales y de capital social.

I.6.3.1 Mejora de las dinámicas de gobernabilidad a través del uso de las TIC

Vamos a analizar las características de una correcta gobernabilidad y cómo influyen en ellas las TIC:

- Legitimidad: se puede dar mejor respuesta a las necesidades y demandas de los ciudadanos a través de los sistemas de información integrados que ofrecen las TIC.
- Cumplimiento de la legalidad: las TIC permiten un mayor seguimiento de las acciones públicas tanto en su desarrollo como en los plazos en que se cumplen.
- Transparencia: las TIC permiten conocer datos y hacer seguimiento de actuaciones en tiempo real.
- Responsabilidad: el hecho de tener una mayor información y de poder interactuar con el responsable político redundará en este aspecto.
- Participación: es un cauce destacado para facilitar o complementar la participación de los ciudadanos, a veces, el único para algunas minorías que no encuentran expresión en otros foros. Permite la comunicación de tipo bidireccional entre responsables y ciudadanos.

- **Receptividad:** Los sistemas de análisis integrado de información permiten anticiparse y ver los cambios de preferencia de los ciudadanos. De esta forma, se conocen los cambios de preferencias y valores y se pueden adaptar las políticas públicas al nuevo entorno.
- **Eficacia:** Satisfacer las necesidades de los ciudadanos a través de la ingeniería de procesos.
- **Eficiencia:** dar servicio en menor tiempo, de manera más igualitaria y ampliando los cauces.

Las TIC no pueden sustituir el compromiso político y social, ni solucionar la inestabilidad jurídica. Son, por tanto, un instrumento muy útil únicamente cuando existe una voluntad de mejora. Para que una Administración electrónica funcione es necesario:

- ✓ Liderazgo político fuerte y al más alto nivel.
- ✓ Evitar una promoción irreal de las posibilidades de los servicios electrónicos.
- ✓ No excluir sectores sociales de su uso, para lo que es conveniente ayudar al acceso a la red.
- ✓ Comunicar las ventajas del servicio para conseguir un primer núcleo crítico de usuarios.
- ✓ Recursos económicos y de capacitación técnica de funcionarios y gerentes, así como de concienciación de la utilidad pública que se ofrece.
- ✓ Evitar la duplicidad de estructuras.
- ✓ Estar englobadas en programas de mejora y modernización.

El desarrollo de proyectos de Gobierno electrónico es sobre todo una cuestión política más que técnica, que implica liderazgo, establecimiento de prioridades y objetivos a cumplir siguiendo valores y reglas internas propios.

I.6.3.2 La dimensión externa de las TIC

Las TIC proporcionan nuevos canales de información que permiten la interacción con el ciudadano. La página web es el instrumento más conocido pero hay otros como el correo electrónico, los foros de discusión, los chats y las votaciones on-line. Todos ellos referidos a tres ámbitos:

1. La vida cotidiana, donde el Ayuntamiento articula el territorio con la información concerniente al municipio.
2. La prestación de servicios mediante la Administración local a distancia.
3. La vida política y la participación ciudadana, permitiendo la interacción entre ciudadanos y responsables políticos.

Ejemplos:

1. **Páginas web:** es el instrumento más extendido de los gobiernos locales en Internet. Sin embargo, su orientación hacia el ciudadano y la puesta a disposición de servicios en línea para éste es escasa. Ello se debe fundamentalmente a la falta de visión para organizar los proyectos de gobierno electrónico.

2. Portales asociados a la ventanilla única: en ellos el ciudadano recibe los servicios que requiere independientemente de que sean competencia de distintas administraciones. Así, tenemos el caso de:
 - E-Citizen Gateway de Singapur: www.ecitizen.gov.sg
 - FirstGov de EEUU: www.firstgov.gov
 - Citizens Guide de Finlandia: www.suomi.fi
 - UKOnline de Reino Unido: www.ukonline.gov.uk
 - Service public de Francia: www.service-public.fr
 - Administracion.es de España: www.administracion.es
3. Correo electrónico: permite que los ciudadanos hagan preguntas concretas a los responsables políticos. El tiempo de respuesta varía mucho de unos Ayuntamientos a otros.
4. Listas de distribución: a las personas inscritas se les envía información y documentación sobre temas relacionados con la lista. Un ejemplo, es el de Minesota: www.e-democracy.org
5. Foros webs y foros de noticias: los participantes escriben sus opiniones y comentan las de los demás sobre los diversos temas del foro.
6. Chats on line: permiten conversaciones en tiempo real, bien escritas o habladas. La Unión Europea organiza chats con los comisarios.
7. Encuestas: Muchos Ayuntamientos cuelgan encuestas en sus webs sobre el funcionamiento de servicios u otras políticas. Presentan el problema de conocer la representatividad de las mismas.
8. Plenario en directo: posibilidad de ver los Plenos en soporte telemático.

La Administración local en la era digital tendrá que seguir liderando y administrando la ciudad, pero la organización de la misma se verá modificada. La relación entre departamentos cambiará y se potenciará el trabajo en colaboración porque las herramientas lo posibilitan y las aplicaciones que permiten la información en tiempo real se están consolidando.

Como ejemplo podemos recoger el caso de Barcelona. Su Plan de Innovación plantea seis líneas estratégicas:

1. Ayuntamiento *on-line* para obtener tres tipos de relación virtual con los ciudadanos:
 - Información de la actividad municipal.
 - Instrumento de relación y participación ciudadana.
 - Resolución de trámites con los ciudadanos.
2. Atención al ciudadano y calidad de servicio en dos sentidos:
 - Dar información y atención a los ciudadanos, recopilando iniciativas y simplificando y agilizando los trámites y autorizaciones.
 - Mejora de la calidad de los servicios.
3. Receptividad, participación y concertación:
 - Inclusión de nuevos órganos de participación.
 - Implementación de sistemas de consulta ciudadana.
 - Atención a sugerencias, quejas y avisos ciudadanos.
 - La Agenda 21.
 - Acuerdos cívicos.

- La gestión ciudadana de equipamientos municipales.
- 4. Calidad en el espacio público: compatibilizar distintos usos del espacio público y mejorar su limpieza y conservación.
- 5. Desarrollo organizativo: dotar a los trabajadores municipales de herramientas que les ayuden a mejorar su potencial profesional.
- 6. Nuevas tendencias de gestión de cara a la eficacia y la eficiencia interna y externa:
 - Reorganización.
 - Externalización.
 - Ingeniería de procesos.

I.7 CONCLUSIONES

- ❖ Necesidad de integrar al ciudadano en el proceso de adopción de decisiones, en contraposición a las concepciones tradicionales que conciben el gobierno local como un mero ente prestador de servicios.
- ❖ Nos encontramos en un marco de participación donde la elite político-administrativa no actúa aislada. La acción pública tiene que coordinar distintos niveles y actores de la sociedad civil. El término “gobernanza” recoge la idea anterior y está íntimamente con el de “red” que explica como los actores implicados en la elaboración de una política determinada y que disponen de recursos necesarios para su formulación, se relacionan entre sí para intercambiarlos.
- ❖ Participar no es sólo colaborar, ni opinar sobre una determinada actuación. Participar supone un plus de voluntad de intervención, un sentimiento de pertenencia a un colectivo, a una ciudad en este caso.
- ❖ La participación no debe suponer en ningún caso pérdida de representación política sino que debe contribuir a legitimar el poder político de los responsables públicos.
- ❖ La participación ciudadana conlleva un desgaste político, como es el tener que escuchar y responder a las demandas ciudadanas diariamente y aceptar las críticas; sin embargo, en el actual marco de descentralización, legitima el poder local, consolida la representación política del alcalde y responde a las transformaciones sociales y políticas.
- ❖ La participación consta de distintos niveles: el primero de ellos es el de dar la información tanto a la ciudadanía como a las asociaciones. La concertación y la codecisión son los estadios más avanzados de participación.
- ❖ Podemos clasificar las fórmulas de participación atendiendo a dos criterios. Por un lado, la base de participación, donde distinguimos la participación asociativa, individual o mixta y por otro lado la fase del proceso de actuación pública de la participación, donde la participación puede incidir en los procesos de diagnóstico-formación de agendas, en el diseño-toma de decisiones o en la gestión de equipamientos y servicios.
- ❖ El no favorecer la participación ciudadana sólo puede aumentar el repliegue del ciudadano. Se hace recomendable la creación de espacios de deliberación. El dar relevancia a la participación ciudadana implica que: la ciudadanía deja de ser ocasional, la opinión del ciudadano pasa a ser esencial en la elaboración de la decisión y que la democracia representativa sea enriquecida con las demandas ciudadanas.

- ❖ A la hora de intervenir los ciudadanos en las políticas públicas se pueden plantear problemas de equidad (monopolio de la deliberación, exclusión de minorías...), de eficacia (lentitud, mayor coste...) y de capacidad local por parte del Ayuntamiento (limitaciones financieras, de conocimientos, competencias...)
- ❖ Existen nuevas tendencias participativas que intentan ser coherentes con un gobierno en red, participativo y de proximidad. Las más significativas son: los planes estratégicos, los presupuestos participativos, las agendas locales 21, la planificación participativa de espacios de interés natural, los planes comunitarios, los proyectos educativos de ciudad, los pactos locales por el empleo, las políticas locales de cooperación al desarrollo y las políticas de inmigración.
- ❖ A través de las experiencias de Presupuestos Participativos en España constatamos que éstos sirven fundamentalmente para conocer las prioridades en el gasto público por parte de los ciudadanos, mejorar cuantitativa y cualitativamente la participación ciudadana, fomentar la conciencia ciudadana por encima del interés particular y potenciar la ciudadanía activa, participativa y crítica frente a posturas de descalificación por el desconocimiento de las vicisitudes presupuestarias.
- ❖ El desarrollo de procesos participativos ambiciosos podría propiciar una mayor legitimidad de las políticas públicas y una mayor complicidad con la ciudadanía.
- ❖ Las Agendas Locales 21 son programas que contribuyen a promover el desarrollo sostenible de un municipio. También pueden articularse a nivel de Diputación o Comunidad Autónoma. Hemos escogido el ejemplo de la Agenda Local 21 de Barcelona porque es un modelo que logra un nivel alto de participación ciudadana y de los distintos actores sociales y económicos, dirigidos todos ellos por el Consejo Municipal de Medio Ambiente y Sostenibilidad que dirige la Agenda.
- ❖ El Gobierno electrónico consiste en la utilización de las tecnologías TIC por parte de los gobiernos locales a través de la mejora de su gestión interna, de la oferta de servicios e información y de los sistemas de intercambio e interacción con los ciudadanos y con las organizaciones públicas y privadas.
- ❖ El Ayuntamiento on-line permite obtener tres tipos de relación virtual con los ciudadanos: informar de la actividad municipal, servir de instrumento de relación y participación ciudadana y posibilitar la resolución de trámites con los ciudadanos.
- ❖ Las nuevas tendencias de gestión de cara a la eficacia y la eficiencia interna y externa pasan por la reorganización, la externalización y la ingeniería de procesos.

BIBLIOGRAFÍA

- Blanco, Ismael (2002) “Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.2002
- Castiella, Txema (2002) “Partenariado público-privado: las Agendas Locales 21, participación y corresponsabilidad”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.2002
- Colino, César (2002) “Democracia, participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales en Europa: la equidad, la eficacia y la capacidad”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.2002
- Font, J. (2001): “Participación ciudadana: una panorámica de nuevos mecanismos participativos”. Papers de la Fundació, Barcelona, Fundació Rafael Campalans
- Gomà y Blanco (2002) “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.2002.
- Pérez, Esther (2002): ¿Cómo se promueve y legisla la participación del voluntariado social en Andalucía? VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.2002.
- Pérez, M^a Luisa (2003): “Cambio de cultura en la gestión local: el desarrollo participativo” Ponencia presentada en el VI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Barcelona, 30 de septiembre – 2 de octubre de 2003.
- Pineda, C (2002) “Mejora de la gobernabilidad en el nivel de gobierno local: participación de más actores en el proceso presupuestario”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.2002.
- Rodríguez Álvarez, J. M. (2000), “Contexto histórico-político y sistemática del Pacto Local”, en *Un Pacto Local para el siglo XXI*; Valencia, Fundació Vives per l’Humanisme i la Solidaritat.
- Ruano, “Gobernabilidad y Gobierno Local”. INAP-CEDDET, 2003.
- Sancho, David (2002) “Gobierno electrónico y participación: factores de éxito para su desarrollo”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.2002
- Serna, Miguel (2002) “Gobierno electrónico y gobiernos locales”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.2002