

Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías

JOAN FONT*

¿Es factible encontrar mecanismos que permitan una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones públicas? ¿Pueden garantizar estos mecanismos unos procesos que den lugar a una participación plural, informada y con un componente deliberativo? ¿Se alcanzarían decisiones por esta vía que fueran significativamente distintas a las actuales? ¿Encajan estos procesos en el marco de una lógica de democracia representativa? Estas son algunas de las preguntas existentes en torno a unos mecanismos de implicación ciudadana en la vida política (consejos consultivos, jurados ciudadanos, agendas XXI) que, a pesar de ocupar un espacio secundario en nuestros sistemas políticos, han tomado un protagonismo creciente en las últimas décadas.

Asimismo, pretendemos realizar una doble labor con relación a estas preguntas. En la primera parte de este trabajo reflexionaremos sobre por qué se ha hecho más necesaria la puesta en marcha de estos espacios de participación. En la segunda, trataremos de presentar un panorama de los mismos, referentes tanto a algunos rasgos de su funcionamiento como de su implantación.

I. EL PROBLEMA

¿Cómo recuperar el protagonismo ciudadano en las decisiones políticas? Esta es una pregunta que muchas personas y organizaciones progresistas se han planteado alguna vez. Ante la tan citada crisis participativa, a veces se pretende regresar a un pasado idealizado en que los ciudadanos sí participaban en las decisiones políticas. El problema está en que ese pasado nunca existió. Ni existió en el pasado reciente español, como a veces parece insinuarse, ni ha existido en Occidente, no cuando menos desde la invención del Estado moderno. Por lo menos, si pensamos en la participación del conjunto de las personas adultas. Y es que, efectivamente, algunos de los principales esfuerzos para pensar la participación ciudadana en demo-

* Profesor de Ciencia Política y Derecho Público de la Universidad Autónoma de Barcelona.

cracia se hacen en un periodo en que se identifica a ciudadanos con burguesía. Ese perfecto ciudadano demócrata podía dedicar unas horas al día a dirigir sus negocios, y el tiempo restante para informarse, hablar de temas sociales o políticos y participar activamente en la toma de decisiones. Por supuesto, nadie pretendía que las personas que trabajaban 50 horas a la semana, aquellas que cuidaban niños o que hacían la comida, pudieran participar, sino ni siquiera informarse de los temas públicos. Pero hoy ese ciudadano-burgués casi ha desaparecido y de los ciudadanos de hoy (casi todos los adultos) se espera que sigan informándose y participando, y que además trabajen y en algunos casos incluso cocinen y cuiden a sus hijos.

Las primeras investigaciones empíricas que se hicieron sobre el tema en el mundo contemporáneo, sirvieron para confirmar lo que podemos imaginar: ese perfecto ciudadano, informado, activo y coherente era una expresión minoritaria en las sociedades occidentales. Para la mayoría de las personas la preocupación por los temas públicos suponía un tema secundario o al que, en cualquier caso, no consagraban mucho tiempo, y los universos políticos existentes estaban plagados de símbolos y simplificaciones que servían para ordenar la realidad. La reacción fue el pesimismo y la conclusión que, ante el desinterés ciudadano, su único rol político posible era el de espectadores. Se aceptaba la realidad tal como aparecía reflejada en las encuestas, con una participación socialmente muy desigual, en la que frente a una gran mayoría pasiva aparecía un pequeño sector muy activo que protagonizaba, en la práctica, la vida política de la comunidad. ¿Sigue siendo válida esta panorámica, si suponemos que alguna vez lo fue?

Tanto desde ámbitos académicos como políticos se ha hablado de crisis en las democracias representativas. Pero esta afirmación también es cierta en su sentido más positivo. Es decir, hay «crisis» en los sistemas democráticos occidentales en diversos sentidos, pero entre ellos se encuentra la aparición de nuevas oportunidades que permiten renovar los mecanismos de articulación política existentes. Entre los cambios posibles queremos fijarnos aquí en aquellos que permiten ir más allá de los limitados mecanismos de participación ciudadana previstos en la mayor parte de estos países.

Las sociedades en las que aparece el sufragio universal son sociedades en las que la inmensa mayoría de la población alcanza a tener apenas estudios primarios, lo cual abre una brecha difícil de salvar entre unas pequeñas élites políticas, que contaban con los conocimientos y la información necesaria, y grandes masas de población para las que la «ignorancia racional» parecía la solución más obvia: el partido, las élites políticas y las organizaciones secundarias se convertían en los proveedores de la escasa información necesaria para movilizarse y votar. Pero la generalización de la educación secundaria, el acceso de grandes sectores de población a la universidad y el papel desarrollado por los medios de comunicación de masas, han venido a alterar este panorama, dando lugar a lo que se ha llamado «movilización cognitiva», es decir, unos ciudadanos que no se conforman ya con desa-

rollar ese rol pasivo que se les había supuesto y que exigen poder hacer algo más que reelegir o reemplazar a las élites políticas cada cuatro años. La existencia de más información, de más predisposición a actuar por parte de estos ciudadanos más formados, o el impacto de las nuevas formas de acción política que han permitido incorporar a nuevos sectores a la vida política por otros medios, suponen un conjunto de nuevas oportunidades que convierten en obsoletas algunas de las viejas formas de actuación, sobre todo la creencia en el monopolio del saber por parte de técnicos y políticos.

Pero éste no es el único cambio que exige transformaciones. Otra alteración fundamental es la ampliación del ámbito político, el hecho de que la intervención pública en cualquiera de sus formas llegue hoy a todos los terrenos, tratando temas inimaginables en el momento de la creación de las actuales democracias, cuando economía, defensa y orden público suponían el núcleo básico del ámbito de actuación pública. Si aquel universo político era fácilmente ordenable en términos de izquierda y derecha, de tal forma que los partidos políticos podían reflejar con considerable fidelidad las preferencias ciudadanas, hoy la creciente incorporación de nuevos temas al universo político —algunos de ellos difícilmente clasificables en términos de izquierda y derecha (medio ambiente, regulación de Internet, intervención humanitaria, entre otros)— hace cada vez más complejo el papel intermediador de los partidos. El ciudadano se ve obligado a elegir entre un pequeño número de ofertas partidarias que tienen que posicionarse ante innumerables temas, sin que los esquemas ideológicos sirvan para dotar a éstos de un sentido globalmente coherente. Por ello, será mucho más habitual que el votante no coincida con el partido que eligió en numerosos temas a lo largo de la legislatura y se convertirá en mucho más necesario recurrir a la consulta ciudadana, sin dar por supuesto que el mandato representativo permite adoptar cualquier decisión.

A estos cambios se le añade otra transformación en el terreno de la relación entre ciudadanos y conocimientos y comportamientos políticos. Precisamente debido a esta ampliación del ámbito de los temas de debate público, cada vez son menos los ciudadanos que mantienen una relación con ellos fácilmente clasificable mediante el viejo esquema interés/desinterés. Es decir, cada vez existe menos ese ciudadano perfecto, que está informado y que actúa en todos los terrenos, y que cuenta además con un universo cognitivo perfectamente estructurado en el que todos los temas enlazan en forma coherente. Asimismo, y como resultado de los cambios antes descritos, también es más minoritario el ciudadano absolutamente desinformado, para el que la política es un universo absolutamente extraño e incomprensible. Por el contrario, ante mayor información y capacidad de procesarla por un lado, y una política más amplia y compleja por el otro, crecen los que se han llamado «públicos temáticos», esto es, personas que actúan como el perfecto ciudadano (informado y activo) en algunos temas o ámbitos políticos (medio ambiente, relaciones entre géneros, etcétera), a la vez que se comportan como espectadores apáticos en muchas

otras áreas. Su información, su actividad asociativa e incluso su comportamiento electoral se estructuran alrededor de su área de interés, considerando sólo en forma secundaria los otros temas. Estos públicos temáticos suponen otra nueva oportunidad para llevar la política mucho más allá de técnicos y políticos, en tanto que contamos con un considerable núcleo de ciudadanos que pueden rivalizar con ellos en información y competencia en su ámbito de interés.

En definitiva, nos encontraríamos ante una «crisis» generada por cambios en los ciudadanos y en la política, y que supone ante todo nuevos retos y oportunidades, que deben y pueden ser superados con una mayor implicación de la ciudadanía.

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

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

Por supuesto, todos estos recursos mal repartidos no tienen por qué coincidir en las mismas personas y grupos. Podemos encontrar desempleados con mucho tiempo libre, pero que carecen de una gran capacidad de procesar información, de un sentimiento de competencia política o de la estabilidad emocional necesaria para implicarse en los asuntos colectivos, del mismo modo que podemos encontrar personas con una fuerte motivación y sentimiento de eficacia política adquiridos en una larga vida asociativa, a pesar de carecer de una amplia educación formal. Pero muy a me-

nudo, muchos de los recursos citados sirven para adquirir otros (el dinero compra tiempo, la educación sirve para adquirir competencia política), por lo que el conjunto de recursos que favorece la participación aparece estrechamente relacionado y, como resultado, como un conjunto con una muy desigual distribución social.

De esta desigual distribución se deriva uno de los problemas más frecuentemente citados, tanto por teóricos como por practicantes de la participación: la intensidad de la participación va a ser también muy desigual, con grupos de personas muy activas, frente a la absoluta pasividad de otros sectores. Las desigualdades sociales y la experiencia se traducen en desigualdades políticas, con lo que se produce una participación concentrada en sectores muy reducidos, de modo que nos encontraremos con la realidad descrita por tantos cargos políticos locales. “los que participan son poco representativos, son siempre los mismos”. ¿Debemos escuchar pues a los participantes cuando sabemos que son socialmente poco representativos? ¿No corremos con ello el riesgo de estar actuando contra la voluntad de la mayoría silenciosa y pasiva de la sociedad?¹

Al hablar de cambios en sociedad y política hemos observado dos tendencias contrapuestas. Por un lado, unos ciudadanos cada vez más preparados, pero por otro, una vida política cada vez más compleja en amplitud temática y funcionamiento. Como si las decisiones políticas quisieran mantener cierta distancia respecto al ciudadano medio, los progresos logrados por éste son compensados por un proceso de toma de decisiones que crece en complejidad y exige cada día mayor información y esfuerzo. Por ello, siguen teniendo razón de ser las dudas que plantean la falta de información y de capacidad de comprensión de los ciudadanos como uno de los grandes obstáculos para hacer crecer significativamente su participación en la toma colectiva de decisiones. ¿Están preparados para participar en tomas de decisiones tan complejas, donde hay que tener en cuenta la relación entre factores demográficos, económicos, ecológicos, urbanísticos, etcétera?

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

¹ Las preferencias políticas tienen siempre una doble dimensión: extensión e intensidad. Mientras la democracia representativa se organiza en base a la extensión de las preferencias, la introducción de muchos otros mecanismos participativos trata de recoger la intensidad de las preferencias, aunque con ello su puede correr el riesgo de adoptar las decisiones que cuentan con menor respaldo social (extensión).

tos a la participación ciudadana debería contemplar la posibilidad de apoyar de forma simultánea varias estrategias complementarias:

1. Reforzar el sector asociativo. Dado que no es posible ni deseable que desaparezca el rol fundamental que juega esa minoría permanentemente asociada y activa, es preciso conseguir que ese sector alcance al máximo posible de ciudadanos y que profundice sus mecanismos de democracia interna, para que así tenga la mayor representatividad posible. Eso significa mantener las políticas de apoyo económico que han existido en muchos casos, pero complementarlas con mecanismos dirigidos a su necesaria renovación en su gestión, cultura organizativa, etcétera. Asimismo, si es difícil encontrar un tema o un municipio en el que no se hayan creado mecanismos para hacer participar a las entidades, el panorama es mucho más irregular cuando nos fijamos en el protagonismo real que éstas tienen en la toma de decisiones y en su proceso de evaluación y seguimiento. Quizás en algunos casos las asociaciones deban reconocer (o alguien debe hacerles reconocer) que no son las únicas ni necesariamente las más genuinas representantes ciudadanas. Pero una vez fijado su protagonismo, éste no puede consistir en asistir a reuniones genéricamente consultivas, sino que deben participar en el proceso de formulación de prioridades, de adopción de políticas y de aplicación y evaluación de las mismas.

2. Buscar la participación del ciudadano no organizado. Existen pocos mecanismos que permitan su participación y buena parte de los existentes terminan siendo utilizados básicamente por los ya asociados. Sin duda no es sencillo, pero resulta necesario para llegar a quienes no van a organizarse. La utilización de mecanismos de democracia deliberativa, siguiendo la lógica del jurado, basados en la aleatoriedad y que utilicen incentivos para compensar los costes de la participación, puede ser una de las vías de trabajo. Asimismo, las redes informáticas abren grandes perspectivas en esta línea, sobre todo si pensamos que algunos de los sectores con más potencial participativo pero a la vez más reacios ante las organizaciones tradicionales, se encuentran entre los principales usuarios de Internet (jóvenes).

3. Potenciar un cambio hacia una cultura más participativa. Aunque no existen políticas mágicas que puedan conseguir un cambio cultural por decreto, una perspectiva progresista no puede pensar sólo en cómo puede participar la sociedad realmente existente, sino que debe plantearse transformar esa realidad y el logro de una cultura más participativa a medio plazo parece un objetivo irrenunciable. Ello exigiría un diagnóstico más preciso sobre las causas de ese síndrome de cinismo ciudadano. Mientras tanto, podrían resultar útiles un cambio en las conductas y en los modos de trabajar de las organizaciones y los profesionales de la política, así como de la existencia de más mecanismos de consulta ciudadana en la toma de decisiones, unos procesos que permitan acercarse más fácilmente al debate y a las decisiones políticas y de un esfuerzo por realizar una mayor educación democrática y participativa desde las instituciones, el sistema educativo y los medios de comunicación.

II. UNA PANORÁMICA DE MECANISMOS

Como resultado de todos los procesos descritos en el apartado anterior, 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 este apartado pretendemos recoger algunas de las principales líneas en que se han desarrollado dichas experiencias. Aunque lo que ha predominado es la experimentación y la adaptación a las características de los casos concretos, fuera de formatos claramente consolidados, con el fin de tratar de ofrecer una panorámica parcialmente ordenada, utilizaremos un sistema de clasificación de experiencias en un intento de sintetizar el abanico de mecanismos existentes. Empezaremos con aquellos que se dirigen a la interlocución con las comunidades organizadas, seguiremos con los que adoptan formatos deliberativos y tienen en la información y el debate su razón de ser, para pasar luego a los instrumentos de democracia directa, que tratan de maximizar el número de participantes, dedicando una sección final a otros mecanismos difícilmente clasificables en los grupos anteriores. Haremos mayor hincapié en explicar experiencias europeas que pueden resultar más desconocidas, que en desarrollar el panorama español, sobre el que hay disponible más material.²

El principal argumento tradicional a favor de la inevitabilidad de la democracia representativa es el de la imposibilidad de la democracia directa a gran escala. Según este razonamiento, la Grecia clásica ofrece un modelo ideal de democracia participativa, que hoy sería irrealizable debido a la existencia de comunidades políticas de mucho mayor tamaño. A pesar de los cambios que las nuevas tecnologías puedan introducir en este planteamiento, no hay duda que a corto y medio plazo al menos, una escala de gobierno menor facilita el desarrollo de instrumentos participativos, en tanto que abre la puerta al diálogo y la interacción cara a cara. Por ello, el gobierno local se ha considerado siempre como el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y se ha convertido realmente en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en esta línea. A pesar de que también a nivel estatal, regional o europeo puedan identificarse instrumentos de diálogo con los ciudadanos o con los interlocutores sociales, la revisión de mecanismos existentes se basará sobre todo en el nivel local y dejará de lado realidades más conocidas y a la vez más alejadas del ciudadano común, como son todo el conjunto de instrumentos corporativos que existen desde el nivel regional hasta el europeo.

Respecto al tipo de mecanismos considerados, incluiremos únicamente aquellos que permiten algún grado de participación ciudadana en la toma de decisiones, es

² Por citar sólo algunos títulos, véanse Navarro (1999), Sánchez (2000) y Font (2001).

decir, instrumentos que vayan más allá de proveer información al ciudadano sobre la actividad de la administración municipal y que supongan al mismo tiempo una interacción ciudadanos-administración. Sin duda, la mejora de los canales por los que se transmite la información se ha convertido en un logro importante, que permite una mayor transparencia política y ofrece la posibilidad de un mayor abanico participativo, en tanto que la información se convierte en prerequisite previo para que la participación sea posible. Sin embargo los boletines, webs y restantes instrumentos de información municipal no serán considerados en las siguientes páginas, que se limitarán a aquellos que permitan escuchar la voz de los ciudadanos vinculada a un proceso de toma de decisiones.

II.1. *Mecanismos de consulta a las comunidades*

En este primer grupo de instrumentos encontramos aquellos cuya finalidad es establecer un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles. El formato más 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 sea por intereses sectoriales o por criterio territorial. Estos consejos pretenden tener un carácter de mecanismo estable, con una determinada composición y periodicidad de las reuniones y atribuciones muy cambiantes según los casos, pudiendo oscilar desde consejos muy asamblearios y poco formalizados que organizan actividades propias, hasta grupos básicamente con funciones consultivas para las autoridades municipales, o hasta consejos que realizan el seguimiento y evaluación de políticas concretas.

La principal distinción que es preciso establecer en este grupo de instrumentos es la que los divide según las comunidades a representar, sean éstas territoriales o sectoriales. Es decir, que vengan definidas por el hecho de compartir residencia en un determinado territorio, o por el hecho de compartir intereses debido a su pertenencia a un colectivo concreto (jóvenes, mujeres) o a su interés por determinada temática (cultura, medio ambiente).

La mayoría de los países occidentales ha desarrollado algún tipo de consejos territoriales en las grandes ciudades. Éstos existen al menos en Italia, Francia, Alemania, Suecia, Noruega y Gran Bretaña. Pero más allá de unos pocos rasgos comunes, estos consejos presentan grandes divergencias en su composición, funcionamiento y objetivos. Así, en Alemania existen en la mayor parte de las grandes ciudades, y en algunos casos sus miembros son elegidos directamente por los ciudadanos. En Francia se crearon en 1982 sólo en París, Lyon y Marsella, con una composición mixta de concejales y ciudadanos electos para el cargo, mientras que

en Suecia sus miembros son designados por los partidos, en proporción a su peso electoral en el municipio.

En Noruega coexisten dos tipos de realidades: consejos formados desde la sociedad civil, pero que han terminado asumiendo funciones de interlocución con el gobierno local, que ha asumido de facto la representatividad de dichos consejos. La mayor parte de los miembros de los mismos han sido electos en asambleas abiertas a todos los vecinos, aunque en algunos casos hay también representantes en nombre de las asociaciones o incluso representantes elegidos en votaciones formalizadas. Por otra parte, con un origen muy distinto pero funciones similares, existen consejos formados por iniciativa municipal, cuyos miembros han sido también elegidos mediante diversas fórmulas (designación municipal, elección directa, representación de asociaciones, asamblea).³

Finalmente, la realidad británica es extremadamente plural. Podemos encontrar desde consejos cuyos miembros han sido elegidos directamente por los ciudadanos, hasta composiciones mixtas con miembros de las asociaciones, con 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 votaciones (Stewart, 1995).

La diversidad se traslada también al ámbito competencial y de los recursos disponibles. Más allá de las funciones consultivas sobre las prioridades a desarrollar en la zona y al derecho a ser escuchados en torno a las actuaciones municipales previstas en las mismas, 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 misma heterogeneidad se aprecia en el caso noruego, donde el financiamiento municipal oscila desde cantidades inapreciables, hasta otras que permiten ejercer funciones básicas para la comunidad.⁴ También en cuanto a sus objetivos, ambos actúan como interlocutores privilegiados del municipio, pero mientras unos se limitan a cumplir esta función, los formados a iniciativa ciudadana efectúan además un amplio abanico de actividades de inspiración propia.

Pero sin duda existen comunidades muy significativas estructuradas a partir de criterios distintos al territorial, formadas por personas cuyas identidades o intereses

³ A partir de una encuesta respondida por 311 de los 435 municipios noruegos, se ha detectado la presencia de estos consejos en 124 municipios; 455 consejos habrían aparecido por iniciativa municipal, frente a 363 nacidos de la sociedad civil. Para aquellos en los que hay datos disponibles, cerca de la mitad han elegido a sus miembros en asamblea, buena parte a través de asociaciones, algo más de un 15% son por designación municipal y unos pocos son elegidos directamente por el conjunto de los ciudadanos.

⁴ Además, los consejos formados por iniciativa ciudadana disponen de sus propios mecanismos de financiamiento, que superan a los públicos, a partir de la aportación de sus miembros y su capacidad de generar recursos propios.

compartidos les convierten en punto de referencia obligado para aquellas administraciones que pretenden intervenir en ese campo. El principal criterio distintivo en este conjunto de experiencias se sitúa entre las que tienen vocación de permanencia o aquellas que realizan una reflexión puntual en aquel ámbito. 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, juventud, etcétera), con voluntad de elaborar conclusiones que informen y sirvan para reorientar las actuaciones municipales. La existencia de consejos temáticos permanentes, que actúan como interlocutores permanentes del gobierno local en cada temática concreta, es cada vez más habitual en Gran Bretaña. Estos consejos han tratado de prestar especial atención a grupos que pueden carecer de voz o que pueden contar con una voz muy minoritaria en los instrumentos territoriales, como son las minorías étnicas o los niños.⁵

Probablemente éste es el tipo de mecanismos más experimentados en los últimos años en nuestro entorno, dado que sin duda resulta más sencillo consultar a los grupos organizados que llegar a los ciudadanos anónimos.⁶ 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 interlocución y como mecanismo de diálogo entre ciudadanos y administraciones locales.

II.2. *Mecanismos deliberativos*

Si el grupo de mecanismos anteriores trata 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 de 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 de intervenir en la toma de decisiones. Si el ciudadano medio no está generalmente lo bastante infor-

⁵ Son especialmente conocidas las experiencias promovidas por Tonucci, que se han ido extendiendo por Italia y el resto de Europa (Tonucci, 1998). Las experiencias 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, hasta la celebración de una gran consulta en torno a los principales problemas y prioridades de los niños en Ecuador.

⁶ Según una encuesta postal enviada en 1996 a todos los municipios británicos (62% de respuestas), el 31% de los mismos cuenta con instrumentos consultivos de base territorial y el 55% realiza foros consultivos temáticos (Sweeting y Cope, 1999).

mado para decidir y para pensar globalmente, estos mecanismos pretenden darle la información, el entorno y el tiempo necesario para permitir que ello deje de ser cierto y este ciudadano pueda participar aportando sus necesidades y su sentido común, pero también aquellos conocimientos con los que no cuenta normalmente.

En este grupo de instrumentos podemos distinguir también dos grandes tipos de métodos. El primero de ellos se basa únicamente en la busca de la información y la deliberación ciudadana, mientras que en el segundo este objetivo se quiere 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 primer grupo podemos destacar los círculos de estudio, foros temáticos, visiones de la comunidad y las conferencias de consenso. Los círculos de estudio tienen una larga tradición de funcionamiento en Suecia, aunque se han utilizado también en Gran Bretaña y en los Estados Unidos de Norte América, y consisten en grupos de gente que se reúnen regularmente para discutir temas o libros concretos. Estos grupos se forman generalmente alrededor de organizaciones como iglesias, sindicatos o asociaciones y en algunos casos los participantes han recibido compensación por los gastos que les supone la participación.

Los foros temáticos, cuyo desarrollo se ha producido principalmente en los Estados Unidos de Norte América, tienen un funcionamiento muy similar y pretenden sobre todo contribuir a debatir los temas en profundidad, conocer mejor qué piensan los ciudadanos e incrementar la capacidad de éstos de escucharse, aprender y deliberar.⁷

Existe toda una serie de mecanismos, con pequeñas diferencias en sus detalles organizativos, pero que pretende en todos los casos realizar un diagnóstico de la situación y la posible evolución de una determinada comunidad. Comparten en muchos casos con el grupo anterior el hecho de dirigirse principalmente a los grupos organizados, pero a la vez enfatizan la importancia de la información y la deliberación pausada. Future Search, Community Visioning, European Awareness Scenario Workshops, Open Space son todos nombres que describen procesos similares, que pueden durar uno o varios días o incluso tener encuentros intermitentes. En ellos se utilizan distintas técnicas como la tormenta de ideas, la realización de grupos mixtos entre colectivos como ciudadanos, técnicos o políticos, la combinación de pequeños grupos y asambleas conjuntas, etcétera, y pueden llegar a reunir hasta 300 personas, aunque a menudo es preferible realizarlo con un número menor de participantes.

⁷ 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).

Para terminar el catálogo de los instrumentos que no pretenden una representatividad de los participantes, debemos citar las conferencias de consenso.⁸ Éstas se desarrollaron principalmente en Dinamarca, aunque se han realizado también experiencias en Gran Bretaña, y su uso ha girado en torno a temas científicos. El reclutamiento de los participantes (10-20) se realiza mediante anuncios en los medios de comunicación y su desarrollo incluye dos fines de semana preparatorios y 3-4 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 el tema discutido (polución ambiental, tarjetas de identidad electrónicas, etcétera), que será presentado el último día en conferencia de prensa. Su costo habitual se sitúa por encima de los 10 millones de pesetas.

El segundo grupo de instrumentos deliberativos es el que sí pretende conseguir una participación representativa de las características sociológicas de la comunidad. En este grupo debemos incluir las encuestas deliberativas, los jurados ciudadanos y los paneles ciudadanos. Las encuestas deliberativas han sido utilizadas en Estados Unidos de Norte América y Gran Bretaña y, como indica su nombre, pretenden ser encuestas (realizadas a una muestra representativa de la población)⁹ que previamente a su respuesta hayan generado una amplia información y deliberación por parte de los encuestados. Para ello, éstos 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 costo que suponen. Se han realizado encuestas deliberativas temáticas (sobre cárceles o integración europea en Gran Bretaña, por ejemplo) y también alrededor de procesos electorales en Estados Unidos de Norte América, para contribuir a mejorar la información accesible al público y el conocimiento de los candidatos (Fishkin, 1995).

El funcionamiento de los jurados ciudadanos es similar. La principal diferencia radica en la participación de un número de personas mucho menor, 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 el tema concreto tratado, los jurados han estado mucho más vinculados al proceso de toma de decisiones real. Esto último no sería cierto en los Estados Unidos de Norte América, donde los jurados han sido desarrollados durante los últimos 25 años por la sociedad civil, con escasos vínculos con la administración pública, pero sí en Alemania y Gran Bretaña, donde se han debatido y llevado a la práctica cuestiones relacionadas con la planifi-

⁸ No deben confundirse con los instrumentos de mediación, que pueden adoptar a veces nombres similares y a los que haremos referencia en el grupo final de "otros mecanismos".

⁹ A menudo se han realizado con unos 300 participantes. Ver Fishkin (1995).

cación urbana, las nuevas tecnologías, la sanidad, etc. Excepcionalmente, los jurados también han sido aplicados en Israel, Suiza, Nueva Zelanda y otros países.¹⁰

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 de los tratados aquí. Se trataría de elegir al azar a los representantes de determinado colectivo (pueden ser los jóvenes, un determinado distrito, etcétera) y de convertirlos en foro de debate e interlocutor permanente de la administración para los temas que les afectan.

En síntesis, los mecanismos de democracia deliberativa suponen un intento de superar los problemas de información y debate, como componentes imprescindibles de cualquier proceso decisorio. Al mismo tiempo, aquellos instrumentos que se basan en la selección aleatoria de los participantes permiten conseguir que éstos sean una fiel reproducción de la comunidad, un pequeño microcosmos que recoge todas las sensibilidades existentes.

Por otro lado, algunos de estos mecanismos suponen bastante complejidad organizativa, lo que nos ayuda a entender que, a pesar de su extensión creciente, suponen todavía una parte muy limitada de los mecanismos en funcionamiento.¹¹ Asimismo, para que el diálogo y la deliberación sean posibles, implican la participación de sólo una pequeña parte de la ciudadanía. A continuación analizaremos precisamente aquellos instrumentos que permiten superar esta limitación, los que apelan al uso de la democracia directa.

II.3. *Mecanismos de democracia directa*

En esta sección haremos referencia fundamentalmente a un grupo de instrumentos participativos cuya principal fuerza es su voluntad de extender la participación y hacerla llegar al máximo posible de ciudadanos. Mientras en el primer grupo nos dirigíamos básicamente a los sectores organizados y en el segundo a un pequeño grupo que debía informarse y deliberar, aquí se pretende hacer posible que cualquier miembro de la comunidad participe directamente en la toma de decisiones.

Una parte de estos instrumentos no sirve tanto para tomar decisiones concretas como para contribuir a “democratizar” el proceso de elección de representantes y a

¹⁰ Para una visión panorámica ver Font (2001). Para un tratamiento en profundidad de las experiencias catalanas véase Sánchez (2000) y para el caso alemán la obra de uno de los creadores del método (Dienel y Harms, 2000).

¹¹ 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 y Cope, 1999), cifra que sin duda es superior a la de ningún otro país.

hacerlo más abierto a la influencia de los ciudadanos. En el catálogo de instrumentos de democracia directa que expone Lijphart (1987) predomina de hecho esta lógica: elección directa del jefe del ejecutivo (o de otros cargos públicos), elecciones primarias o destitución son todas posibilidades que pueden contribuir a dar más voz a los ciudadanos a la hora de elegir a sus representantes.¹²

Más allá de las posibilidades de enriquecer el proceso electoral, los mecanismos de democracia directa pueden dividirse en tres grandes grupos: referéndums, asambleas y algunos posibles usos de la teledemocracia. Las asambleas, como mecanismo básico de toma de decisiones, son una realidad existente pero muy minoritaria a nivel local. Sus posibilidades de éxito exigen un municipio de tamaño reducido, pero además una amplia tradición de diálogo y compromiso por parte de los ciudadanos.¹³

Sin embargo, en algunos municipios de Nueva Inglaterra siguen constituyendo un mecanismo en algunos casos central y en otros complementario de toma de decisiones. Con menores atribuciones y protagonismo, las reuniones abiertas en las que se establece un diálogo entre los asistentes y las autoridades locales, constituyen una realidad más habitual y a cuyo diseño y funcionamiento se dedica una creciente atención, por ejemplo en Gran Bretaña.

Las potenciales posibilidades que las redes informáticas ofrecen a la hora de incrementar el uso de mecanismos de democracia directa son enormes. De hecho, algunas de las principales reflexiones sobre su posible impacto político han descrito escenarios futuros con una intensidad participativa creciente, básicamente a través de consultas directas a los ciudadanos realizadas por medio de las redes electrónicas. Sin embargo, la realidad hasta hoy es que las nuevas posibilidades informáticas aplicadas a la política están dando lugar a avances significativos en otros campos por ejemplo, hacer la administración más accesible al ciudadano, como en Amsterdam o Berlín, o favorecer el establecimiento de redes horizontales entre asociaciones, como en Estados Unidos de Norte América,¹⁴ pero son muy escasos los usos realizados en la actualidad como instrumento para conocer la voluntad de la ciudadanía.

Los proyectos iniciados en esta línea en Bolonia o Atenas se han encontrado con que no tiene sentido realizar consultas mientras el acceso a la red sea tan desigual, y cambiar esta situación exige una inversión en terminales públicas y en educación

¹² La destitución existe en algunos municipios de los Estados Unidos de Norte América. El uso de elecciones primarias se está extendiendo en los últimos años fuera de esta nación, principalmente en América Latina (Argentina, México), pero también en Europa (PSOE en España, SPD en Alemania).

¹³ Las características que favorecen un buen funcionamiento de la democracia directa se discuten en Catt (1999).

¹⁴ Tsaganourious y otros, 1998.

muy elevado. En Gran Bretaña hay un apoyo por la teledemocracia por parte de los partidos progresistas¹⁵ y en los Estados Unidos de Norte América se han realizado experimentos interesantes, pero sin convertirse todavía en un instrumento 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 local.¹⁶ En el ámbito municipal, existe un uso abundante de los mismos en Suiza y los Estados Unidos de Norte América, pero su celebración es más generalizada abarcando países donde los referéndums son casi inexistentes a nivel nacional. Pueden contar o no con reconocimiento legal, partir siempre de la iniciativa gubernamental o existir la posibilidad de que se produzcan por requerimiento ciudadano (iniciativa legislativa popular), ser o no vinculantes para las autoridades, pero su existencia es más frecuente que en niveles territoriales superiores y son un mecanismo propuesto a menudo como medio para superar complejos debates políticos locales.

Los temas tratados son muy diversos, desde medio ambiente hasta el servicio militar o la integración Europa. Si la mayor parte de las legislaciones tienden a excluir algunos temas pensando que no son apropiados para ser decididos en referéndum (impuestos), existen experiencias que tratan de demostrar que estos límites pueden ser superados. Así, el referéndum celebrado en Exeter en 1998 sobre el presupuesto municipal tuvo un desarrollo sugerente y su resultado fue la opción 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 referéndums genera toda clase de dudas, hay probablemente 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 y el peligro de que entren en conflicto con los mecanismos de la democracia representativa y debiliten a los partidos políticos, son dos de las dudas más frecuentemente escuchadas en entornos como el suizo o el norteamericano, donde son 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.

¹⁵ El 4% de los ayuntamientos británicos afirman utilizar instrumentos de democracia electrónica, tratándose en todos los casos de gobiernos locales laboristas o liberal-demócratas. Precisamente por la importancia de hacer accesible la red a colectivos más amplios como prerrequisito para su uso generalizado como instrumento de democracia directa, son más numerosos los municipios británicos (y de otros países) que han concentrado sus esfuerzos en instalar terminales públicas.

¹⁶ Una discusión sobre el interés y los problemas de los referéndums, incluyendo la experiencia a nivel nacional, se puede apreciar en Budge (1996) y Catt (1999).

De hecho, estos problemas se atribuyen generalmente al referéndum por ser el instrumento más habitual de democracia directa, pero son generalizables al conjunto de este grupo. Si con él hemos logrado ampliar el número de participantes potenciales respecto a las dos familias de instrumentos anteriores, los posibles peligros son los ya anunciados: falta de información, fricciones con los instrumentos de representación y posibles problemas de representatividad si el abuso o el mal uso de los instrumentos generan una escasa participación.

II.4. *Otros mecanismos*

Si repasamos lo que se ha hecho en los municipios europeos y norteamericanos en los últimos veinte años en el terreno de la participación, sin duda encontraríamos muchas experiencias que no aparecen en los tres 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, a continuación citaremos brevemente algunas experiencias y líneas de trabajo difícilmente reducibles a los tres grupos ya explicados.

Una de las líneas en las que sin duda se han hecho más avances en el caso británico, es la de participación ciudadana en la evaluación de servicios públicos, puesto que fue el instrumento participativo preferido por el anterior gobierno conservador. Se trata de escuchar la voz de los usuarios de los servicios públicos y utilizarla para mejorar la calidad en la prestación de servicios. Para ello se ha combinado el uso de instrumentos de quejas y sugerencias por parte de los usuarios, con el uso de técnicas clásicas de investigación de mercados, tanto cuantitativas como cualitativas. Así, el uso 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, como mecanismos que permiten ir conociendo la valoración ciudadana de los servicios municipales.¹⁷

Otro ámbito en el que se han producido experiencias interesantes y en número creciente es el de la mediación. En este caso se trata de cuestiones donde el rol de la administración local puede ser menos protagónico y lo fundamental es conseguir que un grupo de actores (privados o, a veces, públicos y privados) sean capaces de acercar posiciones y ponerse de acuerdo alrededor de determinado tema con la ayu-

¹⁷ El 74% de los municipios británicos realiza encuestas a los usuarios de servicios y el 32% tiene paneles permanentes con este mismo objetivo. En otros casos, también se han introducido mecanismos de participación de los usuarios, como en asociaciones de arrendatarios de viviendas municipales en Dinamarca (Stewart, 1995).

da de un 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 Bristol.

Además de vincular a los ciudadanos a la planificación general del municipio, como vimos en secciones anteriores, también hay experiencias que lo incorporan a una planificación más concreta, como es la elaboración de los presupuestos municipales. Esto se ha hecho en Nueva Zelanda mediante un formato poco intenso, donde la llamada planificación anual se convirtió en el elemento central de la participación ciudadana en el gobierno local: éste está obligado a presentar un borrador de presupuesto municipal con tres meses de anterioridad a su fecha de aprobación, con lo que se abre un periodo de divulgación y de presentación de enmiendas y sugerencias por parte de los ciudadanos. En la práctica, sin embargo, el instrumento parece no alcanzar los resultados deseables. La falta de claridad respecto a qué debe hacerse con dichas propuestas y la percepción ciudadana de que no son tomadas en consideración han contribuido a que se convierta en un mecanismo ritualizado al que recurren muy pocos ciudadanos. Una experiencia mucho más intensa son los llamados presupuestos participativos, que se ponen en marcha en la ciudad brasileña de Porto Alegre y cuya metodología utilizan hoy ya muchas ciudades brasileñas y latinoamericanas. En este caso, existen unos comités en cada uno de los barrios de la ciudad, que a lo largo de todo el año contribuyen a definir el presupuesto municipal, a fijar impuestos e inversiones y a hacer un seguimiento de su aplicación, negociándose el resultado final del proceso con las autoridades municipales, que son quienes deben aprobarlo formalmente (Gomà y Rebollo, 2001).

El listado de instrumentos existentes y no desarrollados en las páginas anteriores es aún considerable (círculos samoanos, talleres, casas abiertas), aunque o bien su uso ha sido mucho más escaso o presentan semejanzas considerables con alguno de los ya presentados. 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 y, a veces, como parte de un mismo proceso. En cualquier caso, parece claro que si los espacios abiertos a la participación ciudadana no han sido mayores no ha sido por falta de oferta de instrumentos. Los recursos disponibles son abundantes, aunque sin duda muchos de ellos todavía han sido poco experimentados y escasamente analizados con profundidad.

A modo de síntesis, el cuadro 1 plantea aquellos aspectos en los que algunos de los instrumentos analizados destacan como especialmente interesantes o problemáticos. La principal conclusión la hemos apuntado ya varias veces: no existe un mecanismo participativo perfecto, que reúna todas las características ideales. Tener participantes representativos, informados, que sean lo más numeroso posible y que salgan de la experiencia más predispuestos a participar que antes, todo ello por poco dinero y dando lugar a una resolución que tenga un fuerte impacto en la toma

de decisión final, es una cuadratura del círculo quizás excesiva. Incluso mecanismos que cuentan con más ventajas que inconvenientes, como los presupuestos participativos o los jurados ciudadanos, tienen problemas indudables. Sin embargo, ser conscientes de la amplia gama de posibilidades existentes, de que a partir de estas ideas casi todo puede ser inventado y de cuáles son los déficits que deberemos afrontar según cuál haya sido nuestra elección, supone ya un gran paso adelante.

CUADRO 1
Mecanismos aconsejables y deficitarios en función de varios criterios

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

Fuente: Font y Blanco, 2001.

BIBLIOGRAFÍA

- BUDGE (1996): *The new challenge of direct democracy*, Polity Press.
 CATT (1999): *Democracy in practice*, Routledge.
 DIENEL y Harms (2000): *Repensar la democracia*, Ediciones del Serbal.
 FISHKIN (1995): *Democracia y deliberación*, Ariel.
 FONT (ed.) (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel.
 FONT y BLANCO (2001): "Conclusiones", en Font (ed.): Obra citada.
 NAVARRO (1999): *El sesgo participativo*, CSIC.
 SÁNCHEZ (ed.) (2000): *Participació ciutadana i govern local: els consells ciutadans*. Editorial Mediterrània.

- STEWART (1995): *Innovation in democratic practice*, Institute of Local Government, Birmingham.
- SWEETING y COPE (1999): "Local democratic innovation and citizen participation: empowering the powerful?", Comunicación presentada en el congreso *Public participation and innovation in community governance*, Luton.
- TONUCCI (1998): *La ciutat dels infants*, Barcanova.
- TSANAGOURIOUS y otros (eds.) (1998): *Cyberdemocracy*, Routledge.