

PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA: ASOCIACIONES Y PODER LOCAL

Quim Brugué, Joan Font y Ricard Gomà
Universitat Autònoma de Barcelona

En este artículo, tal como indica su título, nos ocupamos de la participación ciudadana y de las dinámicas democráticas en el ámbito local. Con este objetivo hemos dividido nuestra presentación en tres grandes partes. En la primera adoptamos una perspectiva más centrada en la literatura sobre la evolución de los gobiernos locales en Europa, la cuál nos permite identificar el hasta recientemente dominante municipio de bienestar y su evolución hacia el llamado municipio relacional. Para cada uno de estos modelos de gobierno local nos referimos a su dimensión participativa y democrática. Una dimensión que exploramos con cierto detalle en la segunda parte del capítulo cuando abordamos tres interrogantes básicos sobre la participación local: ¿por qué parece cada vez más necesaria? ¿qué tipo de individuos y colectivos la protagonizan? y ¿cómo se articulan en la práctica los instrumentos participativos? Finalmente, en el apartado práctico, recogemos una muestra de experiencias de participación ciudadana en el ámbito municipal a través de las cuáles pretendemos contrastar los conceptos y las ideas expuestos en los puntos anteriores.

INTRODUCCIÓN: LAS DOS ALMAS DEL ÁMBITO LOCAL

La aproximación al ámbito local es una tarea siempre compleja, ya que en él se dan cita dos mundos que representan lógicas y dinámicas diferentes. Estos dos mundos, como veremos más adelante, han ido evolucionando, pero se superponen en nuestras comunidades locales desde los mismos orígenes del municipalismo moderno. Por un lado, Jeremy Bentham se refería ya en el siglo XVIII a los ayuntamientos como organizaciones funcionales que contribuían, en tanto que protagonistas de la descentralización administrativa del estado, a mejorar la eficiencia de las actuaciones públicas. Un autor de la misma época como John Stuart Mill, por otro lado, se refería a los municipios como escuelas de ciudadanía, como espacios de proximidad entre los gobernantes y los gobernados, y como una forma de dispersar el poder político sobre el territorio. Los ayuntamientos, desde esta óptica, no se justificaban por su contribución a la eficiencia administrativa sino por su capacidad para impulsar y mejorar la democracia.

Desde entonces, los ayuntamientos no han optado por un enfoque u otro, sino que los han mezclado y combinado en diferentes proporciones. Los ayuntamientos son siempre, simultáneamente, administraciones y gobiernos locales. También son, según el caso, más administración o más gobierno local: los ingredientes siempre son los

mismos, pero en la forma de combinarlos cada cocinero parece tener su propia receta. De hecho, la tradición anglosajona subraya el alma eficientista (de la administración local), mientras que la tradición francesa -entre la que situamos a los municipios españoles- se decanta por el alma democrática (del gobierno local). Se trata, en cualquier caso, de subrayados y decantamientos que en ningún caso anulan la dimensión alternativa (Page, 1991).

A riesgo de una excesiva simplificación, el decantamiento hacia el alma eficientista nos sitúa en un escenario dominado por la lógica de la *democracia representativa*, mientras que el alma democrática nos acerca a los postulados de la *democracia participativa*. La democracia representativa puede interpretarse como un mecanismo que nos permite seleccionar aquellas élites gobernantes que, a partir de su legítima elección, van a asumir las responsabilidades gubernamentales. La democracia participativa, en cambio, supone que la involucración de los ciudadanos en las tareas gubernamentales no puede ser secuencial (limitadas a la elección de los *representantes* políticos), sino que debe canalizarse hacia el día a día de las actividades de gobierno. Desde esta perspectiva, la democracia representativa deja poco margen de actuación al mundo asociativo, ya que prefiere la *relación electoral* con el conjunto de ciudadanos individuales que conforman una determinada comunidad política. Las asociaciones, en el mejor de los casos, pueden ser útiles para colaborar en la organización y la prestación de determinados servicios o como interlocutores con los que consultar determinados aspectos de la política local, pero nunca como actores que participan en los procesos decisorios. Las asociaciones únicamente pueden alcanzar este estadio de co-decisión si partimos de un modelo de *democracia participativa* donde los ciudadanos y sus grupos pueden participar activamente en el día a día de las políticas municipales.

En cualquier caso, el fortalecimiento de una u otra de las almas municipales depende de la tradición de cada país; pero también, dentro de cada país, de la coyuntura y del momento histórico en el que nos encontremos. Es decir, los ayuntamientos británicos o los ayuntamientos franceses se caracterizan por otorgar a cada una de sus almas un determinado peso, aunque estos pesos también pueden variar a lo largo del tiempo. Esta es una afirmación importante, ya que nos permite observar como han evolucionado los gobiernos locales y como, en paralelo, se han ido redefiniendo las visiones sobre qué es y como funciona la democracia municipal. Obviamente, el modelo dominante de democracia local va a ser un condicionante esencial para entender el papel que juegan las asociaciones en cada caso.

En esta dirección, a continuación se contrasta el llamado modelo del *municipio de bienestar* con el actual *municipio relacional*. En el contraste entre ambos modelos destacaremos, en primer lugar, su relación con determinadas coyunturas históricas y, en segundo lugar, sus implicaciones sobre la democracia local y el entorno asociativo que la acompaña. Una vez presentada esta visión panorámica sobre la evolución más reciente de la democracia municipal, intentaremos profundizar en su impacto sobre tres grandes interrogantes: ¿el por qué, el quién y el cómo de la participación? Finalmente, antes de abordar un caso práctico que nos permita contrastar las ideas vertidas en estas primeras páginas, presentaremos unas breves conclusiones sobre los retos actuales de la democracia en el ámbito municipal.

1. EL MUNICIPIO DE BIENESTAR Y LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Cuando utilizamos la expresión Estado de Bienestar nos estamos refiriendo a una combinación de elementos económicos, sociales, tecnológicos, productivos y políticos que, una vez sumados y oportunamente mezclados, generaron una situación de

crecimiento económico y estabilidad social sin precedentes en nuestro entorno occidental. No vamos ahora entrar en detalles sobre las peculiaridades de este momento histórico, sino que vamos a limitarnos a destacar aquellos aspectos que nos interesan desde la perspectiva de este capítulo; es decir, la relación entre los gobiernos locales, la democracia y la participación asociativa.

En primer lugar, hay quien ha definido -aunque sea en un exceso de simplificación- el estado de bienestar como un pacto entre gobernantes y gobernados: los primeros ofrecerían un volumen creciente de servicios a cambio de que los segundos limitaran su participación política al momento electoral. Se trata de un intercambio entre *eficiencia administrativa* y *pasividad política* que se ajusta adecuadamente a un modelo de democracia representativa y elitista. El estado de bienestar, por lo tanto, ha venido acompañado de unas dinámicas democráticas caracterizadas tanto por desactivar el posible activismo de la sociedad civil como por potenciar la acumulación de responsabilidades públicas en manos de las élites políticas y burocráticas. El resultado ha sido la aparición de una *democracia instrumental*; una democracia útil para escoger entre élites gobernantes pero alejada del debate sobre lo que hacen o lo que dejan de hacer una vez estas élites se han instalado en sus posiciones gobierno. En este entorno, la participación de las asociaciones se ve seriamente limitada, ya que su papel (tanto reivindicativo como prestacional) queda asumido por el propio estado.

Por otro lado, este modelo (de estado que ocupa todo el espacio político y administrativo) encontraba su más clara expresión en el ámbito municipal, ya que en el entramado institucional que da forma al estado de bienestar los ayuntamientos tienen asignado un papel estrictamente ejecutor: los ayuntamientos -en tanto que parte del estado- acaparan todas las actividades y marginan el potencial participativo de la sociedad civil y el mundo asociativo (Gomà, 1999; Saunders, 1981). De este modo, los ayuntamientos se convierten en lo que Cockburn (1977) llamó el *estado local* y resumió como *el brazo ejecutor de las políticas de bienestar del estado de bienestar*. Esta dimensión ejecutora, en definitiva, es la que decanta al *municipio del bienestar* hacia su alma eficientista y, por ende, hacia una visión estrictamente representativa e instrumental de la democracia local. Una perspectiva que, como ya hemos mencionado, deja poco a la participación de las asociaciones.

Esta situación es la que mejor caracteriza el municipalismo español de los años ochenta; época en la que, no es casual, construimos en España nuestro particular estado de bienestar. Así, durante la primera década de ayuntamientos democráticos, se impone la necesidad de superar los déficits y el raquitismo de los municipios franquistas y, en consecuencia, aparecen unas *administraciones locales* concentradas en tareas de *construcción* de los principales equipamientos, infraestructuras y servicios municipales (Gomà, 1997; Brugué, 1997). No es, por lo tanto, extraño que se imponga la lógica eficientista, pues de lo que se trata en estos momentos es de *hacer cosas*. No es extraño tampoco que el alma democrática se limite al ejercicio periódico del voto, mientras que las promesas y las esperanzas de un gobierno local que impulse fórmulas innovadoras de contacto entre gobernantes y gobernados, nuevos mecanismos de participación directa o, en definitiva, un modelo de democracia participativa en el nivel local parecen frustradas o, como explican los responsables municipales de la época, una asignatura pendiente que, a poco que encontramos un hueco en nuestra apretada agenda de *administradores locales*, estaremos encantados de abordar.

Durante este período, las asociaciones pasan de un papel reivindicativo central en los inicios de la democracia local a una situación de letargo y *domesticación*. Es evidente que el mundo asociativo jugó un papel muy dinámico durante las transición y los

primeros años de la democracia, representando el espacio donde la población volcaba sus inquietudes y sus demandas acumuladas. Las asociaciones, al mismo tiempo, se convertían en refugio de activistas y de personas comprometidas con la transformación de la comunidad. Las asociaciones, en definitiva, presentaban un panorama marcado por un alto nivel de actividad y presencia. Los años ochenta, sin embargo, fueron testigos de cambios importantes en el papel y la actividad de las asociaciones. Quizá el principal desencadenante de lo que se ha llamado la *crisis del movimiento asociativo* fueron los propios ayuntamientos democráticos, los cuáles vaciaron a las asociaciones tanto de contenidos (ellos asumieron sus reivindicaciones y sus planteamientos) como de sus líderes (que se integran en los equipos municipales). Por otro lado, se inicia un nuevo modelo de relación entre las asociaciones y los ayuntamientos. Se argumenta, en este sentido, que estamos en una situación más madura y que, por lo tanto, las asociaciones han de olvidar sus quejas y reivindicaciones para establecer alianzas de colaboración con los poderes públicos. Las nuevas relaciones, así, ya no se basan en la confrontación de opiniones o en la exigencia de responsabilidades, sino en la co-producción de servicios y en las subvenciones. El resultado es una nueva desactivación del tradicional potencial participativo de las asociaciones, las cuáles se trasladan a un espacio prestacional donde se convierten en una especie de pseudo-administración. A finales de los ochenta, los ayuntamientos han ganado colaboradores y las asociaciones disponen de recursos y soportes institucionales, mientras que la comunidad se ha quedado sin aquellos espacios donde volcar sus inquietudes, sus demandas y sus malestares.

2. EL MUNICIPIO RELACIONAL Y LA INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA

El dominio de la lógica eficientista y de una visión estrictamente representativa e instrumental de la democracia impregna, como hemos visto, las dinámicas municipales que se producen bajo el manto del estado de bienestar. Sin embargo, una vez este manto desaparece también desaparecen las antiguas certezas que caracterizaban el funcionamiento del *municipio de bienestar*. En este sentido, el *thatcherismo* de los años ochenta se convierte en el disparo de salida y en el ejemplo que mejor nos permite observar como corren en paralelo los avatares del estado y del municipio de bienestar (Butcher et al, 1990). La política conservadora de la Primera Ministra británica se orienta a desmantelar el estado de bienestar y, para ello, concentra los esfuerzos en dos flancos: destruir los sindicatos (principales defensores del estado de bienestar) y destruir los gobiernos locales (principales ejecutores del estado de bienestar).

En este contexto, por lo tanto, desaparece -o, mejor, se pretende que desaparezca- la percepción de los ayuntamientos como *brazos ejecutores de las políticas de bienestar*. En la misma dirección, al poner en duda las tareas ejecutoras de las administraciones locales se está, inevitablemente, cuestionando el énfasis en su alma funcional, en su vocación eficientista. Los ayuntamientos, según nos dicen sus nuevos voceros, no deben prestar servicios sino habilitar, coordinar, subcontratar o capacitar a otros para que desarrollen estas actividades (Ridley, 1988; Stoker, 1988). Este nuevo ayuntamiento -al que algunos llamamos *municipio relacional*- no tiene porque estar obsesionado por ser una administración eficiente, ya que serán otros actores los responsables de la ejecución de buena parte de sus servicios (Stewart y Stoker, 1989; Brugué y Gomà, 1998; Stoker, 1999; Goss, 2001). En consecuencia, el municipio relacional sitúa al mundo asociativo en una nueva dimensión. Las entidades asociativas pueden resurgir del letargo en que las había situado el todopoderoso estado del bienestar y encontrar un nuevo espacio de participación en la gestión de los servicios municipales. El municipio relacional, en definitiva, abre las puertas a una amplia

constelación de actores y, en consecuencia, facilita su incorporación en las tareas de gestión y prestación de los servicios locales. Lo que no está tan claro es si esta descentralización funcional alcanza al ámbito de la toma de decisiones; es decir, si esta constelación de actores se limita a *trabajar para* el ayuntamiento o si alcanza el nivel de *pensar con* el ayuntamiento.

A partir de esta situación, que pone en duda tanto al municipio de bienestar como su sesgo hacia el alma funcional, se plantea una cuestión crucial desde la óptica que ahora nos ocupa: ¿Significa todo esto un movimiento pendular hacia el alma democrática? ¿Supone el tránsito desde la administración al gobierno local? ¿Asistimos a una superación de la democracia representativa de mínimos que acompañaba al municipio de bienestar y a la emergencia de nuevas formas de democracia participativa? (Pratchett y Willson, 1996; Box, 1998; Font, 2001).

Contestar a estas preguntas de una forma clara y bien argumentada no es una tarea simple, aunque podemos anticipar un par de evidencias que nos permiten intuir que algo está pasando en el alma democrática de nuestros gobiernos locales. En primer lugar, parece claro que el *ataque* thatcherista al gobierno local tuvo, más allá de sus éxitos y sus fracasos, la capacidad de sacar al mundo local (primero al británico, pero expandiéndose al conjunto europeo) del ensimismamiento técnico y administrativo de las últimas décadas. Todos -profesionales, políticos, académicos y público en general- empezamos a discutir sobre qué es esto del gobierno local y como debería funcionar. Los ayuntamientos, en otros términos, superan los límites de sus tradicionales preocupaciones eficientistas y entran en la arena política. Este proceso de politización del ámbito local va a tener un fuerte impacto, como no puede ser de otra forma, sobre su dimensión democrática. En segundo lugar, sin pretender tampoco valorar éxitos y fracasos, parece evidente que tras la *crisis* del municipio de bienestar empiezan a proliferar tanto los debates sobre la democracia local como las experiencias con instrumentos variados de innovación democrática. Se ha roto aquel pacto de bienestar que nos hacía intercambiar *servicios eficientes* por *pasividad política* y, en consecuencia, hay que volver a definir, aunque no sepamos muy bien en qué términos, los parámetros de la relación entre gobernantes y gobernados (Font y Gomà, 2000).

Así pues, sorprendentemente desde la perspectiva dominante hasta los años ochenta, la política y la democracia se convierten en ejes centrales del mundo local. Nadie pone en duda la necesidad de impulsar la democracia local y prácticamente nadie se atrinchera en la naturaleza eminentemente representativa de esta democracia. Proliferan los experimentos, abundan los expertos, se inventan infinidad de mecanismos e, inevitablemente, aparece una realidad marcada por éxitos y fracasos; así como por cierta sensación de confusión y desorientación. Según parece todos nos hemos embarcado en potenciar el alma democrática de los ayuntamientos, pero no tenemos muy claro que es esto de la participación ni como funciona. A continuación, con el objeto de ayudar a reducir la confusión, nos planteamos lo que nos parece son los tres interrogantes dictados por el sentido común: el porqué, el quien y el cómo de la participación o, si se prefiere, de la democracia participativa.

3. EL PORQUÉ DE LA PARTICIPACIÓN

Cuando hablamos de participación ciudadana podemos estar refiriéndonos a muchas cosas y, por lo tanto, es indispensable realizar algunas clarificaciones. Éstas son esenciales para identificar los múltiples objetivos a los que puede dirigirse un proceso participativo y, al mismo tiempo, para diseñar los mecanismos y evaluar los resultados en función de estos objetivos. Por otro lado, la clasificación de los objetivos -del

porqué- de la participación ciudadana puede realizarse en función de criterios también diversos (cuadro 1). Podemos, en primer lugar, clasificarlos en función del papel que pretendemos otorgar a los ciudadanos. En segundo lugar, los objetivos de la participación pueden distinguirse en función de los resultados que los gobernantes esperan obtener de ella.

Cuadro 1. Los múltiples objetivos de la participación ciudadana

Fuente: elaboración propia

En función del papel otorgado a los ciudadanos	En función de Aquello que obtienen los gobernantes
<ul style="list-style-type: none"> - El derecho a ser informados - El derecho a ser consultados - El derecho a tomar parte 	<ul style="list-style-type: none"> - La disponibilidad de colaboradores - La legitimidad política - La mejora de las decisiones - El fortalecimiento del capital social

Respecto la primera clasificación, en la literatura especializada abunda lo que se conoce como las *escaleras de la participación* (Arnstein, 1971). En cada travesaño de estas escaleras se sitúan los diversos mecanismos de participación en función del papel que otorga a los ciudadanos y a sus organizaciones. Así, en la parte más baja de la escalera se sitúan aquellos instrumentos participativos que pretenden únicamente ofrecer información, a menudo con intenciones manipuladoras, a un ciudadano eminentemente pasivo; en la parte media aparecen diversos mecanismos que quieren dar voz a los ciudadanos y sus asociaciones, aunque sólo sea para saber que opinan; y, finalmente, en la parte alta de esta escalera metafórica aparece la participación más potente, es decir, aquella que permite trasladar el poder y, por lo tanto, la capacidad para tomar decisiones a la sociedad civil. Gyford (1991) resume estos tres objetivos en los términos que aparecen en el cuadro 1: el derecho a ser informado, el derecho a ser consultado y el derecho a tomar parte.

No tiene que ser demasiado sorprendente afirmar que en el municipio de bienestar, donde domina la lógica representativa, la participación directa del ciudadano no alcanza a subir más que los primeros peldaños. El pacto de bienestar subrayaba el carácter pasivo de los ciudadanos, al tiempo que su concentración en tareas ejecutoras provocaba que este ciudadano necesitará estar informado de la oferta de servicios municipales y, a partir de aquí, continuar escalando parecía supérfluo e innecesario. En la situación actual, en cambio, el derecho a ser informado ha quedado superado, especialmente cuando la politización del ámbito local despierta fuertes interrogantes no únicamente sobre como se hacen las cosas (perspectiva tecnocrática) sino sobre cuáles hay que hacer (perspectiva política).

Una vez reconocida la necesidad de subir escaños, el debate actual se centra en si debemos quedarnos en la parte intermedia o subir hasta la parte más alta de la escalera. Aquellos que defiende la posición intermedia (el derecho a ser escuchado) combinan la aceptación de una ciudadanía más activa y con voz con la reafirmación de los principios de la democracia representativa, mientras que aquellos que quieren seguir escalando defiende la oportunidad de lograr una democracia participativa donde

sea el propio ciudadano el que tenga el poder para tomar decisiones. A los primeros se les critica por organizar farsas en las que escuchan pero hacen lo que quieren, mientras que a los segundos se les acusa de renunciar a sus responsabilidades como políticos electos. No es nuestra misión entrar ahora en este debate, sino tan solo apuntar su existencia y advertir que cualquiera de los debates actuales sobre la democracia local debe empezar por clarificar hasta donde se quiere llegar.

En segundo lugar, respecto a la clasificación de la participación en función de aquello que obtienen los gobernantes, distinguiríamos entre dos objetivos tradicionales (legitimidad y mejora de las decisiones) y dos objetivos de nueva generación (disponer de colaboradores y generar capital social). La legitimidad de una decisión depende del grado de aceptación que genera entre los ciudadanos y, por lo tanto, parece claro que si éstos han sido informados y consultados la legitimidad se verá reforzada. De forma parecida, sobre todo cuando abordamos asuntos complejos, parece claro que las decisiones que se han tomado a partir de escuchar múltiples voces y opiniones tendrán mayores posibilidades de éxito. No sólo porque habrán incorporado más perspectivas, sino porque el propio consenso rebajará las resistencias y mejorará las oportunidades de éxito de la decisión tomada (Brugué y Gallego, 2001).

Por otro lado, las experiencias más recientes de participación ciudadana parecen justificarse a partir de dos aportaciones adicionales. En primer lugar, algunos responsables municipales nos hablan de un proceso de maduración democrática en el cuál la intervención de los ciudadanos habría evolucionado desde la queja y la reivindicación hasta la colaboración. La nueva relación colaboradora entre la administración y la sociedad civil, como ya habíamos anticipado, abre las puertas a una mayor implicación de los ciudadanos y sus asociaciones en las tareas prestacionales. Sin embargo, también es cierto que al acusar de inmadurez política a las reivindicaciones se desactiva el potencial participativo de la ciudadanía (entendido como aquel que alcanza la toma de decisiones), a la cuál se prefiere asignar un papel de co-productora de servicios (*trabajar con* la administración sin *pensar con* el gobierno). En otros términos, este proceso -que se visualiza en el crecimiento del voluntariado o de las subvenciones a organizaciones de diverso cuño- ha tenido una gran importancia ante la crisis del municipio de bienestar, ya que ha permitido mantener la prestación de determinados servicios en una situación de restricciones financieras. Su impacto sobre una participación ciudadana de contenidos políticos ha sido en cambio escasa, cuando no claramente desmovilizadora -a través de lo que a veces hemos evaluado como un proceso de domesticación y *compra* de la participación ciudadana (Brugué, Font y Gomà, 2001).

En segundo lugar, más recientemente, aunque los argumentos se puedan remontar a la Grecia clásica, algunos justifican la participación ciudadana por su capacidad para educar y concienciar a la ciudadanía. Disponer de esta ciudadanía, además, no únicamente mejora el funcionamiento de los instrumentos participativos sino del conjunto de la comunidad. Es decir, la participación tiene como objetivo directo escuchar a los ciudadanos, aunque indirectamente sirve para algo quizá más importante: generar el capital social que garantizará el buen funcionamiento de nuestra sociedad. Desde que Putman (1993) popularizara el concepto de *capital social* como un conjunto de características intangibles de una comunidad (densidad asociativa, niveles de confianza, etc.) útiles para explicar sus rendimientos institucionales, económicos y sociales, el gran interrogante ha sido como fomentarlo. No hay respuestas claras, aunque parece que favorecer la participación ciudadana puede ser un factor clave. En definitiva, la participación sirve a los gobernantes en la medida que favorece la creación de la *materia prima* adecuada para el desarrollo de

sus comunidades. Esta *materia prima*, este *capital social* se refiere a una ciudadanía que adquiere madurez democrática y dinamismo socioeconómico a través de la propia participación en los asuntos colectivos. Una participación que, por lo tanto, no únicamente sirve para facilitar la prestación de determinados servicios o para legitimar determinadas decisiones, sino para promocionar determinadas conductas y actitudes ciudadanas.

Existe, como ya hemos anticipado en los párrafos anteriores, una relación entre los objetivos de la participación que se definen en función del rol asignado a los ciudadanos y aquellos que se identifican por lo que obtienen los gobernantes. Así, el derecho a ser informado y a ser consultado están muy relacionados con la legitimidad y la mejora de las decisiones públicas, mientras que el derecho a tomar parte se puede relacionar -según donde pongamos el acento- con el fomento de actitudes colaboradoras o la promoción del capital social.

4. EL QUIÉN Y EL CÓMO DE LA PARTICIPACIÓN

En el apartado anterior nos hemos ocupado del porqué de la participación ciudadana, distinguiendo el tipo de roles que se pretende asignar a los ciudadanos y aquello que obtienen los gobernantes. Los nuevos debates y las actuales consideraciones entorno al porqué de la participación tienen sus implicaciones en la forma de organizarla o, en los términos que aquí utilizaremos, en el quién y el cómo de la participación. A continuación nos referiremos brevemente a estos dos asuntos.

En primer lugar, respecto al quién de la participación ciudadana, Gyford (1991) nos recuerda como los sujetos de la participación ciudadana han experimentado en las últimas dos décadas un proceso de *activación* de sus relaciones individuales con el gobierno y la administración. De este modo, mientras que el estado de bienestar fomentaba la pasividad de sus ciudadanos (esta era una de las condiciones del pacto de bienestar), la situación actual se caracterizaría por la aparición de unos ciudadanos más activos, menos sumisos y más exigentes en las relaciones con las instancias político-administrativas. Este *nuevo activismo* ha sido explicado a partir de la aparición de una ciudadanía culturalmente más preparada y sofisticada (Inglehart, 1991), de las ansias por encontrar vías alternativas de expresión participativa (Budge, 1996), por el creciente descontento de los ciudadanos respecto a unas instituciones que no han sido capaces de mantener las condiciones del pacto de bienestar (Kaasen y Newton, 1995), a través de las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías (Tsaganourious et al, 1998), o como resultado de las exigencias de unos procesos decisionales cada vez más complejos (Subirats, 1998).

Sea como sea, los gobernados parecen más dispuestos a activar sus relaciones con los gobernantes, lo cuál -siguiendo otra vez a Gyford (1991)- se observa tanto en la dimensión económica, como en la política y en la administrativa de estas relaciones. Tal como se resume en el cuadro 2, los ciudadanos ya no se conformarían con pagar unos impuestos sin saber muy bien -en un acto de confianza ciega- como se utilizan, sino que pretenderían convertirse en accionistas, en propietarios que vigilan y supervisan las actividades de aquellas instituciones que trabajan con sus recursos (ámbito económico). Además, estos mismos ciudadanos estarían hartos de ser tratados como usuarios receptores de servicios -de lo que hay, nos guste más o menos- y, en consecuencia, intentarían comportarse como clientes o consumidores que exigen a la administración lo que quieren y en que condiciones (ámbito prestacional). Finalmente, los ciudadanos ya no se conformarían con limitar su participación política al cheque en blanco que supone emitir un voto cada x años, mientras que pretenderían

asumir su condición de ciudadanos con opiniones que se quieren expresar y proyectar sobre el día a día de las actuaciones públicas (ámbito político). Todo ello estaría, en definitiva, justificando un nuevo *quién* de la participación, un individuo con voluntad y capacidad para estrechar sus relaciones con unas instancias político-administrativas que deben canalizar estas nuevas exigencias ciudadanas.

Cuadro 2. La activación del rol de los ciudadanos

Fuente: adaptado de Gyford (1991)

Ámbito económico	Ámbito administrativo	Ámbito político
Pagador-de-impuestos  Accionista	Usuario  Cliente-consumidor	Votante  Ciudadano

Parece claro que existe una notable coherencia entre este proceso de activación de los roles individuales de los ciudadanos y las presiones hacia una democracia entendida como el derecho a tomar parte y de inspiración deliberativa. Al mismo tiempo, estos ciudadanos más activos -en una situación de crisis del modelo de bienestar keynesiano- pueden ser *aprovechados* en múltiples frentes: la co-producción, la legitimación, la mejora de las decisiones y el fortalecimiento del capital social.

Existe, sin embargo, un asunto más complejo y menos tratado con respecto al *quién de la participación*. Nos referimos a la distinción entre participación individual y participación colectiva. Así, mientras encontramos un amplio consenso sobre la *activación* de los roles individuales, las dificultades a la hora de articular y concretar la participación colectiva parecen más que destacables. No podemos ahora entrar en este tema, aunque sí nos gustaría destacar la existencia de diferentes interpretaciones. Por un lado, nos encontramos con aquellos que, desde la resignada o entusiasta aceptación de una sociedad cada vez más individualista, parecen dar por pérdida la batalla a favor de una participación que supere la demanda individual y alcance el proyecto colectivo (Keat y Abercrombie, 1991). Por otro lado, en cambio, también están aquellos que identifican nuevas formas de articulación colectiva que quizá aún son poco visibles por la débil imbricación en las estructuras decisionales formales, pero cuyo potencial de futuro es una fuente de esperanzas y nuevas oportunidades (Blanco y Gomà, 2002; Gomà, Ibarra y Martí, 2002).

Sin entrar ahora en el debate, sí queremos subrayar que, desde nuestra perspectiva, parece imprescindible completar la *activación de los roles individuales* con estrategias para dotar a estos mismos roles de una *visión colectiva* de sus relaciones con el ámbito público. Sin esta *activación colectiva* se puede favorecer la *clientalización* de las relaciones entre los individuos y la administración, pero difícilmente se pueden potenciar las relaciones -más complejas- entre gobernantes y gobernados (Brugué, Gomà y Amorós, 1994). Por otro lado, esta *activación colectiva* reclama del buen funcionamiento de los mecanismos de agregación y representación de los intereses

colectivos. Sin embargo, la profunda crisis de los partidos políticos o el desconcierto de algunos de los movimientos asociativos más tradicionales ponen en entredicho el adecuado funcionamiento de estos mecanismos. Recuperar la confianza en ellos, así como completar el desarrollo de los llamados nuevos movimientos sociales y propiciar su integración en las dinámicas políticas cotidianas son, pues, condiciones imprescindibles para el desarrollo de una democracia local plena. Una democracia local que no transforme la política en un gran supermercado.

Tal como nos sugiere Walsh (1995), partimos de una situación en la que el ciudadano se concibe en tanto que *miembro de un estado*, lo cuál condiciona su pasividad e impulsa un modelo elitista y representativo de democracia. A partir de aquí, tal como se resume en el cuadro 3, el debate actual se centra en torno a dos grandes alternativas: aquella que define al individuo como *poseedor de derechos individuales* (y nos conduce a una democracia supermercado) y aquella que lo observa en tanto que *miembro de una comunidad* (y fomenta una democracia participativa). La reestructuración del municipio de bienestar, en definitiva, ha propiciado la crisis de una ciudadanía pasiva y entendida como el conjunto de miembros de un estado; lo cuál, a su vez, ha puesto en cuestión el modelo tradicional de democracia representativa. La llegada del municipio relacional, por su parte, ha abierto el debate entre el ciudadano como poseedor de derechos individuales (la *activación de los roles individuales*) o como miembro de la comunidad (la *activación colectiva*); un debate que, en último término, se refiere a diversas percepciones sobre qué debe ser la democracia local.

Cuadro 3. Ciudadanía y democracia

Fuente: elaboración propia a partir de Walsh (1995)

El ciudadano como miembro de un estado	El ciudadano como poseedor de derechos individuales	El ciudadano como miembro de una comunidad
Una autoridad superior articula la relación entre los individuos y la colectividad	El mercado asigna los recursos y la colectividad no es más que la suma de individuos	Existe una colectividad con relaciones de solidaridad y mecanismos de autorregulación social
Estado grande y centralizado	Estado mínimo y protector	Estado descentralizado
Ciudadanía pasiva	Ciudadano - consumidor	Ciudadano activo
Democracia representativa	Democracia supermercado	Democracia participativa

En segundo lugar, respecto al cómo de la participación ciudadana, ahora nos limitaremos a presentar algunas reflexiones de carácter muy general, mientras que en el apartado de experiencias repasaremos algunos de los casos que ilustran la práctica de la participación ciudadana en nuestros municipios. Así, nos gustaría empezar señalando que en la última década hemos sido testigos de múltiples y variadas experiencias, aunque sus resultados no han sido todo lo alentadores que esperábamos (Merino, 1997; Font, 1998; Pintado, 1999; Subirats et al, 2001). El cómo de la participación parece convertirse en un muro en el que se estrellan las más diversas vocaciones y justificaciones para fomentar la participación ciudadana. En opinión de

autores como Fox y Miller (1995), para entender las dificultades de los actuales instrumentos participativos, así como para valorar las posibilidades de futuro, es imprescindible distinguir entre tres formas de articular la participación ciudadana: a través del monólogo (*few talk*), del parloteo (*many talk*) y del diálogo (*some talk*). Estas tres formas de articular la participación ciudadana pueden interpretarse como el embrión de cualquier discusión sobre como ponerla en funcionamiento.

De este modo, en primer lugar, el monólogo representa una forma de organizar la participación ciudadana donde existe un discurso dominante, una élite que lo controla y, en el mejor de los casos, una ciudadanía apática y sin capacidad para transmitir opiniones propias. El parloteo define la situación opuesta. Ahora todo el mundo habla, las opiniones se multiplican anárquicamente y, por supuesto, nadie parece capaz de canalizarlas para alcanzar algún resultado concreto. No existe diálogo ni conclusión; se habla por hablar, y lo único que se acaba percibiendo es un rumor de frases solapadas y no identificadas que imposibilitan la discusión. Finalmente, el diálogo representaría aquella forma de participación ciudadana estructurada a partir de espacios de conflicto específicos y de la presencia de actores informados e interesados en los temas objetos de debate. El diálogo, por tanto, focaliza la atención de los participantes en un abanico limitado de asuntos, clarifica la posición de los actores respecto a los mismos y, a través de escuchar y rebatir, permite alcanzar soluciones operativas. Salta a la vista, a partir de estas distinciones, que las dificultades de la práctica participativa están muy relacionadas al exceso de monólogo y de parloteo, y al déficit de diálogo.

Más tarde nos referiremos a algunas experiencias concretas de participación ciudadana en los municipios, pero podemos destacar la existencia de una primera fase dominada por mecanismos formales como los reglamentos de participación ciudadana, los consejos consultivos o, incluso, los planes estratégicos. Esta primera etapa mostró una fuerte tendencia a lo que antes etiquetábamos como monólogo, ya que se trataba de espacios participativos fuertemente dominados por el discurso y la agenda de los responsables políticos de turno. El resultado, en términos de involucración ciudadana, fue pobre y, quizá más importante, frustrante para unos ciudadanos que no vieron satisfechas sus ansias participativas. Tras esta etapa inicial, en un segundo momento, aparecen mecanismos de innovación democrática como los núcleos de intervención participativa, los consejos ciudadanos o los presupuestos participativos. Se trata, ahora, de unos instrumentos que pretenden otorgar poder real a los ciudadanos y que, en consecuencia, pueden satisfacer sus expectativas participativas. Nos encontramos pues ante una situación esperanzadora, aunque la complejidad y el coste de algunos de estos mecanismos desaconsejan un exceso de optimismo.

En cualquier caso, lo que parece claro es que el desarrollo de la participación y de la democracia local requiere de una fuerte sintonía entre las justificaciones (el porqué), los protagonistas (el quién) y los mecanismos de la participación ciudadana (el cómo). Esta sintonía existía cuando nos encontrábamos en el marco del municipio de bienestar, mientras que la actual evolución del gobierno local nos ha sumido en una etapa de debates y dudas aún sin resolver. Vislumbramos, entre las sombras de estas discusiones, un escenario donde el papel de los ciudadanos será más importante y donde el alma democrática de nuestros municipios experimentará un notable impulso; pero anticipamos también dificultades y barreras que complican y ponen en entredicho nuestro camino hasta este escenario. Quizá lo alcancemos, pero tanto gobernantes como gobernados vamos a tener que sumar esfuerzos para lograrlo.

5. CUATRO IDEAS CLAVE COMO CONCLUSIÓN

En este último apartado, antes de pasar a relatar algunas experiencias de participación ciudadana en España, pretendemos resumir lo expuesto hasta el momento a partir de las cuatro ideas clave para que han articulado los argumentos esbozados en las páginas anteriores.

- i. *La superación del municipio de bienestar y la llegada del municipio relacional han revalorizado el papel de la participación ciudadana en el ámbito local.*
- ii. *Al margen de las justificaciones tradicionales, la participación ciudadana representa una forma de superar los déficits administrativos y políticos que han acompañado a la crisis del estado de bienestar a través del impulso de la co-gestión y del capital social.*
- iii. *El desarrollo de una democracia local participativa pasa, en primer lugar, por la activación de los roles individuales de los ciudadanos y, en segundo lugar, por dotar de sentido colectivo a la intensificación de las relaciones entre gobernantes y gobernados.*
- iv. *La revalorización de la participación en el ámbito local encuentra dificultades a la hora de identificar los instrumentos que han llevarla a la práctica, aunque la proliferación de experiencias de los últimos años nos muestra algunos caminos que merece la pena seguir explorando.*

6. LAS PRÁCTICAS: UNA MAPA DE EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS

En este último apartado vamos a repasar, siguiendo muy de cerca el trabajo de Gomà y Font (2001), las diversas fórmulas de participación ciudadana que se han desarrollado en los municipios españoles durante la última década. Con este objetivo en mente, empezamos proponiendo una tipología que nos permita describir y sistematizar las diversas experiencias disponibles (cuadro 4). Para establecer esta tipología hemos tomado en consideración dos criterios: la base de la participación y la fase del proceso de actuación pública sobre la que se proyecta la experiencia participativa. El primer criterio tiene una fuerte relación con el *quién* de la participación, mientras que el segundo está vinculado al *cómo* de la misma:

- Respecto la base de la participación podemos distinguir entre una base *asociativa* (cuando se canaliza a través de grupos organizados de ciudadanos), una base *personal* (cuando los ciudadanos pueden participar a nivel individual) y una base *mixta* (cuando se combinan las dos anteriores). Por otro lado, la participación de base asociativa puede dividirse entre aquella que responde a una lógica *sectorial* y aquella que atiende a una lógica *territorial*; mientras que la participación de base personal puede ser *intensiva* (cuando exige a un grupo de ciudadanos una fuerte dedicación al proceso participativo) o *extensiva* (cuando involucra a un amplio número de personas pero sin exigir una participación intensa).
- En cuando al segundo criterio, podemos diferenciar entre aquella participación que se dirige al diagnóstico de los problemas y a la formación de la agenda local, aquella que se ocupa de incidir en las decisiones y en la formulación de políticas, y aquella que se concentra en la gestión de los equipamientos y los servicios.

Cuadro 4. Tipología de fórmulas participativas

Fuente: Gomà y Font (2001: 70)

	Base asociativa		Base mixta	Base personal	
	Sectorial	Territorial		Intensiva	Extensiva
En el diagnóstico	<i>Fóruns y mesas sectoriales</i>	<i>Consejos consultivos de barrio, distrito, ciudad</i>	<i>Planes estratégicos</i> <i>Procesos participativos temáticos (Agenda 21, Planes educativos de ciudad, etc.)</i>	<i>Fóruns temáticos</i> <i>Círculos de estudio</i> <i>Conferencias de consenso</i>	<i>Asambleas</i> <i>Audiencias</i> <i>Teledemocracia</i>
En las decisiones	<i>Consejos, comisiones y ponencias sectoriales</i>	<i>Consejos municipales de barrio o distrito</i> <i>Planes integrales</i>	<i>Consejos territoriales mixtos</i> <i>Jurados ciudadanos mixtos</i>	<i>Presupuesto participativo</i> <i>Jurados ciudadanos</i> <i>Paneles ciudadanos</i> <i>Encuestas deliberativas</i>	<i>Referéndum</i> <i>Consultas populares</i> <i>Teledemocracia</i>
En la gestión	<i>Gestión asociativa de servicios</i>	<i>Gestión asociativa de centros cívicos</i>	<i>Gestión compartida de servicios</i>	<i>Gestión por voluntariado de servicios o programas municipales</i>	<i>Coproducción personalizada de servicios</i>

En el cuadro anterior se puede observar la amplia gamma de posibilidades que existe en el campo de la participación ciudadana municipal, aunque a continuación nos limitaremos a comentar aquellos instrumentos que han sido utilizados con mayor frecuencia en el caso español. Nos referiremos, en primer lugar, a los mecanismos de base asociativa tradicional (analizados en los 55 municipios españoles de más de 100.000 habitantes) y, en segundo lugar, a las experiencias mixtas que se han popularizado a través de la introducción de planteamientos estratégicos y de mecanismos como las Agendas Locales 21. La participación de base personal, que hemos optado por no incluir en este breve repaso, está abriéndose camino de una forma especialmente interesante, pero aún con una presencia limitada y de carácter experimental.

6.1. Participación ciudadana de base asociativa: Los Consejos consultivos

Durante las dos primeras legislaturas (1979-1987), los ayuntamientos españoles dedicaron sus esfuerzos a construir los ya mencionados municipios de bienestar y,

consecuentemente, relegaron la participación ciudadana a la condición de asignatura pendiente. Sin embargo, superada esta primera etapa, la articulación de los mecanismos participativos empieza a entrar en las agendas locales y, de este modo, nos encontramos con que a finales de los años ochenta un 70% de los ayuntamientos españoles de más de 100.000 habitantes ya han dado un primer paso y han redactado sus Reglamentos de Participación Ciudadana. En todos estos reglamentos, aunque con formulaciones diversas, se contempla, la creación de Consejos Consultivos de Entidades.

Los Consejos Consultivos de Entidades, utilizando la definición de Gomà y Font (2001), se conciben como plataformas de interlocución de los equipos de gobierno con el tejido asociativo de cada sector y/o territorio del municipio. Al integrarlos en el entramado participativo local, además, se pretende construir un marco formal y estable a través del cuál fluyan las relaciones entre el ayuntamiento y la red asociativa. La creación de estos Consejos, por otro lado, no responde a un único patrón, sino que podemos distinguir entre el modelo *consultivo* y el modelo de *concertación*. En el primero caso los ayuntamientos optan por descentralizarse y crear unos Consejos dominados por el propio equipo de gobierno y completados con la presencia de las entidades, mientras que en el segundo caso el ayuntamiento crea unos órganos territoriales o sectoriales paritarios, donde el equipo de gobierno y las entidades se encuentran en un mismo nivel. Junto a estos Consejos Consultivos de Entidades aparecen, en estos mismos años, otras vías para canalizar la participación asociativa. Cabe destacar, en este sentido, la participación de entidades en la gestión de servicios y programas municipales y, de forma más residual, la formulación de algunos Planes Integrales de barrio.

Si nos fijamos ahora en los datos empíricos, observamos la presencia de Consejos y la existencia de formas de participación en la gestión de los servicios en la totalidad de los municipios españoles de nuestra muestra. A partir de aquí, algo más del 65% de los municipios han organizado sus Consejos desde una perspectiva estrictamente sectorial y, en consecuencia, no han abordado el diseño de sus estructuras participativas desde un planteamiento global de democracia local de Consejos. Al contrario, más de un 67% de los ayuntamientos hacen un uso intensivo de la co-gestión o la gestión concertada de servicios municipales. En definitiva, se detecta cierta concentración de la participación en la fase de la gestión de programas y servicios municipales, mientras que la capacidad de los ciudadanos para incidir en el diseño de las políticas es escasa (Villasante, 1995).

En cuanto a las dinámicas de funcionamiento de estos Consejos, Gomà y Font (2001) destacan tres rasgos característicos que hacen referencia respectivamente al ámbito de actuación, al nivel de formalización y al rol desempeñado por estos Consejos:

- Respecto a los ámbitos de actuación, se detecta una fuerte concentración de los Consejos en los ámbitos de las políticas sociales y culturales, mientras que son escasos en áreas como la urbanística o la económica. Por otro lado, desde mediados de los años noventa, empiezan a aparecer Consejos referidos a temáticas transversales emergentes como la cooperación al desarrollo, la inmigración o la sostenibilidad. Si, en cambio, nos fijamos en la participación de las entidades en la gestión de los servicios municipales, las pautas son ligeramente diferentes; observándose una presencia de más a menos en ámbitos como los equipamientos deportivos, el tiempo libre, los servicios culturales y los programas socio-sanitarios.

- En relación a los niveles de formalización y a los criterios de acceso a los diferentes espacios participativos se observa una enorme diversidad, que va desde ensayos de *neocorporatismo tripartito* (Consejos Económicos y Sociales Locales) hasta dinámicas muy flexibles y abiertas (Brugué, Font y Gomà, 2001).
- Finalmente, los roles jugados por los diferentes Consejos analizados se mueven entre los de aquellos (pocos) que tienen una incidencia directa en el diseño de los programas municipales y los de aquellos (muchos) que se limitan a tareas consultivas y deliberativas y que, desde el punto de vista de los responsables municipales, se perciben como espacio de información y legitimación de políticas ya definidas previamente. Esta tendencia a limitar el papel de los Consejos al perfil informativo, consultivo y legitimador viene muy condicionada por una visión no conflictiva y una vocación claramente consensual de las relaciones entre entidades y equipos de gobiernos. Unas relaciones que, por lo demás, no se dan en términos de igualdad: por un lado, porque únicamente los segundos tienen poder y responsabilidad decisional y, por otro lado, porque las primeras se encuentran con importantes limitaciones en términos de recursos, conocimientos y tiempo para el trabajo.

Relacionando los diferentes rasgos mencionados anteriormente, creemos adecuado distinguir entre dos escenarios o modelos alternativos de participación asociativa: el *pluralista* y el *monopolista*. Por un lado, el modelo *pluralista* hace un uso sistemático de los Consejos, no imponen grandes restricciones de acceso a las entidades con ganas de participar, pretende vincularlas al diseño de las políticas y, finalmente, favorece la presencia de fórmulas de gestión asociativa de los servicios y equipamientos municipales. Es un modelo aún escaso, cuando no residual, en los ayuntamientos de mediados de los años noventa. Por otro lado, el modelo *monopolista* se articula a través de un número reducido de Consejos, el acceso a los mismos es difícil y restringido, su naturaleza es informativa y los usos de gestión concertada son esporádicos. Ante cada uno de estos modelos, las entidades y los equipos de gobierno identifican pros y contras, los cuáles hemos intentado sintetizar en el cuadro 5 utilizando la terminología de los puntos fuertes y los puntos débiles.

Cuadro 5. Participación asociativa en España: puntos fuertes y débiles
Fuente: Gomà y Font (2001)

PUNTOS FUERTES	PUNTOS DÉBILES
<p style="text-align: center;">Gobierno local</p> <ul style="list-style-type: none"> - La participación refuerza el consenso y la legitimidad social de las políticas. - La participación impulsa el cambio de las culturas políticas y técnicas. <p style="text-align: center;">Sector asociativo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se abren canales de incidencia directa sobre la política local más allá de las elecciones. - Se extienden actitudes y valores de ciudadanía activa, reflexiva y crítica. 	<p style="text-align: center;">Gobierno local</p> <ul style="list-style-type: none"> - A la formalización de un Consejo no le sigue una voluntad política de impulsar su funcionamiento. - Dificultades para hallar interlocutores sociales representativos. <p style="text-align: center;">Sector asociativo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diferencia importante entre el esfuerzo participativo (muy alto) y el grado de incidencia real conseguida (muy bajo). - Estructuras asociativas poco sólidas y poco coordinadas.

Al realizar una lectura de estas experiencias a partir de las ideas y los conceptos presentados en la primera parte del capítulo, nos encontramos, en primer lugar, con un proceso tardío de formalización de los mecanismos locales de participación ciudadana. Este retraso es coherente con las peculiaridades coyunturales de nuestros ayuntamientos, los cuáles, tras la etapa franquista, tuvieron que dedicar sus primeros esfuerzos a edificar lo que hemos definido como los municipios de bienestar. Una vez enfrentado este reto inicial, a partir de finales de los ochenta, los ayuntamientos empiezan a ocuparse de la participación ciudadana. Sin embargo, los primeros pasos son tímidos y se justifican como una forma de mejorar la legitimidad de las actuaciones públicas y como un mecanismo de colaboración en la prestación de los servicios públicos. No se detecta todavía un discurso que vincule esta vocación participativa con la mejora de los procesos decisionales ni con la generación de capital social. En esta situación, es lógico que los mecanismos participativos se diseñen para los actores colectivos formalizados (las entidades locales) y que su ambición quede limitada a los primeros peldaños de la escalera participativa; aquellos en que la participación se entiende como información o, en el mejor de los casos, como consulta.

En definitiva, las primeras experiencias participativas de base asociativa despiertan un amplio acuerdo entre los diferentes actores, pues todos coinciden en otorgar una importancia crucial -al menos en abstracto- a la participación ciudadana. Sin embargo, también es cierto que al amplio acuerdo le sigue una insatisfacción generalizada respecto a sus resultados. La introducción de mecanismos de base mixta como los que presentamos en el siguiente apartado son una primera respuesta a estas insatisfacciones.

6.2. Participación ciudadana mixta: Los planes estratégicos

Efectivamente, en la esfera local española se han desarrollado experiencias participativas que han ido profundizando en la implicación de las entidades y ampliando el espacio de participación hasta incorporar directamente a ciudadanos individuales. Estas experiencias han sido muy diversas, aunque quizá las más notorias han sido aquellas que se han vinculado a los ejercicios de *planificación estratégica* (Brugué y Jarque, 2002) y a la formulación de *políticas de sostenibilidad* (Font y Subirats, 2000). Ambas experiencias se han desarrollado a lo largo de los años noventa y han intentado llevar la participación hasta el nivel de la toma de decisiones, al tiempo que se han justificado por su capacidad para mejorar la calidad de las decisiones públicas y los niveles de complicidad social que éstas generan.

La planificación estratégica local es un mecanismo que enmarca la toma de decisiones coordinada de todos los agentes implicados en un territorio, que adopta la perspectiva de unos objetivos deseados y posibles a largo plazo y que, finalmente, toma en consideración como las condiciones del entorno pueden incidir en su consecución. La metodología estratégica es suficientemente conocida (De Forn, 1995), mientras que lo que ahora nos interesa destacar es como rompe con la planificación urbana tradicional gracias a la incorporación de instrumentos participativos que superan las fronteras institucionales de los ayuntamientos. Los primeros planes estratégicos eran de origen anglosajón y se caracterizaron por interpretar la participación en clave de *partenariado* entre el gobierno municipal y el sector empresarial local. Más tarde, los planes estratégicos de segunda generación desarrollados en Europa (en España el caso paradigmático es el I Plan Estratégico de Barcelona) realizaron una apertura de la participación hacia el tejido asociativo, el mundo sindical y las universidades. Finalmente, los planes estratégicos más recientes suelen desarrollarse en ciudades

pequeñas y medianas y, dando una vuelta más a la lógica participativa, han sido capaces de crear espacios mixtos de participación donde involucrar tanto a las diversas entidades como a las personas a título individual.

En el conjunto de España, alrededor del 35% de los municipios con más de 100.000 habitantes han iniciado procesos de planificación estratégica. Cataluña ha jugado un papel impulsor en este terreno y, en consecuencia, cuenta con unos porcentajes superiores de presencia de este tipo de instrumentos que se sitúan entorno al 60% (Castañer et al, 1999). Font y Rivero (1999) han analizado 48 planes estratégicos distribuidos de forma desigual en el territorio español (cuadro 6) y, para cada uno de ellos, a través del pertinente estudio documental y de entrevistas a sus principales protagonistas, se preguntaban por sus orígenes, por los factores de participación y liderazgo y, finalmente, por sus características de diseño y gestión.

Cuadro 6. Planes Estratégicos por CC AA (1998)
Fuente: Font y Rivero (1999: 368)

Comunidad Autónoma	Nº	Ciudades y Territorios
Andalucía	8	Cádiz, Córdoba, Sevilla, Jerez de la Frontera, Málaga, Écija, Sanlúcar de Barrameda, Chiclana
Aragón	1	Zaragoza
Asturias	2	Gijón, Avilés
Baleares	2	Calvià, Alcudia
Canarias	2	Tenerife, Las Palmas
Cantabria	1	Santander
Castilla – La Mancha	1	Cuenca
Castilla y León	2	Segovia, Valladolid
Cataluña	12	Barcelona, Girona, Tarragona, Granollers, Mataró, Mollet, Osona, Rubí, Sitges, Santa Coloma de Gramanet, Terrassa, Vilafranca del Penedés
C. Valenciana	3	Alicante, Elche, Valencia
Extremadura	0	
Galicia	2	Vigo, El Ferrol
Madrid	2	Madrid, Alcobendas
Murcia	1	Murcia
Navarra	1	Tudela
País Vasco	7	Álava, Bilbao, Galdakano, Guipúzcoa, Sopelana, Bakio
La Rioja	1	Calahorra

En primer lugar, en cuanto a los orígenes de la planificación estratégica, Font y Rivero (1999) identifican 7 factores, aunque no todos tienen la misma naturaleza. Nosotros los hemos agrupado en tres niveles:

- En primer lugar, detectan dos factores instrumentales, dos desencadenantes o *excusas* para el inicio de un Plan Estratégico: la organización de un gran evento y el mimetismo. Por una parte, la organización de un evento significativo (como fueron las Olimpiadas para Barcelona o la Expo para Sevilla) ofrece la oportunidad no únicamente de poner en marcha un amplio abanico de intervenciones que pueden transformar la ciudad, sino también de aglutinarlas bajo el paraguas de una visión de futuro que les otorgue coherencia y sentido de futuro. Desde esta perspectiva, partiendo de una excusa se da forma a una visión y, en consecuencia,

se da el primer paso de una orientación estratégica. Por otra parte, el mimetismo ha representado el punto de arranque de la mayoría, por no decir de todos, los planes estratégicos elaborados en España: los pioneros imitaron las experiencias internacionales, mientras que los casos más tardíos imitaron a los pioneros.

- En segundo lugar, y en relación con la voluntad de adaptarse a un futuro diferente que mencionábamos anteriormente, se identifican otros tres factores de carácter más sustantivo: la crisis o declive de un territorio determinado (Bilbao, Gijón, Jerez o Éibar), la necesidad de revitalizar una situación de estancamiento (Zaragoza, Vigo o Cuenca), y la voluntad de mantener una posición adecuada y anticipar posibles dificultades de futuro (Madrid, Alcobendas, Málaga, Tarragona, Calvià o Valladolid). Aunque partiendo de situaciones diferentes (crisis, estancamiento y bonanza), ambos factores comparten una vocación pro-activa respecto al futuro de la ciudad. Se reconoce, también en los tres casos, que para hacer frente a los retos de futuro (reconversión, revitalización o mantenimiento) es imprescindible elaborar una visión que nos evite ir a remolque de los acontecimientos y que nos permita aglutinar esfuerzos entorno a valores de futuro.
- En tercer lugar, también se identifican dos factores adicionales de naturaleza metodológica como son la coordinación de las actuaciones y la cooperación público – privado. Se trata de recordar que la elaboración y la persecución de una visión de futuro únicamente puede alcanzarse si se suman y coordinan los esfuerzos. Es interesante observar como este aspecto metodológico queda recogido como origen de la planificación estratégica, lo cual nos indica que los territorios perciben esta coordinación y cooperación no únicamente como una solución (un instrumento) sino como una necesidad (un factor sustantivo).

Es en esta centralidad que se otorga a un método de coordinación y cooperación donde adquiere especial importancia la dimensión participativa de los planes estratégicos. En esta dirección, la relación entre participación y liderazgo ha sido destacada como el pilar sobre el que construir un plan estratégico y, también, sobre el que dotar de contenido a aquello que anteriormente hemos llamado *municipio relacional*. No es fácil acercarse a estas variables en un estudio como el de Font y Rivero (1999), aunque nos ofrecen algunas pistas que deberían ser contrastadas en estudios de caso más intensivos. Así, en primer lugar, a pesar de la importancia que retóricamente se asigna a la participación de los actores de la sociedad civil, la práctica de la participación estratégica en España parece caracterizada por el dominio de los actores públicos y la debilidad de los civiles. El peso de actores empresariales y sindicales, la participación de los partidos políticos o la involucración de las diversas entidades y asociaciones de la sociedad civil depende de su fuerza y presencia en los diferentes territorios, pero es siempre escasa y, exceptuando casos como el de Bilbao, subordinada al liderazgo de la institución pública. Esta situación se explica tanto a partir de la debilidad de la propia sociedad civil como de las dificultades de las instituciones públicas municipales para renunciar a su tradicional papel de dirección (en el ejecutor *municipio de bienestar*) y asumir un nuevo rol relacional y facilitador (en el nuevo *municipio relacional*).

En cualquier caso, a pesar de las múltiples dificultades, alrededor de los planteamientos estratégicos han proliferado un conjunto de metodologías (Agendas Locales 21, Planes Integrales, Grupos de Diagnóstico, Comisiones Ciudadanas, etc.) que han dado cuerpo a espacios donde desarrollar procesos participativos mixtos. Quizá su número es aún bajo y su capacidad para incorporar ciudadanos no organizados todavía débil; pero, desde una perspectiva más amplia, representan un salto cualitativo en relación tanto a las tradicionales tecnocráticas de la planificación

urbana como a las primeras y más formales experiencias de participación ciudadana. Nuestro capítulo finaliza aquí, aunque las experiencias de participación en el ámbito local continúan aportando novedades y profundizando en eterno noviazgo entre el gobierno local y la participación ciudadana. El alma democrática es constitutiva de nuestros ayuntamientos y, por lo tanto, pasará mejores y peores momentos, pero nunca podremos deshacernos de ella.

Bibliografía

Arnestein, S. (1971) "A Ladder of Participation in the USA", *Journal of the Royal Town Planning Institute*, abril, pp. 176-182.

Blanco, I. y Gomà, R. (eds.) (2002) *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel.

Box, R. (1998) *Citizen Governance*. Londres: Sage.

Brugué, Q., Gomà, R. y Amorós, M. (1994) "La Administración Pública y sus Clientes: ¿Moda Organizativa u Opción Ideológica?", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 1, pp. 33-46.

Brugué, Q. (1997) "El Gobierno Local en Cataluña: Construcción y Reconstrucción del Municipio de Bienestar" en AA.VV. *La Nova Europa Social i els Municipis*. Barcelona: Patronat Flor de Maig.

Brugué, Q. y Gomà, R. (1998) *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.

Brugué, Q. y Gallego, R. (2001) "¿Una Administración Pública Democrática" en Font, J. (ed.) *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel.

Brugué, Q., Gomà, R. y Font, J. (2001) "Consejos Consultivos en Barcelona: Un Balance" en Font, J. (ed.) *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel.

Brugué, Q. y Jarque, M. (2002) "Los Planes Estratégicos Locales" en Blanco, I. y Gomà, R. (2002) *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel.

Budge, I. (1996) *The New Challenge of Direct Democracy*. Londres: Polity Press.

Butcher, H. et al (1990) *Local Government and Thatcherism*. Londres: Routledge.

Castañer, M. et al (1999) "Els Serveis Personals i la Promoció Econòmica" en FMC (ed) *20 Anys d'Ajuntaments Democràtics*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya.

Cockburn, C. (1977) *The Local State*. Londres: Pluto.

Font, J. y Gomà, R. (2000) "Participación Ciudadana en la Política Local" en Fundación Encuentro (ed.) *Informe España 2000*. Madrid: Fundación Encuentro.

Font, J. (ed.) (2001) *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel.

Font, N. (1998) *Democràcia i Participació Ciutadana*. Barcelona: Fundació Bofill.

- Font,N. y Subirats,J. (eds)(2000) *Local y Sostenible. La Agenda 21 Local en España*. Barcelona: Icaria.
- Font,J. y Rivero,C. (1999) "Participación de la Sociedad Civil en el Desarrollo Estratégico Urbano o Territorial" en Subirats,J. (ed.) *¿Existe Sociedad Civil en España?* Madrid: Fundación Encuentro.
- Forn de,M. (1995) *La Planificación Estratégica Territorial*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Fox,C. y Miller,H. (1995) *Postmodern Public Administration*. Londres: Sage.
- Gomà,R. (1997) "El Estado de Bienestar y los Gobiernos Locales" en AA.VV. *La Nova Europa Social i els Municipis*. Barcelona: Patronat Flor de Maig.
- Gomà,R. y Font,J. (2001) "La Democracia Local: Un Mapa de Experiencias Participativas" en Font,J. (ed.) *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Gomà,R., Ibarra,P. y Martí,S. (eds)(2002) *La Democracia Radical*. Barcelona: Icaria.
- Goss,S. (2001) *Making Local Governance Work*. Londres: Palgrave.
- Gyford,J. (1991) *Citizens, Consumers and Councils. Local Government and the Public*. Londres: Macmillan.
- Inglehart,R. (1991) *El Cambio Cultural en las Sociedades Industriales Avanzadas*. Madrid: Centro de Estudios Sociológicos.
- Kaase,M. y Newton,K. (1995) *Belief in Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Keat,R. y Abercorombie,N. (eds.)(1991) *Enterprise Culture*. Londres: Routledge.
- Merino,A. (1997) "Democracia y Participación: Una Visión desde el Ámbito Local", *Revista del CIFA*, nº 6.
- Page,E. (1991) *Localism and Centralism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Pintado,F. (1999) *La Participació Ciutadana a la Vida de les Ciutats*. Barcelona: Ed. del Serbal.
- Pratchett,L. y Wilson,D. (eds.)(1996) *Local Democracy and Local Government*. Londres: Macmillan.
- Putman,R. (1993) *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Ridley,N. (1988) *The Local Right: Enabling, Not Providing*. Londres: Centre for Policy Analysis.
- Saunders,D. (1981) *The Urban Politics*. Londres: Allen & Unwin.
- Stewart,J. y Stoker,G. (eds.)(1989) *The Future of Local Government*. Londres: Macmillan.

Stoker,G. (ed.)(1988) *The Politics of Local Government*. Londres: Macmillan.

Subirats,J. (1998) "Nous Mecanismes Participatius i Democràcia: Promeses i Amenaces", *Ambits*, nº 6.

Subirats,J. et al. (2001) *Experiències de Participació Ciutadana en els Municipis Catalans*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Tsaganourious,Z. et al (1998) *Cyberdemocracy*. Londres: Routledge.

Villasante,T. (1995)

Walsh,K. (1995) *Public Services and Market Mechanism*. Londres: Macmillan