

Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana

Against Participation: Discourse and Reality of Citizen Participation Experiences

José Manuel RUANO DE LA FUENTE
Facultad CC. Políticas y Sociología. UCM
jmruano@cps.ucm.es

Recibido: 25.5.10

Aprobado definitivamente: 6.7.10

RESUMEN

Desde los años noventa del siglo pasado, los gobiernos locales han puesto en marcha numerosas iniciativas en materia de participación ciudadana. Estas iniciativas se han presentado como soluciones a la desafección política y al déficit democrático de las instituciones representativas. Sin embargo, un análisis de las formas actuales de participación en los gobiernos locales españoles revela que los objetivos declarados son excesivamente ambiguos y genéricos y perfectamente compatibles con la tradicional opacidad de las administraciones públicas españolas. Por otra parte, los ciudadanos simplemente no participan, los representantes políticos aprovechan estas políticas como instrumentos de legitimación sin que se traduzcan en iniciativas para la transferencia real del poder y los partidos políticos y grupos organizados tratan de ocupar estos espacios de interacción con la sociedad civil.

PALABRAS CLAVE: Participación ciudadana, gobernanza local, representación, apoderamiento, democracia participativa, democracia representativa, implicación de la ciudadanía.

ABSTRACT

Since the nineties of the last century, local governments have designed and implemented many initiatives about citizen participation. These initiatives have been presented as a solution to the political disengagement and to the democratic deficit of representative institutions. Nevertheless, an analysis of the current ways of participation in Spanish local governments reveals that the declared aims are too ambiguous and generic whereas they are perfectly compatible with the traditional opacity of Spanish public administrations. On the other hand, citizens simply do not participate, political representatives make profit of these policies as a tool for their own legitimization without transforming them in initiatives to transfer real power to citizens and political parties and organised groups try to occupy these spaces of interaction with civil society.

KEYWORDS: Citizen participation, local governance, representation, empowerment, participative democracy, representative democracy, citizen engagement.

SUMARIO

1. La fascinación por la participación. 2. Naturaleza y polifuncionalidad de la democracia participativa. 3. El marco jurídico de la participación. 4. El primer estadio de la participación: la información. 5. El segundo estadio de la participación: la consulta. 6. El tercer estadio de la participación: la codecisión, 7. La instrumentalización de la participación. 8. Conclusiones

1. LA FASCINACIÓN POR LA PARTICIPACIÓN

La objetividad y neutralidad que deben ser consustanciales a la acción de la administración weberiana exigían su alejamiento de los “administrados”, el contacto con el público se producía sobre la base de una estricta separación de roles y el anonimato en la toma de decisiones era la mejor garantía contra la interferencia del mundo exterior, ámbito de las pasiones, en la esfera profesionalizada y desapasionada de la administración burocrática. El alejamiento de la ciudadanía y el anonimato como regla deontológica que preside su funcionamiento configuraban una administración inaccesible, misteriosa y secreta, caracterizada por la opacidad en su quehacer, que escapaba así a cualquier escrutinio y se colocaba al abrigo de las presiones externas para asegurar su funcionamiento aséptico y neutral hacia la sociedad.

En los últimos años, sin embargo, esta imagen de la administración como espacio alejado del interés concreto de los diferentes grupos sociales, del ámbito de la lucha por el poder y de la pasión del mundo de la política, ha ido cediendo ante la emergencia de un nuevo paradigma: el de la administración cercana a la ciudadanía, sensibilizada ante los problemas que aquejan a todos los sectores sociales, por incompatibles que puedan ser entre sí. La propia administración presenta un nuevo discurso basado en la transparencia y en las puertas abiertas. Con todo, este nuevo ropaje auto-legitimador no descansa tan sólo en la vía discursiva, sino que opera directamente a través de relaciones concretas entre la administración y la ciudadanía que implican un cierto ejercicio de transparencia. A través de ella, se trata de disipar el misterio que rodea a la administración y se reconfiguran los rasgos esenciales de la personalidad burocrática anunciando una nueva forma de relación con el público. El recurso a técnicas de participación comparte la misma preocupación. La administración trata de mostrarse receptiva a los problemas de la ciudadanía, o al menos a los de sus agentes sociales más activos; trata de dotarse de una imagen de apertura y accesibilidad mediante procedimientos participativos que se transforman en ejercicios de socialización que le procuran nuevos apoyos. Abandonamos la administración oscura para construir la idea inquietante de la casa de cristal.

A partir de los años noventa del pasado siglo, la participación ciudadana resurge con rasgos nuevos. Ya no se trata de la expresión de las luchas urbanas que en los años setenta reivindicaban espacios desde los que la ciudadanía pudiese hacerse oír. Ahora la participación es un valor en sí misma del que depende la legitimidad del poder local. Los cargos electivos deben asociarse con los ciudadanos en la misma toma de decisiones. Los instrumentos empleados no son del todo nuevos (referenda, sondeos, concertación con asociaciones de vecinos,...), pero han adquirido una nueva dimensión a favor de dispositivos de codificación que han contribuido no sólo a garantizar su existencia, sino a extender su campo de aplicación.

Casi universalmente se acepta la implantación de medidas de reforzamiento de la ciudadanía como decisor político, capaz de diseñar la agenda gubernamental, los procedimientos de toma de decisiones y, en última instancia, los servicios que deben prestarse. Sin embargo, queda por saber qué debe entenderse y cuál es la finalidad última de lo que se ha llamado “democracia participativa”.

2. NATURALEZA Y POLIFUNCIONALIDAD DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La diversidad de manifestaciones de la democracia participativa, su relativa novedad y su carácter evolutivo hacen que este concepto sea de difícil precisión y definición. Por un lado, suele confundirse con otras expresiones como “democracia deliberativa”, “democracia de proximidad” o “democracia continua”.

La relación entre la democracia participativa y la democracia deliberativa puede explicarse como la relación entre el todo y la parte, en el sentido de que lo deliberativo no es más que un aspecto de lo participativo. Así lo entiende Chevallier, para quien “la democracia deliberativa permite abrir el proceso decisional en dirección a la sociedad civil, escuchar la voz de los ciudadanos (...), esforzándose por recoger directamente el punto de vista de los interesados” (Chevallier, 2003). Visto así, el concepto “democracia deliberativa” agruparía al conjunto de técnicas que permiten la consulta previa a la

toma de decisiones, sin que el poder de decidir sea transferido. Dicho de otro modo, la democracia deliberativa asociaría a los ciudadanos a la reflexión previa a la decisión, pero sin poner en cuestión el control por parte de los cargos electivos de la decisión última. Así pues, la democracia participativa tendría un campo de aplicación sensiblemente más amplio en la medida en que integraría las técnicas deliberativas y los procedimientos más clásicos de democracia semi-directa como el referéndum, la iniciativa popular y todos aquellos que confieren el rol de co-decisor a los ciudadanos y que, por lo tanto, les implica directamente en el ejercicio del poder político antes, durante o después de la adopción de la decisión política y de su cristalización, en su caso, en norma jurídica. Para algún autor, “la democracia deliberativa define una nueva forma de gobernar en la cual ciudadanos libres e iguales (y sus representantes) se incorporan a un proceso de intercambio de razones y argumentos” (Brugué, 2009: 132). A pesar de ello, resulta evidente que el intercambio argumental y el conocimiento de la opinión de los distintos grupos sociales interesados no confieren a los ciudadanos más que un poder borroso. Una democracia difusa, de contornos inciertos, sustituiría así a los procedimientos clásicos de la democracia directa o semi-directa que otorgan a los ciudadanos un rol decisional de contornos mucho mejor definidos. En comparación con los instrumentos de democracia directa o semi-directa, la democracia deliberativa sería una versión empobrecida.

El recuperado interés por la participación suele encontrar uno de sus puntos de anclaje en las limitaciones de la democracia representativa. Las técnicas de participación permitirían superar el déficit democrático que carcome a las instituciones representativas: “problemas en la composición de las elites representativas”, “excesivo ritualismo”, protagonismo de los partidos o las dificultades del ciudadano para “personalizar las opciones” (Subirats, 2001: 34). En este sentido, la papeleta de voto, expresión democrática limitada, no podría recoger toda la complejidad de la opinión de un ciudadano. Por el contrario, se vendría a argumentar, las nuevas técnicas democráticas dejan entrever la esperanza de una democracia más madura, en la que el ciudadano podría expresar de forma casi conti-

nua una opinión susceptible de evolución y de matices múltiples, inaprehensibles en la democracia tradicional. El desarrollo de la democracia participativa es el remedio milagroso que liberará a nuestras viejas democracias de la apatía en la que se encuentran sumidas. Sin embargo, un primer análisis conduce a una realidad incontestable: no hay sociedad política que haya podido prescindir de la representación como procedimiento, y el poder de decisión que detenta la autoridad política por representación es la condición misma de la existencia de la colectividad política, más allá de las individualidades que la componen. Pero, además, las nuevas técnicas de participación no son ajenas a los males que afectan a la democracia representativa: falta de legitimidad de la representación, ritualismo excesivo, dificultades para personalizar las opciones de decisión e interferencia partidista son rasgos característicos de los instrumentos de participación.

El discurso participativo es objeto de un fetichismo general fundado en la idea de apertura del poder y la porosidad de las instituciones públicas ante la sociedad civil. La práctica participativa debería comportar una transformación profunda de los modos de producción de políticas. La expresión misma “políticas públicas” termina explicándose en términos de “institucionalización de la acción colectiva”, dando cuenta de interdependencias complejas entre actores. En otros términos, la emergencia de una nueva “gobernanza” democrática, que se distingue por ser el producto de la interacción multiactorial, toma el relevo de la acción de gobierno basada en un solo actor político (el gobierno), pero se termina subestimando el rol del poder y las asimetrías de recursos entre actores. El terreno de juego de estas relaciones entre actores públicos y privados es la esfera local. Lo local se percibe como el terreno de la participación en sí misma, como el espacio más adecuado para emprender la “reconquista” de la ciudadanía y lograr la reconciliación entre los ciudadanos y la política en el marco de la crisis inapelable de la democracia representativa.

Uno de los lugares comunes consiste en afirmar que el ámbito local es el más próximo a los ciudadanos. Resulta difícil comprender hoy en día, en la sociedad de las tecnologías de la información y de la comunicación por qué en las ciu-

dades medianas o grandes lo local puede ser más próximo a los ciudadanos que el gobierno regional o nacional. Lo cierto, no obstante, es que “la proximidad” está en el corazón mismo de la mitología participativa. La proximidad se ha convertido en una categoría de legitimación central. Se blande como evidencia social, se construye como necesidad y se fundamenta en un juego de equivalencias de poderosa eficacia simbólica: la proximidad conduce a la implicación, ésta a la participación, la cual lleva a la eficacia y, de resultas, a la legitimación (Lefèvre: 2001). La institucionalización de la participación local pone en tela de juicio el principio de proximidad en la medida en que éste no garantiza “de forma natural” el carácter democrático de la vida local. Nuevamente, el discurso de la proximidad debe su éxito a su indeterminación, y constituye uno de los referentes centrales de la democracia participativa, también indeterminada. Los nuevos dispositivos de participación se basan en el acercamiento entre los políticos y los ciudadanos. Se trata de reducir la “distancia” entre éstos y los centros de decisión. La proximidad se materializa en el barrio o en el distrito y se encarna en la figura del vecino, a través de la que se personifica el ciudadano. El barrio o el distrito es la construcción material y simbólica gracias a la cual es posible “percibir lo colectivo, definir una colectividad” (Gaudin, 1999). Sólo en el territorio los individuos se convierten en vecinos-ciudadanos con derecho a alzar su voz y a ser tomados en cuenta. Esta es la mitología que alimenta la emergencia de la participación ciudadana.

La pluralidad de instrumentos participativos (referenda, consejos sectoriales, jurados ciudadanos, consejos de usuarios, consejos territoriales,...) y sus perfiles difusos, convierten a la participación ciudadana en un bálsamo de fierabrás capaz de acabar con todos los males. No se trata solamente de “democratizar la democracia” y de procurar incluso la “transformación de la cultura cívica”, sino de recuperar el ejercicio mismo de la ciudadanía (Blondiaux y Sintomer, 2002). Este objetivo político serviría para (re)legitimar a los representantes políticos, acuciados por la crisis de la representación y enmarcados en una democracia local “otorgada” por los políticos, más que conquistada por los ciudadanos. El segundo objetivo es gerencial. La gestión urbana mejora mediante la aplicación de mecanismos participa-

tivos. El intercambio entre grupos sociales y ciudadanos permite optimizar las soluciones y las decisiones propuestas, anticipar los conflictos y llegar a proyectos indiscutibles. Así, los dispositivos participativos se conciben como una herramienta a disposición de los cargos electivos, demostrando al fin la falsedad de los “presupuestos elitistas que contraponen democracia y eficacia” (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005). Con todo, la participación ciudadana no sólo es un instrumento para la profundización de la democracia y la mejora de las políticas públicas, sino que además favorece la cohesión y la generación de capital social. La participación ciudadana crea vínculos de relación interpersonal, reconstruye la confianza mutua y facilita la integración social de los excluidos. En cuanto que instrumento de lucha contra la exclusión, la participación termina por auto-referenciarse, deja de ser un medio para transformarse en un fin en sí mismo. Nada más ilustrativo de la polifuncionalidad de la democracia participativa que la exposición de motivos del Reglamento orgánico de participación ciudadana del Ayuntamiento de Madrid:

“La participación es uno de los pilares sobre los que se asienta la idea de la democracia y es también uno de los criterios a través de los cuales los ciudadanos juzgan la acción de sus gobiernos (...) Permite impulsar la rendición de cuentas, de modo que una participación amplia, plural, equitativa y equilibrada es uno de los mecanismos de control más poderosos con los que cuenta la ciudadanía, resultando así un estímulo para impulsar la transparencia en la gestión pública. La participación propicia la receptividad de los gobiernos, pues los intercambios entre ciudadanos y autoridades locales permiten ajustar mejor las políticas y los servicios públicos a las preferencias de los ciudadanos. La participación (es) una especie de escuela democrática tanto para los gobernantes como para la ciudadanía (...), permite converger en la elaboración de las políticas (...), se convierte así en un instrumento para la resolución de los problemas que plantea el ejercicio del gobierno, facilita la toma de decisiones, favorece el consenso y evita conflictos (...), es un factor de racionalización y de modernización en el funcionamiento de la Administración Pública, potenciando la eficiencia en la gestión municipal e incrementando así el bienestar social y la calidad

de vida de los ciudadanos (...), es en definitiva un requisito de buen gobierno democrático y lo es en mayor medida en los gobiernos locales de las grandes ciudades”.

La participación se convierte en un concepto mágico, un concepto “atrapa-todo” portador de efectos de legitimación. La participación se configura como un valor en sí mismo, que se impone sin discusión posible, que agrupa prácticas heterogéneas que persiguen objetivos extraordinariamente diversos: gerenciales (eficiencia de las políticas, mejor aceptación de las decisiones), sociales (inclusión, cohesión, bienestar), políticos (escuela de ciudadanía, rendición de cuentas, transparencia). Su fuerza reside precisamente en su ambigüedad, lo que le confiere una dimensión mítica. La participación es el remedio milagroso susceptible de superar el déficit democrático que llega al rescate de la democracia representativa. Resulta así difícil cuestionar algo tan impreciso, aun cuando estamos lejos de evidenciar, como veremos más adelante, los prometidos resultados de su aplicación y el insaciable deseo de participación por parte de los ciudadanos.

Puede concluirse a la luz de todo lo anterior, que la ambición última de las experiencias participativas consiste en la revitalización de la democracia local en todas sus dimensiones. Sin embargo, un diagnóstico de la aparente crisis de la democracia requiere de un análisis más matizado de lo que podría sugerir la retórica participativa. Desde luego, el abstencionismo electoral, la falta de confianza en las instituciones políticas, el declive de la afiliación partidista pueden ser indicativos del desencanto y desafección con la política y la democracia en un sentido amplio. Pero, a pesar de este aparente desencanto, no conviene olvidar que el interés por la política permanece estable en amplios sectores de la población. Como dice Stoker, “la gente no es simplemente ni mayoritariamente apática”, más que evidencias de desinterés por la política, asistimos a una pérdida progresiva de la confianza en la forma de ejercer la política por parte de los cargos electivos (Stoker, 2006). La consideración de la “clase política” como el tercer problema de los ciudadanos españoles confirma esta impresión al tiempo que matiza la idea de la desafección política, circunscribién-

dola a las estructuras formales de la democracia, incluidos los partidos, más que extendiéndola a la política en sí misma.

Omnipresente en el discurso político, el tema de la participación ciudadana no es solamente de orden retórico: se traduce en la puesta en marcha de nuevos procedimientos o en la reactivación de los ya conocidos. Queda nada menos que evaluar el alcance de este movimiento y medir los efectos de tan variada panoplia instrumental. Para mostrar aquí la asimetría entre el discurso y la infraestructura participativa, de un lado; y la realidad de la práctica participativa en España, de otro, partiremos de la clásica escala de la participación formulada por Arnstein, que permite distinguir analíticamente entre distintos grados de implicación participativa, desde la información proporcionada por la administración pública hasta la codecisión, entendida como la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, pasando por los instrumentos de consulta (Arnstein, 1969). Desde esta perspectiva, el nivel de influencia de los participantes dependerá teóricamente de la forma de organización del proceso participativo. Las herramientas de información hacen referencia a los flujos de información en un doble sentido administración-ciudadano. Por su parte, los instrumentos de consulta y deliberación remiten a una lógica más elaborada de implantación de un espacio de intervención en el que se invita al ciudadano a dar su opinión, y éste puede hacerse oír aun cuando los cargos electivos conservan el poder de decisión. Por último, los procedimientos de codecisión implican la elaboración compartida de las decisiones públicas y, en consecuencia, una cierta transferencia de poder a favor de la ciudadanía. Hecha esta distinción teórica de alto valor analítico, conviene subrayar que en la práctica estas lógicas se superponen y que la frontera entre estos enfoques se difumina, y su vínculo con la decisión última se oscurece. Así, es posible apostar por la participación aportando mera información. Los propios responsables políticos pueden aprovechar esta confusión y la ambigüedad de enfoques e instrumentos para rentabilizar los elementos simbólicos ligados a la participación. En cualquier caso, es importante distinguir al menos entre estos tres niveles de participación (información, consulta y codecisión) para tratar de medir el alcance real de estas iniciativas.

3. EL MARCO JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN

Son numerosas las referencias legislativas a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. El artículo 23 de la Constitución española establece el “derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes”. Además, el artículo 9.2 conmina a los poderes públicos a “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural”. Por último, el artículo 92 permite que “las decisiones políticas de especial trascendencia” puedan “ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos” (art.92.1), que debe ser “convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados” (art.92.2).

La legislación en materia local desarrolla las previsiones constitucionales sobre participación ciudadana. Así, La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 24, prevé la creación de órganos territoriales de gestión descentrada “para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales”; y los artículos 69 a 72 de la Ley comprenden el capítulo dedicado a la información y participación ciudadanas. Concretamente, el artículo 69 exige que las corporaciones locales faciliten “la más amplia información sobre su actividad y la participación de los ciudadanos en la vida local”. En el mismo sentido de fomento de la transparencia informativa de los gobiernos locales, el artículo 70.3 especifica que “todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como consultar los archivos y registros”. Pero la política de participación no se reduce a la difusión de información, puesto que el artículo 71 determina que el Alcalde, con el acuerdo del Pleno y la autorización del Gobierno central, pueden “someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local”. Este artículo, como veremos en el siguiente epígrafe, resulta especialmente interesante, no sólo porque abre la puerta a la celebración de consultas

populares (segundo estadio de la participación, tal como se entiende aquí), sino sobre todo porque supedita su convocatoria a la aprobación por la mayoría absoluta del Pleno y a la aprobación del Gobierno central, lo que dará lugar, como se verá, a interpretaciones restrictivas de la interpretación del interés local y vecinal.

El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales desarrolló las anteriores previsiones legislativas y constitucionales aludiendo al derecho a la información municipal, fijando las Juntas Municipales de Distrito y los Consejos Sectoriales como los órganos desconcentrados de carácter territorial y funcional, respectivamente, para facilitar la participación ciudadana y de sus asociaciones en los asuntos municipales. Este es un aspecto cualitativamente definidor del modelo participativo español, ya que se da un papel protagónico a la participación de base asociativa en perjuicio de la participación del ciudadano individual y se fomenta su intervención en los asuntos locales mediante subvenciones económicas directas, el acceso a bienes públicos y, sobre todo, el reconocimiento de las asociaciones por parte de las autoridades municipales como interlocutor privilegiado formalmente representativo de los distintos colectivos ciudadanos.

Por último, la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local refuerza aún más la infraestructura participativa en las grandes ciudades. Trata de conseguirlo fijando unos estándares mínimos de naturaleza uniformizadora que consisten en la regulación obligatoria, por parte de los municipios, de los procedimientos y mecanismos de participación ciudadana; la utilización obligada de las tecnologías de la información en materia de participación; y la necesidad de organización del territorio municipal en distritos como espacio obligado de interrelación entre las autoridades políticas y los ciudadanos. Además de lo llamativo de la invasión del centro político de materias tan estrictamente locales como la forma de relación administración local-ciudadanía y la organización de su territorio, resulta también sorprendente la apuesta de la llamada “ley de grandes ciudades” por la creación (cómo no, también forzosa) de órganos de carácter consultivo superfluos, de competencias imprecisas (“las que determine el

Pleno, la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos”,) y prácticamente inoperantes en la práctica como el Consejo Social de la Ciudad; y la creación de la Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones para “la defensa de los derechos de los vecinos”. Huelga decir que esta comisión no sólo se superpone a los propios servicios de quejas y sugerencias ya existentes en el ámbito municipal, sino que multiplica los numerosos órganos de defensoría ya existentes en el mapa institucional español: nacional, autonómicos, sectoriales (paciente, contribuyente, infancia,...) y ahora municipales. De lo que no hay duda es de las amplias posibilidades de participación reconocidas por el constituyente, el legislador nacional, los legisladores regionales y las corporaciones locales. Falta ahora comprobar el grado de materialización práctica de estas previsiones normativas y su efectividad real. Para ello, se aplica a continuación el esquema analítico de Arnstein basado en la diferenciación de grados de participación a la realidad política española.

4. EL PRIMER ESTADIO DE LA PARTICIPACIÓN: LA INFORMACIÓN

Específicamente en materia de derecho a la información, la Constitución española garantiza en su artículo 20.d “el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz”, y en el artículo 105.b, “el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado”. Además, el reconocimiento de estos derechos queda reforzado por la propia previsión de interpretación de la Constitución de acuerdo a la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales que sobre las mismas materias ha ratificado España.

Cabe entender el derecho a la información en dos sentidos: como el acercamiento de la administración a los ciudadanos proporcionando toda la información de interés público, procurando de paso una mejor comprensión y aceptación de sus decisiones; y la obligatoriedad de la administración de atender las peticiones de informa-

ción. Con todo, este ejercicio de transparencia es mucho más que una estrategia de comunicación. Consiste, más bien, en hacer de la administración una organización menos opaca, y, como dice poéticamente Chevallier: “disipar la niebla que le envuelve, rasgar el velo que la recubre, derribar el muro de silencio que la protege, levantar la regla del secreto que constituye la garantía última de la construcción burocrática” (Chevallier, 2002: 445). Al aceptar exponer sus intenciones y explicar las razones de sus decisiones, la administración trata de ser comprendida y mejorar la comunicación con el público. Pero esta decisión autónoma es distinta del derecho a la información del público, entendido como la transparencia conquistada contra la práctica del secreto.

Lo cierto es que, en el caso español, las incipientes políticas de transparencia no han logrado erradicar ni mucho menos la tradicional cultura de opacidad de la administración ni han alterado significativamente las relaciones entre la ciudadanía y las autoridades político-burocráticas. Conviene reconocer, como hace la Constitución española, que la transparencia informativa tiene y debe tener sus límites, como pueden ser la seguridad nacional y los derechos individuales. Además, resulta ciertamente inquietante la imagen de la “casa de cristal”, expuesta a las miradas procedentes de su entorno sin espacios reservados para la toma de decisiones al abrigo de las presiones sociales. Pero más allá de estas reservas, que podrían justificar en ciertos aspectos una administración más translúcida que transparente, las políticas de apertura informativa aparecen más como una estrategia calculada que como una convicción capaz de transformar las relaciones con el público. No se trata sólo de que el derecho a la información contenga más o menos excepciones, sino que sus garantías procedimentales dejan la puerta abierta a la arbitrariedad administrativa.

Por un lado, España es uno de los pocos países europeos en los que no hay ninguna ley que garantice la transparencia administrativa y las peticiones de información quedar al albur de la voluntad burocrática (al igual que en Grecia, Luxemburgo y Chipre). Así, según datos de la organización “Access Info Europe”, del seguimiento de 41 solicitudes de información presentadas en 2008 por diferentes personas a organis-

mos públicos, el 78% de las peticiones no consiguieron la información solicitada, sea porque se les denegaba (43%) o no se respondía (35%), por lo que sólo en el 22% de los casos se obtuvo resultados positivos. Así, cualquier solicitud de información, por inocua que sea, debe superar numerosas trabas burocráticas cuando no el silencio administrativo. Va de suyo que no es posible la participación en la vida pública si el ciudadano no tiene reconocido realmente, y no sólo formalmente, el derecho a ser informado. Conocer el estado de las listas de espera, la relación de contratos urbanísticos firmados o los contratos obtenidos por asociaciones o fundaciones subvencionadas por los gobiernos locales son sólo algunos temas de precaria información.

La conclusión no puede ser otra que las administraciones locales “sufren” la transparencia, es vivida como una carga y raramente suscita la adhesión sincera de las autoridades locales y burocráticas. En el mejor de los casos, se acepta resignadamente y es vista por los ciudadanos como transparencia otorgada más que realmente deseada. Sabemos que la información es un recurso precioso y se traduce en poder para la organización, por lo que quien la detenta no tiene ningún interés en desprenderse de ella. Cualquier tentativa que pretenda hacerla circular libremente se enfrentará a fuertes resistencias internas, que serán mayores en la medida en que estas medidas vayan acompañadas de políticas de reforma de las estructuras generadoras de opacidad. Sin ir más lejos, el principio jerárquico, propio de las organizaciones burocráticas resulta antinómico con la idea misma de transparencia y de libre circulación de información.

5. EL SEGUNDO ESTADIO DE LA PARTICIPACIÓN: LA CONSULTA

Los instrumentos de consulta son perfectamente compatibles con los modelos tradicionales de toma de decisiones. Habitualmente es la propia administración quien toma la iniciativa, elige a los participantes, controla el procedimiento y finalmente acepta, o decide desestimar, la opinión de sus interlocutores. Estas herramientas han evolucionado hacia formas de creciente institucionalización: sin carácter vinculante en origen, pronto han dado lugar a

estructuras permanentes integradas en el aparato burocrático tradicional.

Ya vimos anteriormente las previsiones de la legislación nacional en materia de celebración de consultas, sea como referenda o como iniciativas y consultas populares. Por su parte, las Comunidades autónomas han recogido esta posibilidad y han fijado distintos umbrales de suscripción para su válida convocatoria (ver tabla 1).

Uno de los aspectos diferenciadores entre regiones es el distinto porcentaje que establecen para que los ciudadanos puedan impulsar la celebración de consultas válidas sobre asuntos municipales. Más importante, sin embargo, es el hecho de la celebración de la consulta está condicionada a su aprobación por la mayoría absoluta del Pleno y del Gobierno central. La figura 2 muestra que la mayoría de las consultas propuestas por los gobiernos locales en el período 1986-2007 ha sido rechazada, y que la suma de éstas y las finalmente desistidas o archivadas supera el 75%. Este porcentaje resulta realmente llamativo y refleja la mentalidad tradicionalmente controladora y centralizadora del Gobierno central (ver gráfico 1).

Si se atiende a los asuntos sobre los que se pretende consultar a la ciudadanía, la tabla 2 revela que la negativa del Gobierno central a la celebración de consultas populares se basa en el argumento de que muchas de las cuestiones que se pretende someter a consideración de los ciudadanos afectan en última instancia a competencias supramunicipales. El resultado es que la mayoría de las consultas autorizadas tienen que ver con aspectos menores relativos a la celebración de las fiestas patronales y a decisiones secundarias sobre ordenación urbana, mientras que se rechazan sistemáticamente todas aquellas consultas que versan sobre asuntos que terminan afectando decisivamente a la calidad de vida de los vecinos, como el trazado de infraestructuras en red, la instalación de industrias en su término municipal o el impacto medioambiental de determinadas actuaciones. El fundamento del rechazo del Gobierno central no es más que una concepción extremadamente restrictiva del ejercicio de la autonomía municipal y del interés ciudadano amparado en el carácter supramunicipal, cuando no en su efecto secundario en políticas supramunicipales, de muchas de las cuestiones que se pretende someter a consulta.

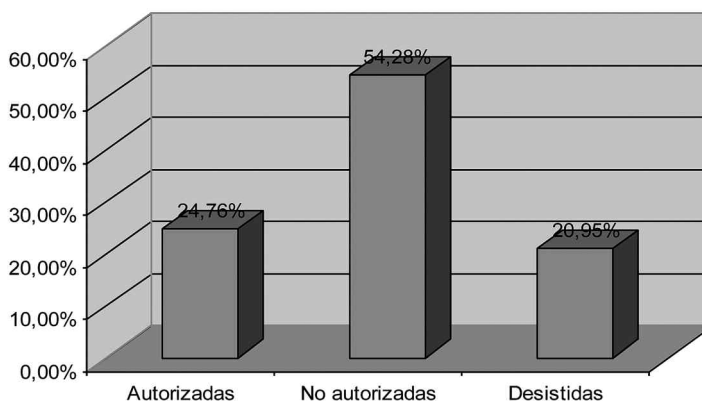
Tabla 1
Umbral de suscripción para la celebración de iniciativas populares¹

Habitantes	LRBRL(1)	Andalucía	Aragón	Cataluña	Navarra
Todos					10%
Hasta 5.000	20%	10%	20%	20%	
5.001-20.000	15%				
20.001-50.000	10%	500 hab.+7% de los hab. que excedan de 5.000	1.000 hab.+10% de los hab. que excedan de 5.000	1.000 hab.+10% de los hab. que excedan de 5.000	
50.001-100.000	10%	3.650 hab.+5% de los hab. que excedan de 10.000			
Más de 100.000	10%	6.150 hab.+3% de los hab. que excedan de 100.000	10.000 hab.+5% de los hab. que excedan de 100.000	10.500 hab.+5% de los hab. que excedan de 100.000	

(1) Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación estatal y autonómica.

Gráfico 1
Porcentaje de consultas autorizadas, no autorizadas y desistidas (1986-2007)



Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas, 2007.

¹ Andalucía: Ley 2/2001, de Regulación de las Consultas Populares; Aragón: Ley 7/1999, de Administración Local; Cataluña: Ley 4/2010, de Consultas Populares por vía de Referéndum; Navarra: Ley 27/2002, de Regulación de las Consultas Populares de Ámbito Local.

Tabla 2
Temática de las consultas populares (1986-2007)

Tema	Autorizadas	No autorizadas
Ordenación urbana	7	5
Disolución, segregación o fusión municipales	2	6
Fiestas	9	5
Nombre, capitalidad, ubicación casa consistorial	4	3
Medio ambiente	4	11
Instalación de industrias	0	3
Trazado de infraestructuras (carreteras, ferrocarriles, red eléctrica)	0	8
Ubicación de servicios supramunicipales (médico, centros de enseñanza, hospitales)	0	4
Obras municipales	0	4
Representación municipal (elección de alcalde pedáneo, continuidad de alcalde)	0	2
Infraestructuras de seguridad (cárceles, cuarteles)	0	3
Otros	0	3
TOTAL	26	57

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Administraciones Públicas, 2007.

En consecuencia, los resultados sobre consultas municipales son pesimistas, pero tampoco son alentadoras las escasas experiencias sobre consultas tradicionales como el referéndum. Más empleados en países como Estados Unidos, Suiza o Italia, suele vincularse la institución del referéndum con el problema de la escasa información de los ciudadanos para decidir sobre algunos temas de naturaleza técnica y con la mayor influencia de determinados grupos sociales en la conformación de la opinión pública sobre determinados temas (Lupia y Matsusaka, 2004). Pero mucho más importante es el efecto restrictivo de algunos referenda sobre los derechos de las minorías. Es el caso de muchos de los referenda celebrados por iniciativa popular en California en la última década que han anulado o desfigurado varias leyes del Estado que trataban de impedir situaciones de discriminación en política de vivienda, discriminación positiva, educación bilingüe o servicios sociales dirigidos a inmigrantes en situación ilegal. El referéndum suizo que impidió en 2010 la construcción de minaretes es sólo otro ejemplo del peligroso uso del referéndum contra los derechos de las minorías.

En nuestro país, el referéndum celebrado en mayo de 2010 en la ciudad de Barcelona para decidir el tipo de reforma propuesta por el equipo de gobierno (bulevar o rambla) que debía

acometerse en la principal vía urbana, resume muchos de los riesgos de este tipo de ejercicio de democracia semi-directa. Después de una semana de referéndum y unos tres millones de euros gastados, participó el 12% del censo para decidir con un 80% del voto rechazar las dos opciones propuestas por el gobierno municipal. Al fracaso de participación (un 12% no deja de ser una participación reducida aun en caso de referenda) se sumó el fracaso político (ningún gobierno plantea un referéndum para perderlo), el fracaso técnico (el mal funcionamiento del sistema de voto electrónico) y la inoportunidad del planteamiento de la reforma en un contexto de aguda crisis económica. Lo que quería ser una consulta para legitimar lo que se había decidido de antemano, se convirtió en un plebiscito, al tiempo que nadie puede asegurar que los ciudadanos respondan a lo que se les plantea y no aprovechen la ocasión para aventar su malestar con el gobierno.

6. EL TERCER ESTADIO DE LA PARTICIPACIÓN: LA CODECISIÓN

En este estadio, la decisión política no es fruto de la iniciativa unilateral de la administración, sino la expresión de un compromiso. Se pasa a una lógica distinta en la que la frontera

entre la administración y el medio social pierde su precisión al instalarse los grupos sociales organizados y los ciudadanos individuales en el corazón mismo del proceso decisorio y de la administración. Como ya se ha visto, el distrito es el ámbito territorial y simbólico para la interrelación administración-ciudadanía. Podría suponerse que la articulación de estos espacios de concertación, las numerosas previsiones formales de participación, la proliferación de nuevas estructuras y herramientas participativas (consejos, foros, consultas,...) impulsadas desde los gobiernos locales se tradujeran en cifras de participación respetables. Nunca ha habido tantas oportunidades y canales participativos. Sin embargo, los datos de participación en las estructuras de codecisión, a pesar de los intentos de los gobiernos locales, cuestionan también el supuesto apetito insaciable del ciudadano por comprometerse en la vida pública. Bien al contrario, hay que ser cautos con respecto a estas expectativas y el alcance y profundidad de la voluntad de compromiso de los ciudadanos.

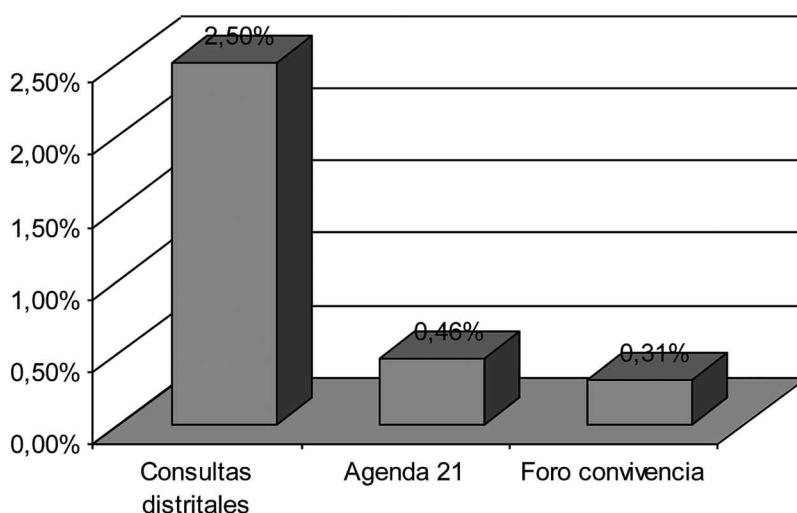
Si se atiende a los intentos de articulación de mecanismos de codecisión en la ciudad de

Madrid, los resultados son evidentes: en las consultas realizadas a los ciudadanos para detectar los principales problemas en 11 distritos de la ciudad y, al cabo, para condicionar y modelar las políticas municipales en este ámbito territorial, la participación osciló entre el 0,36% y poco más del 6% de la población, sin que llegase la participación al 2% en la mayoría de los distritos consultados.

Los resultados de las consultas de los planes de acción de la Agenda 21 para los 21 distritos de la ciudad también ofrecen resultados demoleedores: la participación media fue del 0,46%, oscilando entre el 1,2 y el 0,2%. Por último, en 2006 el Ayuntamiento de Madrid creó las llamadas “Mesas de Diálogo y Convivencia” en todos los distritos madrileños como órganos participativos de consulta, deliberación y propuesta en materia de inmigración y diversidad cultural, y para la gestión y resolución de conflictos interculturales. La participación en las elecciones organizadas en noviembre de 2006 fue del 0,31% del censo electoral.

Estos datos ponen en cuestión la general afirmación de que la superación del déficit asociado

Gráfico 2
Participación ciudadana en la ciudad de Madrid



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Madrid.

a la democracia representativa pasa por la generación de espacios participativos. Y esto es así, en primer lugar, por la escasa participación allí donde existen estos espacios, y, en segundo lugar, por la falsa dicotomía entre representación y participación, de la que se desprendería que los instrumentos participativos vendrían en rescate de las esencias democráticas y permitirían superar el déficit democrático de la representación. En efecto, el aparente desinterés de la ciudadanía con respecto a la política tiene que ver con la esencia de la política, que es el poder, y no está claro que los mecanismos participativos se terminen traduciendo en una transferencia real de poder hacia la ciudadanía. La participación sin transferencia de poder se transforma en un ritual sin motivaciones ni finalidades claras que terminan derivando en sentimientos de pérdida de tiempo y en generación de mayor desconfianza hacia las instituciones. Buena parte de la literatura subraya que la gente sólo se compromete si tiene tiempo, se ve acuciada por problemas colectivos que percibe como graves y si cree que su participación puede cambiar el resultado de la decisión. El problema es que en la mayoría de las experiencias participativas el poder está donde siempre estuvo: en la elite política y burocrática. Además, las líneas de rendición de cuentas son cada vez más difusas. Como dice Stoker, “la política es un proceso extremadamente complejo que existe para gestionar conflictos difíciles” (Stoker, 2006). Efectivamente, el proceso de toma de decisiones consume tiempo y quizá en muchas circunstancias el enfoque participativo no sea, simplemente, el más adecuado. Aun suponiendo que los participantes deseen dedicar parte de su tiempo a la toma de decisiones participada, hay serias dudas sobre su representatividad o surge el riesgo de la exclusión o marginalidad de ciertos grupos sociales. Podrá argumentarse que la representatividad no afecta a la democracia participativa, más interesada en conocer la pluralidad de “voces” e intereses sociales, pero este aserto sólo sería predicable respecto de la “democracia deliberativa”, donde la decisión última la toman las autoridades representativas, pero no en un contexto de codecisión, donde la elección pública es fruto del consenso entre partes. Si el poder de las decisiones que afectan a la colectividad se entrega a un determinado grupo social, simplemente desaparecen las líneas de rendición de cuentas que son consus-

tanciales a la democracia. El riesgo de captura de los procesos de participación por parte de los ciudadanos con mayores recursos o mejor organizados puede concluir en la quiebra del principio de igualdad y en el control por parte de estos grupos de las decisiones administrativas. Otro riesgo, esta vez con respecto al principio de responsabilidad de la administración, es si puede atribuirse a un órgano participativo o deliberante funciones decisoras o ejecutivas, toda vez que podría verse obligada la administración a responder por decisiones que no ha tomado ella misma.

7. LA INSTRUMENTALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

El desarrollo e implantación de instrumentos participativos seduce tanto como atemoriza a los cargos electivos. De ahí se deriva una posición ambigua que consiste, de un lado, en favorecer su implantación, pero limitando y controlando al tiempo la influencia real de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. Así, en ocasiones, los responsables políticos tratan de poner en marcha procedimientos participativos sólo cuando necesitan justificar las decisiones tomadas, cuando ignorar la opinión del público afectado puede poner en peligro la continuidad de un proyecto o para superar los obstáculos de la propia democracia representativa. En este último sentido, se expresa el concejal de participación de una gran ciudad en una entrevista en profundidad realizada para este trabajo:

“En ocasiones, antes de llevar un proyecto al Pleno que pudiera ser bloqueado por la oposición, tratábamos de llegar a un acuerdo con las asociaciones de vecinos. Una vez conseguido el acuerdo, decíamos a la oposición: ¿se van a oponer ustedes a los que quieren los ciudadanos?” (entrevista nº 12, concejal de participación ciudadana, PP, ciudad de más de 100.000 habitantes).

Los instrumentos de participación ofrecen una buena oportunidad de re-legitimación para los responsables políticos, favorecida por el efecto aparentemente democratizador de estas iniciativas. Sin embargo, la experiencia práctica revela que ciertos esquemas decisionales pueden desembocar en una perversión de estos ins-

trumentos para superar los mecanismos de control democrático propios de la democracia representativa.

Otra paradoja de estos mecanismos de democracia participativa es la generación de una línea paralela de representación de los ciudadanos, portavoces de intereses particulares (territoriales, sociales o sectoriales) y, por lo tanto, de legitimación cuando menos dudosa para representar a la ciudadanía como totalidad. Resulta llamativo que la implantación de estos mecanismos participativos para superar el déficit de legitimación de las instituciones representativas se vehicule a través de nuevos representantes sin legitimidad para tomar decisiones en nombre del conjunto de la ciudadanía. Las líneas de rendición de cuentas, más o menos imperfectas, están claras en las instituciones representativas, pero se difuminan peligrosamente cuando no se sabe a ciencia cierta quién dirige y en nombre de quién se toman las decisiones que afectan a todos.

Por otra parte, los riesgos para los responsables políticos de la introducción de elementos de participación son perfectamente salvables en la medida en que, al tiempo que refuerzan su legitimidad, no cuestionan los mecanismos de decisión política: el poder de decisión último reside en las instituciones representativas y la afirmación de la participación cuenta más que la forma de implementación. En consecuencia, en la medida en que la participación no se traduce automáticamente en transferencia real de poder, los instrumentos participativos se traducen en un recurso de (re)legitimación de las autoridades

des políticas, en una herramienta para apuntalar la gobernabilidad local.

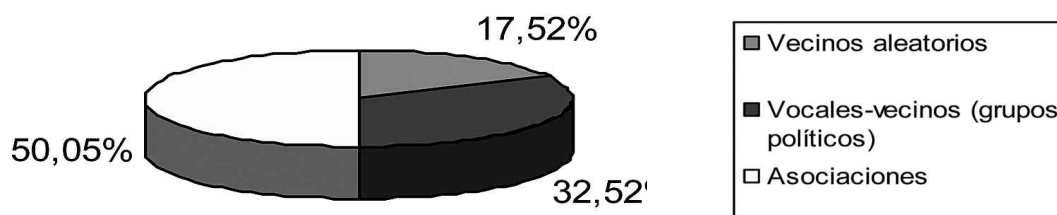
Se invita a los ciudadanos a pronunciarse sobre la política municipal en el barrio o el distrito, pero conservando el dominio de la escenografía, el control de la agenda y el orden del día, transformándose los dispositivos participativos en correas de transmisión del poder local y de instancias de representación paralelas de intereses particulares. De ahí se deriva la imagen de manipulación, simulacro y artificialidad del discurso y de la práctica participativa.

Es innegable, sin embargo, que la institucionalización de estos espacios de encuentro han modificado las condiciones de ejercicio del gobierno local al cambiar ciertas reglas del juego municipal y al facilitar la emergencia de nuevos actores con los que discutir o debatir la política municipal. Ahora bien, los representantes políticos van a tratar de controlar el proceso de participación ciudadana, habitualmente basado en la participación de las asociaciones y movimientos vecinales. Así lo expresa un concejal de participación:

“En realidad, hay que reconocerlo, quien participa son las propias asociaciones a las que financiamos” (entrevista nº 5, concejal de participación ciudadana, PSOE, ciudad de más de 100.000 habitantes).

Sirva como ejemplo, el modelo de participación de los Consejos Territoriales de la ciudad de Madrid, configurados como órganos de participación ciudadana en los distritos:

Gráfico 3
Composición de los Consejos Territoriales en los distritos de Madrid



Fuente: Ayuntamiento de Madrid, 2010.

Tomados los 21 distritos en conjunto, la mitad de los representantes lo son de asociaciones vecinales, algunas de las cuales son dependientes financieramente del propio Ayuntamiento y están vinculadas a los partidos políticos. Esta “colonización” por parte de los partidos del sistema de participación se amplía considerablemente si se tiene en cuenta que los vocales-vecinos, que suponen casi la tercera parte de todos los miembros de los consejos, son nombrados a propuesta de los grupos políticos que componen la corporación, y en algunos distritos son la mayoría de los tres sectores representados. El único espacio para la participación individual es el de los vecinos elegidos aleatoriamente, que suponen el 17,5% como media en el conjunto de los distritos, pero que en la práctica se reduce a menos de la mitad por la no asistencia o abandono de los elegidos, sin que esté prevista su sustitución.

A la instrumentalización de los instrumentos participativos, hay que añadir la dificultad de los ciudadanos para comprender la dinámica del proceso de toma de decisiones, máxime en un contexto político caracterizado por la opacidad y complejidad de la gobernanza multinivel. Pero, además, los procesos participativos simplemente no son adecuados para abordar problemáticas que trascienden el ámbito simbólico-territorial del distrito por requerir de fórmulas de planificación estratégica de ciudad; encuentran límites insuperables derivados de la escasa legitimidad de los actores involucrados, de la exclusión o bajísima participación de determinados sectores sociales (jóvenes, inmigrantes); y no son fórmulas aptas para encarar el fenómeno “nimby” (“not in my backyard”), esto es, la toma de decisiones sobre instalaciones o infraestructuras molestas (centros de deshabituación de toxicómanos, cárceles, centros de inserción de prostitutas,...) que ningún vecino quiere tener cerca de su casa.

8. CONCLUSIONES

Los mecanismos de participación implican la organización de diferentes intereses sociales, dotados de nuevos “representantes” sociales que intervienen en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, el éxito de su acceso depende de los recursos que son capaces de movilizar, de

su capacidad organizativa y de su aptitud para dominar el juego de interrelaciones con las autoridades administrativas. La apertura de espacios para el debate, la consulta o la codecisión altera la lógica de la representación mediante el reconocimiento por parte de las autoridades políticas de una línea paralela de representación de intereses particulares a la que se le reconoce la capacidad de intervenir en decisiones que afectan a la colectividad en su conjunto.

Los procedimientos participativos están sesgados, de un lado, por la asimetría entre actores participantes, que desemboca en la exclusión de los grupos más vulnerables y, de otro, por la desigualdad de conocimientos técnicos entre ciudadanía y aparato burocrático sobre los temas a discusión y sobre el entramado del proceso de toma de decisiones.

La iniciativa de los procedimientos participativos es de las autoridades políticas, quienes controlan el proceso, definen la agenda, fijan las reglas del juego y condicionan el acceso de los actores sociales al proceso de discusión. El debate público queda desconectado de la decisión final, de su implantación o de la evaluación de la decisión. Este debate no comporta ni transferencia ni delegación real de poder. El objetivo último de las autoridades políticas es procurar legitimidad adicional a los dirigentes políticos, empezando por el alcalde, y conseguir mayor aceptación para las políticas debatidas.

Las prácticas participativas contrastan con la opacidad informativa tradicional de las administraciones españolas en general, y de los gobiernos locales en particular. Las iniciativas para la realización de consultas se encuentran con una administración central de mentalidad centralista y empobrecedora del autogobierno local. Estas iniciativas de consulta, incluido el referéndum y las vías de consulta directa mediante el empleo de las nuevas tecnologías, excluyen por su propia naturaleza la lógica deliberativa basada en la discusión y el debate, por lo que deliberación y participación no están necesariamente vinculadas.

La invocación a la participación ciudadana se hace de forma prudente. Se favorece, sobre todo, la participación basada en las asociaciones y su dinámica se contempla por parte de los responsables políticos como un recurso en sus manos, que se pretende controlado. Aun así, el empleo de herramientas participativas contiene

en su seno ciertos efectos potenciales de difícil control: la participación genera ciertas expectativas en los ciudadanos (ser escuchado, influir en las decisiones colectivas) que pueden modificar el ejercicio del poder político, y cuya insatisfacción puede realimentar la desafección política y la desconfianza en las instituciones. El ejercicio de manipulación o, si se prefiere, de instrumentalización de la participación por parte de los responsables políticos refleja esta dinámica de compleja interacción.

La participación deriva en ocasiones en una suerte de fetichización basada en la fuerza evocadora del concepto “ciudadanía”. ¿Quién puede oponerse desde una óptica democrática a la participación de la ciudadanía en la vida pública? Lo cierto es que la voluntad de los ciu-

dadanos puede expresarse a través de consultas populares o espacios de concertación, pero también se manifiesta su voluntad a través de la configuración de las instituciones representativas y de la opinión pública. El sujeto “ciudadanía” no puede reducirse a su representación imperfecta en órganos deliberantes. El reconocimiento y atención por parte de las administraciones públicas de los distintos y contrapuestos intereses particulares es necesario para la conformación de una idea más aproximada a la realidad social, pero es incompatible con la idea unívoca de un “pueblo” o de una “ciudadanía” que está en la base de la mitificación de la democracia directa como forma diferenciada y en equilibrio inestable con las instituciones de la democracia representativa.

BIBLIOGRAFÍA

- ADAMS, B. (2004): “Public meetings and the democratic process”, en *Public Administration Review*, vol. 64, nº 1.
- ARENILLA, M. (2008): “Planificación y presupuestos participativos en la ciudad de Madrid”, en *Quórum. Revista Iberoamericana*, primavera.
- ARNSTEIN, S. (1969): “A ladder of citizen participation”, en *The Journal of American Institute of Planners*, nº 35.
- BACQUÉ, M.H., REY, H., y SINTOMER, Y. (dirs.) (2005): *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, París.
- BARABAS, J. (2004): “How deliberation affects policy opinions”, en *American Political Science Review*, vol. 98, nº 4.
- BOTELLA, J. (coord.) (1999): *La ciudad democrática*, Ediciones del Serbal, Barcelona.
- BRUGUÉ, Q. (2009): “Calidad democrática: de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa”, en Parés, M. (2009): *Participación y calidad democrática*, Ariel, Barcelona.
- BURTON, P. (2004): “Power to the people? How to judge public participation”, en *Local Economy*, vol. 19, nº 3.
- CALLANAN, M. (2005): “Institutionalizing participation and governance? New participative structures in local government in Ireland”, en *Public Administration*, vol. 83, nº 4.
- CHEVALLIER, J. (2002): *Science administrative*, 3ª edición, PUF, París.
- CHEVALLIER, J. (2003). *L'État post-moderne*, LGDJ, París.
- FONT, J. (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona.
- GAUDIN, J.P. (1999): *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Presses de Sciences Politiques, París.
- LEFÈVRE, R. (2001): “Rhétorique de la proximité et ‘crise de la représentation’”, en *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, nº 35, L'Harmattan.
- LOVAN, W.R., MURRAY, M., y SCHAFFER, R. (eds.) (2004): *Planning, conflict mediation and public decision-making in civil society*, Aldershot, Ashgate.
- LUPA, A. y MATSUSAKA, J.G. (2004): *Direct democracy: new approaches to old questions*, The Hansard Society.
- NACIONES UNIDAS (2008): *People matter. Civic engagement in public governance*, World Public Sector Report, Nueva York.
- NIR, L. (2005): “Ambivalent social networks and their consequences for participation”, en *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 17, nº 4.
- PARÉS, M. (2009): *Participación y calidad democrática*, Ariel, Barcelona.
- PINDADO, F. (2000): *La participación ciudadana en las ciudades*, Ediciones del Serbal, Barcelona.

- RUANO, J.M. (2006): “La participation citoyenne comme source de légitimité de la gouvernance », en *La Revue Administrative*, nº 353, pp. 487-495, PUF, París.
- RUANO, J.M. et al. (eds.) (2007): *Tensions between local governance and democracy*, Reed Elsevier, La Haya.
- BLONDIAUX, L. y SINTOMER, Y. (2002): “L’impératif délibératif”, en *Politix*, nº 57.
- STOKER, G. (2006): “The politics of mass democracies: a system destined to disappoint?”, Paper for the Hallsworth Conference, Opening up governance, 16-17 marzo.
- STOKER, G. (2006): *Why politics matters. Making democracy work*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- SUBIRATS, J. (2001): “Nuevos mecanismos participativos y democracia : promesas y amenazas”, en Font, J. (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona.
- VV.AA. (1999): *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, París.
- YANG, K. (2005): “From responsiveness to collaboration: governance, citizens and the next generation of public administration”, en *Public Administration Review*, vol. 62, nº 5.