

Los desafíos de la participación ciudadana local. Un estudio comparado entre las ciudades de Madrid y Helsinki

Antonia González Salcedo

1. Marco teórico

El desarrollo de la democracia durante el siglo XX estuvo acompañado de una intensa discusión, iniciada al final de las dos guerras mundiales y continuada a lo largo del período de la guerra fría. Este debate se resolvió a favor de la deseabilidad de la democracia como forma de gobierno (Weber, 1999; Schmitt, 1986; Kelsen, 1929; Michels, 1949), pero a la vez, la propuesta que se tornó hegemónica¹ al final de las dos guerras mundiales implicó la restricción de las formas de participación y de soberanía ampliadas, a favor del consenso sobre el procedimiento electoral en la formación de los gobiernos (Schumpeter, 1968).

Sin embargo, el establecimiento de este modelo democrático representativo se realizó en el contexto del Estado-nación, el cual no ha permanecido inmutable. Se ha producido en las sociedades occidentales desarrolladas un proceso de modernización que ha transformado las estructuras demográficas, económicas, políticas y culturales, y que ha generado una mayor heterogeneidad y complejidad social en nuestras sociedades, provocando diferentes dificultades en el funcionamiento de las instituciones democráticas representativas que, a menudo, se han venido considerando como síntoma de crisis de dicha forma de gobierno.

Las crisis democráticas europeas de los años sesenta han sido el centro de un interesante debate entre diversos estudiosos (Rose, 1980; Crozier, Huntington y Watanuki, 1975), quienes subrayan que, a pesar de la diferente intensidad y características de las democracias europeas, lo que se observa como indicio de estas crisis es la explosión de necesidades, expectativas y demandas que se dirigen a los gobiernos por parte de los grupos y los individuos (Morlino, 1988).

Otra de las vertientes de esta crisis estaría relacionada con la faceta representativa de la democracia. En primer lugar, en las sociedades democráticas avanzadas es importante constatar la dificultad de concretar en cada coyuntura el interés general, ya que se ha producido una fragmentación de intereses y de organizaciones, provocando que haya muchos actores colectivos pero poco identificados (Nun, 2002). Por otro lado, la labor representativa de los gobiernos puede verse mermada por el hecho de que las decisiones de los gobiernos están cada vez más determinadas por las demandas que presentan grupos que defienden intereses sectoriales (Schmitter y Lehmbruch, 1979). Si la democracia nació de una concepción individualista de la sociedad, en los Estados democráticos los individuos han perdido opciones como actores participativos a favor de los grupos organizados.

Al margen de la crisis de las esferas de gobernabilidad y representatividad, existe otro ámbito que parece encontrarse en una situación difícil en la actualidad y que tiene que ver con la legitimidad y la efectividad del sistema político. La mayor parte de los estudios que se han realizado respecto a estos aspectos (Diamond, 1998; Nye ...[et al], 1997; Easton, 1965; Norris, 1999; Inglehart, 1998), al menos desde la década de los setenta, muestran que mientras crece el consenso básico sobre las virtudes de la democracia y su superioridad frente a otros sistemas de gobierno (legitimidad difusa), crece también el descontento sobre la eficacia de los procedimientos, los mecanismos y las instituciones establecidas para la representación de intereses y para dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos (legitimidad procedimental). Junto a estas actitudes, coexiste cierta insatisfacción, indiferencia o desconfianza de los ciudadanos respecto a las principales instituciones o actores de las democracias occidentales.

En este difícil contexto democrático, creciente y repetidamente se aboga por una renovación, o profundización democrática, que acabe con el malestar del que somos testigos desde hace unos años, en las instituciones fundamentales de la democracia. En concreto, la desafección ciudadana con los

partidos políticos y las instituciones públicas ha llevado a muchos autores a plantear que la revitalización de la democracia pasa por la creación de nuevos espacios donde sea efectiva la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (Barber, 1984; Pateman, 1970). La solución más repetida contra la crisis percibida de la democracia representativa es la participación ciudadana, y empezando en el ámbito más cercano al ciudadano, el gobierno local, que se proclama como el más propicio para la profundización democrática.

Un enfoque para el análisis de la participación: los retos de la participación

Una de las definiciones más consensuadas de Participación Ciudadana se refiere al proceso de incorporación activa de los ciudadanos al sistema político, y engloba el conjunto de acciones emprendidas con la pretensión de influir en la selección de gobernantes o en las decisiones políticas que estos toman (Verba, Schlozman y Brady, 1995). No obstante, las posibilidades reales de participación que ofrecen los sistemas democráticos en la actualidad se encontrarían supeditadas a un sistema de representación y delegación en las decisiones, en el cual deciden, en gran medida, los representantes integrados en las instituciones políticas.

Por tanto, sería particularmente significativa para la participación de los ciudadanos la actitud de los políticos municipales hacia este tipo de experiencias, ya que estos se encargan del diseño y de la implementación de las políticas locales. En este sentido, la existencia de una estrategia de promoción formal de la participación dependerá de forma determinante de la voluntad política del gobierno local, de su estilo de relación con la población, de los instrumentos normativos, informativos y de cooperación que haya creado (Borja, 2000; Lowndes, Pratchett y Stoker, 2006).

Entre los distintos factores que pueden determinar las estrategias participativas, se deben tener en cuenta los factores de carácter ideológico que fundamentan variadas respuestas respecto al desafío de la desafección y generan concepciones diferentes respecto al papel que debe desarrollar el ciudadano en ámbitos democráticos. Algunos de los estudios realizados respecto a esta cuestión (Vergé, 2007; Blanco y Font, 2005) han destacado que los partidos conservadores apoyan un modelo competitivo-elitista de la democracia, en el que los representantes deben conservar amplios grados de independencia, mientras que los partidos de izquierdas consideran fundamental la implicación activa del ciudadano en la toma de decisiones para mejorar la calidad del régimen democrático. En general, podría decirse que los partidos de izquierdas se muestran más comprometidos con la innovación democrática (Giddens, 1998).

La participación ciudadana en el ámbito local constituye, en el presente, un intento de regenerar el sistema, y forma parte del fenómeno de dinamismo participativo que se está haciendo patente en nuestra sociedad frente la apatía y el desinterés ciudadano. Se supone, en este sentido, que el nivel local es el ámbito adecuado para generar dinámicas de participación ciudadana por su identificación con las peculiaridades del territorio al que atiende, porque se considera que es lo suficientemente flexible para atender las demandas reales de la población, puesto que se cree que tiene más posibilidades de instaurar las condiciones para la inclusión de los individuos o de los colectivos interesados en las cuestiones públicas, y por último, por su conveniencia para construir capital social y contribuir a una toma de decisiones más eficiente (Subirats, 2002; Blanco y Gomá, 2002; Sánchez, 2002; Colino, 2002).

No obstante, aunque *a priori* parezca que el ámbito local es el más idóneo para el desarrollo de estos mecanismos de participación por los motivos aludidos, son muchos los desafíos a los que debe enfrentarse este nivel a la hora de implementar dinámicas participativas.

En concreto, durante el desarrollo de prácticas de participación, podemos establecer tres grupos de desafíos (Colino y Del Pino, 2003): los relacionados con las características del gobierno local, los derivados de la implantación de las experiencias participativas, y los resultantes de los comportamientos y actitudes de los propios actores.

En primer lugar, y dado que la promoción de la participación pública es una tarea que los ayuntamientos realizan de forma voluntaria, ésta se encuentra determinada, en gran medida, por su

situación financiera, la cual es deficitaria en la mayoría de gobiernos municipales, pero especialmente en países como España, Austria, Bélgica, Portugal y Grecia, países del sur de Europa o con estructuras federales, mientras que en el lado opuesto se encontrarían países nórdicos, como Dinamarca, Suecia o Finlandia, que disponen de mayores recursos para las entidades locales ² (FEMP, 2006).

Pero aparte de los problemas financieros, la participación en los gobiernos locales también puede encontrarse condicionada por las limitadas competencias locales y por la enorme influencia del resto de niveles de gobierno, de carácter incluso superior al Estado, sobre las decisiones locales. El nivel local se encuentra, a menudo, sobre-regulado por otras administraciones y desbordado por la delegación de tareas de otros niveles, en muchos casos, sin la financiación para cumplirlas.

Por otro lado, existe un segundo grupo de problemas a los que se debe hacer frente durante la implementación de las propias prácticas participativas. Se suelen señalar, en concreto, tres riesgos susceptibles de aparecer durante la instauración de los mecanismos de participación.

En primer lugar, podrían surgir complicaciones derivadas de la burocratización que caracteriza las experiencias desarrolladas a nivel local, las cuales se llevan a cabo a partir de metodologías altamente estandarizadas, provocando problemas de enlace con la realidad política y social. Por otra parte, la participación se suele someter a una reglamentación excesiva frenando cualquier indicio de espontaneidad en la participación ciudadana.

Otro de los riesgos que puede presentarse a la hora de implementar prácticas participativas estaría relacionado con la instrumentalización, es decir, con el hecho de que la participación se pueda convertir en un medio de los gobernantes locales de manipular a la ciudadanía para reforzar su poder frente al pleno, frente a la oposición o frente a su propio partido. Se trata de un problema que suele surgir ya que, fundamentalmente en el caso de España, la mayoría de las entidades asociativas son incapaces de generar sus propios recursos, lo que se traduce en una fuerte dependencia de las administraciones públicas, facilitando que la administración pueda utilizar las asociaciones, y limitando las posibilidades de que la participación se conciba como un espacio para la reivindicación y discusión.

Por último, existe el riesgo de frustración ciudadana que puede hacerse realidad si hay una falta de compensación entre los esfuerzos de los participantes para permanecer de forma activa en los mecanismos participativos, y los escasos resultados que estos producen (Smith y McDonough, 2001). Este fenómeno se produce con frecuencia, pues los procesos de participación en el ámbito local se conciben habitualmente como mecanismos de consulta, sin reconocer capacidad de influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones.

El tercero de los desafíos está relacionado con el comportamiento de los actores implicados en la participación, los cuales no se encuentran en un mismo nivel respecto a recursos y poder. Son, en concreto, los técnicos y políticos los que ostentan la capacidad decisoria respecto al modelo de participación que quieren implementar y, por lo tanto, los que definen la participación que desean tener y la dirección en la que desean avanzar. La administración tiene una importancia fundamental en el desarrollo de experiencias participativas, por tanto, sus actitudes y comportamientos hacia la participación determinarán las características y el desarrollo de ésta.

Atendiendo a las investigaciones realizadas por Klijn y Koppenjan (2000), la mayoría de los políticos locales no ven con simpatía las experiencias participativas por miedo a que recorten sus competencias representativas, o por la creencia de que las posibilidades de reelección están vinculadas a su visibilidad, y que los ciudadanos les identificarán con la solución de sus problemas cotidianos. Los técnicos, por su parte, consideran que la participación pone en tela de juicio la importancia del conocimiento experto y especializado.

Otra actitud muy habitual de los políticos hacia la participación es la percepción crítica sobre la capacidad de los ciudadanos para informarse, adoptar un punto de vista global, más allá de intereses particularistas, y atender criterios racionales para formar sus opiniones (Font, 2001; Navarro, 2002; Gadea, 2005; Niemenmaa, 2005). No se considera a los ciudadanos como actores competentes a nivel político, pues se percibe que carecen de habilidades y capacidades necesarias para tomar decisiones y

gestionar asuntos públicos.

Pero no solo los comportamientos de actores y técnicos suponen limitaciones a la participación; también es problemático el comportamiento de los ciudadanos hacia la participación, cuyo nivel de implicación en prácticas participativas es muy escaso. Los motivos de esta débil implicación ciudadana son muy variados: la excesiva burocratización de los procesos participativos, falta de conocimiento de oportunidades para participar, percepción de la falta de influencia real de los procesos de participación, imagen negativa de los políticos y funcionarios que se perciben como preocupados por intereses personales, o la creencia de que el gobierno local no puede solucionar los problemas (Colino, 2002).

Otra cuestión es que los ciudadanos dispuestos a participar son siempre los mismos, debido a que su información, interés y tiempo libre son diferentes (Parry, Moysen y Day, 1992; Kaase, 1992; Rosenstone y Hansen, 1993; Dalton, 1996). La participación de los ciudadanos es selectiva socialmente, predominando personas con estudios y profesiones superiores y los hombres de edad media entre 30 y 60 años, mientras que suelen estar débilmente representados los habitantes extranjeros, jóvenes, mujeres y los sectores con rentas más bajas.

Esta participación tan poco equilibrada se acentuaría más en modelos de participación que dan prioridad y sobrerrepresentación a los grupos organizados, que podrían no garantizar la representación de los distintos sectores sociales. Puede priorizarse por parte de los políticos la participación de unos grupos frente a otros por similitud ideológica, capacidad de movilización o de gestión (Aguar y Navarro, 2000), pero incluso pueden no ser representativos en relación con los propios grupos a los que representan, tanto porque las asociaciones encuentran dificultades para encontrar a gente preparada como por la insuficiente democracia interna que se produce dentro de estas entidades que, a veces, no tienen ningún tipo de comunicación o interacción con sus representados. Otro problema radica en la dificultad de garantizar la capacidad de representación en un contexto de bajas tasas de asociacionismo (Font, 2001).

2. Breve apunte metodológico

Este artículo muestra los principales hallazgos de un estudio comparado entre las ciudades de Madrid y Helsinki realizado con el fin de analizar un fenómeno singular: la participación ciudadana local de tipo institucional. Se entiende que las prácticas institucionales de participación son aquellas en las que la administración desempeña un papel relevante, bien porque la administración decide desarrollar una iniciativa, o bien porque adopta una posición de liderazgo en prácticas participativas de origen no institucional (Casquette, 1998).

Pero más allá de la descripción de los canales participativos iniciados en estas ciudades por parte de sus ayuntamientos, se pretende mostrar cuáles son los principales problemas que plantea el desarrollo de las prácticas participativas en el contexto local, y que pueden estar vinculados con las propias características del gobierno local, con el propio modelo de participación desarrollado o con las actitudes de los ciudadanos hacia la participación.

Por ello, y dado que lo que se pretende analizar aquí es la dinámica que adopta dicha participación y los desafíos que presenta, importa estudiar los casos donde hay preocupación por el fomento de la participación a raíz de la extensión en la ciudadanía de importantes sentimientos de apatía y desconfianza.

Una de las similitudes fundamentales entre Madrid y Helsinki es que ambas ciudades comparten bajos niveles de participación de los ciudadanos en las formas de implicación más tradicionales, como la pertenencia a los partidos políticos y el voto³, aspecto especialmente llamativo en el caso de la ciudad finlandesa, ubicada en el entorno de países escandinavos caracterizados por altos niveles de implicación ciudadana. Este fenómeno ha provocado en las ciudades objeto de estudio una creciente preocupación por incentivar la proximidad, la implicación de los ciudadanos en los cauces de participación formales, facilitados por las instituciones, y revitalizar así una democracia representativa que podría encontrarse en crisis.

Para ello, ambas ciudades están llevando a cabo labores de promoción de la participación ciudadana, creando formas participativas organizadas y estables⁴, como es el caso de Madrid, o menos estructuradas, a partir de diferentes proyectos, sobre todo en materia de urbanismo y medio ambiente, como es el caso de Helsinki. ¿Contribuirán las prácticas participativas desarrolladas en estas ciudades a la reducción de los sentimientos de desafección presentes entre sus ciudadanos?

Para analizar de qué forma se está desarrollando la participación en las ciudades de referencia y los problemas que presenta, se realiza, en primer lugar, un análisis de fuentes secundarias, como archivos documentales institucionales, periódicos, bibliografía específica y datos estadísticos; dichas fuentes permiten establecer un mapa de la oferta participativa institucional en cada una de las ciudades.

En segundo lugar, para conocer las dificultades que plantea el desarrollo de prácticas participativas en estas ciudades se ha recurrido a fuentes primarias, que consisten en entrevistas a representantes políticos y a empleados y funcionarios públicos implicados en el desarrollo de la participación ciudadana en sus respectivas ciudades.

La técnica utilizada para recabar las opiniones de los políticos y empleados públicos ha sido la entrevista semiestructurada, en la cual el entrevistador dispone de un guión que recoge los temas que debe tratar a lo largo de la entrevista; sin embargo, el orden en el que se abordan los temas y el modo de formular las preguntas dependen de la libre decisión y valoración del entrevistador, según se crea oportuno o conveniente⁵.

El guión de la entrevista incluía las siguientes cuestiones: percepciones sobre la situación de la participación ciudadana en su ciudad; el papel desempeñado en el entramado participativo; los problemas planteados durante el desarrollo de prácticas participativas; y el futuro de las experiencias participativas en su ciudad.

En total se han realizado 40 entrevistas en profundidad, 20 a políticos representantes de los principales partidos en los ayuntamientos de Madrid y Helsinki, y 20 a técnicos (funcionarios / no funcionarios) de estas ciudades. Todos ellos se encontraban vinculados en el momento de la realización de las entrevistas (verano-otoño 2008) con el desarrollo de prácticas participativas en sus ciudades.

Tabla 1
Entrevistas realizadas

Helsinki	
Muestra políticos	Muestra técnicos y empleados públicos
4 Concejales Coalición Nacional. 4 Concejales Socialdemócratas. 2 Concejales de la Liga Verde.	3 Coordinadores de participación concejalía de Planificación. Coordinador de participación concejalía Personas Mayores. 2 Expertos en participación y nuevas tecnologías. Investigador sobre urbanismo. Jefe del gabinete de comunicación. Director del Proyecto Participativo “Voz de la Juventud”. Director del Proyecto Agenda 21.
Madrid	
Muestra políticos	Muestra técnicos y empleados públicos
4 Concejales Partido Popular. 4 Concejales Partido Socialista. 2 Concejales de Izquierda Unida.	Director General de Participación Ciudadana. Subdirector del Área de Participación Ciudadana. Jefe de Departamento Agenda 21. Adjunto de Departamento Agenda 21. Jefe de Servicio Fomento del Asociacionismo. Adjunto de Servicio Fomento del Asociacionismo. Jefe de Servicio de gestión presupuestaria participada. 3 Expertos contratados para la elaboración de Agenda 21.

Fuente: elaboración propia.

3. El modelo participativo de la ciudad de Madrid

3.1 Canales para la participación

En primer lugar, los ciudadanos de Madrid pueden participar de forma indirecta en su ciudad a través de la selección de sus representantes en los comicios municipales, los cuales se encuentran regulados en el título III de la LOREG⁶.

En relación con los resultados de las elecciones, el Partido Popular (PP) ha conseguido mayoría de votos en todos los comicios en los que ha participado en Madrid, obteniendo en 2007 sus mejores resultados (34 concejales). El Partido Socialista Obrero Español (PSOE), por su parte, logró la victoria en las elecciones de 1983 y 1987⁷; desde entonces se ha mantenido con una representación cercana a los 20 concejales en las últimas elecciones celebradas. En el año 2007, no obstante, no superó la cifra de 18 representantes. Finalmente, Izquierda Unida (IU) ha permanecido, desde su aparición en las elecciones de 1987, como el tercer partido con representación de la ciudad⁸; en ningún caso ha superado los nueve concejales, y en los últimos comicios municipales solo ha logrado cinco representantes.

El índice de participación se ha mantenido oscilante entre el 59% y el 70%; las elecciones menos participativas tuvieron lugar en 1991 (59%), mientras que las elecciones con mayor nivel de votantes se celebraron en la convocatoria siguiente, en 1995 (71%). Las últimas elecciones han mostrado un nivel muy moderado de participación: solo el 65% de los madrileños han decidido ir a las urnas en los comicios municipales de 2007.

Al margen de la participación electoral existen otras formas de participación en Madrid implementadas por el mismo gobierno de la ciudad. Se profundiza en estos mecanismos participativos para establecer un mapa aproximado de los que se están desarrollando en Madrid.

La participación ciudadana en esta capital se encuadra dentro del Reglamento de Participación Ciudadana aprobado en 2004⁹, con el cual se pretende construir un marco jurídico que permita una participación efectiva de los ciudadanos y la ampliación de una cultura para la participación ciudadana que amplíe la visión y la intervención de la ciudadanía, fortaleciendo así su poder en el sistema democrático.

Este Reglamento de Participación Ciudadana estructura el modelo participativo de la ciudad de Madrid a partir de tres órganos: Consejos territoriales de los distritos, Consejos sectoriales y el Consejo director de la ciudad.

Para el desarrollo de las prácticas participativas, fundamentadas en el Reglamento, se creó en Madrid, en noviembre de 2004, un Área delegada de Participación Ciudadana dentro del Área de Economía y Empleo. Para el funcionamiento de esta Área se recoge dentro de los presupuestos del Ayuntamiento de Madrid, para el año 2009, una partida de gastos que asciende a € 4.260.438, que en relación con el presupuesto total de la ciudad (€ 5.505.687.681) supone un 0,80%.

Al margen de la participación en órganos permanentes, se han llevado a cabo en Madrid otros procesos participativos, como las consultas ciudadanas o encuestas de opinión. A través de estos instrumentos directos de participación, los vecinos pueden dar voz a sus intereses en la formulación y propuesta de políticas municipales: equipamientos y servicios municipales, planes de acción de los distritos, etc.

La media de participación en estas consultas ha sido aproximadamente del 2,6% de los ciudadanos censados en los distritos, siendo Barajas el distrito en el que la consulta fue más participativa, logrando que aproximadamente un 6% de sus ciudadanos mostraran su opinión a partir de este mecanismo¹⁰.

Por otro lado, la participación de los ciudadanos madrileños también ha estado presente en los procesos de Agenda 21¹¹. En cada uno de los distritos se ha constituido una Comisión Permanente de Agenda 21, compuesta por ocho miembros del Consejo Territorial, cuyo cometido es, a partir del apoyo técnico de la Dirección General de Sostenibilidad, la elaboración y seguimiento del Plan de Acción.

Como resultado de los trabajos de la Comisión se ha elaborado un documento base que se ha sometido a consulta pública en cada uno de los distritos. Los cuestionarios han estado disponibles en la Junta y en otros equipamientos municipales del Distrito y en la página web de Agenda 21, desde la cual se ha podido rellenar el cuestionario por vía electrónica.

No obstante, los niveles de participación en estas consultas han sido muy bajos oscilando entre el 0,2% y el 1,2% de la población de los distritos, siendo Fuencarral el distrito menos participativo, y el más participativo, Barajas.

En relación con las prácticas participativas desarrolladas en Madrid, a partir del Ayuntamiento de la ciudad, es también importante hacer referencia a los Planes Especiales de Inversión. Ellos son programas de intervención territorial que, desde la participación activa de los ciudadanos en todas las fases del proceso, tienen por objeto desarrollar actuaciones (dotaciones, equipamientos, infraestructuras, programas sociales, etc.) en aquellos distritos que las precisen, con los objetivos de alcanzar la convergencia y la cohesión territorial y social de la ciudad.

3.2 Los retos de la participación ciudadana en Madrid: percepciones de los políticos y técnicos locales

Problemas estructurales

Entre los políticos entrevistados en la ciudad de Madrid existe una preocupación evidente por la excesiva carga de trabajo y horas extraordinarias que les ha supuesto la implementación de prácticas participativas en su ciudad. La propia asistencia a los Consejos Territoriales implica un importante incremento en el volumen de trabajo de los políticos que, en su opinión, no se ve recompensado ni muchas veces reconocido.

Desde su punto de vista, la participación se integra como una nueva función de los políticos que deben añadir a una agenda que ya está completa de antemano.

Pero al margen de los problemas de sobrecarga de trabajo, los políticos pertenecientes al Partido Socialista e Izquierda Unida, así como los técnicos contratados por el Ayuntamiento de Madrid para apoyar el desarrollo de prácticas participativas de manera eventual¹², han considerado relevantes las dificultades financieras que atraviesan las experiencias de participación ciudadana, las cuales se llevan a cabo de forma muy limitada en tiempo, y con recursos humanos y económicos insuficientes.

De igual forma, este mismo grupo, compuesto por políticos de los partidos en la oposición y por los que se han denominado técnicos “ajenos”, ha expresado que la participación puede encontrarse condicionada por las limitadas competencias de las administraciones locales. Pero desde su punto de vista, una limitación fundamental para la participación de los ciudadanos no radicaría solamente en las reducidas competencias del ayuntamiento frente al resto de los niveles de gobierno, sino en las escasas competencias de las juntas municipales que, como recoge el Reglamento, deberían ser el instrumento idóneo para la participación vecinal. Esta falta de competencias impediría que las propuestas que surgen a partir de los mecanismos de participación puedan hacerse realidad: *“La falta de competencias de las juntas municipales provoca que las propuestas que emanan de los Consejos Territoriales, fruto de las opiniones ciudadanas, no puedan llevarse a cabo de forma directa, sino que deben aprobarse en el pleno donde quedan a la merced del partido que gobierna”* (entrevistado 3. Partido Socialista / Hombre).

Ante esta situación, reivindican una mayor descentralización de las juntas, incrementando sus cotas competenciales y sus recursos financieros para de esta forma desarrollar proyectos e iniciativas que realmente preocupan a los habitantes de los barrios de Madrid.

Reglamentación de la participación

En el caso de Madrid, la participación en el ámbito local se ha iniciado con la redacción de un reglamento en el que se detallan las técnicas de participación, estableciendo, por tanto, las formas en

que los ciudadanos pueden hacer llegar su voz a las autoridades. No obstante, parece que el hecho de que la participación deba ceñirse a lo establecido en el reglamento supone un importante problema para los ciudadanos, según han manifestado los representantes del grupo popular y los técnicos del Área de participación del Ayuntamiento¹³: *“Los ciudadanos quieren saltarse formalidades y no se ciñen al reglamento, hay un número concreto de propuestas a presentar y hay que solicitar la intervención con antelación. Hay un cauce regulado que está hecho para ser cumplido”* (entrevistado 4. Partido Popular / Hombre).

Desde este punto de vista, puede parecer que el problema viene provocado por los ciudadanos que no se adaptan al procedimiento establecido, sin embargo, los representantes del PSOE e IU, así como los técnicos “ajenos”, consideran que la causa de esta problemática no radica en unos ciudadanos a quienes les cuesta adaptarse a las normas, sino en el excesivo “encorsetamiento” formal de la participación, que frena los deseos de participación de los ciudadanos y elimina cualquier oportunidad de participación espontánea por parte de la ciudadanía.

Instrumentalización y concepción de la participación como un espacio no reivindicativo

Otro de los problemas que pueden surgir durante la implementación de las experiencias de participación, es que éstas se pueden convertir en un medio que los gobernantes locales usan para manipular a la ciudadanía. Este fenómeno puede producirse si las asociaciones, principales actores de los órganos de la participación en Madrid, dependen de la financiación pública para llevar a cabo sus actividades e incluso para poder seguir existiendo.

Se trata de una cuestión destacada por los entrevistados de IU y por los técnicos “ajenos”, que consideran que el riesgo de manipulación es palpable en el caso de Madrid. Desde su punto de vista, las asociaciones se utilizarían de manera instrumental en beneficio del partido que está en el gobierno, ya que para poder acceder a subvenciones deben apoyar las decisiones del partido mayoritario, si no, pueden correr el riesgo de quedarse fuera de la red de recursos y servicios establecidos para las asociaciones.

De igual forma, los políticos de IU y los técnicos “ajenos” al Ayuntamiento han destacado el riesgo de que la situación dependiente de las asociaciones respecto a la administración limite las posibilidades de convertir la participación en un espacio para la reivindicación y la discusión. La participación basada en la dependencia parece estar limitando la dimensión política de las entidades; se estaría desvaneciendo su papel reivindicativo ante la existencia de una autocensura respecto a las reivindicaciones que puedan incomodar a la administración por miedo a perder acceso a recursos.

Consideran, a su vez, que la escasa independencia de las entidades puede promover una serie de prácticas en las que los propios participantes no responden a sus intereses, ni promueven sus valores originarios, sino que funcionan para responder a las demandas de la administración financiadora, viéndose amenazada su identidad y su capacidad innovadora.

Una de sus apuestas para incrementar el protagonismo y el rol reivindicativo de las asociaciones durante la participación consiste en la limitación de la presencia de los partidos políticos en los Consejos territoriales, así como la elección directa por los vecinos y vecinas de los concejales o concejalas presidentes de los mismos, auténticos líderes del entramado participativo, y elegidos por los partidos políticos en la actualidad.

Falta de capacidad del ciudadano para participar

Respecto a la capacidad de los ciudadanos para implicarse en mecanismos de participación, todos los entrevistados, sin excepción, han considerado que los ciudadanos carecen de habilidades y capacidades necesarias para decidir asuntos públicos. En primer lugar, por su falta de interés sobre cuestiones políticas, lo que les impide disfrutar de información suficiente para poder presentar propuestas razonablemente pensadas y, en segundo lugar, porque son muy individualistas, incapaces de decidir teniendo en cuenta el interés común y dejando a un lado intereses particulares.

Este temor justifica, según los representantes del partido en el gobierno y los técnicos funcionarios del Ayuntamiento, que la participación se mantenga en niveles de consulta, porque no consideran adecuado avanzar hacia formas de participación que permitan la implicación activa de unos ciudadanos no capacitados. Desde su punto de vista, los ciudadanos no son considerados como actores políticos válidos por el excesivo egoísmo que guía sus pretensiones: *“Los ciudadanos esperan que se resuelvan sus problemas puntuales; que se pueda aparcar de forma gratuita en su calle, que les cierren el local de abajo, pero no tienen un concepto global de necesidades de la ciudad, solo les preocupan las cosas próximas”* (entrevistado 11. Mujer).

La falta de capacidad y habilidades de los ciudadanos para participar también es destacada por los técnicos “ajenos” y por los representantes de IU y el PSOE, pero no consideran que a raíz de este problema se deba limitar la participación ciudadana a niveles de consulta. A este grupo de entrevistados les parece adecuado avanzar hacia la implementación de procesos de participación de carácter co-decisionarios, aunque haya que superar, poco a poco, las deficiencias culturales y educativas que existen en la población, a partir de estrategias educativas adecuadas que fomenten el deseo del bien común entre los ciudadanos.

Escasa participación

Desde otro punto de vista, teniendo en cuenta el comportamiento de los ciudadanos, el principal problema que se plantea es el escaso grado de compromiso de los vecinos en los mecanismos participativos, tanto de ciudadanos a título individual como de grupos organizados, considerados como los auténticos interlocutores en las prácticas de participación¹⁴.

Pero las causas que podrían explicar el déficit participativo de los ciudadanos son muy diferentes entre los entrevistados. Para los representantes del Partido Popular y los técnicos del Ayuntamiento, los ciudadanos no participan porque no quieren, porque no les interesan las cuestiones públicas, porque no tienen tiempo, o porque no tienen costumbre. Sin embargo, los concejales del PSOE e IU y los técnicos “ajenos” superan la perspectiva del comportamiento ciudadano (aunque también citan problemas relacionados con la falta de tiempo e interés), y consideran que la razón básica para explicar los bajos niveles de participación proviene de las limitaciones del modelo participativo, de carácter meramente consultivo y con escasos niveles de compromiso de los representantes respecto a las propuestas ciudadanas.

Este modelo de participación generaría sentimientos de frustración entre los ciudadanos ante los escasos resultados visibles de sus aportaciones en las experiencias participativas. Además, la frustración que puede surgir si las opiniones de los ciudadanos no se ven reflejadas en la toma de decisiones final, puede provocar que los ciudadanos no se sientan motivados para implicarse en este tipo de procesos.

Si las prácticas participativas, que conllevan significativos esfuerzos para los ciudadanos, no tienen reflejo en las actuaciones posteriores, se produciría una importante falta de credibilidad de los vecinos hacia los órganos de participación, haciéndose cada vez más comunes los sentimientos de desencanto y desinterés hacia las posibilidades participativas que ofrece la administración: *“Si los ciudadanos son considerados como meros receptores de información, si son llamados a consulta no para tenerlos en cuenta y para implicarlos en la toma de decisiones, sino solo para cumplir un trámite, los ciudadanos dejarán de participar. Es lo que está sucediendo en la actualidad, que multitud de asociaciones están abandonando la participación en los Consejos porque no ven sus esfuerzos compensados”* (entrevistado 3. Partido Socialista / Hombre).

Para disminuir los niveles de frustración y el escaso involucramiento ciudadano en los procesos participativos, los técnicos “ajenos” consideran fundamental el ejercicio de devolución de resultados después de la realización de propuestas, en el cual la administración establezca el tipo de medidas que llevarán a cabo a mediano/largo plazo y cuáles son las motivaciones para implementar o no sus propuestas.

Por otro lado, los representantes de IU y los técnicos “ajenos” han afirmado que existe falta de información a la ciudadanía con respecto a la puesta en marcha de los consejos, el funcionamiento de los mismos, sus normas y posibilidades de participación. En su opinión, las reuniones del Consejo Territorial deberían ser abiertas a todos los vecinos y divulgadas ampliamente a través de los medios de comunicación.

Desigualdad

La mayor parte de los estudios empíricos realizados sobre la participación política subrayan la existencia de una serie de variables socioeconómicas que pueden influir en la capacidad de los individuos para acceder a la información necesaria, y para disfrutar de las habilidades mínimas requeridas para participar en los asuntos públicos. En este caso se percibe una importante influencia de este tipo de variables.

En relación con el comportamiento de los ciudadanos ante la participación, todos los entrevistados han destacado que los que participan son siempre los mismos, generalmente hombres de mediana edad, con estudios superiores y con un nivel medio-alto de renta, mientras que suelen encontrarse infrarrepresentados jóvenes, desempleados y emigrantes. Además, la mayoría de los participantes representan a asociaciones, tal y como pretende el modelo participativo recogido en el Reglamento, el cual potencia la participación de los grupos organizados en los órganos permanentes de participación.

Se han concebido las asociaciones como interlocutores válidos de intereses, necesidades y demandas de la población, a la vez que el ciudadano directo desempeña un papel muy secundario en la labor participativa.

Ante esta situación, como han afirmado varios representantes del PSOE e IU, así como los técnicos “ajenos”, el ciudadano individual queda totalmente marginado, teniendo que implicarse en asociaciones si desea formar parte de los órganos de participación; este carácter definitorio del sistema participativo es considerado uno de los principales defectos de éste y un desafío que debe ser superado: *“El modelo de participación de la ciudad de Madrid se encauza a partir de los grupos organizados en detrimento del ciudadano individual, que solo podrá formar parte del Consejo Territorial, el órgano de participación por excelencia, si es elegido a través de un sorteo. No puede ser que un ciudadano motivado en participar no pueda hacerlo si no es través de una asociación”* (entrevistado 6. Partido Socialista / Mujer).

Sin embargo, para los entrevistados del Partido Popular y los funcionarios del Ayuntamiento, la participación de las organizaciones les parece la forma más idónea de recabar la participación ciudadana, ya que consideran que las asociaciones se encuentran mejor capacitadas para implicarse en mecanismos de participación: *“Tampoco es necesario que participen todos los ciudadanos, para eso están las asociaciones que están más organizadas y más acostumbradas a trabajar con políticos”* (entrevistado 4. Partido Popular / Hombre). *“Es mejor trabajar con las asociaciones que ya saben lo que hay, cómo va el proceso, y se puede tratar con ellas”* (entrevistado 5. Partido Popular / Hombre).

Representatividad

El modelo de participación mediatizado por las asociaciones dotaría al sistema de mayor representatividad, ya que ofrece oportunidades para que sectores con menos ingresos o personas con menor capacidad puedan incidir en los procesos de toma de decisiones. Pero parece que esta pretensión se encuentra frustrada, según los entrevistados de IU, por la propia selección de las asociaciones participantes por parte de los políticos que lideran los procesos participativos, en este caso del Partido Popular, y que privilegian la participación de asociaciones más afines ideológicamente y con más capacidad para recoger y distribuir información y recursos.

Dada la primacía de grupos organizados frente a individuos y la diferencia de oportunidades de

participación entre los propios grupos, el modelo de participación de base asociativa muestra importantes limitaciones en cuestiones de representatividad.

“Hay asociaciones, muchas de ellas de vecinos, que pertenecen a los Consejos territoriales y se quejan de que los presidentes de los diferentes consejos, concejales del PP, no los invitan a las reuniones. Ya es casualidad que siempre se les olviden los mismos...” (entrevistado 7. Izquierda Unida / Mujer).

Los entrevistados del grupo popular, por su parte, también detectan problemas de representatividad en el modelo, pero consideran que las culpables serían las propias asociaciones que no tendrían respaldo de los grupos sociales a los que dicen representar, ni se preocuparían de informarlos sobre las medidas que se deciden implementar en los procesos de participación: *“Se nota que muchas asociaciones que se llaman representativas no tienen a nadie detrás, porque al llevar a cabo una decisión que la asociación ha aceptado, los vecinos se nos echan encima”* (entrevistado 9. Partido Popular / Mujer).

Parece ser que es habitual en la ciudad de Madrid encontrar asociaciones que no prevén ningún tipo de espacio de comunicación ni interacción entre los supuestos representantes y los miembros de la organización, con lo cual los participantes adquieren plena autonomía respecto al grupo social al que pretenden representar, careciendo de su capacidad representativa para participar en los Consejos territoriales.

4. El modelo participativo de la ciudad de Helsinki

4.1 Canales para la participación

En primer lugar, los ciudadanos de Helsinki pueden influir en la toma de decisiones de su ciudad a través del voto. Sus concejales son elegidos en elecciones directas y proporcionales celebradas cada cuatro años, según las directrices establecidas en el Acta de Gobierno Local (1995/365).

En Helsinki, el partido conservador Coalición Nacional ha sido el partido más importante en las elecciones locales, siendo los socialdemócratas el segundo partido. Pero en el año 2000, la Liga Verde, que obtiene en Helsinki los mejores resultados nacionales, ganó la posición del segundo partido más votado, hecho que volvió a repetirse en las últimas elecciones locales celebradas en octubre de 2008. En la actualidad, estos tres grandes partidos disfrutan del 75% de los escaños locales.

Respecto al nivel de participación en las elecciones municipales de Helsinki, éste se mantuvo en proporciones particularmente altas durante las elecciones de la década de 1970, con una participación superior al 70% de ciudadanos; no obstante, esta cifra ha decrecido progresivamente durante los ochenta y ha seguido descendiendo en las últimas elecciones cuando apenas se ha logrado una participación del 57%. Aunque las elecciones municipales son poco participativas en todo el país, Helsinki es la ciudad con un mayor nivel de abstención (Bäcklund, 2007).

Además de elegir a sus representantes en las elecciones municipales, los ciudadanos de Helsinki pueden participar en la toma de decisiones de diferentes formas. Se profundiza en las oportunidades de participación que les ofrecen sus propios gobernantes y que vienen recogidas en el Acta de Gobierno Local (1995). En primer lugar, los ciudadanos de Helsinki tienen el derecho de presentar iniciativas a las autoridades municipales en materias relacionadas con el ámbito de su competencia; pueden participar en Discusiones Públicas, en las que interactúan decisores públicos y ciudadanos; desde el gobierno de Helsinki, también se organizan “Escuchas Públicas” para saber las opiniones de los ciudadanos, ONG y otros grupos cívicos antes de tomar una decisión; de igual manera, se pueden contactar de forma directa con sus representantes a través de su e-mail o incluso su teléfono.

En Helsinki no existe ninguna concejalía o área encargada de organizar la participación, como sucede en el caso de Madrid, por lo que los distintos comités que componen la estructura orgánica del Ayuntamiento llevan a cabo sus propias experiencias participativas, aunque son los comités de Planificación, Medio Ambiente y Juventud los que han desarrollado, hasta el momento, los proyectos

de participación más importantes de la ciudad. No obstante, se trata de proyectos llevados a cabo a partir del presupuesto dedicado a otras áreas, ya que no hay ninguna partida presupuestaria asignada a personal dedicado a la participación o a tareas de esta índole. En Helsinki tampoco se ha elaborado un reglamento que sirva de normativa de referencia a tener en cuenta a la hora de canalizar la participación de los ciudadanos (Niemenmaa, 2005; Pekola-Sjöblom y Sjöblom, 2004).

El Comité de Planificación regula las construcciones que se llevan a cabo en la ciudad, pero también es de su cometido el transporte público y el tráfico. Existe un Plan Local de Urbanización para toda la ciudad, a llevar a cabo en un período de diez años, que incluye pequeños planes para nuevas zonas de la ciudad o áreas que necesitan ser renovadas; en estos planes a menor escala se utilizan varios mecanismos para recabar la opinión de los ciudadanos.

En la recogida de propuestas ciudadanas desempeña un papel fundamental el espacio físico de encuentro del Comité de Planificación, la oficina Laituri, que cuenta también con una página web. A través de este espacio los ciudadanos pueden informarse sobre los proyectos que van a implementarse en diferentes áreas¹⁵, y pueden dar su opinión al respecto en los mostradores, a partir de los cuestionarios de recogida de opiniones ciudadanas, o pueden hacerlo de igual forma en la página web (www.laituri.net).

A pesar de que son elevadas las visitas a la oficina, unas 15.000 en 2008, no son muchas las propuestas que se realizan a los Planes de Urbanización: en ningún caso se han recibido más de 200 aportaciones; generalmente proceden de personas residentes en los distritos susceptibles de ser reformados. A través de este procedimiento de consulta, los ciudadanos pueden solicitar la construcción de más viviendas, de más equipamientos deportivos, de guarderías, mejores mantenimientos de zonas verdes, etc.

En la última consulta realizada sobre el futuro del distrito de Tuomarinkylan, en octubre de 2009, se han recibido 74 propuestas, lo que supondría aproximadamente un 7% de la población del distrito, que apenas posee 1.000 habitantes.

Por otro lado, al margen de la participación en Laituri, los coordinadores de participación del Comité, antes y durante el diseño de un plan urbano, celebran “Discusiones Públicas” a las que son invitadas todas las personas que puedan encontrarse interesadas. En estas reuniones públicas, a las que asisten los ciudadanos y los coordinadores de participación del área, se discute sobre cualquier tema que preocupe a los ciudadanos. Las convocatorias a los eventos de Discusión Pública se realizan a través del periódico del barrio y otros medios locales; aunque la participación de los ciudadanos en estas discusiones no suele ser muy amplia, acuden aproximadamente entre 50 y 80 personas.

Por otra parte, desde el Departamento de Medio Ambiente se ha desarrollado una de las experiencias participativas más importantes de la ciudad, la Agenda 21 Local de Helsinki. El Plan de Acción Sostenible fue aprobado por el Consejo de la Ciudad en junio de 2002, y durante todo el proceso de elaboración se logró la participación de unos 4.000 vecinos. El Plan de Acción Medioambiental se ha visto continuado a través del Nuevo Programa Medioambiental de Ecología Sostenible, aprobado por el Consejo de la Ciudad en mayo de 2005.

Otro de los importantes proyectos de participación llevado a cabo en Helsinki es la “*Voz de la Juventud*”, organizado por el Comité de Juventud en colaboración con el Comité de Educación. El principal objetivo de este proyecto es que se escuchen las necesidades de los niños y los jóvenes; para ello se han desarrollado cuatro estructuras fundamentales para la participación: las Juntas de Estudiantes, los Encuentros con el Alcalde, los Centros Juveniles y los Foros Abiertos¹⁶.

Como indica su nombre, los Foros Abiertos se abren a todos los jóvenes entre 13 y 17 años; es preciso registrarse previamente, trámite que suele realizarse a partir de los centros educativos o juveniles, y la asistencia a los foros va acompañada de una importante labor de preparación y análisis posterior sobre lo acontecido en los foros. En 2008 fueron 320 los jóvenes participantes (Autio, 2007).

El objetivo último de estos foros es que sus conclusiones tengan relevancia e impacto en la vida de los jóvenes de Helsinki, por eso los textos y propuestas de estas reuniones se envían a los comités de

Educación y Juventud y al Consejo de la Ciudad.

Al margen de los proyectos desarrollados en las áreas de Planificación, Medio Ambiente y Juventud, existe una experiencia participativa en Helsinki en la que están presentes varios departamentos: el Proyecto “Vecindario de Helsinki” (*Helsingin Lahioprojekti*), creado por la Junta Ejecutiva para prevenir las diferencias entre los barrios de Helsinki. Es un proyecto en el que colaboran varios comités de la ciudad: Planificación, Asuntos Económicos, Asuntos Públicos, Construcciones y Servicios Sociales. Las metas del proyecto para el período 2005-2007 consistieron en mejorar la imagen de las zonas más deterioradas de los barrios; mejorar la calidad medioambiental; mejorar la seguridad; y, por supuesto, incrementar la implicación de los ciudadanos, considerada como un recurso fundamental para el desarrollo de sus comunidades (Bäcklund y Schuman, 2005). En uno de los barrios que formaban parte del proyecto, Kontula, se ha establecido un centro como lugar de encuentro para los vecinos, en el que durante los años 2005-2007 se realizaron 90 encuentros de vecinos en el entorno del proyecto, y 80 encuentros de vecinos y autoridades.

4.2 Los retos de la participación ciudadana en Helsinki: percepciones de los políticos y técnicos locales

Problemas estructurales

De forma unánime, los entrevistados de Helsinki han hecho referencia a las dificultades financieras y de personal que pueden atravesar las corporaciones locales para implementar políticas de participación. A pesar de que los municipios de los países nórdicos disponen de mayor capacidad de actuación que los de otros países de la Unión Europea como España, las personas implicadas en las dinámicas participativas de esta ciudad reconocen un déficit presupuestario muy importante para el desarrollo de proyectos participativos, que normalmente suelen llevarse a cabo con presupuesto destinado a otras partidas como urbanismo y educación. No existe una partida concreta para la realización de experiencias participativas, por lo que este tipo de procesos adquiere un carácter secundario dentro de proyectos desarrollados en otros ámbitos de atención municipal.

Respecto al personal encargado de desarrollar proyectos participativos, existen muy pocos puestos dedicados en exclusiva a estas funciones, y los políticos y técnicos reconocen estar muy ocupados en otras cuestiones, por lo que apenas pueden dedicar tiempo a los proyectos de participación.

Pero al margen de las problemas financieros y de personal que atraviesan las estructuras locales, los políticos y técnicos de esta ciudad han reconocido que la participación a nivel local se encuentra condicionada por las limitadas competencias locales, y por la enorme influencia del resto de los niveles de gobierno, estatal y supraestatal, en sus decisiones. En el caso de Helsinki, los entrevistados se quejan, sobre todo, de la enorme influencia de la Unión Europea en la vida de su ciudad, limitando las decisiones de los gobernantes locales y las propias posibilidades ciudadanas de ejercer influencia.

Los representantes políticos y los técnicos del ayuntamiento consideran que la pertenencia a la Unión Europea ha reducido la capacidad de influir sobre las políticas de sus comunidades, dependiendo gran parte de las decisiones que pueden condicionar la vida de sus ciudadanos de las opiniones de políticos de otros países. En su parecer, la faceta representativa de la democracia podría encontrarse dañada durante los procesos de integración, contribuyendo a incrementarse la distancia que separa a gobernantes y gobernados.

Falta de reglamentación de la participación

En el caso de Helsinki, y especialmente desde el punto de vista de los técnicos implicados en procesos participativos, uno de los principales obstáculos para la participación ciudadana en Helsinki procede de la inexistencia de una estrategia participativa transversal que alcance a todas las áreas de gobierno: “*En un proyecto participativo para jóvenes, es muy difícil no tocar temas de salud o transporte y, sin*

embargo, no podemos entrar en estos temas sin desarrollar acuerdos previos con los comités correspondientes, y los acuerdos son difíciles de alcanzar porque los comités son muy independientes” (entrevistado 31. Mujer).

Por tanto, aunque en Helsinki no exista un reglamento que pueda reducir la espontaneidad de los ciudadanos a la hora de participar, como en el caso de Madrid, el sistema participativo existente, carente de estructuras permanentes para la participación, imposibilita, según los técnicos de la ciudad, el desarrollo de una auténtica estrategia participativa a todos los niveles, incentivando la arbitrariedad y la dependencia de los procesos participativos de la voluntad de la administración.

Los técnicos entrevistados reclaman estructuras permanentes de participación para desarrollar una auténtica cultura y hábito de participación entre los ciudadanos. Consideran positivos los foros y escuchas como eventos puntuales en la participación, pero dentro de procesos más amplios y estables.

En Helsinki, la participación no se desarrolla a partir de un reglamento que recoge los procedimientos de intervención ciudadana, pero el hecho de que no exista un procedimiento estandarizado no evita que surjan problemas de falta de flexibilidad y cercanía al ciudadano.

Concepción de la participación como un espacio no reivindicativo

En Helsinki, los procesos de participación que emanan del Ayuntamiento son mayoritariamente iniciados por los gobernantes, por lo que los ciudadanos son claramente guiados por las autoridades locales durante la participación. En las escuchas o en los foros de participación son los políticos los que predeterminan las materias y los servicios sobre los que se puede opinar. Pero parece que los políticos no solo deciden el contenido de la participación, sino también la forma en la que se debe participar, adoptando actitudes conciliadoras y no conflictivas. Se trata de un hecho criticado ampliamente por los representantes del partido de los Verdes y por los técnicos implicados en prácticas de participación en Helsinki: *“Se espera que el tono en la participación sea agradable y educado, disminuyendo la posibilidad de que los ciudadanos puedan utilizar las prácticas de participación para contestar y desafiar relaciones de dominación. En ningún caso se contempla la participación como ámbito para la reivindicación”* (entrevistado 33. Hombre).

Este tipo de participación, excesivamente guiada y estructurada por parte de la administración, puede dar lugar a la consideración de los ámbitos participativos como espacios de la administración y no de la sociedad civil. De esta forma, podría limitarse la participación en los procesos institucionales, generados por los ayuntamientos, mientras se incrementa la vinculación de los ciudadanos con formas de expresión más abiertas e informales, representadas por diversos movimientos sociales como el Movimiento Okupa o Greenpeace, de gran calado en países como Finlandia.

Falta de capacidad del ciudadano para participar

En relación con el comportamiento de los políticos y técnicos ante la participación, es destacable una falta de reconocimiento generalizada de éstos respecto al papel que el ciudadano puede desempeñar como actor político; se le percibe como demasiado individualista e incapaz de preocuparse por cuestiones comunes: *“En los proyectos de planificación no quieren que los sin techo sean realojados en su zona o que en ella vivan inmigrantes, solo quieren lo mejor para ellos”* (entrevistado 25. Coalición Nacional / Hombre).

Tal vez sea ésta la razón que provoca que en los procesos de participación en la ciudad finlandesa no se considere relevantes las opiniones que proporcionan los ciudadanos residentes. La información que parece determinar la toma de decisiones procedería del conocimiento de profesionales expertos en las áreas para las que se recaba la participación ciudadana: *“Las visiones de los habitantes permanecen en apéndices separados en los documentos de planificación, mientras que las experiencias de planificación se apoyan en el conocimiento que se considera experto”* (entrevistado 36. Mujer).

No obstante, a pesar de la extendida percepción negativa del ciudadano como actor político, muchos de los técnicos de Helsinki, así como concejales del Partido Socialdemócrata y de los Verdes,

reivindican la importancia de desarrollar una labor educadora de la ciudadanía incentivando la preocupación genérica por lo que sucede al conjunto de su comunidad, y no solo a sí mismo. En todo caso, les parecen fundamentales las ideas que pueden aportar los ciudadanos afectados de forma directa por cualquier situación o problema, y que, sin ser expertos en gestión, sí lo son por la propia experiencia de vivir en sus comunidades.

Escasa participación

La primera de las causas que parece justificar la escasa participación sería la falta de tiempo y la dificultad para conciliar la vida familiar y laboral. Para incrementar las cotas de participación existe una apuesta generalizada por implementar formas de participación no presenciales, basadas en las nuevas tecnologías, y que permitan afrontar el problema de la escasez de tiempo disponible: *“Hay que hacer el sistema más fácil, más accesible para la gente, dejar de encontrarse en el centro de la ciudad, ya que no todo el mundo está dispuesto a asumir esos costes”* (entrevistado 24. Los Verdes / Hombre).

Otra de las razones que según algunos de los entrevistados, mayoritariamente representantes de los partidos Socialdemócrata y Verdes, así como los técnicos implicados en prácticas participativas, explicaría esa débil implicación de los ciudadanos en los canales participativos es su falta de interés en la política, provocada, en primer término, por el déficit de comunicación y cercanía entre autoridades políticas y ciudadanos. Según los entrevistados, existe un creciente descontento de los ciudadanos respecto a los políticos y partidos que les representan, ya que consideran que sus actuaciones se encuentran guiadas por sus beneficios personales, quedando relegadas en segundo término las demandas y necesidades de los ciudadanos.

Esta percepción negativa de la política estaría contribuyendo al descenso de las formas de participación tradicionales (Blom, 2006), mientras se destaca un incremento de formas de expresión alternativas, preferentemente vinculadas al boicot y a la compra de productos por razones éticas y políticas, así como la implicación activa en movimientos sociales.

La mayoría de los componentes del anterior grupo destacan, por otro lado, que la débil implicación ciudadana podría ser causada por unos procesos de participación que demandan mucho esfuerzo y tiempo por parte de los ciudadanos, y que no les permiten posibilidades reales de decidir. Los ciudadanos se sentirían frustrados porque esperan que la participación les permita decidir sobre los problemas que afectan a su comunidad, pero en realidad la participación no supera el nivel de consulta, y la opinión ciudadana se utiliza exclusivamente como asesoramiento.

Los procedimientos de participación desarrollados en Helsinki parecen haber seguido una lógica desde arriba hacia abajo (*top-down*). Los políticos dirigen desde sus inicios los procesos participativos y extraen las conclusiones, mientras que los ciudadanos desempeñan un papel secundario expresando sus opiniones cuando le son requeridas, sin que exista margen alguno para una verdadera codecisión entre representantes y representados: *“Los ciudadanos sienten que no son escuchados; como mucho se les informa, pero no tienen en ningún momento la percepción de poder conseguir lo que quieren a partir de la participación; este hecho genera mucha desmotivación. Si hablamos de participación, tenemos que tener participación verdadera, efectiva, en todos los términos; es un error generar expectativas que luego no se cumplen”* (entrevistado 26. Los Verdes / Mujer).

Este grupo de entrevistados, formado por políticos socialdemócratas, verdes y técnicos, reivindica un modelo de participación verdaderamente receptivo y con mayores capacidades decisorias para los ciudadanos.

Pero los técnicos no consideran que este sentimiento de frustración dependa únicamente de unos políticos locales que no permiten a los ciudadanos participar de forma efectiva; también expresan que los sentimientos de frustración pueden generarse, por un lado, porque los procesos decisorios son muy largos, impidiendo que los ciudadanos puedan apreciar los resultados de la participación, y por otro, por la disminución en la capacidad de deliberación de los gobiernos locales sobre cuestiones inherentes a su comunidad a causa de la pertenencia de Finlandia a la UE.

Además, los técnicos también consideran que la información que reciben los ciudadanos es insuficiente. En los procesos de participación, ya sea a través de escuchas o foros de discusión presenciales u *on line*, se ofrece a los ciudadanos un *dossier* informativo sobre los temas de debate; no obstante, los participantes perciben que parte de la información se les oculta o, a veces, les resulta incomprensible pues contiene un vocabulario excesivamente administrativo.

Desigualdad

El problema que plantea la escasa participación se agrava por un fenómeno que dificulta la representatividad de los procesos participativos: los recursos socioeconómicos determinan en Helsinki una mayor o menor participación de determinados ciudadanos.

En concreto, son las personas con mayores recursos, con mayor educación y nivel de ingresos, las más proclives a participar, mientras que las personas con menos recursos dedican su tiempo a la satisfacción de necesidades básicas. Es especialmente destacable, en el caso de esta ciudad, los variables niveles de participación que muestran los ciudadanos de los diferentes barrios de Helsinki en los procesos de consulta pública que ofrece el Ayuntamiento, siendo mucho más elevados en los barrios en los que residen personas con un nivel de renta superior.

Entre los grupos menos participativos se encontrarían los emigrantes, los jóvenes y los desempleados. Se trata de una problemática a la que se han referido todos los políticos y técnicos entrevistados.

Ante esta situación, solo un número pequeño de ciudadanos más activos dominaría los espacios de participación, sin que sus opiniones representen necesariamente a la mayoría, limitándose, de esta forma, las oportunidades de encontrar las soluciones más adecuadas para toda la ciudadanía.

5. Los retos de la participación desde una perspectiva comparada

A pesar de las enormes diferencias entre ambas ciudades, han sido muchas las semejanzas halladas al analizar los problemas que surgen durante el desarrollo de prácticas participativas en Madrid y Helsinki. ¿A qué se debe esta gran semejanza respecto a los desafíos que genera la participación en estas dos ciudades? Se podría considerar que la ideología del partido mayoritario, en ambos casos, puede determinar la similitud en los modelos participativos y en los problemas que se generan a partir de éstos.

Puede decirse, teniendo en cuenta la opinión de los políticos entrevistados, que en estas ciudades se están desarrollando modelos muy similares de participación de carácter consultivo. En estos modelos participativos, el ciudadano es invitado a participar de la manera establecida por las autoridades y técnicos locales.

El modelo democrático que predomina en estas ciudades es claramente representativo; la clase política se concibe como la única autorizada y capacitada para poder decidir, junto con el personal experto, el futuro de las ciudades, mientras que la forma básica de participación y control del ejercicio del poder para el ciudadano es el voto.

Tanto Madrid como Helsinki se encuentran gobernadas por partidos de centro-derecha, Partido Popular y Coalición Nacional respectivamente, en los que predomina una relación entre representantes y representados de arriba hacia abajo. Su concepción de la participación es procedimental, se valora en la medida en que puede dar lugar a decisiones más eficaces.

Al margen de los diferentes recursos económicos, mayores en el caso de la ciudad finlandesa, se encuentran en las ciudades objeto de estudio similares modelos de participación, limitados en recursos personales y económicos, y en el propio alcance de estas experiencias, demasiado escaso para la ciudadanía, según muchos de los entrevistados. En primer término, la mayoría de los políticos entrevistados, así como los técnicos finlandeses, han manifestado problemas de *sobrecarga de trabajo* a partir de la instauración de procesos participativos. Parece que la incorporación de prácticas participativas no contempla el incremento de puestos para atender los trabajos que éstas generan. Este

hecho sucede de manera más acusada en el caso de Helsinki, donde no existen concejalías, puestos políticos ni técnicos específicos dedicados a estas cuestiones. En la ciudad de Madrid se ha creado *ad hoc* un área dedicada a las prácticas participativas, aunque esta peculiaridad no ha facilitado el desarrollo de una participación exenta de problemas.

Las *deficiencias presupuestarias* también son señaladas en ambas ciudades como importantes obstáculos para la participación. En Helsinki no existe ningún presupuesto específico para las prácticas participativas, debiendo obtenerse recursos para la participación de otras partidas. En el caso de Madrid, las dificultades financieras son destacadas por todos los entrevistados, pero especialmente por parte de los políticos de IU y el PSOE, y los técnicos “ajenos”, que critican la implementación de unas prácticas participativas muy limitadas y precarias.

En tercer lugar, existen, en los dos casos, problemas con las *normativas* que guían, o dejan de guiar, los procesos participativos. En el caso de Madrid, los representantes del Partido Popular y los técnicos del Ayuntamiento han mostrado su preocupación por la falta de disciplina de los ciudadanos para adaptarse al reglamento de participación.

Los representantes de IU y el PSOE, también han manifestado problemas de adaptación al reglamento, pero en este caso, no consideran que los ciudadanos sean los causantes de esta problemática, y encuentran que su raíz está en el excesivo “encorsetamiento” formal que limita los deseos participativos de los ciudadanos; se trata de una idea que comparten los técnicos ajenos al ayuntamiento.

En el caso de Helsinki, también se han expresado problemas en torno a la alta burocratización de las prácticas participativas, concretadas habitualmente en largos y reglamentados procesos. Los técnicos, por su parte, reclaman una estrategia transversal en la que se impliquen todos y cada uno de los departamentos del ayuntamiento que, hoy en día, deben organizar sus proyectos participativos de forma independiente.

Uno de los obstáculos a la participación, reconocido por todos los entrevistados, radica en la *falta de capacidades y habilidades* de los ciudadanos para participar, justificada por un bajo nivel de información y de interés en cuestiones políticas, y por altos grados de individualismo a la hora de priorizar necesidades. Esta situación se utiliza como argumento para el mantenimiento de prácticas de carácter exclusivamente consultivo en la ciudad de Madrid, por parte de los representantes del Partido Popular y por los técnicos del Área de Participación de este Ayuntamiento. Sin embargo, para los representantes del PSOE, IU y técnicos “ajenos”, esta complicada realidad debe impulsar una estrategia educativa que permita a los ciudadanos ser auténticos actores en la construcción de su ciudad. La importancia de trabajar a partir de la educación para superar esta falta de capacidad del ciudadano para participar, superando el predominio de actitudes individualistas, también es destacada por los técnicos finlandeses, así como por los socialdemócratas y verdes.

También manifiestan todos los entrevistados un problema relacionado con los *escasos niveles de participación*, el que parece explicarse mayoritariamente por la falta de tiempo e interés de los ciudadanos para participar. Pero existe un grupo de entrevistados que, más allá de los problemas de tiempo e interés, han coincidido en señalar la frustración que generan los procesos participativos, que no permiten a los ciudadanos una influencia efectiva en la toma de decisiones, como una de las principales causas de la escasa participación. Así lo han reconocido políticos del PSOE, IU, socialdemócratas y Liga Verde de Helsinki, así como los técnicos del Ayuntamiento de Helsinki y los técnicos “ajenos” en Madrid. Sin embargo, para muchos de los técnicos propios del ayuntamiento madrileño y para los representantes del Partido Popular es inconcebible que las prácticas participativas sean desmotivadoras de la participación.

No obstante, es destacable el riesgo de que el desarrollo de prácticas participativas, de carácter meramente consultivo y con amplias limitaciones respecto al papel que deben desempeñar los ciudadanos en la toma de decisiones, incrementen los niveles de desafección y apatía que los ciudadanos sienten hacia sus representantes, fenómeno que fundamenta el propio desarrollo de las

prácticas de participación a nivel local.

Por otro lado, hay consenso entre todos los entrevistados respecto a la idea de que la participación se concentra en determinados grupos sociales con mayores recursos socioeconómicos, generalmente hombres de mediana edad, con estudios superiores e ingresos medios-altos. En el caso de Madrid, esta *desigualdad* se vería acrecentada por la sobrerrepresentación de las asociaciones en las prácticas de participación, reconocidas como únicos interlocutores válidos y haciendo invisible al ciudadano individual. Se trata de una cuestión señalada por políticos del PSOE e IU y técnicos “ajenos”, sin que parezca preocupar a los representantes del Partido Popular ni a los técnicos del ayuntamiento que apuestan por un modelo de participación orgánica.

Entre los problemas relacionados con la propia implementación de prácticas participativas, parece percibirse en la realidad de las dos ciudades estudiadas un problema que procedería de la no consideración de la participación como ámbito de *reivindicación* y discusión, sino como ámbito de generación de consensos. Se trata de un fenómeno destacado y criticado por parte de los representantes de IU y Liga Verde, por los técnicos de Helsinki y por los técnicos “ajenos” del ayuntamiento madrileño.

Entre los problemas peculiares y específicos de cada ciudad destacarían, en el caso de Madrid, las escasas *competencias de las juntas de distrito*, que impiden que las propuestas que surgen a partir de los mecanismos de participación puedan hacerse realidad si no son aprobadas en el pleno; se trata de una importante limitación a la participación que señalan los representantes del PSOE e IU y los técnicos “ajenos”.

Por otro lado, se ha manifestado la posible *manipulación* de las asociaciones por parte de los partidos políticos, especialmente por el/los partido/s gobernante/s, a causa de la escasez de recursos de las asociaciones. Se trata de un problema señalado especialmente por los técnicos “ajenos” y por los representantes de IU, que reivindican una disminución del protagonismo de los partidos políticos en la participación.

Otra de las cuestiones propias del caso de Madrid procede de la percepción de un déficit de *representatividad* que, más allá de la escasa y concentrada participación en algunos sectores de la población, provendría para los representantes de IU de la selección de asociaciones para la participación por parte del partido gobernante, teniendo en cuenta la afinidad ideológica, mientras que, según los representantes del Partido Popular, provendría de la falta de respaldo social de las asociaciones.

En el caso de Helsinki, se ha señalado, de forma reiterada y por todos los entrevistados, un problema en la participación ciudadana vinculado con las limitadas competencias del Ayuntamiento de Helsinki frente al creciente *poder decisorio de la Unión Europea*. Se considera que la amplia repercusión de las decisiones de este ente supranacional reducen la motivación de los ciudadanos para participar en los mecanismos que se ponen a su disposición, al percibir que en este contexto los gobiernos locales apenas disponen de capacidad decisoria sobre sus propios asuntos. Se trata de una cuestión que no ha sido destacada en el caso de Madrid; si bien se concibe que las competencias de las administraciones locales son limitadas, no se considera que el nivel de gobierno europeo influya en esta reducción provocando escasos niveles de participación ciudadana.

Notas

¹ Entendemos el concepto de hegemonía como la capacidad económica, política, moral e intelectual de establecer una dirección dominante en la forma de abordaje de una determinada problemática, en este caso, la democrática.

² La distribución de gasto por niveles de gobierno en España sitúa a los entes locales en un porcentaje que está entre los más bajos de la Unión Europea, cuya media se ubica en 22%. Para el año 2002, el porcentaje de participación de las administraciones locales en el gasto total de las administraciones públicas fue del 13%, mientras que en Finlandia ascendió al 38% (FEMP, 2006).

³ La participación electoral en las últimas elecciones municipales celebradas en Madrid (2007) ha sido del 65%; la participación en los últimos comicios que han tenido lugar en Helsinki (2008) ha sido aun menor: 57%.

⁴ Recogidas en el Reglamento de Participación de la ciudad de Madrid (2004).

⁵ En la entrevista estructurada, en cambio, se hacen las mismas preguntas a todos los entrevistados, con la misma formulación y en el mismo orden. En las entrevistas no estructuradas, ni contenido ni orden se preestablecen, variarán en función del sujeto los temas a tratar y el itinerario de la entrevista (Corbetta, 2003).

⁶ Ley Orgánica de Régimen Electoral 5/1985.

⁷ Con un 49% y 40% de los votos respectivamente.

⁸ Excepto en 1987, cuando fue el cuarto partido más votado después del Centro Democrático y Social.

⁹ Este Reglamento toma como base el principio de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, tal y como se establece en la Carta Europea de la Autonomía Local y en la Constitución de 1978. También se han tomado en consideración las Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

¹⁰ Barajas es el distrito menos poblado de Madrid: los habitantes censados oscilan alrededor de los 45.000 habitantes.

¹¹ El origen de la Agenda Local 21 se encuentra en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, también denominada “Cumbre de la Tierra”, celebrada en Río de Janeiro en 1992.

¹² Se calificará en adelante al grupo de técnicos contratados de manera eventual como técnicos “ajenos”, para diferenciarlos del grupo de técnicos que son funcionarios del Área de participación del Ayuntamiento de Madrid.

¹³ Este grupo de técnicos son funcionarios libremente designados del Ayuntamiento de Madrid.

¹⁴ En los procesos de consulta pública, el distrito más participativo ha alcanzado la cifra del 6% respecto a la población total del distrito, mientras que en las consultas de los Planes de Acción A21 no se ha logrado superar el 1,2% de participación en ninguno de los distritos, según los datos proporcionados por el Área de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid.

¹⁵ En la oficina existe una exposición permanente que presenta el “Helsinki de mañana”, que muestra qué se va construir próximamente en diferentes barrios.

¹⁶ Las diversas formas de participación del proyecto se recogen en su documento programático “Voice of the Young: Vision and Strategy, 2007-2008).

Bibliografía

Aguiar, Fernando y Navarro, Clemente (2000), “Democracia y participación ciudadana en los municipios: ¿un mercado político de trastos?”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 91, Madrid, julio-septiembre.

Autio, Kirsi (2007), “The Voice of the Young in Helsinki Activities: Vision and Strategy 2008-2011”, Helsinki, Education Department.

Bäcklund, Pia (2007): “Finland in Figures”, Helsinki, Helsinki Urban Facts.

Bäcklund, Pia y Schuman, Holkeri (2005), “Conclusions Regarding the Neighborhood Project”, Helsinki, Helsinki Urban Facts.

Barber, Benjamin (1984), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press.

Blanco, Ismael y Font, Joan (2005), “La participación local: factores estructurales, ideológicos e instrumentales”, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid. Facultad de Derecho (Working Paper; N° 42/2005).

Blanco, Ismael y Gomá, Ricard (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel.

- Blom, Raimo (2006), "Civil Society, Citizenship and Civic Participation in Finland", Helsinki, Cinefogo Country Report.
- Borja, Jordi (2000), "Ciudad y ciudadanía: dos notas", Barcelona, Institut de Ciències Politiques i Socials (Working Papers; N° 177).
- Casquette, Jesús (1998), *Política, cultura y movimientos sociales*, Bilbao, Bakeaz.
- Colino, César (2002), "Democracia, participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales en Europa: la equidad, la eficacia y la capacidad", documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Colino, César y Del Pino, Eloísa (2003), "¿Qué significa la participación ciudadana en el gobierno local? Concepciones, formas y límites: criterios de valoración e instrumentos de promoción", en *Gobiernos locales e impulso democrático: las nuevas formas de participación ciudadana en los gobiernos locales europeos*, César Colino y Eloísa Del Pino, Barcelona, Fundación Alternativas; Diputación de Barcelona.
- Corbetta, Piergiorgio (2003), *Metodología y técnicas de investigación social*, Madrid, McGraw-Hill.
- Crozier, Michel; Huntington, Samuel; y Watanuki, Joji (1975), *The Crisis of Democracy*, New York, University Press.
- Dalton, Russell (1996), *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Western Democracies*, London, Chatham House.
- Diamond, Larry (1998), "Political Culture and Democratic Consolidation", Madrid, Juan March Institute. Center for Advanced Studies in the Social Sciences (Working Paper; N° 118).
- Easton, David (1965), *A Systems Analysis of Political Life*, New York, Wiley.
- FEMP (2006), "La situación de los ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea", Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias.
- Font, Joan (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.
- Gadea, Elena (2005), "Las mesas de solidaridad: un estudio de caso sobre la participación ciudadana en el ámbito local", en *Quaderns de Ciències Socials*, N° 1, Valencia.
- Giddens, Anthony (1998), *The Third Way: the Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Inglehart, Ronald (1998), *Modernización y posmodernización: el cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Kaase, Max (1992), "Direct Political Participation in the EC Countries in the Late Eighties", en *From Voter to Participants*, Peter Gundelach y Karen Siune (eds.), Aarhus, University of Aarhus.
- Kelsen, Hans (1929), *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Labor.
- Klijn, Erik-Hans y Koppenjan, Joop (2000), "Interactive Decision Making and Representative Democracy: Institutional Collisions and Solutions", en *Governance in Modern Society: Effects, Change and Formation of Government Institutions*, Oscar Heffen y Walter Kickert (eds.), Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Lowndes, Vivien; Pratchett, Lawrence; y Stoker, Gerry (2006), "Diagnosing and Remediating the Failings of Official Participation Schemes: the CLEAR Framework", en *Social Policy and Society*, Vol. 5 N° 2, Cambridge, pp. 281-291.
- Michels, Robert (1949), *Political Parties*, New York, Free Press.
- Morlino, Leonardo (1988), "Las democracias", en *Manual de ciencia política*, Giancarlo Pasquino (ed.), Madrid, Alianza.
- Navarro, Clemente (2002), *Democracia asociativa y oportunismo político*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Niemenmaa, Vivianne (2005), *Helsingin Paikallisagenda*, Espoo, Terkilinen.
- Norris, Pippa (1999), *Critical Elections: British Parties and Voters in Long-Term Perspective*, London, Sage.

- Nun, José (2002), *Democracia: ¿gobierno de los pueblos o gobierno de los políticos?*, Madrid, Siglo XXI.
- Nye, Joseph; Zelikow, Philippe; y King, David (1997), *Why People Don't Trust in Government*, Harvard, Harvard University Press.
- Parry, Geraint; Moyser, George; y Day, Neil (1992), *Political Participation and Democracy in Britain*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pateman, Carole (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pekola-Sjöblom, Marianne y Sjöblom, Stefan (2004), "Local Authority Resident-Citizen: a Study on the Attitudes and Participation of Local Authority Residents", Helsinki, Association of Finnish Local and Regional Authorities; Swedish School of Social Science.
- Rose, Richard (1980), *Challenge to Governance: Studies in Overloaded Politics*, Beverly Hills, Sage.
- Rosenstone, Steven y Hansen, John (1993), *Mobilization, Participation, and Democracy in America*, New York, Macmillan.
- Sánchez, Juan (2002), "Formas de participación ciudadana", en *Análisis Local*, N° 44, Madrid.
- Schmitt, Carl (1986), *The Crisis of Parliamentary Democracy*, Cambridge, MIT Press.
- Schmitter, Philippe y Lehmbruch, Gerard (eds.) (1979), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London, Sage.
- Schumpeter, Joseph (1968), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Aguilar.
- Smith, Patrick y McDonough, Maureen (2001), "Beyond Public Participation: Fairness in Natural Resource Decision Making", en *Society and Natural Resources*, Vol. 14 N° 3, pp. 239-249.
- Subirats, Joan (coord.) (2002), *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Barcelona, Diputación de Barcelona.
- Verba, Sidney; Schlozman, Kay; y Brady, Henry (1995), *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, New York, Harper and Row.
- Vergé, Tania (2007), "Modelos alternativos de participación ciudadana en los partidos políticos españoles", en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 17, Madrid, pp. 155-177.
- Weber, Max (1999), *El político y el científico*, Barcelona, Círculo de Lectores.