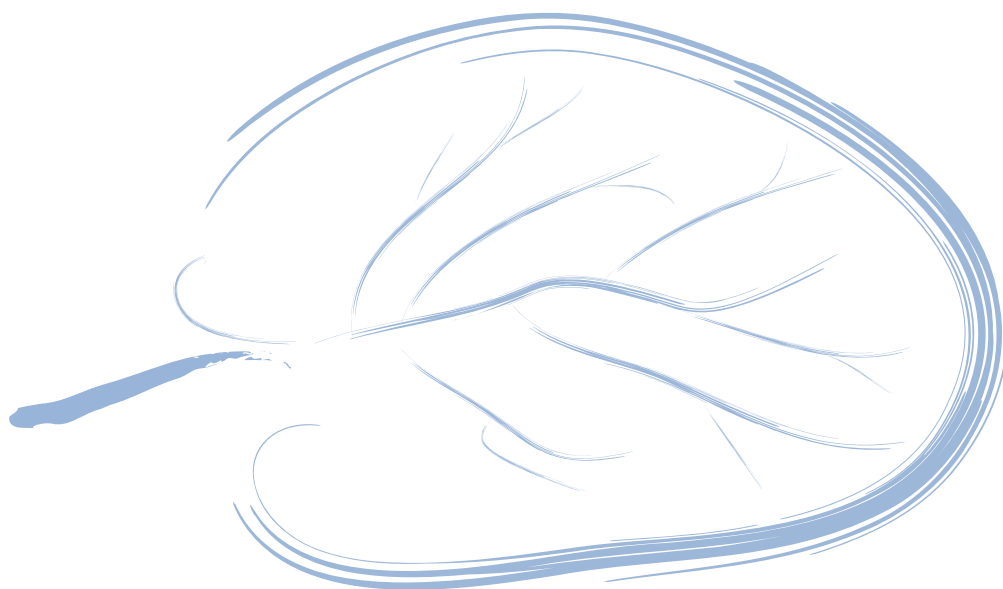


LA PROMOCIÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN

Manuel Medina Guerrero



COLECCIÓN DOCUMENTOS DE TRABAJO
Descentralización y Gobernabilidad

Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional
José Carlos Illán Sailer

La descentralización en Europa Central y Oriental: balance y perspectivas para una agenda futura
Carlos Hernández Ferreiro

La descentralización en Centroamérica: balance y perspectivas para una agenda futura
Caryl O. Alonso Jiménez

La gestión y prestación de los servicios públicos en el marco de la descentralización
José Luis Ábalos Meco y José Carlos Illán Sailer

La financiación de los Gobiernos locales: balance y perspectivas
María José Fernández Pavés

La Carrera de Servicio Público: análisis y propuestas en el marco de la descentralización
Federico Amador Castillo Blanco

La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización
Manuel Medina Guerrero

Los procesos de descentralización en América Central y Europa Central y Oriental: un análisis comparado
Carlos Hernández Ferreiro

Coordinador de los trabajos: José Carlos Illán Sailer

Supervisión de los trabajos: Departamento Técnico - FIIAPP

La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización
© Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2006
© Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), 2006
© Manuel Medina Guerrero, 2006

ISBN: 84-8198-672-0
Depósito Legal: M-47.288-2006

Edición a cargo de CYAN, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

Prólogo

La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), dentro del conjunto de funciones que tiene encomendadas, ha venido desarrollando una amplia actividad en el ámbito de la investigación aplicada a los procesos de reforma institucional, así como a la mejora de los instrumentos de gobernabilidad y la consolidación de las instituciones democráticas.

En esta colección se analizan diversos aspectos de los procesos de descentralización y reforma institucional y su relación con el desarrollo socioeconómico y la consolidación de las instituciones en los países en transición. Los trabajos incluyen estudios sectoriales sobre diversos aspectos de estos procesos. Entre otros, la gestión y prestación de servicios públicos, la reforma de la carrera civil, la financiación de los gobiernos locales o la promoción de la participación y la rendición de cuentas en el marco de los procesos de descentralización. La colección se completa con sendos estudios comparativos de carácter geográfico, uno sobre la descentralización y reforma administrativa en Europa Central y Oriental y el otro sobre América Central.

Uno de los principales objetivos de esta publicación es el de ofrecer una imagen comprensiva de un fenómeno tan complejo como la descentralización administrativa y su relación con el desarrollo socioeconómico y la consolidación de las instituciones democráticas, desde una perspectiva multidisciplinar que, en ningún caso, renuncia a ofrecer una mirada consistente sobre el objeto de estudio. Con ello, la FIIAPP pretende efectuar una contribución de utilidad en el ámbito de la investigación aplicada sobre los procesos de descentralización en el contexto de los países en transición.

Estos procesos de descentralización constituyen un elemento básico para el desarrollo del buen gobierno y las estructuras de la gobernanza democrática. En el marco de la cooperación internacional para el desarrollo, el apoyo y fortalecimiento de tales procesos demanda la existencia de reflexiones que aseguren la calidad en la ejecución de los diferentes proyectos.

El presente informe ha sido realizado de manera conjunta con el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM), institución con la que la FIIAPP ha establecido una colaboración para el mutuo reforzamiento de las actividades de investigación y generación de conocimiento en el área de la cooperación internacional para el desarrollo en el campo de la Gobernabilidad Democrática.

Antonio Fernández Poyato
Director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica
de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)

Índice

1. Introducción.....	9
2. Diagnóstico. Los obstáculos que dificultan el establecimiento y adecuado funcionamiento de mecanismos de rendición de cuentas basados en la participación ciudadana.....	13
1. Las variables que condicionan los mecanismos de rendición de cuentas basados en el control social directo	13
2. Las barreras que dificultan una eficaz participación ciudadana	15
3. Límites y posibilidades de las principales técnicas participativas y de rendición de cuentas	28
3. Estrategias y enfoques dirigidos a la superación de las barreras participativas	39
4. Conclusiones	49
Bibliografía consultada	53

Introducción

La estrecha relación existente entre la rendición de cuentas y la instauración y consolidación de un sistema democrático ha sido constantemente reafirmada en la literatura, llegándose incluso a afirmar que la democracia no es sino la subespecie de un concepto más amplio: la rendición de cuentas del Estado ante la sociedad¹. Pues bien, los mecanismos de rendición de cuentas de las instancias gubernamentales presentan un carácter multidimensional, y han prevalecido tradicionalmente los instrumentos de control de carácter horizontal, esto es, los desempeñados o dirigidos desde el propio Estado: control parlamentario, control procedimental vía órganos administrativos de fiscalización (tribunales de cuentas, por ejemplo) o a través del poder judicial. En este contexto tradicional de “democracia representativa”, el control social directo de las instancias estatales prácticamente se reduce al momento electoral.

Sin embargo, desde hace ya algunas décadas, incluso en los Estados democráticos consolidados, se aprecia la tendencia generalizada a complementar esos mecanismos horizontales con otros situados fuera del Estado (“rendición de cuentas vertical”) y tendentes a asegurar la presencia directa de la ciudadanía en el control de la Administración Pública de acuerdo con la lógica de la “democracia participativa”. E, incluso, ha comenzado a hablarse de formas híbridas de rendición de cuentas (o de “rendición de cuentas diagonal”) para denotar aquellas prácticas consistentes en insertar a los ciudadanos y a las organizaciones sociales en los procesos de control de naturaleza horizontal, inicialmente monopolizados en exclusiva por autoridades estatales². Comoquiera que sea, el surgimiento de esta necesidad de incrementar la *participación social*³ en la rendición de cuentas obedece a diversas razones —reconducibles en última instancia a la insatisfacción

1. Ole Therkildsen, *Efficiency, Accountability and Implementation. Public Sector Reform in East and Southern Africa*, 2001, p. 7.

2. A. M. Goetz y Rob Jenkins, “Hybrid Forms of Accountability. Citizen Engagement in Institution of Public-Sector Oversight in India”, *passim*.

3. La participación social puede concebirse como el proceso a través del cual los grupos sociales o las “comunidades” excluidos del control sobre los recursos intervienen en la toma de decisiones a fin de hacerse con dicho control (Camilo Valderrama/Kate Hamilton, *Strengthening Participation in Local Governance: Workshop Overview*, p. 3).

derivada de las escasa eficacia de los mecanismos horizontales—, pero sin duda alguna se hace sentir especialmente en los países en vías de desarrollo: a menudo, cuentan con una escasa tradición democrática; han experimentado cierta decepción ante las experiencias democratizadoras, debido al mal funcionamiento de la democracia representativa⁴; asimismo en buena parte de esos países tales experiencias han coincidido con la instauración de prácticas neoliberales tendentes al “adelgazamiento” del Estado; y, pese a todo, no han logrado atajar de forma efectiva el fenómeno de la corrupción. En este marco, la participación social pasa a concebirse como un factor esencial tanto para reforzar la democracia e incrementar la legitimidad del sistema, como para afrontar el problema de la corrupción.

Pero si el incremento de la participación ciudadana encuentra en los países en desarrollo un amplio terreno donde desplegarse, es en el nivel local de gobierno donde puede adquirir su máxima potencialidad. De una parte, porque el propio ámbito municipal es el idóneo para que se desarrollen las prácticas participativas, toda vez que resulta evidente que “cuanto menor es la escala, mayores son las posibilidades de la implicación directa de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones que les afectan”⁵. Su cercanía a los administrados, la flexibilidad y versatilidad que se le atribuye para atender las demandas de un colectivo, así como las mayores y mejores condiciones que ofrece para la inclusión de los individuos y colectivos interesados en la “cosa pública”, son algunos de los factores que explican la idoneidad del gobierno local para la puesta en marcha de prácticas participativas⁶. De otro lado, porque en el nivel local se hace sentir especialmente la insuficiencia de los mecanismos horizontales de *accountability*: falta, en efecto, en este nivel un esquema de separación de poderes y un sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*) tan desarrollados como los existentes en las instancias centrales y regionales de gobierno. Y, en fin, porque la necesidad de fortalecer el control social directo de las instituciones coincide a menudo en los países en desarrollo con la puesta en marcha de procesos de descentralización del poder político. Y, como a nadie se le oculta, las ventajas que conlleva la descentralización, señaladamente para el impulso del desarrollo económico y social, reclama la mejora de la rendición de cuentas y la potenciación de los mecanismos de participación. En este sentido, con base en diferentes estudios de casos realizados en países en desarrollo, ha podido afirmarse que los beneficios de la descentralización sólo devienen accesibles para las colectividades locales si los actores políticos son responsables ante las mismas. En suma, un proceso descentralizador muy probablemente no resultará

4. Por lo que hace especialmente a la experiencia latinoamericana, véase EnríquezVillacorta/M. Rodríguez, *Participación ciudadana en San Salvador. Notas sobre una experiencia (1997-2003)*, p. 33 y ss.

5. Clemente J. Navarro Yáñez, *Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993)*, 2002, p. 12. Que el ámbito local es idóneo para construir espacios de concertación ciudadana entre los sectores políticos, económicos, sociales, culturales, etc., ha sido igualmente destacado por J. Borja/M.Castells, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 1997, pp. 148-149.

6. César Colino, “Democracia, participación ciudadana y problemas de gestión de los gobiernos locales en Europa”, pp. 2-3.

efectivo si no se asegura la rendición de cuentas “hacia abajo”, esto es, frente a la propia comunidad local⁷.

Participación y rendición de cuentas no son, por lo demás, sino el haz y el envés que configuran la misma realidad —el fenómeno descentralizador—: a través de las fórmulas participativas ciertamente puede lograrse que las instancias gubernamentales tengan acceso a una mejor información sobre las necesidades y preferencias locales, pero no hay ninguna garantía de que tales preferencias informarán, de algún modo, las decisiones políticas a menos que se articulen mecanismos de rendición de cuentas. Es más; en buena medida cabe entender que la participación es un elemento consustancial e inherente a todo sistema adecuadamente articulado de rendición de cuentas. Así es; de entre las diversas acepciones, matizaciones o conceptualizaciones existentes en torno al concepto de rendición de cuentas (*accountability*), ha tomado carta de naturaleza una comprensión amplia en la que la participación se considera la “forma más fuerte de rendición de cuentas”.

Pues bien, antes que en el análisis general del conjunto de controles —tanto horizontales como verticales— que informa el sistema de *accountability*, el objetivo fundamental de las páginas que ahora siguen consiste concretamente en examinar los límites y posibilidades que ofrece la participación ciudadana como mecanismo de rendición de cuentas del nivel local de gobierno en los países en desarrollo.

7. Arun Agrawal y Jesse Ribot, “Accountability in Decentralization. A Framework with South Asian and West African Cases”, *passim*.

Diagnóstico. Los obstáculos que dificultan el establecimiento y adecuado funcionamiento de mecanismos de rendición de cuentas basados en la participación ciudadana

Como apuntamos líneas arriba, se aprecia en los países en vía de desarrollo —señaladamente a partir de la década de los noventa— un notable impulso al fortalecimiento de la participación ciudadana en el nivel local de gobierno¹; impulso que ha conducido en numerosas ocasiones a la renovación del marco normativo existente al respecto, llegándose incluso a la reforma del propio texto constitucional. Se trata, por lo demás, de un fenómeno que, lejos de circunscribirse a un área geográfica, ha tenido una amplia proyección, como lo acreditan los siguientes ejemplos: Filipinas (Código de gobierno local, de 1991); India (73ª enmienda constitucional, de 1993); Namibia (Ley de la autoridad local de 1992); Uganda (Ley del gobierno local de 1997); Tanzania (leyes de las autoridades locales de 1992); Bolivia (Ley de participación popular, 1992); Honduras (Ley municipal de 1990); Nicaragua (Ley de participación ciudadana, 2003); Venezuela (Constitución de 1999). No obstante, la literatura existente en materia de descentralización que ha examinado el problema de la participación suele coincidir en señalar la brecha existente entre las previsiones de los marcos normativos y la práctica efectivamente seguida sobre el terreno. Sencillamente, con frecuencia no se produce una adecuada implementación y ejecución de las medidas participativas contempladas en la legislación vigente, o bien, cuando las mismas se llevan a efecto, no producen el resultado deseado.

1. Las variables que condicionan los mecanismos de rendición de cuentas basados en el control social directo

En realidad, con independencia de cuáles sean las previsiones normativas existentes sobre el particular, lo cierto es que el éxito de todo sistema de rendición de cuentas

1. La conexión entre la tendencia al incremento de la participación y el fomento del desarrollo económico es palmaria. Así, la Agenda 21 sostiene que una “amplia participación en la toma de decisiones” constituye un “prerrequisito fundamental para la consecución del desarrollo sostenible” (*United Nations Conference on Environment and Development. Agenda 21*, United Nations Organization, New Cork, 1992, p. 219).

basado en el control social directo depende de determinadas variables², siendo muy probablemente las más relevantes las que se mencionan a continuación.

En primer término, tal sistema debe articularse apropiadamente con los mecanismos, procedimientos e instituciones de la democracia representativa. Especialmente en el momento de arranque del proceso descentralizador y hasta que éste no se halle plenamente asentado, es fundamental evitar que los mecanismos participativos no entren en conflicto o competencia con las nuevas autoridades locales representativas; ha de eludirse que la puesta en marcha de tales mecanismos debilite el gobierno local democrático o merme su legitimidad. Así pues, la asunción de fórmulas participativas no puede configurarse de tal modo que supongan el desplazamiento, sustitución o erosión de la democracia representativa: la preservación de la autoridad y legitimidad de las instancias gubernamentales locales es un valor esencial sin el cual no puede operar exitosamente un Estado políticamente descentralizado. Las vías participativas, pues, lejos de concebirse como fórmulas sustitutivas de dicho modelo de democracia, han de configurarse como mecanismos que vienen a completarla o mejorarla, en cuanto articuladoras de nuevos procedimientos para exigir responsabilidad a los cargos políticos representativos más allá de la celebración periódica de las elecciones. Es más; la mejora de la calidad de la representación política no puede sino redundar en un más adecuado funcionamiento de la participación social. Sencillamente, cuanto mayor democratización exista, mayor posibilidad habrá de que se incremente la participación de los ciudadanos.

El segundo factor que puede influir de modo determinante en el éxito de las fórmulas participativas reside en la propia capacidad institucional de las instancias gubernamentales. La posibilidad de que, en efecto, dicho control social se traduzca en mejores y más eficaces políticas públicas pasa, necesariamente, por que el aparato gubernamental cuente con personal bien formado y motivado, que esté en condiciones de asegurar la equidad y la eficiencia en la distribución de los recursos. Pues, ciertamente, el establecimiento de mecanismos de participación y control ciudadanos no asegura, *per se* y automáticamente, una influencia política real, si al tiempo no se actúa a nivel gubernamental. Es preciso, por tanto, incentivar la sensibilidad y receptividad de los cargos y funcionarios locales ante las demandas y preferencias de la comunidad que se pongan de manifiesto a lo largo de los procedimientos participativos, así como también es necesario fomentar en el personal al servicio del gobierno local las habilidades precisas para actuar concertadamente con los ciudadanos³.

2. Consejo Científico del CLAD, *La Responsabilización ("accountability") en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, 2004.

3. De hecho, el "Buen Gobierno" local reclama de las autoridades municipales la función de detectar los actores políticos y sociales dotados de capacidad de iniciativa, movilizarlos y fortalecer —o crear, en su caso— los espacios para su encuentro, impulsando la puesta en marcha de mecanismos de negociación permanente entre ellos mismos y con el propio gobierno local (Morelba Brito, "Buen Gobierno" local y calidad de la democracia", p. 263).

La tercera variable afecta a la estructura organizativa del gobierno local, en el sentido de que han de habilitarse procedimientos, órganos y técnicas administrativas que permitan la adecuada canalización de la participación ciudadana. Incluso en comunidades dotadas de un gran capital social —y, por ende, investidas de una probada potencialidad participativa—, las restricciones o limitaciones de carácter institucional dificultarán la rendición de cuentas por medio del control social.

El cuarto factor que necesariamente ha de conjugarse para facilitar el éxito de los mecanismos participativos reside en la transparencia de las instancias gubernamentales, pues resulta indubitado que un control social efectivo deviene prácticamente imposible si la ciudadanía carece de información completa y fidedigna sobre las acciones del poder público. El aumento y la mejora de la información que la comunidad pueda disponer sobre la gestión de los asuntos públicos constituye, por razones obvias, no sólo una condición imprescindible para la realización de una eficaz supervisión de las instancias gubernamentales, sino también un factor que favorece y estimula que el ciudadano participe activamente en el proceso de toma de decisiones.

Finalmente, no puede soslayarse que el buen funcionamiento del control social está directamente conectado con la propia actitud participativa de la comunidad en cuestión. Más específicamente, el éxito del mismo pasa por incorporar a la praxis participativa a aquellos sectores de la población tradicionalmente ajenos a la esfera pública; circunstancia ésta que no es infrecuente en los países en vía de desarrollo, en donde está relativamente extendida la presencia de sectores sociales marginados —y, por ende, escasamente participativos— ya por causas económicas, por razón de genero, o por constituir minorías étnicas.

2. Las barreras que dificultan una eficaz participación ciudadana

Pues bien, a las variables recién citadas pueden reconducirse todos los obstáculos, riesgos o limitaciones a la participación que pueden identificarse en el nivel local de gobierno de los países en vías de desarrollo. Sin ánimo de ser exhaustivos, y con independencia de que su concurrencia fluctúe considerablemente entre los diversos países en función de sus propias circunstancias y experiencias, cabría sistematizar del siguiente modo los concretos obstáculos a la participación ciudadana que suelen identificar los diversos estudios de campo desarrollados al respecto.

a) Falta de la suficiente voluntad política

Si, como hemos apuntado, el éxito de las fórmulas participativas requiere que se adopten las reformas normativas y administrativas necesarias para instaurar los procedimientos, órganos y técnicas que faciliten la canalización de la participación ciudadana,

va de suyo que es preciso que el gobierno local tenga la voluntad política necesaria para impulsar cambios pertinentes. Sin embargo, no cabe olvidar que los cargos electos suelen estar mucho más preocupados en recabar apoyos que les permitan formar —y mantener— una mayoría estable en los órganos de gobierno que en buscar colaboradores que intervengan en las tareas de gobernanza local⁴. A esto ha de añadirse la tendencia común a la generalidad de los políticos de todos los niveles de gobierno de resistirse a aceptar fórmulas intensas de participación y control por parte de la ciudadanía, al temerse la pérdida de la monopolización de la toma de decisiones. De ahí que, en ocasiones, la actitud de los gobiernos locales respecto de la participación tienda más a convertirla en una mera función de consulta que en una verdadera intervención de la comunidad en la toma de decisiones. Es relativamente frecuente, por tanto, que los nuevos canales institucionales que se crean para articular la participación tengan un carácter estrictamente consultivo. En suma, no es desde luego desconocida la existencia de supuestos de obstrucción de una participación ciudadana intensa por parte de las instancias locales de gobierno. Por consiguiente, puede resultar necesario que las fórmulas participativas operativas sean “impuestas” desde arriba a través de la legislación, ya nacional o regional, reguladora de los gobiernos locales. En tal hipótesis, a veces la resistencia se traslada a la fase de implementación y ejecución de la legislación correspondiente. Se trata, en cualquier caso, de un fenómeno que se aprecia de forma más notoria en aquellos países con democracia de un solo partido o que cuentan con débiles partidos de oposición.

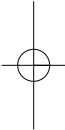
La ausencia de un nivel de gobierno “superior” fuerte y determinado a “imponer” la participación a las autoridades locales puede jugar, por tanto, en estos supuestos, como una notable rémora para conseguir el arraigo del control social directo. Pero, además, la eficacia de esta modalidad de rendición de cuentas puede resultar empañada si el nivel de gobierno “superior” constitucionalmente habilitado para acotar el ámbito de actuación de los entes locales no desempeña adecuadamente esta función. Pues, en efecto, si el marco normativo no deslinda con precisión las concretas competencias de la Administración Local de las ostentadas por otros niveles de gobierno, puede ser difícil identificar quién es el que ha adoptado en última instancia la decisión y, consecuentemente, ha de responder de la misma. En especial, la atribución a las instancias centrales y/o regionales de importantes facultades reguladoras en relación con servicios que han de ser prestados por los gobiernos locales, permite a éstos desviar la responsabilidad “hacia arriba”, al esgrimir que se limitan a “ejecutar” una decisión tomada en otra instancia.

Por otra parte, conviene apuntar que, no sólo los cargos políticos, sino también los funcionarios locales pueden adolecer de falta de voluntad de someterse a los mecanismos

4. Gibson/Lacy/Dougharty, *Improving Performance and Accountability in Local Government with Citizen Participation*, p. 4.

de rendición de cuentas basados en el control directo de la comunidad local. No es infrecuente, en efecto, que muestren una actitud negativa al cambio, y que se aferren a una mentalidad oficial enraizada en un estilo de trabajo “arriba-abajo”, de corte burocrático. E incluso, dando un paso más, ocasionalmente se aprecia la pretensión del funcionariado de escapar de la supervisión de los propios cargos representativos locales. Así es; en ocasiones es difícil conseguir la rendición de cuentas de los funcionarios ante los cargos electivos, porque los profesionales de la educación, salud, agricultura y otros sectores tienen con frecuencia importantes incentivos para evitar el control y resistirse a las reformas. Asimismo, sobre todo en los primeros momentos de puesta en marcha de procesos descentralizadores en países de fuerte tradición centralista, puede encontrarse una cierta resistencia del personal al servicio del gobierno local a perder el nexo con las autoridades centrales. No se trata únicamente de que la burocracia tema una merma en el nivel de prestación de los servicios resultante del proceso descentralizador, sino que también puede considerar preferible seguir sometido al control —presumiblemente más laxo— de instancias gubernamentales más lejanas que quedar sujeto a la supervisión de las nuevas instancias políticas locales, de cuya proximidad tal vez no esperen más que una intensificación del control de su actividad.

b) Falta de aptitudes participativas



Uno de los principales escollos que ha de sortear todo empeño de implantar un sistema de rendición de cuentas de base participativa reside, precisamente, en la carencia de las habilidades pertinentes tanto por parte de la comunidad como del propio aparato administrativo local. Con frecuencia, ciertamente, se detecta en la ciudadanía la falta de las habilidades y los conocimientos precisos para apurar las posibilidades que ofrecen los mecanismos de rendición de cuentas, dada la falta de experiencia, de cultura política, de liderazgos, etc. Como es sabido, los niveles en que puede graduarse la intensidad de la participación fluctúan desde la mera información hasta la gestión de servicios, pasando por la consulta y la presencia ciudadana en la toma de decisiones; de tal modo que los procesos participativos, a medida que se avanza en la referida escala, se van haciendo cada vez más complejos y demandan diferentes tipos de conocimientos, liderazgo y capacidad de gestión. Pues bien, en la práctica de diversos países, se observa debilidad de aptitudes en los diferentes niveles de participación aludidos. De entrada, ya son apreciables en el nivel informativo, toda vez que la complejidad y el contenido técnico especializado de determinadas funciones gubernamentales operan como barreras para el desarrollo de una eficaz rendición de cuentas por parte de la ciudadanía⁵.

Asimismo la falta de aptitudes y habilidades de los funcionarios locales suele destacarse como una de las principales deficiencias en los estudios realizados acerca de la práctica

5. Derick W. Brinkerhoff, *Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and Strategic Options*, 2001, p. 18.

experimentada en los países en vías de desarrollo. Como se ha sostenido acertadamente, la *participación auténtica* exige que los técnicos municipales no se circunscriban a las habilidades propias de su profesión, sino que además dominen otras, especialmente las relacionadas con la comunicación⁶. La carencia de las habilidades y de la experiencia precisas para que el funcionariado local opere adecuadamente en un nuevo entorno participativo, no sólo desincentiva la participación ciudadana, sino que puede llegar a privar de eficacia las prácticas participativas. Así, por ejemplo, en determinados países en donde se pretendió poner en marcha experiencias de planificación participativa, la incapacidad de los funcionarios locales para traducir las necesidades sociales en propuestas técnicas precisas sirvió de excusa a los burócratas de los niveles superiores de la Administración para soslayar los planes en donde los ciudadanos habían proyectado sus demandas. Por lo demás, la falta de personal técnico o administrativo cualificado se hace sentir señaladamente en las entidades locales de pequeño tamaño; carencia que es especialmente significativa en lo concerniente al control financiero, dadas las complejidades que encierra dar una adecuada información sobre contabilidad pública.

c) Escaso grado de participación ciudadana

Con independencia de la cantidad y calidad de las vías participativas que se articulen en el plano normativo, es evidente que el empleo efectivo y exitoso de las mismas presupone la existencia de una comunidad local motivada y concienciada de la conveniencia de la participación; circunstancia ésta que dista mucho de ser la regla general en los países que nos conciernen. A menudo, pese a que la legislación reconozca a los individuos y a las organizaciones civiles el derecho a recibir información y la facultad de dirigir demandas y peticiones al gobierno local, no se hace —ni mucho menos— un uso amplio de dichos espacios formales de participación. Muy especialmente, la atonía participativa se deja sentir en los sectores sociales marginados: el género —en los países donde perdura cierta tradición “machista”—, el nivel de instrucción, la pertenencia a una concreta clase o casta (India) o a una minoría étnica y, con alcance general, la pobreza, constituyen muy relevantes barreras que dificultan —hasta imposibilitarla en ocasiones— todo intento de profundizar en prácticas participativas. En efecto, aun en la hipótesis de que en su conjunto funcione razonablemente bien el sistema descentralizado y de rendición de cuentas, tales sectores marginados no logran transmitir sus necesidades a los órganos políticos locales: De una parte, se trata de sectores especialmente desinformados respecto de los derechos que ostentan y, consiguientemente, no están en condiciones de dirigir efectivas reivindicaciones a las autoridades locales; falta de conocimiento de los derechos y facultades de que disfrutan que puede obedecer tanto a una deliberada subinformación como a la mera negligencia y/o falta de medios para informarlos adecuadamente. De otro lado, los prejuicios existentes en

6. King/Feltey/Susel, “The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration”, p. 321.

torno a las diferencias de género, etnias, casta, nivel educativo, etc., pueden dificultar el acceso de estos sectores a las vías participativas contra los intereses de ciertos grupos.

Así pues, dado que las comunidades locales no son entidades homogéneas, se corre el riesgo de que la apertura de vías participativas sólo termine favoreciendo —o favorezca muy destacadamente— a aquellos sectores más concienciados y capacitados para participar. Debe repararse, efectivamente, en que las iniciativas de participación directa demandan una mayor inversión que la participación electoral en tiempo y recursos; inversión que, muy probablemente, los ciudadanos no quieren o pueden realizar. En consecuencia, determinadas decisiones pueden quedar monopolizadas por aquel sector de la ciudadanía que, o bien se encuentra adecuadamente organizado en asociaciones, o bien dispone del tiempo y los recursos suficientes para involucrarse directamente en las prácticas participativas⁷. O dicho de otro modo: El resultado final al que puede conducir, en determinados países, el bajo nivel de participación ciudadana es la aparición del fenómeno que puede calificarse como de “captura del gobierno local por las elites”⁸, ya que éstas pueden beneficiarse de los procesos participativos mucho más de lo que estaba diseñado inicialmente sobre el papel (desde la monopolización de los procesos electorales, debido a su alto coste, hasta el control de las organizaciones sociales, hay un amplio abanico de fórmulas de asunción material del poder por las elites locales)⁹. Sencillamente, para decirlo de forma sucinta, se corre el riesgo de que el proceso descentralizador no suponga más que el traslado de la concentración de poder desde las elites centrales a las locales. E, incluso, en ocasiones se aprecia que la referida “captura” es instada por las propias autoridades centrales, que pretenden mantenerse en los ámbitos objeto de descentralización a través del sencillo expediente de cultivar y fomentar a nivel local una “red clientelar” integrada por las elites del lugar¹⁰. En definitiva, pese a los esfuerzos de democratización formal, en determinados países siguen operando en las estructuras de toma de decisiones pautas prevalentes de dominio de las elites y de exclusión de grupos marginados.

d) Escaso nivel de organización ciudadana

Como lo acreditan diferentes experiencias y análisis, sin una suficiente agregación, los ciudadanos muy probablemente no estarán en condiciones de presionar de forma efectiva para que exista una adecuada rendición de cuentas allá donde las autoridades locales son poco receptivas a las demandas de la comunidad. En este contexto, el papel de

7. César Colino, “Democracia, participación ciudadana y problemas de gestión de los gobiernos locales en Europa: la equidad, la eficacia y la capacidad”, p. 7.

8. Véase, por ejemplo, Pranab Bardhan, “Democracia local y gobernanza”, p. 11.

9. Así, por ejemplo, la experiencia de Indonesia: La masiva financiación procedente de donantes internacionales que se produjo tras la caída de Suharto (1998) impulsó la creación de miles de nuevas ONGs, muchas de las cuales no fueron sino operaciones montadas por las elites locales (Rosemary McGee *et al.*, *Marcos legales para la participación ciudadana: Informe síntesis*, p. 68).

10. Jesse C. Ribot, *African Decentralization. Local Actors, Powers and Accountability*, p. 47.

las organizaciones sociales puede resultar esencial. Pero, además, las organizaciones pueden desempeñar la tarea de proveer información, así como la de interpretar la información existente para hacerla inteligible al conjunto de la ciudadanía¹¹.

Dicho lo anterior, se hace evidente que otro obstáculo que dificulta el apropiado desenvolvimiento de las prácticas participativas reside en la escasa tradición de organizaciones sólidas de alcance local, con la subsiguiente debilidad de las mismas para desempeñar correctamente su tarea de control, así como para entrar en contacto y debatir con las autoridades políticas en el marco de los procedimientos participativos. A nadie se le oculta, ciertamente —y la experiencia latinoamericana es bastante elocuente a este respecto—, que los ciudadanos están más capacitados para contrarrestar las relaciones de poder existentes allá donde se cuenta con alguna tradición o antecedente de efectiva organización de bases o movimiento social. De hecho, la sola existencia de movimientos sociales se considera ya un eficaz instrumento de rendición de cuentas: la resistencia o amenaza de resistencia, sabotajes y otras formas semejantes de actuación pueden servir para que los gobiernos locales respondan a las demandas ciudadanas cuando fallan los mecanismos más habituales de rendición de cuentas¹². Así, pues, la inexistencia de organizaciones populares con alguna presencia a nivel local limita de un modo sustancial la capacidad de la ciudadanía para influir en la toma de decisiones por parte de las instancias políticas.

e) Problemas de representatividad de los actores intervinientes en los procesos participativos

La dudosa representatividad de los sujetos que, de hecho, intervienen materialmente en los procesos participativos constituye un problema recurrente y de alcance general, en cuanto también se plantea en los países de democracia consolidada. Así, como ya hemos apuntado en otro lugar de este mismo trabajo, es posible que los instrumentos participativos sólo beneficien a un concreto sector de la población, a saber, aquel que dispone de los recursos que toda participación efectiva exige (tiempo, información, etc.). Pero, sobre todo, suelen generarse dudas sobre el particular respecto de la participación que se realiza a través de organizaciones sociales. De una parte, porque en ocasiones cabe cuestionarse la representatividad de los grupos participantes en relación con el conjunto del tejido asociativo o con la entera comunidad local. En este sentido, y a propósito de la experiencia de algunos países africanos¹³, se ha reprochado que determinados grupos sectoriales —pescadores, granjeros, asociaciones de jóvenes o mujeres...— actúen en nombre de la colectividad local en su conjunto, y que incluso se les trate por las autoridades como representantes de la misma; siendo así, por el contrario, que no representan más que a sus intereses particulares y que, en consecuencia, sus líderes

11. Derick W. Brinkerhoff, *Taking Account of Accountability*, p. 18.

12. Jesse C. Ribot, *African Decentralization... cit.*, p. 76.

13. Jesse C. Ribot, *African Decentralization...cit.*, p. 23.

deban responder frente a los integrantes de su grupo (sindicato, cooperativa, ONG, etc.) —y con frecuencia sólo frente a ellos—. Y, de otra parte, porque puede asimismo cuestionarse la propia representatividad de los que asisten a los órganos y procesos de participación en calidad de portavoces de las organizaciones o de los movimientos sociales, toda vez que ocasionalmente se designan a sí mismos o son elevados a tal condición por agencias de ayuda internacional u ONGs¹⁴. No faltan, por lo demás, supuestos en que son las propias autoridades gubernamentales las que reprochan a los portavoces o representantes de las organizaciones el que no sean elegidos por aquellos cuyos intereses o prioridades dicen representar¹⁵.

f) Las limitaciones derivadas de las relaciones de poder

El hecho de que la estructura y los procesos de participación estén usualmente en manos de las instituciones gubernamentales (que se encargan de definir los ámbitos de participación, actores, agendas y procedimientos) puede convertirse en un obstáculo para la efectiva y real involucración de la ciudadanía. No es infrecuente que, dada su facultad de designar los integrantes de los órganos participativos, los gobiernos locales caigan en la tentación de configurar una composición de los mismos que les asegure el seguimiento dócil del órgano en cuestión a las pautas y líneas directrices trazadas desde arriba. Como tampoco es enteramente desconocida la práctica de que las instituciones locales (y otros actores, tales como partidos e, incluso, alguna ONG) coopten los movimientos populares para ampliar y configurar sus propias agendas¹⁶. Frente a la verdadera participación ciudadana, ha de observarse con preocupación estas formas espurias de participación “manufacturada” o “manipulada”, especialmente en instancias donde las mismas no sirven sino para legitimar decisiones ya tomadas de antemano.

Por otra parte, no puede dejar de reseñarse la conveniencia de que se conserven las estructurales tradicionales de organización y de toma de decisiones que puedan existir a nivel local. La tentación de suprimir tales fórmulas tradicionales —generalmente vinculadas a minorías étnicas— porque no se adecuen a los modelos importados de democracia, participación y gobernanza local, o sencillamente la pretensión de transferir parte de sus atribuciones o poderes a los nuevos órganos participativos, en la práctica han producido más perjuicios que ventajas. No se trata tan sólo de la pérdida o erosión de unas estructuras que se muestran eficaces y operativas en ciertos aspectos, o de la generación de fricciones y conflictos que esto pueda suponer entre los líderes tradicionales y los líderes elegidos democráticamente; es que, sencillamente, no se aprecia ninguna

14. Jesse C. Ribot, *ibídem*.

15. Así, por ejemplo, la experiencia india respecto de las organizaciones de defensa del medio ambiente (Rosemary McGee *et al.*, *Marcos legales para la participación... cit.*, pp. 57-58).

16. En este sentido, Gerd Schönwalder, “New Democratic Spaces at the Grassroots? Popular Participation in Latin American Local Governments”, p. 755.

ganancia neta en términos de participación: la supresión o merma de la participación “tradicional”, por deficiente que sea, no va a verse compensada en la práctica por la involucración efectiva de la comunidad en los nuevos modelos de participación.

No obstante, el respeto por las fórmulas tradicionales de organización del poder local existentes en determinadas poblaciones indígenas puede en ocasiones generar conflictos de difícil resolución. Baste mencionar como ejemplo la experiencia resultante de la Ley, aprobada el año 1998 por el Estado mexicano de Oaxaca, reguladora de los “derechos de los pueblos y comunidades indígenas”, en virtud de la cual se autoriza a estas comunidades a que se guíen por sus propios usos y costumbres en la elección de sus representantes tanto a nivel estatal como local sin intermediación de los partidos políticos. Pues bien, dado que tales costumbres apuntan a negar a las mujeres el derecho al voto, en aquellos municipios que han optado por regularse con sus criterios tradicionales las mujeres ni participan en las elecciones locales ni tienen la posibilidad de ser nombradas cargos electos¹⁷. En estas circunstancias, es ciertamente una tarea complicada hallar una solución que concilie el fomento y estímulo de la participación política tanto de la población indígena como de las mujeres; grupos ambos que tradicionalmente han permanecido al margen de los procesos políticos.

g) Las deficiencias de carácter financiero

Un obstáculo común que dificulta que sea verdaderamente eficaz la participación ciudadana en la toma de decisiones y en el control de las autoridades locales reside en la insuficiencia de recursos de que adolece el gobierno local, con la subsiguiente dependencia económica que ello entraña respecto de otros niveles de gobierno. En primer término, resulta obvio que una gobernanza local participativa efectiva requiere recursos significativos, puesto que, de entrada, la puesta en marcha de los canales participativos supone un aumento del coste de funcionamiento de los propios servicios administrativos. Sencillamente, la participación cuesta dinero. Por otra parte, como es obvio, en las sociedades pobres —o en las comunidades empobrecidas dentro de sociedades ricas— es donde más claramente se percibe este tipo de deficiencias, pues es donde opera con mayor intensidad la “barrera” consistente en la pérdida de oportunidades de la ciudadanía para ganar dinero que se deriva, precisamente, del hecho de dedicar su tiempo a la participación.

En segundo término, ha de repararse en que probablemente sea la dependencia financiera de los entes locales la que produzca efectos más relevantes desde el punto de vista de la rendición de cuentas, ya que dicha dependencia facilita la aparición de dos fenómenos de alcance dispar. De una parte, el déficit de “corresponsabilidad fiscal” (característico del ente cuya financiación no descansa tanto en sus propios tributos

17. Véase al respecto Rosemary McGee *et al.*, *Marcos legales para la participación ciudadana... cit.*, pp. 53-54.

como en las transferencias presupuestarias procedentes de otras instancias gubernamentales) suele terminar generando un incremento del gasto y, consiguientemente, del endeudamiento: en última instancia se confía en que las dificultades presupuestarias sean resueltas por el “mayor presupuesto” nacional o regional. De otro lado, es posible que estos niveles de gobierno recurran con frecuencia a las subvenciones condicionadas como vía de financiación local, lo que puede dificultar la identificación del responsable de las decisiones, ya que el municipio se limita a “aplicar” mecánicamente los recursos a unas finalidades que son decididas por otro nivel de gobierno.

Importa especialmente subrayar el relevante papel que, desde el punto de vista del control social, desempeña la capacidad de establecer y exigir tributos por parte de las autoridades locales. El establecimiento de impuestos constituye un indicativo de la legitimidad del gobierno local, y sirve sin duda para tender y afianzar relaciones entre la población local y las instancias gubernamentales, al proporcionar a aquélla un fundamento de legitimidad que le autoriza a exigir la prestación de los servicios públicos.

Asimismo, parece fuera de discusión que un gobierno no tenderá con naturalidad a rendir cuentas ante una población de la que no obtiene los ingresos que precisa para su financiación. En efecto, por mencionar un ejemplo, es difícil esperar de un nivel de gobierno que rinda cuentas ante sus ciudadanos cuando sus recursos provienen en lo esencial de financiación externa: los donantes internacionales constituyen *de facto* una parte integrante del marco político y del proceso presupuestario de los países dependientes de las ayudas, y en consecuencia están en condiciones de requerir a las autoridades beneficiarias que rindan cuenta ante ellos, debilitándose consiguientemente otras líneas de *accountability*¹⁸. Igualmente, los países que obtienen buena parte de sus recursos de las industrias extractivas (petróleo, minas, explotación forestal, etc.), y que, por tanto, son poco dependientes de los recursos obtenidos de su población vía impositiva, suelen mostrar una mayor separación sociedad/Estado, con las consiguientes efectos que esto produce en materia de rendición de cuentas¹⁹.

h) El inadecuado flujo de información hacia los ciudadanos. La falta de transparencia como obstáculo a la participación

Una adecuada participación y un efectivo control ciudadanos requieren ineludiblemente la existencia de una comunidad debidamente informada acerca del funcionamiento y de las acciones de las autoridades públicas. Así es, en efecto; si la exigencia de dar respuesta (*answerability*) se considera generalizadamente —junto a la posibilidad de sancionar— un componente esencial del concepto “rendición de cuentas”, va de suyo que la “transparencia” (entendida como obligación de informar sobre las actuaciones

18. Ole Therkildsen, *Efficiency, Account and Implementation... cit.*, p. 8.

19. Véase, por ejemplo, Jesse C. Ribot, *African Decentralization... cit.*, p. 31.

y decisiones del gobierno local, así como de sus motivaciones) deviene asimismo una condición consustancial al mismo²⁰.

Por lo demás, parece evidente que, si se pretende que la información satisfaga cumplidamente su objetivo esencial de facilitar la rendición de cuentas, es necesario que la misma responda a determinadas características: ha de ser fiable y cualitativamente suficiente, comprensible, accesible y ha de estar adecuadamente difundida²¹. Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo la transparencia dista mucho de conseguirse en estos términos. No es, desde luego, habitual que la información que fluye desde las instituciones públicas a la comunidad responda a las características antes mencionadas, e incluso está ampliamente extendida la existencia de manifiestos déficits informativos. Deficiencias que no siempre han de imputarse a carencias del ordenamiento jurídico, como lo acredita la experiencia relativa al derecho a acceder de forma gratuita a los archivos y documentos locales, que ha comenzado a reconocerse en el plano normativo —incluso a nivel constitucional— en determinados países en desarrollo. Sin embargo, pese a su consagración normativa, su aplicación práctica está rodeada de dificultades, dada la resistencia de los gobiernos locales a implementar y hacer efectivo este esencial derecho a la información.

i) Los factores que condicionan la sostenibilidad de las prácticas participativas

Una vez que —sorteando los obstáculos hasta ahora mencionados— logra ponerse en funcionamiento las vías, cauces y procedimientos de participación, resulta imprescindible garantizar la sostenibilidad de las prácticas participativas. Como es obvio, no se trata tan sólo de que se logre que, mecánicamente, perduren en el tiempo, sino de que se asegure que la participación efectiva alcanzada siga siendo relevante, significativa y atendida por las instancias gubernamentales. Diversos son, sin embargo, los riesgos que pueden amenazar su continuidad. De una parte, la comunidad puede ver defraudadas las expectativas que se había creado en torno a la participación, generándose así cierta “fatiga” participativa. Por lo que se refiere al incumplimiento de las expectativas como factor desincentivador de la participación, cabría alertar en primer término de las consecuencias negativas que a medio plazo puede generar un excesivo optimismo inicial acerca de la capacidad transformadora de la incorporación de mecanismos participativos y de rendición de cuentas. Un desproporcionado entusiasmo puede ser especialmente contraproducente, en efecto, si se espera una inmediata operatividad en la práctica de las nuevas fórmulas participativas, ya que, de no percibirse esa inmediata repercusión, puede generarse un cierto “efecto desaliento” que reduzca la participación efectiva de la ciudadanía. Así, por mencionar un ejemplo, en línea de principio, el incremento de la transparencia que conllevan los mecanismos de rendición de cuentas está llamado a traducirse en la

20. Por todos, Derick W. Brinkerhoff, *Taking Account of Accountability... cit., passim*.

21. Ileana Steccolini, *Local Government Annual Report: an Accountability Medium?*, p. 6.

práctica en una reducción de la corrupción que pueda existir a nivel administrativo. Y, sin embargo, en ocasiones, esta afirmación sólo se cumple claramente a largo plazo, siendo mucho más dudosa a corto plazo, como lo acredita la experiencia de ciertos países de la antigua Unión Soviética. Por lo tanto, puede ser preciso ocasionalmente armarse de paciencia para apreciar los resultados en este ámbito. E, incluso, aun cuando materialmente el incremento de la transparencia conduzca a una notable disminución de la corrupción, tal vez este resultado no sea claramente “percibido” por la opinión pública: paradójicamente, la mayor transparencia puede hacer “más visibles” los casos de corrupción, pese a que su número se haya reducido sensiblemente.

Por otra parte, según revelan diferentes estudios, a menudo los ciudadanos tienen la impresión de que sus aportaciones raramente son tomadas en consideración para servir de base a las decisiones gubernamentales, y que, en realidad, sus demandas sólo son atendidas si se organizan en grupos activistas fuertemente reivindicativos²². De hecho, se observa con alcance general —y señaladamente así se desprende de la experiencia centroamericana²³— un gran interés inicial de las comunidades en el momento de arranque de los procedimientos participativos; interés que, sin embargo, decae tan pronto como se advierte la falta de recursos suficientes a nivel local para implementar de forma adecuada los mecanismos inicialmente previstos. Asimismo, puede entrañar un serio obstáculo a la continuidad de las vías participativas la presencia de intereses contrapuestos en el marco del proceso participativo, que pueden incluso llegar a devenir en conflictos abiertos entre diferentes grupos. Otro posible inconveniente reside en la práctica de la cooptación de las organizaciones sociales por parte de las autoridades. Y, en fin, no puede dejar de apuntarse el eventual riesgo de que las organizaciones se acomoden a una situación en la que obtienen beneficios de las relaciones de partneria-do con el gobierno local, sin desarrollar ninguna actitud crítica frente a éste.

Éstas son las principales rémoras que condicionan la sostenibilidad de las prácticas de participación y control social directo. Aunque muy probablemente sea la falta de respuesta de las autoridades a las demandas, aspiraciones y preferencias ciudadanas la causa primordial de la “fatiga” participativa. Pero este asunto enlaza directamente con el siguiente apartado.

j) La ineficacia o inexistencia de un sistema de “sanciones” frente al incumplimiento de los gobiernos locales

En efecto, la fatiga participativa obedece fundamentalmente, entre otros factores, a la dificultad existente para completar los mecanismos participativos con la instauración de un operativo régimen sancionador para los casos de incumplimiento,

22. Gibson/Lacy/Dougharty, *Improving Performance and Accountability in Local Government with Citizen Participation*, p. 2.

23. *International Workshop on Participatory Planning Approaches for Local Governance*, pp. 35-36.

o, más modestamente, con el establecimiento de medidas que aseguren una efectiva receptividad (*responsiveness*) de las autoridades locales ante las quejas y reclamaciones de los ciudadanos descontentos por el nivel de prestación de los servicios²⁴. Y es que ni siquiera en los países donde se encuentran más desarrolladas las fórmulas de rendición de cuentas se cuenta siempre con instrumentos de esta índole²⁵, exceptuando —claro está— la “sanción” electoral que pueda imponerse al gobierno local desatento a las reivindicaciones participativas de la ciudadanía²⁶. Pues, ciertamente, mientras que la mayoría de las prácticas participativas permite a la ciudadanía intervenir en la identificación y priorización de los problemas, así como en la formulación de posibles soluciones, su presencia deviene mucho menos intensa en relación con la implementación real y con el control y evaluación de las acciones²⁷.

Que la posibilidad de “sancionar” constituye un elemento fundamental del concepto genérico “rendición de cuentas”, es una afirmación que no requiere ninguna aclaración. En efecto, como mínimo, la noción de “rendición de cuentas” entraña, de una parte, la exigencia de dar respuesta (“answerability”), esto es, la obligación de informar y dar explicaciones sobre las decisiones y acciones adoptadas por las autoridades; y, de otro lado, implica imposición o cumplimiento (“enforcement”), es decir, la capacidad de supervisar a los actores e imponer sanciones cuando den respuestas insatisfactorias o emprendan acciones ilegales o inapropiadas²⁸. En principio, cabe entender los conceptos de “imposición” y “sanción” en un sentido amplio, y por tanto no reconducirlos necesariamente a la esfera de la sanción jurídica, esto es, aquella que en última instancia puede ser exigida o aplicada coactivamente; de tal modo que es posible incluir en tales conceptos medidas positivas de incentivos o estímulos que puedan utilizarse para mejorar la gestión gubernamental. Aunque, claro está, este tipo de medidas “blandas” de “imposición” (“enforcement”) disminuye significativamente la rendición de cuentas y, consiguientemente, socava la confianza de la comunidad en que el gobierno es responsable y

24. Sí se cuenta, no obstante, en determinadas áreas con sistemas de expresión de quejas públicas —como, por ejemplo, buzones de sugerencias—, lo cual no entraña ni que los mismos sean efectivamente utilizados, ni que los gobiernos den cuenta del sentido y contenido de las mismas (en este sentido, respecto de Kenya y Uganda, Ursula Grant, *Local Government Decision-Making: Citizen Participation and Local Government Accountability*, p. 4).

25. Rachel Ashworth y Chris Skelcher, *Meta-Evaluation of the Local Government Modernisation Agenda*, p. 21.

26. No son, sin embargo, enteramente desconocidas otras formas intensas de rendición de cuentas que se producen antes de que se agote el mandato representativo y, por tanto, previas a una eventual “sanción” electoral. Así, en Uganda y Filipinas se reconoce el derecho de los electores a retirar anticipadamente a los representantes electos, lo que ha permitido, por ejemplo, en el caso ugandés apartar de su puesto a algún corrupto presidente de consejo municipal (véase Rosemary McGee *et al.*, *Marcos legales para la participación...* *cit.*, p. 57).

27. *International Workshop on Participatory Planning Approaches for Local Governance*, p. 5.

28. Consúltese especialmente Derick W. Brinkerhoff, *Taking account of Accountability: A Conceptual Overview and Strategic Options*, 2001. Véase asimismo A. M. Goetz y R. Jenkins, “Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public Sector Oversight in India”, p. 3.

proclive a tomar en consideración las demandas ciudadanas²⁹. De ahí que sea a la noción más fuerte de “sanción” a la que dedicaremos nuestra atención en las siguientes líneas.

Pues bien, a este último respecto es preciso distinguir entre la rendición de cuentas que se realiza dentro y fuera del Estado. Dentro del Estado, los actores están facultados para aplicar sanciones a otras instituciones o agentes también de naturaleza estatal; esta “rendición de cuentas horizontal” constituye la esencia del esquema de separación de poderes que define todo sistema democrático. Por el contrario (y dejando siempre a salvo el momento electoral), la capacidad de imponer sanciones desde fuera del Estado (“rendición de cuentas vertical”) resulta mucho más limitada y difusa, y, en cualquier caso, su virtualidad pasa por que exista un cierto grado de conexión con los agentes encargados de la rendición de cuentas dentro del Estado (así, por ejemplo, la eficacia de la denuncia de un caso de corrupción en la prensa puede depender de si las autoridades judiciales deciden emprender, o no, medidas concretas de persecución del posible delito)³⁰.

La existencia de un poder judicial independiente resulta, por tanto, sencillamente esencial para que la población pueda forzar a las instituciones locales a prestar los servicios que tienen derecho a recibir, o a poner en marcha los mecanismos participativos cuya constitución necesaria hayan previsto las leyes. Sucede, sin embargo, de una parte, que, por muy diferentes razones estructurales, las instancias judiciales no siempre aparecen investidas de las suficientes notas de independencia. Suele, por lo demás, coincidir en señalar que, si bien desde el nivel local puede enjuiciarse adecuadamente los conflictos entre los ciudadanos locales, no deberían juzgarse los litigios interjurisdiccionales y las controversias en las que estén involucradas las propias autoridades locales³¹. De otra parte, diversos grupos de ciudadanos encuentran problemas socioeconómicos para acudir a las instancias jurisdiccionales: en efecto, a menudo los tribunales y la defensa jurídica resultan inaccesibles para amplios sectores de la comunidad local, ya sencillamente por la lejanía de los tribunales de determinados sectores de población, ya por lo excesivamente onerosa carga económica que supone transitar la vía jurisdiccional³². Y por último, y no por ello menos importante, con frecuencia se erigen obstáculos de índole jurídico-procesal derivados de una restrictiva concepción de la legitimación activa para impugnar los actos y decisiones gubernamentales pretendidamente irregulares.

29. Derick W. Brinkerhoff, *Taking Account of Accountability... cit.*, pp. 2-3.

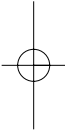
30. Derick W. Brinkerhoff, *cit.*, p. 4.

31. Arun Agrawal/Jesse C. Ribot, “Accountability in decentralization: A framework with South Asian and African cases”, *Journal of Developing Areas*, vol. 33, 1999, pp. 437-502; Mahmood Mandani, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton University Press, Princeton, 1996; Joe Oloka-Onyango, “Judicial power and constitutionalism in Uganda: A historical perspective”, en Mahmood Mandani y Joe Oloka-Onyango, *Uganda: Studies in Living Conditions, Popular Movements and Constitutionalism*, Journal für Entwicklungspolitik and Centre for Basis Research, Kampala, 1994, p. 463.

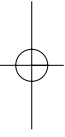
32. Jesse C. Ribot, *African Decentralization. Local Actors, Powers and Accountability*, p. 46.

3. Límites y posibilidades de las principales técnicas participativas y de rendición de cuentas

Desde hace ya bastantes años, constituye un lugar común en la literatura especializada articular y sistematizar los mecanismos de participación ciudadana a través de “escaleras de participación”³³, en cada uno de cuyos peldaños se situarían las diversas técnicas en función del papel que atribuyen a los ciudadanos y organizaciones sociales. En el nivel más bajo, vendrían a agruparse aquellas prácticas consistentes en la mera información a una ciudadanía que, habitualmente, se circunscribe al papel pasivo de ser exclusivamente receptora de la misma. En el segundo plano, se ubicarían las diferentes fórmulas que reconocen a los individuos y grupos el derecho a emitir su opinión, aunque concebidas como simples mecanismos consultivos. Finalmente, en el peldaño superior se concentrarían las fórmulas más intensas de participación, caracterizadas por operar un traslado real del poder político a la ciudadanía, en la medida en que se les reconoce una verdadera capacidad decisoria³⁴. Y, como hemos visto, dando un paso más, cabría incluso distinguir en este último grupo aquellas fórmulas participativas en que la presencia de los ciudadanos en la toma de decisiones se proyecta a la fase de control, atribuyéndoseles la capacidad de exigir medidas de compensación o sanción a las autoridades gubernamentales en caso de incumplimiento o actuación irregular.



En realidad, los diferentes usos que suele recibir el término “participación” pueden reconducirse a dos grandes categorías. Desde un punto de vista pragmático, la participación se entiende como un simple medio para conseguir un fin, a saber, como un instrumento para aumentar la eficacia y la eficiencia de las diferentes actuaciones públicas. Por el contrario, desde una segunda perspectiva de más calado político, la participación se concibe como un fin en sí misma: permitir el acceso a los recursos y a las instituciones a aquellos grupos y movimientos sociales habitualmente excluidos de los mismos. La distinción entre ambas concepciones suele, por lo demás, proyectarse en una asimismo diversa intelección de la función que deben desempeñar los participantes: mientras que para la comprensión pragmática basta con que la participación se reduzca a consultar con la ciudadanía, manteniéndose en lo restante el protagonismo de las instancias gubernamentales; la segunda perspectiva reclama la presencia efectiva de la comunidad en el proceso de toma de decisiones³⁵.



Así pues, en ocasiones se emplea el concepto “participación” en el sentido pragmático antes indicado para referirse a lo que no es más que un mero flujo de información de

33. S. Arnstein, “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 4, 1969, pp. 216-224.

34. Véase Qim Brugué, Joan Font y Ricard Gomá, *Participación y democracia: Asociaciones y Poder Local*, 2005.

35. Gerd Schönwälder, “New Democratic Spaces at the Grassroots? Popular Participation in Latin American Local Governments”, p. 756.



unos actores a otros, o una simple consulta sobre los puntos de vista que tiene la colectividad en relación con alguna cuestión sin que exista la menor obligación de incorporar los puntos de vista expresados³⁶. Comoquiera que sea, también en esta manifestación más modesta se aprecian algunos avances en los países en desarrollo; así, cabe apuntar el reconocimiento normativo —especialmente en la esfera asiática³⁷— del derecho a obtener información, que en ocasiones se consagra incluso en el propio texto constitucional. Y, sin embargo, como regla absolutamente general, debe de inmediato apuntarse que tal derecho encuentra serias dificultades para proyectarse en la práctica real, ya por falta de implementación normativa, ya por simple inobservancia de los mandatos jurídicos.

Frente a esta noción menos intensa, la concepción más “política” de la participación ciudadana atribuye a la comunidad un poder decisorio que se pone de manifiesto en un proceso que va más allá de la simple generación de un plan; proceso que, más concretamente, abarcaría la identificación de los problemas a resolver; la priorización de tales problemas; la formulación de las posibles soluciones; su implementación; y, en fin, la revisión y evaluación de las decisiones adoptadas³⁸. No puede, por lo demás, dejar de notarse que las relaciones de poder entre los “participantes” y la potencialidad políticamente transformadora de su intervención varía ostensiblemente entre los diversos niveles o peldaños de intensidad participativa³⁹.

Este esquema es, sin duda, utilizable para sistematizar las vías participativas transitadas en los últimos años por los países en desarrollo en el nivel local de gobierno. No puede, sin embargo, dejar de apuntarse que algunas de las más innovadoras y exitosas fórmulas ensayadas recientemente son de naturaleza compleja, toda vez que condensan en un mismo procedimiento u órgano la información, la consulta y la toma de decisiones. Por otro lado, puede ser de utilidad el empleo de la categoría “acción conjunta”, entendiendo por tal una concreta fórmula de participación que, a diferencia de la “participación directa” propiamente dicha, no está centrada tanto en la toma de decisiones como en la forma en que han de hacerse las cosas; “acción conjunta” con el gobierno local en la que podrían englobarse actividades tales como —por mencionar el ejemplo tal vez más significativo— la gestión de programas financiados por fondos públicos⁴⁰.

36. Algunos de estos mecanismos difícilmente pueden encajar en la categoría “participación” por laxa que sea la lectura que se haga de la misma. Así sucede, por ejemplo, con las encuestas de opinión sobre la calidad de los servicios (César Colino, “Democracia, participación ciudadana...” *cit.*, p. 5).

37. Así, por ejemplo, en India, Nepal, Tailandia, Filipinas e Indonesia. En África, Tanzania y Uganda han consagrado también en el plano normativo el derecho a la información.

38. *International Workshop on Participatory Planning Approaches for Local Governance*, p. 34.

39. Rosemary McGee *et al.*, *Marcos legales para la participación ciudadana: Informe síntesis*, p. 19.

40. Sobre la distinción entre “participación indirecta” (vía elecciones), “participación directa” y “acción conjunta”, véase Rosemary McGee *et al.*, *Marcos legales para la participación ciudadana: Informe Síntesis... cit., passim*.

a) Mecanismos de mera información y consulta

Como apuntamos líneas arriba, los niveles inferiores de participación ciudadana se hallan integrados por aquellas prácticas que se circunscriben a canalizar la información desde las instancias gubernativas a la ciudadanía y viceversa, sin que ello suponga la atribución de ninguna capacidad decisoria a aquélla ni la asunción de ningún compromiso por parte del nivel local de gobierno. De ahí que, para aquellos que sostienen una comprensión intensa de la participación ciudadana, difícilmente merezcan calificarse de mecanismos participativos propiamente dichos, ni tampoco de instrumentos que generen una verdadera rendición de cuentas. En cualquier caso, algunos de estos mecanismos pueden llegar a institucionalizarse y operar de forma estable en el sistema político local.

Así, soslayando otras prácticas a las que haremos alusión más abajo (consejos consultivos), es susceptible de alcanzar un elevado grado de institucionalización la emisión de *informes públicos* en el caso de que se impongan como una obligación a los gobiernos locales. En este sentido, la emisión de “informes anuales” por parte de éstos suele considerarse un medio fundamental de rendición de cuentas⁴¹, que, además, se halla presente en las más diversas áreas geográficas: tanto Italia como Australia conocen tales tipos de informes relativos a la actuación general de las respectivas autoridades locales, mientras que la legislación chilena impone a las suyas que divulguen a la ciudadanía un informe anual resumido de las cuentas públicas. Como es obvio, la operatividad real de estos “informes anuales” como mecanismos de rendición de cuentas depende en última instancia de su contenido informativo y, sobre todo, de su grado de disponibilidad y accesibilidad para los potenciales usuarios; extremo este último que a menudo muestra sus debilidades, dada la tendencia a que sean los propios miembros del gobierno local los que mayoritariamente hagan uso de los informes, seguidos por el personal al servicio de la entidad local, resultando por el contrario ampliamente ignorados por la ciudadanía dada su escasa difusión⁴². Naturalmente, otra vía de facilitar la rendición de cuentas consiste en exigir que se suministre información esencial a la ciudadanía mediante, por ejemplo, la publicación de los presupuestos en la prensa o en los edificios públicos; vía que, además, presenta la ventaja de resultar fácil de articular desde el punto de vista jurídico. En esta línea, la Ley italiana 67/1987 impuso a los gobiernos locales con una población de, al menos, 40.000 habitantes la obligación de publicar en la prensa un extracto del presupuesto⁴³.

Asimismo cabe reconducir a la categoría de mecanismos de mera participación y consulta a las diversas modalidades de *audiencias públicas* y *consultas populares* que

41. Véanse diferentes referencias bibliográficas en Ileana Steccolini, *Local Government Annual Report: an Accountability Medium?*, p. 8.

42. Así, al menos, en la experiencia italiana y australiana (Ileana Steccolini, *Local Government Annual Report... cit.*, p. 8 y ss).

43. Ileana Steccolini, *op. cit.*, p. 16.

no entrañan una verdadera deliberación y una auténtica toma de decisiones conjunta. Por consiguiente, desde el enfoque “político” de la noción de participación al que arriba hicimos referencia, estas fórmulas se consideran una forma de complementar la democracia representativa⁴⁴.

Por último, ha de dejarse constancia que en determinados países africanos se ha implantado la figura de la “Carta del ciudadano”, en donde se precisa el nivel y calidad de los servicios que el gobierno local ha de prestar a su comunidad. Sin embargo, tal y como también se ha puesto de manifiesto en la experiencia europea, es dudosa la operatividad de estas Cartas como verdaderos mecanismos de rendición de cuentas, toda vez que, si bien pueden ser de alguna utilidad para los usuarios de los servicios, no les atribuyen ninguna facultad para exigir que rindan cuentas las agencias gubernamentales responsables de los mismos⁴⁵.

b) Asambleas y reuniones públicas

Con independencia de los cabildos abiertos —que son una manifestación de democracia directa—, la experiencia de constituir *asambleas de barrio o vecinales* donde se debaten temas locales se halla relativamente extendida en el ámbito latinoamericano⁴⁶.

Mayor expansión conoce, muy probablemente la celebración de *reuniones públicas* entre la comunidad y los representantes electos a propósito de las principales decisiones políticas y presupuestarias a adoptar. Incluso en aquellos países en que las comunidades locales se sienten ignoradas por sus representantes, las reuniones públicas se valoran muy positivamente como un foro adecuado para intercambiar opiniones con los vecinos y canalizar sus aspiraciones hacia los centros políticos de decisión⁴⁷. Una relevancia singular tiene la práctica desarrollada en la India en relación con las asambleas ciudadanas (*Gram Sabha*), ya que las autoridades locales están obligadas a convocar reuniones públicas al menos dos veces al año. Conviene notar que a estas asambleas pueden atribuírsele importantes tareas de control, habilitándolas, por ejemplo, para exigir la realización de auditorías financieras sobre el desempeño de las funciones del consejo municipal (*panchayat*). Así, la Ley del Gobierno Local del Estado de Rajasthan faculta —de hecho, impone— a la *Gram Sabha* que efectúe auditorías de las actividades desarrolladas tanto por los cargos electos como por el personal al servicio del gobierno municipal. Y en el supuesto de que la asamblea derive un asunto a la autoridad superior competente por entender que puede haber un caso de empleo irregular de los fondos públicos, dicha autoridad está obligada a registrarlo,

44. Rosemary McGee *et al.*, *Marcos legales para la participación... cit.*, p. 58.

45. Ole Therkildsen, *Efficiency, Accountability and Implementation... cit.*, p. 32.

46. Especialmente en México D.F., Brasil y Chile (véase Rosemary McGee *et al.*, *Marcos legales para la participación... cit.*, p. 42).

47. Así, por ejemplo, respecto de Uganda, véase Jesse C. Ribot, *African Decentralization*, p. 74.

constituir un comité de investigación y, eventualmente, informar a la *Gram Sabha* sobre la evolución del mismo⁴⁸.

Naturalmente, el éxito de estas reuniones públicas como mecanismo participativo y de rendición de cuentas depende, en última instancia, de la voluntad que tengan las autoridades locales para involucrarse y seguir la práctica en los términos trazados por la normativa en vigor; circunstancia ésta que no siempre se produce de forma satisfactoria. Así sucede, por mencionar un ejemplo, con la experiencia de la “asamblea ciudadana” (*Gram Sabha*) en la India, pues en ocasiones las instancias gubernamentales obstaculizan el funcionamiento efectivo de las mismas recurriendo a diversos subterfugios (como celebrar las reuniones, sin previa convocatoria, cuando la mayoría de los vecinos están ausentes del pueblo por asistir al trabajo o al mercado)⁴⁹. Se trata, por tanto, de una modalidad participativa que resulta fácil de manipular para las autoridades que temen el escrutinio público, a través del sencillo expediente de convocar las reuniones en un momento inadecuado o en un lugar imprecisamente definido⁵⁰. Otra de las debilidades o limitaciones que muestran las reuniones o asambleas públicas reside en que los sectores sociales marginados (mujeres, minorías étnicas y/o religiosas, inmigrantes, etc.) pueden no sentirse en un ambiente propicio para manifestar sus puntos de vista y opiniones con entera libertad⁵¹.

c) Planificación participativa local

Como mínimo, las fórmulas de planificación participativa permiten articular el diálogo entre las instancias gubernamentales y la ciudadanía, y facilitar el intercambio de información sobre las cuestiones que más le interesan, señaladamente la prestación de los servicios públicos. Por consiguiente, estos procesos reportan la ventaja de que incrementan la capacidad de la población para dirigir más demandas a las autoridades locales. Pero es que, además, nada impide que la planificación se configure de tal modo que sirva para aumentar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones (y no sólo para el intercambio de información); y, en este sentido, no faltan experiencias de procesos de “planeamiento local” que operan como formas de acción conjunta entre los gobiernos locales y la sociedad civil en tareas de gobernanza.

Así, en el Estado indio de Kerala, con base en la legislación aprobada el año 1996, se concedió el 40% del presupuesto estatal a los consejos de planeamiento de las poblaciones (*panchayat*), exigiéndoseles para que puedan proceder al gasto de los recursos la elaboración de planes concretos, que posteriormente deben ser aprobados directamente

48. Goetz/Jenkins, “Hybrid Forms of Accountability. Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India”.

49. John Gaventa y Camilo Valderrama, *Participation, Citizenship and Local Governance*, p. 7.

50. Así se pone igualmente de manifiesto en la experiencia de varios países africanos; véase Ursula Grant, *Local Government Decision-Making: Citizen Participation and Local Government Accountability*, pp. 3-4.

51. Jesse C. Ribot, *African Decentralization... cit.*, p. 74.

por la comunidad en asambleas populares. O, en Filipinas, el Código de Gobierno Local de 1991 impone a las autoridades municipales competentes la tarea de promover la participación ciudadana en el desarrollo del planeamiento, previéndose asimismo la capacitación de la ciudadanía para lograr que tal participación sea realmente activa. Asimismo, en Brasil, la Ley Orgánica de los Municipios regula un sistema de planificación participativa, que está estrechamente relacionado con la elaboración del presupuesto municipal⁵². Especialmente significativa es —sin duda ninguna— la experiencia boliviana a este respecto, que se erige sobre la constitución de las “organizaciones territoriales de base” integradas por las propias comunidades (Ley de Participación Política de 1994)⁵³. Se trata de un proceso planificador que pretende asegurar que las demandas de la comunidad queden reflejadas en un plan quinquenal, que a su vez se traduce en planes operativos de un año. Por lo demás, en la práctica desarrollada hasta la fecha dicho proceso se despliega tres fases: en la primera, se procede a la constitución de las organizaciones territoriales de bases y los comités de vigilancia; acto seguido, se completa un diagnóstico de las comunidades elaborado por expertos (ONGs, consultorías, etc.), que debe necesariamente ser validado por las comunidades y municipios; y, finalmente, con base en dicho diagnóstico, se procede a la formulación del plan, que es usualmente realizado por expertos aunque se contemple la participación de las organizaciones al respecto⁵⁴.

Dos son los principales riesgos que, con carácter general, rodean a estas fórmulas participativas. Por un lado, y especialmente allá donde la participación abarca la intervención en la toma de decisiones, es posible que pretendan utilizarse como alternativa al gobierno representativo; de hecho, como “una forma de evitar el gobierno”⁵⁵. De otra parte, y por utilizar las categorías de Fox y Miller⁵⁶, algunos de estos procesos puede que no generen sino “monólogo” (*few talk*), esto es, que no sirvan sino para canalizar el discurso dominante impuesto por las instancias gubernamentales, con la subsiguiente desafección ciudadana ante estas fórmulas⁵⁷. En cierto modo, a esta dirección parece apuntar la experiencia española de los planes estratégicos, los cuales, si bien comenzaron siendo fórmulas de participación de base grupal, vienen recientemente a crear espacios mixtos de participación donde se involucran tanto diferentes entidades y

52. Consúltense estas referencias en Rosemary McGee *et al.*, *Marcos legales para la participación... cit.*, pp. 58-59.

53. A través de las OTB se produjo el reconocimiento de las organizaciones tradicionales del país; de tal modo que su aparición supuso la atribución de personalidad jurídica para más de 14.000 juntas vecinales, comunidades indígenas y pueblos indígenas, que hasta entonces habían vivido fuera del Estado (véase Carmen Pineda Nebot, “Mejora de la gobernabilidad en el nivel de gobierno local: participación de más actores en el proceso presupuestario”, p. 12).

54. *International Workshop on Participatory Planning Approaches for Local Governance*, pp. 19-20.

55. Jesse C. Ribot, *African Decentralization... cit.*, p. 74.

56. C. Fox/H. Miller, *Postmodern Public Administration*, Sage, London, 1995.

57. Así, por ejemplo, lo sucedido en España en una primera fase en relación con los consejos consultivos y los planes estratégicos (Quim Brugué, Joan Font y Ricard Gomà, *Participación y democracia: Asociaciones y poder local*, p. 14).

organizaciones como personas a título individual. Comoquiera que sea, la práctica pone de manifiesto el predominio de los actores públicos y la debilidad de los civiles —especialmente significativa la muy escasa participación a nivel individual—; predominio de las autoridades locales que se imputa tanto a la propia inconsistencia del tejido asociativo como a la renuencia de aquéllos a abandonar su tradicional papel de dirección y asumir una nueva función de cooperación con los actores privados⁵⁸.

Por lo demás, las diversas experiencias planificadoras han de afrontar sus propios retos y dificultades derivados de las peculiares circunstancias en que han de desarrollarse. Así, en el caso boliviano, se ha reprochado que, al constituirse las organizaciones territoriales de base, a menudo no se tomó en consideración a las ONGs y otras organizaciones sociales que se encontraban ya operativas y funcionando en la correspondiente comunidad. Igualmente, se ha criticado el hecho de que durante el proceso se genere una enorme masa de documentación que hace difícilmente comprensible la planificación, razón por la cual se considera conveniente que se proceda a su simplificación⁵⁹.

d) La participación a través de órganos o entidades permanentes

Una modalidad de participación orgánica que resulta especialmente intensa —hasta el punto de que cabría englobarla bajo la categoría de “acción conjunta”⁶⁰— la constituye la cogestión de consejos sectoriales en Brasil, que resulta obligatoria en los ámbitos de la salud, asistencia social, niños y jóvenes, educación y política urbana. Estos consejos municipales operan como una fórmula de introducir la participación directa en el marco de un entramado representativo, dada la inclusión obligatoria tanto de consejeros electos como de asambleas periódicas que cuentan con participación popular directa⁶¹. Asimismo reconocible como fórmula de “acción conjunta” es la experiencia chilena de los Consejos Económicos y Sociales Comunales, cuerpos consultivos para inversiones, desarrollo y regulación locales, así como para la rendición de cuentas públicas anuales municipales⁶².

Muy frecuentemente, sin embargo, las fórmulas participativas que se canalizan a través de órganos carecen de una eficacia decisoria. Tal es el caso de los “comités de desarrollo de distrito” en Tanzania, que se encargan de formular solicitudes y peticiones que se dirigen a los niveles superiores de la Administración Local. Por lo demás, la práctica tanzana pone de manifiesto que las instancias gubernamentales condicionan y determinan quiénes van a integrar tales comités, observándose que se invitaba a personas influyentes cuando se tenía que abordar algún asunto de relieve⁶³.

58. Qim Brugué, Joan Font y Ricard Gomà, *Participación y democracia: Asociaciones y poder local*, pp. 22-23.

59. *International Workshop on Participatory Planning Approaches for Local Governance*, pp. 20-21.

60. Rosemary McGee *et al.*, *Marcos legales para la participación ciudadana... cit.*, p. 41.

61. Rosemary McGee *et al.*, *op. cit.*, p. 60.

62. Rosemary McGee *et al.*, *op. cit.*, p. 42.

63. John Gaventa y Camilo Valderrama, *Participation, Citizenship and Local Governance*, p. 7.

La experiencia española de los “Consejos consultivos de entidades” —que se configuran como foros de interlocución de los equipos de gobierno con el tejido asociativo existente en un determinado sector o territorio— también revela la tendencia a una cierta instrumentalización por parte del nivel gubernativo. En efecto, la mayor parte de tales Consejos se limitan a tareas consultivas y de deliberación, de tal modo que las propias autoridades del gobierno local los “perciben como espacios de información y legitimación de políticas ya definidas previamente”⁶⁴. Otros puntos débiles que cabe identificar en la práctica de los Consejos consultivos residen en la propia deficiencia del tejido asociativo, tales como la dificultad para hallar interlocutores sociales representativos o la existencia de estructuras sociales poco sólidas y poco coordinadas. Aunque, en última instancia, tampoco las organizaciones encuentran grandes alicientes para involucrarse decididamente en los Consejos, dada la notable diferencia existente entre el esfuerzo participativo (muy alto) y el grado de incidencia real conseguido (muy bajo)⁶⁵.

e) Presupuestos participativos

Probablemente constituya el más exitoso mecanismo de participación ciudadana en la toma de decisiones locales. En efecto, por lo que hace al supuesto paradigmático de presupuestos participativo —el del municipio de Porto Alegre—, en el que los ciudadanos intervienen tanto dando su opinión sobre el empleo de los fondos públicos como controlando la ejecución de los actos de implementación de los programas de gasto, suele destacarse los beneficiosos resultados que ha entrañado desde el punto de vista de la lucha contra la corrupción, de la mejora en la eficacia en la asignación del gasto e, incluso, en la generación de una nueva forma de conciencia ciudadana más activa, participativa y crítica⁶⁶. Claro está que la experiencia de Porto Alegre no estuvo —ni, en cierto modo, está— exenta de dificultades, tanto de carácter técnico derivada de la inexistencia de personal preparado para explicar con claridad a los ciudadanos el proceso presupuestario, como de índole cultural resultante de la falta de costumbre de los políticos y empleados locales de compartir y discutir los asuntos públicos con la ciudadanía. Con todo, uno de los mayores problemas que plantea la figura de los “presupuestos participativos” reside en la dificultad técnica inherente a todas las cuestiones de índole económico-financiera; razón por la cual el éxito o el fracaso de la misma pasa por que se dé a los participantes la información necesaria para que puedan formarse opiniones suficientemente razonadas. También en este caso la experiencia de Porto Alegre resulta aleccionadora, ya que los representantes ciudadanos reciben un curso formativo sobre técnicas de presupuestación municipal en la fase final de elaboración de los presupuestos⁶⁷.

64. Quim Brugué, Joan Font y Ricard Gomà, *Participación y democracia: Asociaciones y poder local*, p. 18.

65. Quim Brugué, Joan Font y Ricard Gomà, *op. cit.*, p. 19.

66. JCarmen Pineda Nebot, “Mejora de la gobernabilidad en el nivel de gobierno local...” *cit.*, pp. 9-10.

67. Joan Font/Ismael Blanco/Ricard Gomà/Marina Jarque, *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica*, p. 130.

Sea como fuere, como es sabido, las fórmulas de participación presupuestaria han conocido una inmediata expansión, señaladamente en América Latina, adoptándose en cada país con una concreta configuración y un perfil propio. En cualquier caso, los más ambiciosos modelos de presupuestos participativos están caracterizados por comportar, no sólo la intervención de la ciudadanía en la determinación del destino de ciertos gastos, sino también —como sucede con el modelo boliviano— cauces de control social sobre la ejecución del presupuesto. Contemplado desde cierto prisma, la fórmula de los “presupuestos participativos” puede conceptualizarse como la incrustación de una práctica de participación directa en el seno de un sistema representativo, toda vez que se prevé la creación de asambleas populares y, por encima de ellas, ámbitos de representantes locales; de tal modo que se produce conjuntamente la participación directa e indirecta de la ciudadanía en la fijación de las prioridades de gasto.

f) Procedimientos formales de reparación o sanción

Constituyen una modalidad de procesos participativos que merecen un tratamiento específico, dada la especial intensidad que adquieren los derechos de participación de la ciudadanía: no se trata únicamente de colaborar en la formación de las decisiones que asumirán las autoridades locales, sino incluso de promocionar o adoptar medidas de sanción o compensación en caso de incumplimiento. En este sentido, conviene apuntar que la Constitución federal brasileña reconoce genéricamente a los ciudadanos, partidos, asociaciones y sindicatos la capacidad de denunciar irregularidades o actuaciones ilegales relativas a las cuentas públicas; una capacidad genérica que resulta operativa en la práctica en la medida en que —como hemos visto— se atribuye a los ciudadanos un relevante papel en la fijación del destino de los recursos públicos a través de los “presupuestos participativos”.

Asimismo desempeñan un significativo papel en este ámbito los comités de vigilancia locales creados en países como Bolivia e India, cuya potencialidad está fuera de toda posible discusión, aunque hasta el momento no han acreditado en todos los casos que hayan contado con la capacidad e independencia suficientes para desempeñar adecuadamente su trabajo. Por lo que hace a la experiencia india, debe destacarse el caso del Estado de Kerala, ya que sus comités locales —competentes para inspeccionar el uso de los fondos— están incluso facultados para poner fin a los proyectos antes de que se realicen los pagos finales a los contratistas⁶⁸.

Por su parte, los Comités de Vigilancia bolivianos —organismos mixtos del gobierno local y de miembros de las organizaciones territoriales de base— están encargados de la supervisión del Plan Municipal de Desarrollo y de la ejecución presupuestaria. Entre sus concretas facultades de inspección y control, descuellan la capacidad de congelar los

68. John Gaventa y Camilo Valderrama, *Participation, Citizenship and Local Governance*, p. 12.

fondos municipales en caso de que se aprecie una desviación respecto de los planes aprobados. Aunque el balance que arroja la experiencia de estos comités bolivianos es en general positivo, no han dejado de apuntarse algunas deficiencias; así, dado que apenas se contempló un apoyo presupuestario y financiero para que los Comités de Vigilancia pudieran hacer frente a su funcionamiento, muchos de ellos mostraron la tendencia a abrirse especialmente a aquellos grupos que pudieran aportar algunos recursos⁶⁹.

g) La inserción de la ciudadanía en mecanismos de “rendición de cuentas horizontal”

Las diferentes fórmulas de participación ciudadana directa hasta ahora examinadas entrañan, de hecho, un incremento del control social sobre la actuación de los actores políticos, operando consiguientemente como mecanismos de “rendición de cuentas vertical”. Pues bien, parece oportuno hacer referencia a otras vías o prácticas que permiten a la ciudadanía interactuar con los órganos estatales a los que se atribuye la función de controlar a otros órganos o instituciones públicas; o dicho sea más derechamente: se trata de examinar aquellos casos en que la comunidad influye en o se incorpora a mecanismos de “rendición de cuentas horizontal”. El supuesto más extendido lo constituye la figura del “defensor del pueblo” (*ombudsman*), toda vez que, por lo general, suelen ser instituciones abiertas a las concretas denuncias que puedan formularle los ciudadanos individualmente considerados en relación con el mal funcionamiento de las Administraciones públicas⁷⁰. Pero, además, ocasionalmente, algunas agencias anti-corrupción también han impulsado una relación directa con la comunidad, habilitando, por ejemplo, líneas telefónicas directas al respecto⁷¹.

Más interesante resulta sin duda la aparición de nuevas formas “híbridas” de rendición de cuentas, en las que la participación ciudadana viene a insertarse directamente en un proceso de control que hasta entonces habían venido desempeñando en exclusiva las autoridades estatales. De esta nueva vía de “rendición de cuentas diagonal”, entre otras, ofrece alguna muestra las experiencias indias surgidas a iniciativa de la *Rationing Kruti Samiti* (una coalición de ONGs de la ciudad de Mumbai) y de la *Mazdoor Kisan Shakti Sangathan* (una asociación de trabajadores y granjeros del Rajasthan)⁷². Por lo que hace a la primera de las citadas, dicha coalición logró abrirse paso en el procedimiento de control oficial del “sistema de distribución público” —encargado del reparto de alimentos y otros bienes entre los sectores sociales menos favorecidos—, llegando a crear un “comité de vigilancia” paralelo al oficial. Por su parte, la asociación del Rajasthan vino

69. *International Workshop on Participatory Planning Approaches for Local Governance*, pp. 19-20.

70. Sobre la extensión de esta figura en África, consúltese Ole Therkildsen, *Efficiency, Accountability and Implementation*, p. 29.

71. Derick W. Brinkerhoff, *Taking Account of Accountability... cit.*, p. 31.

72. Goetz/Jenkins, “Hybrid Forms of Accountability...” *cit.*, *passim*.

a asumir funciones directas de auditoría del gasto público, procediendo mediante la celebración de audiencias públicas en las plazas y mercados de las ciudades —a las que se invitaba a las autoridades locales— a realizar un control efectivo del gasto realizado, hasta el punto de llegar a examinar si las obras públicas se habían efectuado según constaba en los documentos oficiales. Pues bien, pese a la eficacia mostrada por estas auditorías, esta práctica aparecía lastrada por dos grandes limitaciones: la falta de reconocimiento jurídico del derecho a acceder a los documentos gubernamentales, así como la inexistencia de procedimientos legales obligatorios que exigiesen a las autoridades locales a investigar los casos de corrupción detectados⁷³.

73. Con todo, las reivindicaciones de dicha asociación en ese sentido coadyuvaron a que se reformase la Ley estatal reguladora del gobierno local con el objetivo de institucionalizar las auditorías públicas en el seno de las “asambleas ciudadanas” (*Gram Sabha*).

Estrategias y enfoques dirigidos a la superación de las barreras participativas

Como se desprende de la generalidad de las experiencias desarrolladas hasta la fecha, la gente muestra más tendencia a participar si tiene la oportunidad real de influir tanto en los procesos administrativos como en las decisiones finales resultantes de los mismos. Para eludir los obstáculos que impiden la consecución de dicho objetivo, puede ser necesario operar en los tres elementos constitutivos de la participación pública: la comunidad, actuando tanto a nivel de individuos como de organizaciones ciudadanas; el gobierno local, abarcando a los cargos electos así como al personal al servicio del mismo; y, en fin, las estructuras y procesos administrativos a través de los cuales habrá de canalizarse la participación social¹. Veamos las posibles líneas de intervención por separado.

a) Educación y concienciación ciudadanas; en especial, de los sectores sociales marginados tradicionalmente alejados de la esfera pública

La aparición de una ciudadanía culturalmente más preparada se ha considerado un factor esencial que explica el incremento del activismo y las ansias de participación experimentadas en los países más avanzados². Y, obviamente, el ámbito de la formación constituye un terreno fundamental donde operar si se pretende articular un adecuado sistema participativo a nivel local en los países en desarrollo.

Así es, en efecto. La operatividad de los mecanismos de rendición de cuentas de base social reclama una adecuada educación cívica de la ciudadanía, pues sólo cuando se conocen cuáles son los derechos de que se disfrutan y cuáles son las facultades y obligaciones

1. King/Feltey/Susel, "The Question of Participation: Toward Authentic Participation in Public Administration", p. 323.

2. Así, por ejemplo, R. Inglehart, *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Centro de Estudios Sociológicos, Madrid, 1991.

de los cargos públicos pueden utilizarse exitosamente tales mecanismos. En este contexto, la puesta en marcha de un sistema educativo que sirva a la formación de una ciudadanía crítica se convierte en una demanda estructural del sistema de control participativo. Es conveniente, por lo demás, comenzar cuanto antes —ya en la infancia— el proceso de socialización para una vida participativa.

Asimismo, los ciudadanos han de tener las habilidades precisas para operar activamente en los procesos participativos. Se les ha de proveer, por tanto, de una específica formación al respecto. Dichas habilidades comprenden asuntos tales como la comprensión del contexto en el que se va a insertar la práctica participativa, capacidades técnicas planificadoras y conocimientos sobre cómo trabajar en equipo y en materia de negociación³. No cabe infravalorar el papel primordial que pueden desempeñar las ONGs en la tarea de capacitar a las organizaciones de base y grupos de ciudadanos sobre cómo involucrarse con los actores gubernamentales en tales procesos⁴.

Por lo demás, a nadie se le oculta que la necesidad de concienciar de la conveniencia de la participación se hace sentir especialmente en relación con los sectores sociales marginados. Por lo que hace a la inclusión de estos grupos sociales tradicionalmente alejados de la cosa pública en los cauces participativos, puede valorarse la oportunidad de introducir medidas de discriminación positiva como un estímulo a su intervención. Lo cierto es que este tipo de estímulos son sobre todo habituales en lo concerniente a la participación política en las instituciones de democracia representativa, pero son inusuales —e incluso casi desconocidas— cuando se trata de mecanismos de participación política directa. Así, entre las experiencias de potenciar sectores marginados en los órganos representativos cabe citar la Constitución india de 1992, que creó un tercer ámbito local de gobierno dentro de estas instituciones representativas (*panchayati raj*) para permitir la participación política de las mujeres y de las castas marginadas. O la Constitución ugandesa de 1995, que reserva obligatoriamente al sexo femenino una tercera parte de los consejeros en todos los ámbitos; medida que tuvo un efecto inmediato, ya que permitió que 10.000 mujeres se incorporasen a los gobiernos municipales, que hasta entonces habían estado absolutamente dominados por los hombres⁵. No parece, sin embargo, que existan serios obstáculos que impidan la traslación de medidas semejante a los órganos propios de la democracia participativa (comités de vigilancia, consejos consultivos, etc.).

3. *The International Workshop on Participatory Planning Approaches for Local Governance*, p. 46.

4. Como se desprende, por ejemplo, de la experiencia filipina (Rosemary McGee, *Marcos legales para la participación... cit.*, p. 62).

5. J. Ahikire, "Gender equity and local democracy in contemporary Uganda: Addressing the challenge of woman's political effectiveness in local government", *Working Paper*, 64, Kampala, Center for Basic Research, 2001, p. 1. Citado por Rosemary McGee *et al.*, *Marcos legales para la participación ciudadana... cit.*, p. 56.

b) Formación y sensibilización de los cargos y funcionarios locales

El tránsito desde un sistema tradicional de gobernanza representativa a otro fundamentado en la participación ciudadana requiere un cambio profundo en la actitud y el comportamiento del personal al servicio del gobierno local. Pues, si bien es cierto que la auténtica participación no tiene por qué suponer más tarea para los empleados locales, sí entraña necesariamente nuevas formas de abordar el trabajo⁶. Es preciso cambiar su rol tradicional de expertos gestores por otro más propio de colaboradores o “socios” en el desempeño de una tarea común, de tal suerte que ha de procurarse que adquieran nuevas capacidades relativas a la comunicación, formación de equipos, etc.

Diversas son las estrategias que pueden desarrollarse a tal objeto, pudiendo ser de interés aprovechar la rica experiencia existente respecto a la concienciación en materia de género. Las iniciativas destinadas a la formación y educación del personal local en los valores inherentes a los procesos participativos (transparencia, responsabilidad, inclusión, etc.) son, obviamente, de utilidad. De otra parte, las visitas a otros gobiernos locales, a fin de intercambiar las diversas experiencias, así como la celebración de reuniones periódicas con los sectores marginados, son prácticas de una acreditada eficacia en la mejora de la formación y en el aumento de la sensibilización de los cargos y funcionarios locales. En cualquier caso, importa notar que la formación en los valores participativos ha de concebirse como un proceso continuo, antes que como un objetivo que pueda conseguirse en un solo acto de una vez para siempre⁷.

Las organizaciones civiles pueden desempeñar cierta función de control e impulso de dicho proceso de formación y concienciación del personal local, incentivando que el mismo se ajuste más adecuadamente a los enfoques participativos. E, incluso, en determinadas circunstancias, los donantes internacionales pueden impulsar que los cargos locales se decidan a formar parte de las prácticas formativas.

c) Fortalecimiento del tejido asociativo, incremento de la autonomía y mejora de la capacidad de las organizaciones sociales

Desde que Putnam⁸ hiciera familiar el concepto de *capital social*, entendiendo por tal la suma de características intangibles de una comunidad (confianza, densidad asociativa, etc.) que resultan de utilidad para explicar sus rendimientos económicos, sociales

6. King/Felley/Susel, “The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration”, p. 321.

7. *International Workshop on Participatory Planning Approaches for Local Governance*, p. 31 y ss.

8. R. Putnam et al., *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993.

e institucionales, la principal cuestión ha sido determinar cómo puede fomentarse su desarrollo. Y evidentemente un factor clave reside en la potenciación de su tejido asociativo.

Pues bien, a este respecto debe tomarse en consideración que, allá donde no exista una sociedad civil mínimamente articulada, toda pretensión de avanzar en su formación y constitución se verá sustancialmente facilitada si, como consecuencia del proceso descentralizador, se dota al nivel local de gobierno de las atribuciones, facultades y competencias suficientes para garantizar su actuación autónoma. De hecho, la falta de autoridades locales investidas de poder político efectivo incluso puede impedir la formación de sociedad civil: es lógico que las organizaciones se formen allí donde existe alguna oportunidad de tener influencia en los centros de decisión⁹.

Sentado lo anterior, va de suyo que la creación o potenciación del tejido asociativo presupone la existencia de un marco normativo que le brinde cobertura y amparo. Así es; para dar protección a los individuos y grupos que quieran organizarse y actuar con fines sociales, culturales, económicos y políticos, resultan fundamentales las leyes reguladoras de asociaciones, cooperativas, grupos de interés económico, etc.¹⁰. Sencillamente, las asociaciones medioambientales, las organizaciones no gubernamentales, las cooperativas, etc., muy probablemente no estarán en condiciones de operar con un mínimo de eficacia sin el estatus legal que tales leyes les confieran.

Por otra parte, parece evidente la conveniencia de que, en aquellas comunidades débilmente estructuradas, la puesta en marcha de procedimientos participativos se vea acompañada de un plan de promoción del asociacionismo, en donde se contemplen líneas de apoyo económico, de infraestructura, de asesoramiento, etc., por parte de las autoridades locales o de otros niveles de gobierno.

d) Creación de alianzas y establecimiento de relaciones de colaboración entre los actores de la sociedad civil

Además de adquirir las habilidades precisas para ejercitar una influencia política efectiva en los procesos participativos, los ciudadanos, las ONGs y las organizaciones sociales de base comunitaria han de formar alianzas y entablar entre ellos relaciones de *partneri*ado a fin de hacer frente a los posibles intentos de cooptación por parte de las autoridades gubernamentales¹¹.

9. Jesse C. Ribot, *African Decentralization... cit.*, p. 45.

10. Obviamente, un factor esencial que determina el buen funcionamiento de la “rendición de cuentas vertical” es la calidad de la democracia, ya que si derechos básicos —como los de asociación y la libertad de expresión— no están garantizados deviene prácticamente imposible un eficaz control social participativo directo de la acción pública (Derick W. Brinkerhoff, *Taking Account of Accountability... cit.*, p. 4).

11. En esta línea, consúltese, por ejemplo, Ursula Grant, *Local Government Decision-Making: Citizen Participation and Local Government Accountability*, p. 2.

e) Promoción de la instauración de nuevos mecanismos institucionales de rendición de cuentas y de participación que permitan explotar el “potencial participativo” de la comunidad en cuestión

Como señalamos al comienzo de este epígrafe, el tránsito hacia una participación auténtica puede requerir que se opere en las estructuras y procesos administrativos existentes, tratando de hallar nuevas fórmulas que favorezcan la adecuada inserción de la ciudadanía. En este sentido, es obvio que los mecanismos participativos han de concebirse como un proceso abierto a la entera colectividad, a todos y cada uno de sus integrantes; toda vez que la gente tiende a participar cuando sabe que está incluida. Detalles de las técnicas y procedimientos participativos tales como quiénes son los asistentes, quiénes toman la palabra, el lenguaje empleado, etc., son importantes y han de ser inclusivos. Ahora bien, adquiere una especial relevancia el hecho de que participen aquellos sectores de la comunidad habitualmente excluidos de las decisiones que se adoptan a través de los habituales cauces representativos. A este respecto, es muy conveniente que se tome en consideración la heterogeneidad de las colectividades a la hora de determinar o regular aquellos factores que inciden en la generación de una participación efectiva; y, así, entre otros elementos, ha de seleccionarse cuidadosamente el momento y lugar de las reuniones, así como el lenguaje utilizado. En definitiva, si se pretende alcanzar un procedimiento participativo eficaz e inclusivo, esto es, si se persigue asegurar la cualidad de la participación, debe examinarse cuidadosamente quién participa, los mecanismos y las organizaciones o instituciones a través de las cuales la participación se lleva a cabo, así como los espacios y el lenguaje empleado¹².

Por otra parte, la experiencia de los procesos participativos más ambiciosos —esto es, aquellos que reconocen un intenso papel a la comunidad y comprometen a la ciudadanía durante un largo periodo de tiempo— revela que son más efectivos cuando la comunidad no está sujeta a ninguna tensión relevante, ni hay “heridas abiertas” en el Estado. Asimismo, se acrecienta su eficacia cuando la ciudadanía está ampliamente representada, y cuando las autoridades gubernamentales legitiman el proceso sin ejercer un severo control sobre el mismo¹³.

Las dificultades que a veces obstaculizan el adecuado desarrollo y eventual éxito de las prácticas participativas residen en una defectuosa organización de las mismas. En lo concerniente al “cómo” articular la participación, Fox y Miller¹⁴ han distinguido entre el monólogo (*few talk*), el parloteo (*many talk*) y el diálogo (*some talk*): mientras que

12. *International Workshop on Participatory Planning Approaches for Local Governance*, p. 34.

13. Gibson/Lacy/Dougharty, *Improving Performance and Accountability in Local Government with Citizen Participation*, p. 7.

14. *Postmodern Public Administration*, Sage, London, 1995.

en los mecanismos que tienden al primero suele haber un discurso dominante y de élite —frecuentemente de las propias instancias gubernamentales— frente a una ciudadanía pasiva; en los supuestos de parloteo se produce el efecto inverso, la coexistencia de una multiplicidad de voces y puntos de vista, que, expuestos anárquicamente, se resisten a ser reconducidos a un grupo de posiciones sistemáticas y asumibles. Sólo, pues, pueden considerarse adecuadamente articulados los mecanismos de participación cuando conducen a un verdadero diálogo, esto es, a un debate entre los concretos actores afectados sobre un número limitado y abarcable de asuntos¹⁵. En este sentido, la selección de los específicos participantes puede constituir una decisión clave que determine el éxito de la práctica participativa en cuestión.

Por lo demás, pocas dudas hay que albergar acerca de la conveniencia de extender la praxis participativa a los nuevos modos de gestión y prestación de los servicios, como sucede con el fenómeno de la *colaboración público-privada*¹⁶. La inclusión de todos los sectores afectados —usuarios de los servicios, sindicatos, grupos de interés, etc., en las políticas y procedimientos de *partneriada* público-privado genera importantes beneficios, de entre los cuales descuellan la mejor definición de las necesidades existentes en relación con el servicio concernido, así como la superación o mitigación de las incertidumbres y temores que suele llevar aparejado todo proceso de cambio. En consecuencia, la elaboración de un programa bien definido de consultas con los interesados puede ser determinante para garantizar el éxito de la nueva relación de *partneriada*¹⁷.

f) Robustecimiento de la autonomía financiera de las entidades locales

Los problemas de índole financiero constituyen un esencial factor desincentivador de la participación ciudadana, así como un condicionante para que se produzca una adecuada rendición de cuentas de las autoridades gubernamentales frente a la comunidad. Sin embargo, no es en absoluto frecuente en la práctica que se parta del presupuesto de que deben ser los propios procesos y mecanismos participativos los que contemplen las vías de financiación de sí mismos¹⁸. Frente a esta carencia —difícilmente soluble en los países en vía de desarrollo por razones obvias—, conviene tener presente la apreciación

15. Respecto de la distinción de Fox y Miller, consúltese Qim Brugué, Joan Font y Ricard Gomà, *Participación y democracia: Asociaciones y poder local*, p. 19.

16. Véase, por ejemplo, *Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho Comunitario en materia de contratación pública y concesiones*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 30 de abril de 2004.

17. Ministry of Municipal Affairs (British Columbia), *Public Private Partnership. A Guide for Local Government*, especialmente el punto 6.5, p. 58.

18. Salvo excepciones en sociedades muy desarrolladas económicamente. Así, en el Reino Unido, el “Plan de Renovación de Barrios” (2001) sí incluyó medidas de apoyo financiero para incrementar la participación ciudadana (Rosemary McGee *et al.*, *Marcos legales para la participación...cit.*, p. 63).

—derivada de los estudios de casos— según la cual cuanto más próximo al ciudadano esté el nivel de gobierno recaudador de los impuestos y, por tanto, el control de los recursos de la ciudadanía, tanto mayor y más entusiasta será la participación de la comunidad en cuestión¹⁹. Asimismo, es innegable que la capacidad de exigir rendición de cuentas a las autoridades gubernamentales se acentúa cuando éstas, lejos de ceñirse a la tarea más amable de la “cosa pública” consistente en gastar dinero, se involucran en la función más enojosa de establecer y recaudar los tributos. En definitiva, diversos estudios de casos revelan que parece “existir una relación positiva entre el grado en que la autoridad fiscal (tanto para la recaudación de ingresos, como para la asignación de los mismos) es descentralizada hacia los niveles locales y el grado de participación de los ciudadanos en los espacios fiscales (tales como la formulación, ejecución y monitoreo de presupuestos gubernamentales locales)”²⁰. En esta línea, en diversos países africanos se ha experimentado con la fijación de gravámenes o tasas sobre los usuarios de determinados servicios como una posible vía de mejora de la rendición de cuentas²¹.

Bajo esta perspectiva, en suma, el incremento de la descentralización financiera (incluyendo la de la potestad normativa sobre los impuestos) a favor del nivel local de gobierno se traducirá, muy probablemente, tanto en una mejora de la participación ciudadana como en una más intensa rendición de cuentas por parte de las autoridades municipales.

g) Instauración de los mecanismos y garantías que aseguren a los ciudadanos el acceso a una información suficiente y comprensible de las actuaciones del gobierno local

En la generalidad de los países en desarrollo, uno de los problemas emergentes a resolver en el proceso tendente a la responsabilización de la Administración Pública consiste, precisamente, en facilitar el acceso de la ciudadanía a la información sobre las actuaciones y programas gubernamentales, a fin de crear o fortalecer su función de control; función que ha sido extraña para muchos de estos países o sólo se ha ejercitado de forma muy deficitaria²².

De ahí que, en el caso de que aún no se haya consagrado expresamente en el ordenamiento jurídico, es preciso adoptar las medidas legislativas pertinentes para reconocer, en el máximo nivel normativo posible, el derecho genérico a recibir información de las

19. *Ibidem*.

20. Rosemary McGee *et al.*, *Marcos legales para la participación... cit.*, p. 75.

21. Ole Therkildsen, *Efficiency, Accountability and Implementation*, p. 30.

22. Elia Armstrong, *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*, p. 8.

actividades y servicios locales y, en particular, el derecho a acceder a los archivos públicos municipales. Al objeto de que dicho reconocimiento no devenga a la larga más que *letra muerta*, es imprescindible que se precisen los canales e instrumentos a través de los cuales se ejercitarán tales derechos, así como las garantías que podrán hacerse valer frente a un eventual incumplimiento. Naturalmente, la situación óptima sería aquella en que las autoridades locales, lejos de contentarse con aceptar las demandas de información emprendidas por iniciativa de la ciudadanía, fuesen ellas mismas las promotoras de la existencia de canales de información fiables y permanentes, de tal modo que se asegurase a la colectividad un fácil acceso a los datos precisos para formar opinión sobre las materias de relevancia o alcance local. Una especial relevancia adquiere esta exigencia de transparencia informativa cuando se proyecta sobre aquellos asuntos que entrañan una singular dificultad técnica, como sucede con el proceso presupuestario. Pues bien, además de los medios de información tradicionales —como la prensa, radio y televisión—, cabría apuntar otras fórmulas para “democratizar” la información como las páginas web, la publicación de anuncios en carteles o paneles, envíos de correo personalizado, etc. Como a nadie se le oculta, los medios de comunicación desempeñan un papel esencial en la consecución del objetivo de incrementar la transparencia en la acción gubernamental, por lo que debe, en primer término, avanzarse en la profesionalización de los media y, en segundo lugar, fomentarse su interés y mejorar su capacidad de informar sobre la responsabilidad e integridad de las entidades del sector público²³.

Pero junto a esta vertiente de potenciar la información a fin de garantizar la transparencia de la actividad local en general, la actuación estratégica en la esfera de las comunicaciones ha de perseguir asimismo que los procedimientos participativos alcancen la máxima difusión posible. A nadie se le oculta la conveniencia de que cualquier proyecto tendente a instaurar o ampliar las prácticas participativas se vea acompañado de un plan de información y comunicación, que haga ver a la entera colectividad en qué consisten y cómo operan los nuevos instrumentos, así como las posibilidades y ventajas que los mismos ofrecen a la comunidad beneficiaria: El empleo de los medios de comunicación locales (prensa, radio, televisión), de páginas web, de las oficinas locales de atención ciudadana destinadas a dar asesoramiento y orientación y, en fin, de mecanismos de atención personal directa (telefónica o postal), son vías que evidentemente pueden servir para dar a conocer las técnicas participativas. Por lo demás, como lo acredita la experiencia de Nepal, la involucración directa de los representantes de los medios locales en los procesos de participación —invitándolos a asistir a los talleres, reuniones, etc., reporta indudables beneficios desde el punto de vista de la consolidación y expansión de las prácticas participativas²⁴.

23. Elia Armstrong *ibídem*.

24. The Asia Foundation, *Strengthening Advocacy and Local Governance Accountability*, p. 19.

h) Diseño y puesta en práctica de las acciones destinadas a la remoción de los obstáculos que dificultan la sostenibilidad de las prácticas participativas

Frente a la “fatiga” participativa derivada de la ineficacia mostrada en la práctica por los diferentes mecanismos de participación, ya sencillamente por su falta de implementación o por resistencia de las autoridades locales a llevar hasta sus últimas consecuencias las previsiones normativas, habría que incentivar el cumplimiento forzoso del marco normativo a través del robustecimiento de las vías jurisdiccionales. Naturalmente, esta cuestión entronca con un problema previo y de más amplio alcance, cual es el de la falta de idoneidad de la que adolecen en muchos países las instancias jurisdiccionales como instrumentos de rendición de cuentas horizontal²⁵. La adopción de las medidas estructurales precisas para apuntalar la independencia del poder judicial, así como la introducción de las reformas de la legislación procesal necesarias para facilitar la impugnación ante los tribunales de las decisiones y actos irregulares, constituyen —qué duda cabe— factores esenciales para asegurar el efectivo control y la transparencia de la actuación de los gobiernos locales. Por lo que hace al fortalecimiento de la independencia y la eficacia del poder judicial, cumple hacerse eco de la práctica de los “programas de control de tribunales” iniciada por ciertos países, en virtud de la cual se encomienda a determinadas organizaciones sociales la tarea de supervisar e informar sobre las actuaciones judiciales²⁶. Por otra parte, la relativamente frecuente inaccesibilidad a los tribunales de determinados sectores sociales marginales —ya por simple lejanía, ya por razones de índole económica— podría mejorarse mediante la acción de las asociaciones jurídicas de interés público²⁷.

La flexibilidad es un factor que juega claramente a favor del éxito de las prácticas participativas y, en última instancia, de su perdurabilidad. Consiguientemente, es conveniente diseñar un proceso participativo tal que permita su funcionamiento efectivo en el específico ámbito sobre el que se proyecte, y que, en consecuencia, sea susceptible de diversos desarrollos en función de las concretas circunstancias circundantes. Las dinámicas de grupos que con frecuencia surgen en este tipo de procesos probablemente exigirá el cambio de los específicos objetivos a perseguir e, incluso, ocasionalmente, del calendario inicialmente previsto. Así pues, es deseable que las iniciativas participativas contemplen mecanismos de revisión y renovación en el seno de los mismos procesos participativos si se pretende asegurar la perdurabilidad de las mismas; en este sentido, se ha destacado la utilidad de instaurar un específico órgano o instrumento —también abierto a la ciudadanía— que se encargue de supervisar si, en efecto, el desarrollo del proceso participativo avanza adecuadamente hacia la consecución de los

25. Véase *supra* epígrafe II.2 i).

26. Derick W. Brinkerhoff, *Taking Account of Accountability... cit.*, p. 25.

27. Jesse C. Ribot, *African Decentralization*, p. 72.

fines y objetivos estratégicos inicialmente diseñados²⁸. En definitiva, parece evidente que “las cuestiones de sostenibilidad e innovación están estrechamente unidas”²⁹.

La elección de un adecuado liderazgo en los representantes de la ciudadanía constituye otro factor crucial para involucrar exitosamente a la colectividad en las iniciativas participativas. A este respecto, se echa en falta que las autoridades locales realicen esta tarea con un interés semejante al que llevan a cabo cuando se trata de seleccionar a sus propios trabajadores. Pues, sencillamente, “sin un buen liderazgo, el proceso de comprometer a la comunidad probablemente no producirá el resultado deseado ni conducirá a un sostenido proceso de compromiso”³⁰.

28. Gibson/Lacy/Dougharty, *Improving Performance and Accountability in Local Government with Citizen Participation*, pp. 8-9.

29. *The International Workshop on Participatory Planning Approaches for Local Governance*, p. 56.

30. Gibson/Lacy/Dougharty, *Improving Performance... cit.*, p. 9.

Conclusiones

Entre otros objetivos más específicos, con la puesta en marcha de procesos de descentralización política se pretende por lo general mejorar la prestación de los servicios públicos, así como favorecer el desarrollo socioeconómico del Estado en cuestión. Ahora bien, muy probablemente, estos beneficios consustanciales a la descentralización sólo resultarán tangibles para la colectividad local si se asegura la responsabilidad de las nuevas autoridades ante la misma. El proceso descentralizador, pues, difícilmente será efectivo si no se garantiza la rendición de cuentas “hacia abajo”, esto es, frente a la propia comunidad local.

- Con independencia de la concreta experiencia democratizadora que se tenga, es lo cierto que es en el nivel local de gobierno donde se aprecia con mayor nitidez la insuficiencia de los mecanismos horizontales de rendición de cuentas, toda vez que suele faltar en el ámbito municipal un esquema de separación de poderes y un sistema de pesos y contrapesos tan desarrollados como los existentes en las instancias centrales y regionales de gobierno. En este contexto, la participación social pasa a configurarse como un componente esencial del modelo de rendición de cuentas en la esfera local. Por lo demás, la escala municipal, que asegura la máxima proximidad posible entre los cargos públicos y los administrados, resulta idónea para articular las prácticas participativas.
- En su sentido más restrictivo, la participación se concibe como un mero instrumento destinado a mejorar la eficacia de las diferentes actuaciones públicas, bastando, por tanto, bajo este prisma, con que la misma se proyecte en mecanismos de consulta a la ciudadanía. Desde una segunda perspectiva de mayor calado político, la participación se entiende como un fin en sí misma: permitir el acceso a las instituciones —y, en última instancia, a los recursos— a aquellos grupos sociales habitualmente alejados de las mismas. Esta segunda concepción reclama la presencia efectiva de la comunidad en el proceso de toma de decisiones. Pues bien, aunque los meros mecanismos de información y consulta ciudadanas conllevan siempre un elemento de control de la actividad gubernamental, resulta obvio que la atribución de cierta capacidad decisoria a la intervención de la comunidad robustece considerablemente el sistema de rendición de cuentas.

- Dada la generalizada resistencia de las autoridades gubernamentales al incremento de los controles sobre su actuación y a la pérdida del monopolio en la toma de decisiones, puede ser ineludible que la instauración de las técnicas participativas en el ámbito municipal sea impuesta desde arriba, ya a nivel estatal o regional, por la instancia competente en materia de régimen local. Por lo general, la posibilidad de que tales prácticas se emprendan a iniciativa del propio gobierno municipal sólo surge cuando existe una apreciable demanda de la comunidad local. En este sentido, fomentar que algún o algunos municipios “pioneros” se abran a la participación social, procurando acto seguido que su experiencia sea adecuadamente difundida por los medios, puede servir tanto para estimular tal demanda en otras comunidades como para crear cierto “efecto emulación” en las restantes autoridades gubernamentales.
- Sea como fuere, provenga de otros niveles de gobierno o del propio ámbito municipal el impulso para la instauración de los mecanismos participativos, lo que sí resulta recomendable es que los mismos adquieran el máximo grado posible de institucionalización. Así, pues, lejos de dejarlos al albur de la cambiante praxis política, es conveniente que los derechos y atribuciones de la ciudadanía y los compromisos de los cargos públicos inherentes a la participación, así como los procedimientos administrativos a través de los cuales se canaliza la misma, queden adecuadamente consagrados y perfilados en el ordenamiento jurídico. Han de acometerse, por tanto, los cambios que sean precisos para adaptar el marco normativo existente a la nueva realidad participativa que se pretende instaurar.
- La existencia de un marco normativo conformador de los mecanismos participativos no garantiza, sin embargo, su efectiva puesta en marcha ni tampoco, en caso de implantarse, su correcto funcionamiento desde el punto de vista de la mejora de la rendición de cuentas o de la mayor presencia de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. En última instancia, el éxito o el fracaso de tales mecanismos dependerá de las condiciones reales de participación que concurren en la comunidad en cuestión.
- A menudo, las deficiencias que cabe apreciar en punto a las condiciones materiales de participación se proyectan simultáneamente sobre los dos polos sobre los que se estructura la relación participativa: las instancias gubernamentales y los ciudadanos. En consecuencia, sólo operando en ambos componentes podrá superarse exitosamente la brecha existente entre las previsiones normativas y su efectiva implementación y ejecución.
- En el plano gubernamental, la habitual resistencia de los cargos públicos a perder el pleno control sobre el diseño de las políticas públicas se traduce en la tendencia a ceñir la participación social a la faceta de mera consulta, soslayando la intervención efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones. En esta misma línea, cabe apreciar ocasionalmente la intención de las autoridades gubernamentales de instrumentalizar los mecanismos participativos, de tal modo que no vengan sino a legitimar unas decisiones ya tomadas de antemano,

bien mediante la cooptación de determinados movimientos sociales, bien mediante la configuración de una cierta composición de los órganos participativos afín a sus intereses. En este contexto, se hace preciso incentivar la sensibilidad y receptividad de los cargos locales ante las demandas y preferencias ciudadanas que espontáneamente se pongan de manifiesto a lo largo de los procedimientos participativos.

- El tránsito desde un modelo de exclusiva gobernanza representativa a otro penetrado por la idea de participación ciudadana exige, asimismo, cambios que afectan al personal al servicio del gobierno local, toda vez que, además de las habilidades propias de su profesión, tendrán que dominar otras capacidades imprescindibles para operar en el nuevo entorno participativo (relativas a la comunicación, formación de equipos, etc.). Resulta, pues, altamente recomendable que se emprendan iniciativas destinadas a la formación del personal local en las habilidades y valores inherentes a los procesos participativos.
- Con independencia de que pueda crearse un clima favorable en el ámbito gubernamental, a nadie se le oculta que el buen funcionamiento y el arraigo de las prácticas participativas dependen en última instancia de la existencia de una comunidad local motivada y concienciada de la conveniencia de la participación. Asimismo, la operatividad de los mecanismos de rendición de cuentas de base social reclama una apropiada educación cívica de la ciudadanía, que le permita conocer cuáles son los derechos que ostenta y cuáles son las obligaciones que penden sobre las instancias gubernamentales. De ahí que la puesta en marcha de un modelo educativo que sirva a la formación de una ciudadanía crítica (y, por ende, participativa) pueda considerarse una demanda estructural de todo sistema de rendición de cuentas basado en la participación social.
- De otro lado, si se pretende apurar al máximo las posibilidades que ofrecen los diversos mecanismos participativos, va de suyo que la comunidad local ha de estar dotada de las habilidades y conocimientos precisos para poder intervenir activamente en los mismos. Puede, por tanto, ser de utilidad la puesta en marcha de programas de capacitación de organizaciones y grupos de ciudadanos sobre cómo involucrarse con los actores gubernamentales en tales procesos.
- La mejora de las aptitudes y las capacidades participativas resulta, lisa y llanamente, esencial cuando se trata de los sectores sociales marginados. Si la participación, en su concepción más ambiciosa, no persigue sino facilitar el acceso a las instituciones a los grupos tradicionalmente alejados de la esfera pública, se hace evidente que han de dedicarse los mayores esfuerzos a lograr la integración de aquellos sectores que adolezcan de marginación por motivos económicos, por razón de género, o por su pertenencia a una concreta clase o casta o a una determinada minoría étnica. En este sentido, puede ser de utilidad trasladar medidas de discriminación positiva —semejantes a las conocidas respecto de las instituciones de democracia representativa— a los órganos propios de la democracia participativa (comités de vigilancia, consejos consultivos, etc.).

- La pretensión de involucrar a las minorías étnicas en las nuevas vías participativas no debe hacerse a costa de sacrificar o neutralizar las estructuras tradicionales de organización y de toma de decisiones que pueda tener una determinada minoría a nivel local.
- Aunque todo modelo participativo ha de ser inclusivo, y por ende ha de favorecer la intervención activa de todos y cada uno de los individuos integrantes de la comunidad local, a nadie se le oculta que, sin una suficiente agregación, muy probablemente los ciudadanos no estarán en condiciones de presionar e influir eficazmente en la toma de decisiones por parte de las instancias políticas. En estas circunstancias, el papel de las organizaciones sociales puede resultar determinante. Pocas dudas hay que albergar, por tanto, acerca de la necesidad de adoptar medidas destinadas al fortalecimiento del tejido asociativo, comenzando por la tarea esencial de configurar un marco normativo que brinde cobertura y amparo a los diversos tipos de asociaciones. Asimismo parece incuestionable la conveniencia de que, en las comunidades locales débilmente estructuradas, la puesta en marcha de los mecanismos participativos esté acompañada por un programa de promoción del asociacionismo, en donde se contemplen diversas líneas de ayuda por parte de las propias autoridades municipales o de otros niveles de gobierno.
- La transparencia de las instancias gubernamentales constituye una condición necesaria para alcanzar el correcto funcionamiento de los mecanismos participativos, pues resulta prácticamente imposible articular un control social efectivo si la ciudadanía carece de información suficiente y fidedigna sobre las acciones del poder público. De hecho, el apropiado suministro de información, además de favorecer la supervisión de los cargos públicos, opera como un factor que incentiva que el ciudadano participe activamente en el proceso de toma de decisiones. De ahí que resulte aconsejable impulsar la consagración en el máximo nivel normativo posible del derecho a obtener información sobre las actividades y los servicios locales y, más concretamente, del derecho a acceder a los archivos municipales, debiendo rodearse a los mismos de específicas garantías para los casos de incumplimiento. Por lo demás, como es palmario, los medios de comunicación desempeñan un papel capital en el objetivo de incrementar la transparencia de la acción gubernamental, por lo que debe fomentarse la mejora y ampliación del tratamiento que dan a la información relativa al nivel local de gobierno y, señaladamente, ha de procurarse involucrar a los mismos en las propias prácticas participativas.
- Una vez lograda exitosamente la articulación e inicial puesta en marcha de los mecanismos participativos, el gran reto consiste en asegurar su perdurabilidad a lo largo del tiempo. Pues bien, el diseño de unos cauces y procedimientos de participación dotados de la suficiente flexibilidad —en cuanto susceptibles de diversos desarrollos en función de las concretas circunstancias circundantes— puede considerarse un factor fundamental que juega a favor de la sostenibilidad de las prácticas participativas.

Bibliografía consultada

- Arun Agrawal y Jesse Ribot, *Accountability in Decentralization. A Framework with South Asian and West African Cases*, 1999 (www.yale.edu/leitner/pdf/200-01.pdf).
- Cecilia Álvarez Mazariegos, *Principales retos para mejorar la transparencia local: El caso de la participación ciudadana*, 2004 (www.segeplan.gob.gt/docs/muni-gua06_04/principalesretos.pdf).
- Elia Armstrong, *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*, Economic & Social Affairs, United Nations, 2005 (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents>).
- Rachel Ashworth y Chris Skelcher, *Meta-Evaluation of the Local Government Modernisation Agenda: Progress Report on Accountability in Local Government*, The Office on the Deputy Prime Minister, London, 2005.
- Gerhard Banner, *Advancing Transparency and Accountability in German Local Government*, Friedrich Naumann Stiftung, 2000 (www.fnfkorea.org/fnst_eng/localauto/banner1.htm).
- Pranab Bardhan, “Democracia local y gobernanza”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, N° 16, 2004, pp. 7-14 (www.iigov.org).
- Ismael Blanco y Ricard Gomà (coords.), *Gobiernos locales y redes participativas*, Ariel, Barcelona, 2002.
- Derick W. Brinkerhoff, *Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and Strategic Options*, USAID, Center for Democracy and Governance, 2001 (www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/ipc/wp-14.pdf).
- Morelba Brito, “Buen gobierno local y calidad de la democracia”, *Instituciones y Desarrollo* N° 12-13, 2002, pp. 249-275, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (www.iigov.org).
- Qim Brugué, Joan Font y Ricard Gomà, *Participación y democracia: Asociaciones y poder local*, 2005 (www.femp.es/index.php/femp/documentaci_n/documentos_de_inter_s).
- Mynor Cabrera, “Estudio sobre transparencia y rendición de cuentas en Guatemala”, capítulo Desafío de la Calidad Democrática, Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, PNUD, diciembre, 2002.

- César Colino, "Democracia, participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales en Europa: la equidad, la eficiencia y la capacidad", *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa 8-11 octubre 2002 (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents>).
- Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *La responsabilización ("accountability") en la nueva gestión pública Latinoamericana*, 2004 ([unspan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000178.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000178.pdf)).
- Council of Europe, *The size of municipalities, efficiency and citizen participation*, Local and regional authorities in Europe, No. 56, Council of Europe Press, 1995.
- Alberto Enríquez Villacorta y Marcos Rodríguez, *Participación ciudadana en San Salvador. Notas sobre una experiencia 1997-2003*, FUNDE, San Salvador, 2004.
- Joan Font/Ismael Blanco/Ricard Gomà/Marina Jarque, *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica*, XIV Concurso de Ensayos del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía", Caracas, 2000.
- John Gaventa, *Towards Participatory Local Governance: Six Propositions for Discussion*, 2002 (www.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/Towards%20Participatory%20Governance_Currents_.pdf).
- John Gaventa/Camilo Valderrama, *Participation, Citizenship and Local Governance*, 1999 (www.ids.ac.uk/ids/particip/research/citizen/gavval.pdf).
- Pamela D. Gibson, Donald P. Lacy, Michael J. Dougherty, "Improving Performance and Accountability in Local Government with Citizen Participation", *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, volume 10 (1) (www.innovation.cc/volumes-issues/gibson.1.pdf)
- Enrique Gil Calvo, *El capital social, motor de la participación ciudadana*, 2005 (www.femp.es/index.php/femp/documentacion/documentos_de_inter_s).
- Anne Marie Goetz y Rob Jenkins, "Hybrid Forms of Accountability. Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India", *Public Management Review*, Vol. 3, No 3, 2001 (www.birbeck.ac.uk/pdsoc/download/rob_jenkins/Hybrid_Forms_of_Accountability.pdf).
- Sue Goss, *Making Local Governance Work*, Macmillan, 2001
- Ursula Grant, *Local Government Decision-Making: Citizen Participation and Local Government Accountability. A Literature Review*, International Development Department, University of Birmingham, March 2002 (www.idd.bham.ac.uk/research/Projects/municipal_accountability).
- Alejandra Kern, "Public Private Partnership en la cooperación alemana para el desarrollo. Una visión desde América Latina", Institut für Iberoamerika-Kunde 2002 (Beitrag zur Lateinamerikaforschung Bd. 9) (www1.uni-hamburg.de/IJK/publikat/beitr9.htm).
- Cheryl Simrell King/Kathryn M. Feltey/Bridget O'Neill Susel, "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration", *Public Administration Review*, 1998, Vol. 58, 4, p. 317-326.

- Elke Löffler, *Experiencias internacionales de participación ciudadana en Europa*, 2005 (www.femp.es/index.php/documentaci_n/documentos_de_inter_s).
- Rosemary McGee *et al.*, *Marcos legales para la participación ciudadana: Informe síntesis*, 2003 (www.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/marcoslegales_spanish.pdf)
- Mahmood Mandani, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton University Press, Princeton, 1996.
- Ministry of Municipal Affaires (British Columbia), *Public Private Partnership. A Guide for Local Government*, 1999.
- Clemente J. Navarro Yáñez, *Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- Carmen Pineda Nebot, "Mejora de la gobernabilidad en el nivel de gobierno local: participación de más actores en el proceso presupuestario", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 octubre, 2002 (www.grupochoerlavi.org/php/doc/documentos/2006/Doc02.pdf).
- Jesse C. Ribot, *African Decentralization. Local Actors, Powers and Accountability*, UNRISD Programme on Democracy, Governance and Human Rights, Paper No. 8, December 2002 (www.eldis.org/static/DOC11979.htm)
- Gerd Schönwälder, "New Democratic Spaces at the Grassroots? Popular Participation in Latin American Local Governments", *Development and Change*, 28/4, 1997, pp. 753-770.
- Paul Smoke, "Decentralisation in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges", *Public Administration and Development* 23, 7-16 (2003) (www.interscience.wiley.com).
- Ileana Steccolini, *Local Government Annual Report: an Accountability Medium?*, SDA Bocconi-Bocconi University School of Government, 2002 (www.cergas.info/upload/publications/2560/wp81.pdf).
- Gerry Stoker, *The Politics of Local Government*, Macmillan, 1991.
- Ole Therkildsen, *Efficiency, Accountability and Implementation. Public Sector Reform in East and Southern Africa*, United Nations Research Institute for Social Development, Democracy, Governance and Human Rights, Programme Paper Number 3, 2001 (www.unrisd.org/unrisd/website/newsview.nsf).
- Omar Urán, *Planning and Participatory Budget Program (PPBP) in Medellín-Colombia*, LogoLink International Workshop on Resources, Citizen Engagement and Democratic Local Governance, Porto Alegre, Brasil, 6-9 Diciembre 2004 ([www.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/ Recite%20writeups/MEDELLIN.pdf](http://www.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/Recite%20writeups/MEDELLIN.pdf)).
- Camilo Valderrama/Kate Hamilton, *Strengthening Participation in Local Governance*, Report of the Workshop (21-24 June 1999), Institute of Development Studies, Sussex (www.ids.ac.uk/ids/particip/research/citizen/govwkrp.pdf).
- VARIOS, *International Workshop on Participatory Planning Approaches for Local Governance* (Bandung, Indonesia, 20-27 de junio de 2002) (www.ids.ac.uk/logolink/resources/casestudies.htm).