

XI Congreso de la AECPA

GT 5.2 Los límites de la participación: Por qué se hace, cómo se desarrolla y qué impacto tiene sobre el sistema político

Sevilla, 18-20 de septiembre de 2013

Políticas públicas con o sin participación ciudadana, ¿hay diferencias?

Pau Alarcón (IESA)

palarcon@iesa.csic.es

Fabiola Mota (UAM)

fabiola.mota@uam.es

Carolina Galais (UdeM)

carolgalais@gmail.com

Abstract: Los efectos de los procesos participativos en el ámbito local han sido objeto de estudio creciente en paralelo a su consolidación y extensión territorial. En concreto, se han desarrollado normativa y empíricamente comparaciones entre políticas públicas adoptadas mediante procesos participativos y políticas impermeables a la participación ciudadana. No obstante, los estudios empíricos se han centrado en algún mecanismo concreto (como el referéndum) o en casos concretos a menudo ejemplares (como los Presupuestos Participativos de Porto Alegre). Este paper pretende contribuir a la elaboración de un diseño y estrategia de investigación que permita comparar y explicar sistemáticamente políticas públicas que surgen de procesos de participación ciudadana con otras ajenas a la participación, para determinar si estos procesos marcan una diferencia o no las políticas públicas, de qué modo y en qué circunstancias.

Palabras clave: Participación ciudadana, políticas públicas, gobierno y democracia local, análisis comparado.

DRAFT

RESEARCH IN PROGRESS

PLEASE, DO NOT CITE WITHOUT PERMISSION OF THE AUTHORS

*NB: Este trabajo es resultado de un estudio que se desarrolla en el seno del proyecto “Los resultados de los procesos participativos. Políticas públicas y relación administración-sociedad” financiado por el Plan Nacional de Investigación (CSO2012-31832).

Introducción

Durante las últimas décadas se ha observado una expansión de las prácticas participativas en los procesos de elaboración de las políticas públicas, particularmente en el nivel local de gobierno, que parece responder básicamente a dos fenómenos. En primer lugar, a la popularización de buenas prácticas que han destacado por su extraordinario éxito, como los famosos presupuestos participativos de Porto Alegre. Este ejemplo, en particular, se ha convertido en objeto de prácticas de *benchmarking* y ha sido replicado a lo largo de todo el mundo con mayor o menor éxito. En segundo lugar, a la introducción de la participación ciudadana como un criterio de ‘buena gobernanza’. A este respecto, la institucionalización de la participación ha sido promovida por diversos actores – entre, ellos la Unión Europea (véase el Tratado de Lisboa) y las Naciones Unidas (por ejemplo, los planes de acción de la Agenda 21 Local)-, logrando impulsar la introducción de mecanismos participativos en la elaboración de políticas públicas en el nivel local, si bien los resultados han sido globalmente desiguales. Transcurrido el tiempo, parece llegado el momento de evaluar si estas políticas públicas diseñadas con mecanismos de participación ciudadana (políticas que en este estudio denominaremos “participadas”) realmente difieren de las “no participadas” (elaboradas sin la intervención de mecanismos de participación ciudadana); en particular, cabe preguntarse si las acciones realmente llevadas a cabo por los gobiernos son distintas, y en qué aspectos son distintas, en función de que las decisiones y las políticas se formulen con intervención ciudadana directa o no. Por lo tanto, nuestro interés está centrado primordialmente en los outputs de las políticas (Grum 1975: 441-448).

Una revisión extensa de la producción científica en el campo de la democracia directa y de los mecanismos de participación ciudadana en el proceso político local revela que el problema planteado en este estudio ha recibido una atención muy escasa hasta el momento. Las teorías políticas normativas sobre la democracia deliberativa, la democracia directa y/o participativa (Barber 1984, Habermas 1991) han sido habitualmente trasladadas a la observación empírica suponiendo un efecto directo entre la participación ciudadana en el proceso político y los beneficios individuales y colectivos derivados de dicha participación. En particular, la mayoría de dichos estudios han omitido el problema de qué diferencia

introduce la participación ciudadana en el proceso político local respecto a los cursos de acción adoptados por el gobierno, en definitiva, qué diferencias se observan en las políticas públicas. De hecho, a pesar de que la apertura del proceso de toma de decisiones políticas a la participación ciudadana directa (a través de diversos tipos de mecanismos) suele ser considerada *per se* un criterio de calidad en la elaboración de las políticas públicas, aún no disponemos de estudios empíricos que hayan abordado el estudio de qué características de las políticas públicas son más susceptibles de estar condicionadas o modeladas por el proceso de participación ciudadana, o dicho de otro modo, en qué son diferentes las políticas públicas elaboradas a través de procesos participativos.

La discusión que proponemos en este estudio sostiene que el proceso político formulado a través de mecanismos de participación ciudadana produce unas políticas públicas (políticas participadas) distintas de las elaboradas sin intervención directa de la ciudadanía en el proceso político (políticas no participadas). Con tal objetivo se hace una revisión de la literatura sobre los efectos de los procesos participativos, de un lado, y sobre las políticas públicas, de otro, tratando de identificar las contribuciones que han teorizado o bien aportado evidencia empírica al respecto. Como resultado se presentan y discuten dos hipótesis principales y se aportan algunos indicadores para la comprobación empírica de las mismas. Por último, avanzamos una propuesta de estrategia de investigación comparada para el caso español.

1. Las consecuencias de los procesos participativos: ciudadanía, sociedad y políticas públicas

Los procesos de participación política local generan efectos en muchas direcciones, pero su análisis ha sido menor en comparación con la evaluación de los mecanismos participativos en sí. Un creciente grupo de trabajos empíricos muestra que la mera disposición de mecanismos de democracia directa puede afectar a las políticas públicas (ver Lupia y Matsusaka, 2004). De hecho, la capacidad transformativa de la participación política local es un aspecto central para determinar la calidad de los procesos participativos (Subirats, 2005), mostrando cierta confusión existente en la práctica entre las características

de los mecanismos participativos y sus efectos externos.

A nivel analítico, podemos diferenciar entre los efectos en la propia ciudadanía y demás actores (incluyendo las administraciones) que participan en los mecanismos, así como las relaciones entre ellos, y los efectos posteriores en la sociedad mediante la adopción de determinadas actuaciones o políticas públicas. A continuación destacamos algunos estudios empíricos que han analizado estos impactos, diferenciando tres grandes grupos: 1) los efectos en la ciudadanía (por ejemplo, el comportamiento o las actitudes políticas), 2) en la sociedad (a nivel socioeconómico, en el sistema democrático...) y 3) en las políticas públicas. Nuestro objeto de estudio se centra en estos últimos efectos, claramente los menos explorados, pero que a su vez están íntimamente conectados con los dos primeros: los efectos que pueda tener la participación política local en la ciudadanía y en la sociedad, más allá de la mera participación en el mecanismo en sí, estarán mediados por el diseño de políticas públicas concretas.

Efectos en la ciudadanía

Los efectos de los mecanismos participativos en la ciudadanía hacen referencia fundamentalmente a las consecuencias que surgen a partir de la propia experiencia de la ciudadanía implicada en estas innovaciones democráticas, al experimentar una nueva forma de hacer política.

Fung (2003) desarrolla un modelo señalando las diferentes consecuencias de una deliberación saludable, entre las que ubica efectos sobre la ciudadanía participante. Comprueba las posibles relaciones mediante el análisis de 5 procesos reales, indicando la existencia de una transformación de la ciudadanía en los mecanismos participativos más intensos, al desarrollar habilidades para formular propuestas, justificarlas, escuchar, cooperar y alcanzar compromisos.

Mediante un análisis multivariante a partir de los datos recogidos por los American National Election Studies en varios años, Tolbert et al. (2003) demuestran que cuando la ciudadanía está más expuesta a iniciativas legislativas de democracia directa tiende a aumentar su probabilidad de votar, su contribución económica a grupos de interés en las

campañas y sus conocimientos políticos, con variaciones según los contextos electorales.

En base a un estudio longitudinal centrado en las dinámicas de la evolución de la opinión ciudadana en Canadá, que incluye 2.530 entrevistas, Mendelsohn y Cutler (2002) concluyen que la experiencia del referéndum tiene un impacto en el aprendizaje político de la ciudadanía (especialmente entre los sectores menos informados del electorado), como muestra el incremento de la atención prestada a los medios por los votantes. En cambio, este estudio no identifica efectos en la percepción de eficacia política ni en el grado de intolerancia hacia otros grupos ciudadanos.

Michels y De Graaf (2010) desarrollan un estudio de caso de dos municipios en Holanda para analizar los efectos de la participación política local en la calidad de la democracia. Argumentan que la participación ciudadana en estos mecanismos, pese a entrañar un rol limitado, conlleva efectos positivos como un aumento de la responsabilidad ciudadana hacia los asuntos públicos, de la capacidad de la gente para escuchar opiniones diversas o del *engagement* público.

A través del seguimiento de diversos estudios de caso en varios países, Rocha Menocal y Sharma (2008) analizan el impacto de los procesos deliberativos en las instituciones, la ciudadanía y los cambios políticos. Señalan que el impacto en general es limitado y aislado, pero remarcan algunos ejemplos de un impacto positivo, especialmente en los cambios en el comportamiento y las prácticas políticas tanto de la ciudadanía como de los actores políticos.

Frey y Stutzer (2000) analizan datos procedentes de una encuesta dirigida a 6.000 residentes en Suiza, demostrando que la ciudadanía se muestra más feliz (medida a través de un ítem referente al nivel de satisfacción con la vida en general) cuanto más desarrollados están los mecanismos de participación directa en sus respectivos cantones, así como cuanto mayor es el grado de descentralización gubernamental. Atribuyen esta relación a que la existencia de estos mecanismos participativos potencia la adopción de las preferencias de los votantes.

Todos estos efectos analizados en la literatura surgen de la propia experiencia participativa, desconectados de los outputs del proceso y de las políticas públicas.

Efectos en la sociedad

El impacto del desarrollo de mecanismos de participación ciudadana en la sociedad ha sido ampliamente estudiado, pero generalmente sin analizar cómo esos procesos participativos se han traducido en determinadas políticas públicas que han generado esos efectos. A grandes rasgos, las consecuencias más estudiadas de la participación local se podrían agrupar en tres grandes categorías: los efectos sobre el sistema democrático (aduciendo qué dinámicas positivas generan estos mecanismos), sobre la provisión de bienes y servicios (señalando en qué mejoran), y sobre factores económicos (generalmente correlacionando comunidades que desarrollan estos mecanismos con diversos indicadores, donde cabe destacar el estudio de la influencia en la distribución del gasto público). No obstante, las fronteras entre estas categorías no son inequívocas y muchos estudios abordan a la vez varios factores.

En cuanto a las implicaciones en el sistema democrático, en su análisis sobre la co-gobernanza entre las autoridades locales británicas y las comunidades locales, basado en un estudio de 43 áreas locales con y sin el desarrollo de estas prácticas participativas, Sommerville y Haines (2008) concluyen que la co-gobernanza política es esencial para desarrollar una democracia saludable.

Fagotto y Fung (2009) desarrollan un estudio de casos en 9 comunidades de EEUU, mostrando el impacto positivo de la deliberación en la resolución de problemas locales, así como en el funcionamiento cívico y democrático. En el estudio de casos de Fung (2003) citado anteriormente, se identifica también la existencia de un impacto de los procesos participativos en la calidad de la gobernanza democrática, el flujo de información, el control ciudadano y las capacidades estatales, así como en la movilización ciudadana.

Tras analizar los resultados de su investigación centrada en la participación ciudadana orientada hacia la regeneración urbana en 10 barrios desfavorecidos de Catalunya, Pares et al. (2012) concluyen que el desarrollo de redes de gobernanza participativa está dialécticamente relacionado tanto con *outputs* políticos como con elementos estructurales, como la posición del vecindario dentro del sistema urbano o la disponibilidad y características del capital social local.

Fölscher (2007a) analiza ejemplos de Presupuestos Participativos en diversos países de Europa Central y del Este, identificando efectos positivos en la participación ciudadana, su relación con el gobierno, el tejido asociativo, el desarrollo local y el desarrollo de infraestructuras y servicios más relevantes para la ciudadanía local. También Fölscher (2007b) examina experiencias de Presupuestos Participativos en diversos países de Asia, señalando que pueden mejorar la calidad de la relación ciudadanía-estado, la rendición de cuentas de los cargos y representantes públicos, mejorar la democracia y la confianza en el gobierno.

Speeer (2012) realiza una revisión de la literatura sobre el impacto de los mecanismos participativos promovidos en los países en vías de desarrollo. Muestra evidencia de que los efectos esperados, en términos de aumento de la rendición de cuentas, mayor *responsiveness* gubernamental y mejores servicios públicos, son positivos pero limitados. Shall (2007) señala que los Presupuestos Participativos en diversos países de África son reconocidos como importantes herramientas para mejorar la provisión de servicios a la ciudadanía. En la misma línea, Björman y Svensson (2009) demuestran, mediante un experimento de campo aleatorizado en 50 pueblos de Uganda, que la participación ciudadana local tiene efectos en la cantidad y calidad de la provisión de servicios sanitarios primarios (reducción de la mortalidad infantil e incremento del peso de los niños).

Muchos estudios muestran una combinación de beneficios tanto políticos como socioeconómicos de la participación. McGee y Gaventa (2010) realizan una revisión de la evidencia empírica arrojada en multitud de estudios de caso sobre el impacto de las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas, señalando que aunque la información disponible es débil, contienen un fuerte potencial de cambio. Entre esos casos, muestran algunos que han arrojado evidencia sobre el impacto positivo en el incremento de la *responsiveness* estatal o institucional, la disminución de la corrupción, la construcción de nuevos espacios de empoderamiento ciudadano, el empoderamiento de voces locales o la mejora de la utilización del presupuesto o la provisión de servicios. En un sentido similar, Serageldin et al. (2002) analizan varios municipios del Estado brasileño de Rio Grande do Sul, encontrando que la presencia de Presupuestos Participativos conlleva un incremento de

la proporción de inversión en comunidades con bajos ingresos, vinculado a un impacto en el empoderamiento ciudadano, la identificación de necesidades sociales y la redistribución.

Los efectos económicos y presupuestarios de la participación local, a menudo vinculados a procesos de descentralización, han sido ampliamente estudiados, generalmente mediante estudios comparados que miden los efectos de la participación estableciendo diversas variables de control. En un estudio del Banco Mundial (World Bank, 2008) se realiza un análisis econométrico que compara los municipios brasileños que adoptan Presupuestos Participativos con un grupo de municipios que no los han adoptado, mostrando que este mecanismo participativo ha contribuido a reducir las tasas de pobreza. Marquetti (2002) comprueba la existencia de un impacto redistributivo del Presupuesto Participativo en Porto Alegre, con las regiones más pobres recibiendo una mayor cantidad de inversión por cápita y un mayor número de obras por mil habitantes, así como una expansión significativa de la oferta de bienes y servicios públicos. Sobre las áreas de inversión, Boulding y Wampler (2010) analizan las 220 mayores ciudades brasileñas y encuentran evidencia de que aquellas que adoptan Presupuestos Participativos dedican una proporción significativamente mayor de su presupuesto a programas de educación y salud. En otras partidas la diferencia no es significativa, como en vivienda o servicios sociales. Sin embargo, no encuentran evidencia clara de que esas prioridades presupuestarias se traduzcan en mejoras en el bienestar de la ciudadanía, que depende más bien de la disponibilidad de recursos municipales para invertir en programas e infraestructuras.

De manera similar, Feld y Savioz (1997) realizan un análisis institucional comparado de los cantones suizos y demuestran que aquellos con mecanismos de democracia directa repercuten en mejores indicadores económicos. Más concretamente, aquellos cantones que cuentan con referéndums vinculantes para decidir el gasto público dan lugar a un gasto un 19% menor que la media, sugiriendo que este mecanismo se adapta mejor a las preferencias del votante medio (Field y Matsusaka, 2003). Mediante la elaboración de un modelo econométrico para indagar en la relación entre esos referéndums de los cantones suizos sobre política fiscal y el grado de centralización presupuestaria, Shcaltegger y Feld (2001) demuestran que el grado de centralización es menor en los cantones con mecanismos de democracia directa si las preferencias sobre las jurisdicciones locales son

suficientemente heterogéneas. Además, muestran que los referendums ayudan a mitigar algunos problemas como los costes asociados a la centralización.

En una comparación de los Estados estadounidenses, Blomberg et al. (2004) observan que aquellos que cuentan con el mecanismo del referéndum por iniciativa popular gastan entre un 20% y un 30% menos recursos que aquellos estados que no contemplan estos mecanismos, desarrollando inversiones más efectivas y productivas. También sobre EEUU, Matsusaka (1995) compara los *outcomes* en materia de política fiscal de los Estados con y sin referéndum por iniciativa popular, encontrando evidencia que sugiere que la iniciativa popular conlleva un menor gasto, una mayor descentralización del gasto del Estado hacia los gobiernos locales y una menor redistribución financiera. En un trabajo posterior, Matsusaka (2000) complementa este análisis con una comparación histórica que refuerza la idea de que la existencia de estos mecanismos participativos constituye un elemento determinante.

Comprobamos por tanto que los procesos de participación ciudadana se encuentran asociados a *outcomes* de diferente naturaleza y en contextos diversos. Sin embargo, en todas estas investigaciones sigue siendo pertinente indagar en el eslabón concreto que une los procesos participativos con esos resultados: la influencia de la participación en el diseño de las políticas públicas.

Efectos en las políticas públicas

En nuestra revisión de la literatura sobre los efectos de la participación ciudadana no hemos encontrado investigaciones que analicen sistemáticamente su influencia en el diseño de las políticas públicas. A nuestro entender, esto podría deberse a una cierta confusión entre efectos y diseño de la política, o entre "*outcomes*" y "*outputs*", si se prefiere; aunque los primeros son en parte consecuencia de los últimos. Esta investigación se plantea contribuir a esclarecer el mecanismo que explica los efectos de la participación, poniendo el objetivo en su influencia en los "*outputs*": la forma, el desiderátum, el planteamiento y contenido de las políticas públicas participadas en contraste con las no participadas. Este diseño de las políticas representa el paso previo que media y determina los efectos finales de la participación en la sociedad.

En cuanto a los procesos de puesta en marcha de las medidas de gestión pública, De Lancer y Holzer (2001) distinguen entre dos etapas: adopción e implementación. La fase de adopción se define como el desarrollo y diseño de las medidas de *outputs*, *outcomes* y eficiencia; mientras que la fase de implementación se refiere a la utilización de medidas con el propósito de fundamentar la toma de decisiones y la rendición de cuentas. En nuestra investigación nos centraremos principalmente en la fase de adopción, para comprobar el efecto de la participación en el diseño de las políticas públicas, aunque también indagaremos sobre algunos aspectos de la implementación para rastrear esa influencia esperada. Sobre los factores que influyen en la fase de adopción, Lancer y Holzer (2001) apuntan hacia los requisitos externos e internos, los medios utilizados, la información o conocimiento previo y la orientación hacia objetivos, así como la presión de los grupos de interés. En este sentido, los procesos participativos deberían generar diferencias en estos factores, en tanto que entrañan un medio de toma de decisiones diferente, conllevan un mayor flujo de información entre ciudadanía y administración, pueden dar lugar a una priorización diferente de objetivos y establecer un escenario diferente para la presión de los grupos de interés.

En nuestra revisión de la literatura sobre los efectos de la participación ciudadana no hemos encontrado investigaciones que analicen sistemáticamente su influencia en el diseño de las políticas públicas. Las implicaciones políticas documentadas hacen referencia a efectos positivos en el grado de legitimidad de las decisiones políticas adoptadas (ver, por ejemplo, Michels y De Graaf, 2010) o a la correspondencia entre las preferencias de la ciudadanía local con las políticas adoptadas. En este sentido, diversos estudios focalizados en EEUU analizan el efecto de diversos mecanismos participativos en la adopción de medidas que se amolden a las preferencias medias, con resultados dispares. Gerber (1996a) demuestra empíricamente que las leyes referentes al consentimiento parental reflejan mejor las preferencias medias del votante en los Estados donde se adoptaron mediante referéndum por iniciativa pública que en los Estados donde este proceso participativo no está permitido. En otro estudio similar, Gerber (1996b) elabora unos modelos para simular diferentes mecanismos de toma de decisiones, demostrando que determinadas medidas (en concreto, las propuestas de un impuesto sobre el tabaco y un bono de transporte en

California) serían adoptadas o no en función del mecanismo adoptado, encontrando diferencias entre la elección directa por la ciudadanía y la vía legislativa institucional: la primera expresaría en mayor medida las preferencias medias de las votantes. En contraste, Camobreco (1998) estudia las políticas de impuestos y gasto comparando los Estados con y sin referéndum por iniciativa pública, sin encontrar evidencia de que estos procesos fortalezcan el vínculo entre preferencias y políticas fiscales. Asimismo, Lascher et al. (1996) comparan de manera sistemática la opinión de la ciudadanía de los Estados que han aplicado el referéndum por iniciativa popular con los que no la han utilizado, sin encontrar evidencia de que haya diferencias en la correspondencia entre las políticas adoptadas y la opinión pública correspondiente.

Como excepción de investigación que estudia directamente el efecto de la participación en el contenido de las políticas públicas, Gerber y Phillips (2005) recabaron información de 290 ciudades de California mediante encuestas para comparar los límites de crecimiento urbano decididos mediante referéndums o por la vía parlamentaria habitual. Demuestran que la democracia directa conlleva un efecto sistemático en el contenido de estas políticas de urbanismo, con una tendencia a producir límites de crecimiento más extremos, más restrictivos, en relación al *status quo* anterior; además de tratarse de políticas más difíciles de revocar. En cambio no se encuentra evidencia de que la democracia directa de lugar a regímenes políticos más fragmentados.

2. Los procesos participativos en la formulación de las políticas públicas

La pregunta de investigación que plantea este estudio es aparentemente simple: ¿en qué se diferencian las políticas públicas elaboradas de forma participativa? El planteamiento de esta pregunta parte del supuesto de que la formulación de las políticas públicas depende, entre otros factores, de las características que definen el proceso político de toma de decisiones (Subirats 1994). Entre dichas características ha sido habitual distinguir entre tipos de decisor (unitario-colectivo), criterios de elección de alternativas (optimización, satisfacción, compromiso, casualidad), claridad de los objetivos perseguidos y de la solución

propuesta, y contenido coercitivo de la política e intereses afectados (regulativas, distributivas, redistributivas y constitucionales), entre otros (por ejemplo, Dahl 1961, Etzioni 1967, Lowi 1972, March y Olsen 1976, Lindblom 1979, Rhodes 1986). Estos criterios de clasificación corresponden con diferentes visiones y teorías explicativas del proceso de elaboración de las políticas públicas que han sido expresadas, en cada momento, de acuerdo con los procesos más comunes de formulación de políticas en el marco de sistemas políticos de democracia representativa.

A medida que los estilos de gobierno democrático han ido evolucionando desde modelos típicamente jerárquicos y centralizados hacia formas más horizontales y menos formalizadas (donde el poder se expresa de manera más difusa a través de la interacción entre múltiples actores), han surgido nuevos conceptos y modelos teóricos explicativos del proceso de elaboración de las políticas públicas. Destaca, en particular, el concepto de “red de políticas” (*policy network*), que surge fundamentalmente en el análisis del poder compartido entre actores públicos y privados, y más concretamente, entre empresarios, sindicatos y gobierno en la elaboración de la política económica (Atkinson y Coleman 1989, Jordan 1981). La aplicación del concepto de *policy network* se ha extendido para abarcar cualquier proceso de elaboración de políticas públicas desde una perspectiva centrada en la intermediación de intereses¹ (Marsh y Rhodes 1992).

El concepto de *policy network* se ha asociado posteriormente con las teorías sobre la gobernanza (*governance*), referidas principalmente a las relaciones entre el estado y la sociedad civil antes que a la elaboración de políticas en arenas específicas. Podemos decir que es en este punto donde los procesos participativos son incorporados en los estudios sobre el gobierno para identificar un modelo o tendencia específica de gobernanza, la “gobernanza participativa”. De acuerdo con Peters (1996), el modelo jerárquico tradicional de gobierno está siendo cuestionado en todas partes, distinguiendo cuatro tendencias de

¹ Desde esta perspectiva, las redes pueden variar a lo largo de un continuo de acuerdo con la cercanía de las relaciones que tienen lugar en el seno de las mismas: las “comunidades de políticas” (*policy communities*) estarían en un extremo del continuo, pues implican relaciones estrechas y frecuentes entre un número limitado de participantes que comparten unos valores y preferencias básicas esenciales, mientras que en el extremo opuesto se hallan las “redes temáticas” (*issue networks*), que implican relaciones débiles e inestables entre actores variables según el tema en cuestión.

gobernanza que desafían la continuidad de un modelo jerárquico de gobierno y de toma de decisiones políticas: la gobernanza de mercado, participativa, flexible y des-regularizada. No obstante, como se advertía antes, las teorías y visiones sobre la gobernanza se refieren más a las relaciones entre el estado y la sociedad que a las características que definen el proceso de toma de decisiones en ámbitos de políticas concretas, de modo que el propio concepto de gobernanza participativa alude esencialmente a una particular tendencia en las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía (implicando una “transferencia” de poder del primero hacia la segunda) antes que a las características de las decisiones y las políticas públicas que surgen de procesos participativos.

Por lo tanto, se debe destacar que al igual que los estudios sobre los procesos participativos han omitido sus efectos sobre la formulación y diseño de las políticas públicas, el campo de estudio de las políticas públicas, por su parte, también parece haber ignorado la cuestión de qué diferencia representan los procesos participativos en la toma de decisiones y elaboración de las políticas. Una prueba significativa (aunque obviamente insuficiente) de la aparente persistente división entre los estudios centrados en las consecuencias de la participación ciudadana directa en el proceso político local, de una parte, y los estudios dedicados al análisis y explicación de las políticas públicas, de otra, puede apreciarse en el volumen de referencia *The Oxford Handbook of Public Policy*, de 2006. En dicha obra encontramos el capítulo de Archon Fung sobre la democratización del proceso político (“*Democratizing the policy process*”) como la única contribución que aborda el tema de la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas, adoptando en dicho trabajo la perspectiva antes referida de la gobernanza.

Hipótesis de partida: incremento de las capacidades públicas y políticas innovadoras

Son múltiples las razones por las que los gobiernos hacen un uso creciente de mecanismos directos de participación ciudadana en el proceso de formulación de políticas. Los motivos más frecuentes hacen referencia a que la participación ciudadana contribuye a: reforzar la efectividad de las políticas; tomar las decisiones correctas, especialmente ante problemas

complejos (es necesario comprender e incluir toda la información relevante, perspectivas, necesidades e intereses); mejorar la implementación con el consentimiento y el compromiso ciudadano; producir decisiones de mayor calidad; responder a una creciente demanda de participación pública y de mayor apertura del proceso decisonal (satisface el deseo de los ciudadanos de implicarse en el proceso de toma de decisiones que les afecta y reducir la desconfianza en el consejo de los expertos); resolver conflictos; establecer prioridades; negociar intercambios; buscar el consenso; aumentar la responsabilidad fiscal; encontrar socios y establecer alianzas de colaboración; mejorar el conocimiento, la comprensión y la conciencia de los asuntos públicos; compartir información; ofrecer oportunidades para que los actores afectados se escuchen unos a otros y comprendan mejor las diversas visiones sobre la cuestión en juego; asignar recursos escasos; cumplir requisitos legales y de las propias políticas (por ejemplo, derivados de acuerdos nacionales e internacionales, regulación y legislación federal o local, etc.); contrarrestar la desconfianza ciudadana en el sistema, y establecer/reforzar la legitimidad del mismo.

Todas las razones expuestas parecen responder a los déficits que muestra el proceso político representativo. Desde esta perspectiva, los procesos participativos contribuyen a resolver, dependiendo de las circunstancias específicas de cada caso, cuatro problemas esenciales del modelo representativo de toma de decisiones (Fung 2006): en primer lugar, aumenta el conocimiento de los ciudadanos y favorece que estos aclaren sus preferencias respecto al problema político en cuestión; en segundo lugar, facilita la articulación de las preferencias ciudadanas y su comunicación fiel a las autoridades políticas; en tercer lugar, introduce mecanismos más efectivos de rendición de cuentas que el proceso electoral; en cuarto y último lugar, pero no menos importante, ofrece soluciones a la cada vez menor capacidad de los mecanismos estatales para resolver determinados problemas públicos.

Este último aspecto, el relativo al incremento de las capacidades públicas para la resolución de problemas, está directamente relacionado con el proceso de formulación de las políticas públicas y es, por este motivo, el que nos interesa particularmente en este estudio. A este respecto, ya hemos señalado que las soluciones centradas en el estado son limitadas cuando se trata de problemas que requieren cooperación e incluso colaboración con actores no estatales. A este déficit o limitación del proceso político centrado en las

instituciones de gobierno representativo responde el desarrollo de mecanismos de democracia participativa que implican una descentralización del proceso de toma de decisiones y de las actuaciones públicas más allá de las fronteras de las instituciones formales del estado. Esta tendencia ha dado lugar a un modelo de *gobernanza participativa* en sustitución del modelo tradicional de gobierno.

Como observa Fung, el tratamiento de problemas como la seguridad ciudadana en vecindarios conflictivos, la educación de los hijos, y muchos servicios sociales, requiere no sólo un consenso activo, sino muchas veces también una contribución positiva (co-producción) e incluso decisiones públicas conjuntas (co-governance) por parte de los beneficiarios y por otros ciudadanos afectados. En general, los problemas que implican a actores interdependientes con intereses, valores y experiencias diversos (como sucede con muchos tipos de problemas relativos a la gestión de recursos naturales y al desarrollo económico), no obtienen una buena respuesta con los métodos y mecanismos tradicionales *top-down* centrados en el estado. Además, la complejidad de muchos problemas sociales (multi-causales y presentando manifestaciones variables en el tiempo y en el espacio) los hace intratables para las burocracias tradicionales del estado (organizadas en áreas separadas de políticas con independencia de los problemas que abordan en el entorno) (Fung 2006: 681). Los procesos participativos pueden ayudar a superar las limitaciones relativas a la capacidad del estado (aportando las ideas, energías y recursos de los ciudadanos y de los actores afectados por las decisiones), así como a producir soluciones y estrategias innovadoras ante problemas complejos (Booher y Innes 1999). Esta tesis fundamenta las dos hipótesis centrales del estudio:

1. Las políticas participadas se diferencian de las elaboradas sin mecanismos de participación porque incorporan la intervención de los ciudadanos (organizados o individualmente) y de una pluralidad de actores/intereses públicos y no públicos en todas las fases de la política pública: la formulación, implementación, seguimiento y evaluación. De este modo los procesos participativos se convierten en un medio para superar las limitaciones relativas a la capacidad del estado para actuar en la resolución de problemas complejos.

Ahora bien, la participación de una pluralidad de actores e intereses diversos en el

proceso de toma de decisiones puede conducir a un escenario en el que antes que atender a criterios de racionalidad y eficacia, mediante análisis de fines y medios, se busque una solución de compromiso resultado de las presiones, coaliciones y negociaciones entre los actores. De acuerdo con esta visión pluralista del proceso político (Lindblom 1959), el resultado más probable es el “incrementalismo”; es decir, la decisión, resultado del ajuste mutuo de intereses entre las partes presentes, no podrá más que intentar mejorar el punto de partida sin alejarse, no obstante, en demasía del mismo. Esta situación descarta la posibilidad de decisiones fundamentales o de contenido más estratégico y la adopción de políticas innovadoras. Por este motivo, nuestra segunda hipótesis es la siguiente:

2. Las políticas participadas se diferencian de las elaboradas sin mecanismos de participación porque persiguen un cambio importante respecto al status quo; son políticas innovadoras, producto de decisiones estratégicas, con afán de permanencia en el tiempo y por ende “blindadas” ante las reformas (Gerber and Phillips 2005).

La adopción de políticas innovadoras mediante procesos políticos participativos no implica necesariamente una reducción del conflicto en la formulación de la política, todo lo contrario, este puede expresarse de manera aún más visible (Jordana et al. 2012), aunque ello también dependerá del mecanismo de participación puesto en marcha en cada caso. A este respecto, cabe señalar que los mecanismos de participación ciudadana requeridos para resolver las limitaciones de las capacidades estatales y para producir decisiones y políticas públicas innovadoras es probable que requieran una participación más intensa, y menos extensa, que los procesos participativos orientados a clarificar las preferencias de los ciudadanos, comunicar las preferencias a las autoridades o incluso potenciar mecanismos de rendición de cuentas² Fung (2006: 682). De modo que el tipo de mecanismo de participación resulta una variable de control clave en la investigación.

² Por ejemplo, “Las encuestas deliberativas y los jurados ciudadanos sirven típicamente para mejorar la calidad de la opinión pública sobre una cuestión (issue) que emerge dentro de las instituciones convencionales de elaboración de políticas. De modo que la agenda de cuestiones que normalmente consideran proviene de los propios elaboradores de las políticas (policy makers)” (Fung 2006: 672).

Hipótesis secundarias y propuesta de indicadores

Una política pública participada se puede definir como aquella que surge de un proceso participativo en el que se adopta una decisión política y se propone una actuación concreta a seguir por parte de los poderes públicos. Esto implica que la política particular debe incorporar los objetivos, los valores y las preferencias expresadas por los ciudadanos a través de los mecanismos de participación. Cabe esperar, por tanto, que las políticas públicas elaboradas mediante procesos participativos sean significativamente diferentes de las elaboradas sin participación ciudadana. Antes hemos propuesto dos hipótesis que nos conducen a observar aspectos específicos de las políticas públicas que difieren según sean participadas o no. Ahora proponemos algunos indicadores para observar tales aspectos de acuerdo con cada una de las hipótesis, basándonos para ello en criterios comunes presentes en la evaluación de políticas públicas.

En la medida en que las políticas participadas representan una respuesta para reforzar las capacidades administrativas de las instituciones de gobierno, reuniendo esfuerzos, recursos e ideas en la resolución de problemas públicos mediante la participación de actores públicos y no públicos en las diferentes fases de la política, varios son los indicadores que podemos observar:

1a) *Participación de intereses afectados (stakeholders) e implicación social.* La implementación y seguimiento de las políticas públicas implica participación social y de los diversos intereses afectados. Tanto en la provisión o producción de bienes y servicios como en la evaluación y seguimiento de la ejecución de las políticas, los ciudadanos, grupos de intereses y actores privados pueden tener participación, por ejemplo, a través de los comités establecidos para el seguimiento de las políticas, a través de contratos y concesiones por parte de las autoridades locales, etc.

1b) *Efectividad.* ¿En qué medida una intervención pública alcanza sus objetivos? Investigaciones como la de Rocha Menocal y Sharma (2008) prueban que las políticas participadas son más efectivas, lo cual parece responder al mayor grado de cumplimiento o conformidad social que conllevan estas políticas (Berrett, Wyman and Cohelo 2011), lo cual también se asocia con la mayor legitimidad de este tipo de decisiones políticas

(Papadopoulos y Warin 2007). Desde una perspectiva racionalista, la mayor y más precisa información que proporciona el proceso político participativo favorece un mejor cálculo de coste-beneficio en la toma de decisiones (Beierle, 1999).

1c) *Eficacia*. La eficacia de las políticas se deriva de la aplicación de mecanismos de racionalización en la gestión de los recursos (financieros y de todo tipo). En consecuencia, la ejecución presupuestaria se realiza de acuerdo con las previsiones. En la medida en que la participación ciudadana resuelve déficits de información y de comunicación de preferencias en el proceso político, los objetivos y los efectos buscados son más claros y con ello se incrementa el éxito de una decisión racional basada en medios y fines (Subirats 1993). Como muestran algunos estudios, el compromiso cívico participativo reduce las cargas administrativas, los costes de cumplimiento, y el riesgo de conflicto o dilación durante la implementación de la política y la provisión de servicios (Berrett, Wyman and Cohelo, 2011; Pommerehne 1983; Feld & Savioz 1997; Papadopoulos & Warin 2007; Fung 2003; Fung & Wright 2003; World Bank 2008).

1d) *Visibilidad y transparencia*: La participación ciudadana y social en las diferentes fases de la política requiere de un alto grado de transparencia y visibilidad de las actuaciones de gobierno y sobre el proceso de la política en cuestión durante todas las etapas de la misma. Esto se puede observar a través de la información pública disponible, accesible, abundante y completa (Papadopoulos y Warin 2007, Guttmann & Thompson 1996, 2004; Carolina Galais 2010)

1e) *Accountability*: Los procesos participativos incorporan nuevos mecanismos de rendición de cuentas de las autoridades públicas (Carol Galais, 2010).

1f) *Relevancia*: La relevancia de la política se refiere a la medida en que la actuación pública responde a las prioridades y las políticas de los grupos destinatarios, beneficiarios y contribuyentes (Rocha Menocal y Sharma 2008). La relevancia es alta cuando las intervenciones se ajustan claramente a las necesidades y prioridades del territorio, priorizadas de acuerdo con la importancia de las necesidades detectadas. Nos encontraríamos ante cuestiones estratégicas que suelen requerir intervenciones transversales. Este indicador también se incluye en la observación de la segunda hipótesis.

Respecto al carácter innovador y/o rupturista de las políticas públicas participadas

frente al supuesto “incrementalismo” de las no participadas, varios son las hipótesis e indicadores que extraemos de la literatura:

2a) *Innovación/ruptura*: El indicador más directo se refiere al carácter más o menos extremista de las iniciativas y políticas adoptadas (más o menos alejadas del *status quo*). El estudio de Gerber y Phillips (2005) corrobora que las políticas públicas adoptadas mediante procesos participativos son más extremas, lo cual no contradice necesariamente los resultados de estudios que señalan que los votantes aprueban leyes que son totalmente reactivas o extremas (Cain & Miller 2001).

2b) *Irrevocabilidad*: las políticas participadas innovadora cuentan con un alto grado de legitimidad que les proporciona “blindaje” ante posibles intentos de reforma o revocación, por ello es probable que la formulación de estas políticas establezca mecanismos específicos para su reforma o cambio por parte del gobierno local (Gerber and Phillips, 2005).

2c) *Coherencia interna*: Se refiere al criterio de si los objetivos y los medios son claros o dudosos, lo cual depende en buena medida de la calidad de la información y la comunicación (Berrett, Wyman and Cohelo, 2011). Una coherencia interna alta implica que las actividades permiten alcanzar los objetivos de una manera lógica o racional, por el contrario, es baja cuando hay contradicciones entre diferentes niveles de objetivos o duplicidades entre las actividades programadas en relación con la consecución de los objetivos.

2d) *Coherencia externa*: Este tipo de coherencia es alta cuando los objetivos concurren con otras intervenciones (Berrett, Wyman and Cohelo, 2011), cuando la política se inserta en una intervención estratégica de mayor alcance o global.

2e) *Sostenibilidad en el tiempo*: Se refiere a las expectativas de que los beneficios de una intervención persistan una vez que se concluya la financiación (Rocha Menocal and Sharma, 2008). Si bien este indicador parece medir outcomes de las políticas en lugar de la formulación de las políticas en sí, parece oportuno contar en principio con esta observación.

3. Estrategia de investigación para el caso español: una propuesta

Con la finalidad de determinar cuál es el impacto de la participación ciudadana en las políticas públicas resultantes, compararemos una muestra inicial de políticas públicas que han incluido mecanismos participativos con una serie de casos “espejo” –esto eso, lo más parecidos posible- que no hayan contado con dicha participación ciudadana. Se trata de un procedimiento conforme al método comparado, y en cierto modo, análogo al “matching”, aunque previo al análisis de resultados.

Para ello, partiremos de 10 casos que por su relevancia, por la información de que disponemos sobre su diseño e implementación y su variabilidad, pueden recoger las características más frecuentes de las experiencias participativas en España. Somos conscientes de nuestra limitación a la hora de seleccionar una “muestra representativa” de experiencias participativas, puesto que ignoramos las características y tamaño del universo de experiencias participativas realizadas en nuestro territorio en los últimos años. Sin embargo, contamos con la base de datos del proyecto MECPALO, la cual recoge más de 300 casos procedentes de Catalunya, Madrid y Andalucía. Se trata de una de las bases de datos más exhaustivas a este respecto, y ha demostrado presentar suficiente variabilidad como para explicar algunos fenómenos como la calidad de dichas experiencias (Galais et al. 2013). La mencionada base de datos, obtenida a partir de documentación publicada en internet y a través de encuestas dirigidas a técnicos y responsables políticos de participación de los distintos ayuntamientos, constituirá nuestro marco muestral, del que seleccionaremos aleatoriamente 10 casos tipo de políticas participadas a comparar a otras similares excepto en el hecho de haber implicado a los ciudadanos en el proceso.

Tras elegir estos 10 casos iniciales, seleccionaremos 10 casos espejos sin participación. Para ello, utilizaremos los boletines oficiales de las provincias, donde las normativas municipales deben aparecer tras ser aprobadas en los plenos de los ayuntamientos. La Universitat de Alacant cuenta con un [centro de documentación](#) y enlaces a estos boletines oficiales. La gran mayoría de los mismos permiten filtrar por año y asunto (tema). A partir de esta búsqueda inicial pueden eliminarse bandos y otras resoluciones que

no dan lugar a intervenciones en la esfera pública, quedando los planes, reglamentos y medidas que encajen con la definición de políticas públicas locales que nos ocupan. En principio, usaremos cuatro criterios para la selección de estos casos espejo sin participación

Estos criterios son en realidad posibles variables intervinientes, esto es, sospechosas de causar posibles diferencias en las políticas públicas locales, además de las que esperamos se deban a la participación. De esta manera, introducimos la noción de control: cualquier efecto detectado en el diseño de las políticas públicas no se deberá a estas terceras variables, sino al único aspecto que varía entre casos: el hecho de que exista participación ciudadana o no. En definitiva, estas variables son:

- El partido que gobierna el municipio o, en caso de coalición, el partido del alcalde. La literatura sobre participación en el ámbito local ha señalado que los gobiernos locales de izquierda son más deliberativos (Della Porta y Reiter 2009). También la literatura sobre diseño y eficiencia de las políticas públicas y la gestión local ha señalado un cierto efecto de la ideología. Por ejemplo, los gobiernos conservadores suelen gastar menos y ser menos redistributivos (Masukaka 2004). Un 42% de las experiencias recogidas en el proyecto MECPALO fueron llevadas a cabo por gobiernos del PSOE, 22% por gobiernos del PP, 12% por IU y el resto por partidos regionales de derecha o coaliciones. Así pues, el partido del alcalde en el momento de la aprobación de la política pública debería ser tenido en cuenta a la hora de elegir casos espejo. Alternativamente, podemos dicotomizar este criterio y dividir el marco muestral entre experiencias procedentes de gobiernos locales de izquierda (PSOE, IU, ERC, PA y coaliciones de izquierdas o con un partido mayoritario de izquierdas), derecha (PP, CIU, coaliciones de derechas o con mayoría de derechas) y otros (independientes y coaliciones sin mayoría clara). En este caso la proporción en nuestra base de experiencias participativas es: 60% de experiencias procedentes de gobiernos de izquierdas, 26% de derechas y 7% del resto de tipos.

- Tema/ Eje/ aspecto de la política municipal de que se ocupa la política. En la actualidad la Federación Española de Municipios y Provincias distingue siete tipos de servicios: Servicios sociales, Deportes, Recogida y tratamiento y eliminación de residuos, Cultura, Educación, Policía local y Licencias urbanísticas. En base a exploraciones de nuestra

base de datos de políticas locales participativas podemos reorganizar estas áreas temáticas como sigue, por orden de frecuencia: presupuesto municipal y desarrollo económico, ordenación urbana, bienestar social, medio ambiente, cultura y el resto. En este último grupo figuran algunas experiencias que mencionan como eje y principal objetivo la participación ciudadana “per se”. Este tipo de políticas no serán tenidas en cuenta en este estudio por razones obvias, principalmente la dificultad de encontrar casos espejo sin participación que traten sobre el tema de la participación ciudadana.

- El año de desarrollo. La práctica “gemela” no se habrá desarrollado más de cinco años antes o cinco después de la práctica seleccionada. De esta manera evitamos que aspectos como el desarrollo económico del territorio, los cambios en la composición demográfica de los municipios, la evolución de las normativas autonómicas, estatales o europeas o el simple proceso de isomorfismo y propagación de modas en el diseño de políticas públicas por *benchmarking* afecte a las diferencias halladas en las mismas.

- El tamaño municipal determina, entre otras cosas, el presupuesto municipal y la complejidad organizativa, así como los recursos administrativos para la participación. Ambas variables han resultado estar relacionadas con las características de la participación ciudadana (Font y Galais 2009, Galais et al. 2013) y probablemente también lo estén con el diseño de la política independientemente del papel de la ciudadanía en ella. Para evitar que dicha variable afecte el diseño de las políticas públicas y potencie o enmascare el papel de la participación en sí misma, la manera más simple de neutralizar su efecto es elegir políticas no participativas aprobadas en el mismo municipio, teniendo en cuenta el marco temporal determinado más arriba. De esta manera el control del efecto de la participación es casi total, puesto que podemos asumir que las élites, el tejido asociativo, los recursos... que jugaron algún papel en la aprobación de una política participativa son los mismos que los de una política (del mismo ámbito, del mismo período) participativa, así que la intervención de la ciudadanía en alguna fase del desarrollo de la política ha de ser forzosamente la variable explicativa de las diferencias en el diseño de dichas políticas. No obstante, y ante la posibilidad de que no exista un caso gemelo sin participación para cada uno de los casos seleccionados, contemplamos la posibilidad de elegir casos provenientes de municipios de

la misma provincia (o de otra vecina) y con un tamaño similar. Las categorías utilizadas en fases previas de este estudio son:

- Menos de 5000 habitantes: 28% de los casos de experiencias participativas codificadas en la base de datos MECPALO.

- Entre 5000 y 9.999 habitantes: 17%
- Entre 10.000 y 19.999 habitantes: 14%
- Entre 20.000 y 49.999 habitantes: 16%
- Más de 50.000 habitantes: 23%
- Hay varios municipios: 3%

Un ejemplo.

A partir de una semilla aleatoria hemos seleccionado al azar 10 casos de nuestra base de datos de experiencias participativas MECPALO. Los casos son los siguientes:

| | Nombre de la Experiencia | Municipio | Tamaño municipio | Año | Partido del Alcalde | Tema/ ámbito |
|----|---|----------------------------------|-------------------------|------------|----------------------------|----------------------------------|
| 1 | El Rebate | Alameda (Málaga) | 5.000-9.999 h. | 2008 | IU | Presupuesto, desarrollo |
| 2 | Agenda 21 | Frailles (Jaén) | Menos de 5.000h | 2008 | PSOE | Medio ambiente, Cultura |
| 3 | Foro Lebrija 21 | Lebrija (Sevilla) | 20.000-50.000h | 2005 | PA | Medio ambiente |
| 4 | Campo de Gibraltar | San Roque (Cádiz) | 20.000-50.000 | 2001 | PSOE | Bienestar, cultura |
| 5 | Presupuestos participativos | Puente Genil (Córdoba) | 20.000-50.000 | 2001 | IU | Presupuestos , Desarrollo |
| 6 | Foro 21. | Granada | Más de 50.000 | 2007 | PP | Medio ambiente |
| 7 | Votación popular sobre recogida de residuos | Sant Adrià del Besòs (Barcelona) | Menos de 5.000 | 2003 | Coalición izquierdas | Desarrollo, presupuesto |
| 8 | Foro de Madrid de Diálogo y convivencia | Madrid | Más de 50.000 | 2010 | PP | Bienestar, inmigración, cultura. |
| 9 | Pressupostos participatius | Torredembarra (Tarragona) | 10.000-20.000 | 2006 | Coalición izquierdas | Presupuesto, desarrollo |
| 10 | Los palomos | Tabernas (Almería) | Menos de 5.000 h | 2008 | | Medio ambiente, cultura |

Para encontrar los casos espejo de estos 10 casos, y según los criterios establecidos más arriba, buscaríamos en los boletines oficiales de las respectivas provincias políticas públicas que encajen en función del año y tema, y –si no encontramos en el mismo municipio-, tamaño del municipio y partido o coalición gobernante. Tras vaciar la información del boletín, buscaríamos la fuente original oficial, llevaríamos a cabo una búsqueda de datos online y, más adelante, contactaríamos con el personal responsable en cada ayuntamiento para pedir documentación adicional. Finalmente, consideramos entrar en contacto con técnicos, políticos –del gobierno y la oposición- y otros actores relevantes para conocer

todos los aspectos vinculados al diseño que nos ayuden a caracterizar estas políticas públicas. Tras reducir esta información a los parámetros especificados más arriba, observaríamos si las políticas participativas difieren de las no participativas y en qué aspectos.

Referencias bibliográficas

Atkinson, M. M., y Coleman, W.D. (1989) "Strong states and weak states: sectoral policy networks in advanced capitalist economies", en *British Journal of Political Science*, 19: 47-67.

Barber, B. (2003) *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. University of California Press.

Björman, M. y Svensson, J. (2009): "Power to the people: evidence from a randomized field experiment on community-based monitoring in Uganda". *The Quarterly Journal of Economics*, 124 (2), pp. 735-769.

Blomberg, S. B; Hess, G. D. y Weerapana, A. (2004): "The impact of voter initiatives on economic activity". *European Journal of Political Economy*, 20, pp. 207-226.

Booher, D. y Innes, J. (1999) "Consensus building as role playing and bricolage: toward a theory of collaborative planning", en *Journal of the American Planning Association*, 65: 9-26.

Boulding, C. y Wampler, B. (2010): "Voice, votes, and resources: evaluating the effect of participatory democracy on well-being". *World Development*, 38 (1), pp. 125-135.

Camobreco, J. F. (1998): "Preferences, fiscal policies, and the initiative process". *Journal of Politics*, 60 (3), pp. 819-829.

Dahl, R, (1961): *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven-Londres: Yale University Press.

Etzioni, A (1967) "Mixed Scanning, A Third Approach to Decision Making", en *Public Administration Review*, 27.

Fagotto, E. y Fung, A. (2009): "Sustaining public engagement. Embedded deliberation in local communities". East Hartford, CT: Everyday Democracy and the Kettering Foundation.

Feld, L. P. y Matsusaka, J. G. (2003): "Budget referendums and government spending:

evidence from Swiss cantons". *Journal of Public Economics*, 87, pp. 2703-2724.

Feld, L. P. y Savioz, M. R. (1997): "Direct democracy matters for economic performance: an empirical investigation". *Kyklos*, 50 (4), pp. 507-538.

Fölscher, A. (2007a): "Participatory Budgeting in Central and Eastern Europe", en Shah, A. (ed.) (2007): *Participatory budgeting*. Washington, DC: World Bank.

Fölscher, A. (2007b): "Participatory Budgeting in Asia", en Shah, A. (ed.) (2007): *Participatory budgeting*. Washington, DC: World Bank.

Font, J., & Galais, C. (2011). The qualities of local participation: The explanatory role of ideology, external support and civil society as organizer. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(5), 932-948.

Frey, B. S. y Stutzer, A. (2000): "Happiness, economy and institutions". *The Economic Journal*, 110, pp. 918-938.

Fung, A. (2003): "Survey article: recipes for public spheres: eight institutional design choices and consequences". *The Journal of Political Philosophy*, 11 (3), pp. 338-367.

_ (2006) "Democratizing the Policy Process", en Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin Eds. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 669-688.

Galais, C; C. J. Navarro y P. Fontcuberta (2013) "La calidad de los procesos participativos locales: indicadores y factores explicativos contextuales. El caso de Andalucía". *Revista Española de Ciencia Política*. Nº23: 65-87

Gerber, E. (1996a): "Legislative response to the threat of popular initiatives". *American Journal of Political Science*, 40 (1), pp. 99-128.

Gerber, E. (1996b): "Legislatures, initiatives, and representation: the effects of state legislative institutions on policy". *Political Research Quarterly*, 49 (2), pp. 263-286.

Grumm, J. (1975): "The Analysis of Policy Impact." In *Policies and Policy-Making Handbook of Political Science*, vol. 6, edited by Fred Greenstein and Nelson Polsby, 439-473. Reading, Mass.: Addison Wesley.

Jordan, A.G. (1981) "Iron Triangles, wooly corporatism and elastic nets", en *Journal of Public Policy*, 1: 95-123.

March, J.P. y Olsen J.P. (1976): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen Universitetsforlaget

Marquetti, A. (2003): "Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre". *A inovação democrática no Brasil*, 1, pp. 129-156.

Marsh, D. y Rhodes, R.A.W. (1992): *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.

McGee, R. y Gaventa, J. (2010): "Review of impact and effectiveness of transparency and accountability initiatives. Synthesis report". <http://www.ids.ac.uk/index.cfm?objectid=7ESD1074-969C-58FC-7B586DE3994C885C>.

Michels, A. y De Graaf, L. (2010): "Examining citizen participation: local participatory policy making and democracy", *Local Government Studies*, 36 (4), pp. 477-491.

Rocha Menocal, A. y Sharma, B. (2008): *Joint evaluation of citizens' voice and accountability: synthesis report*. London: DFID.

Rhodes, R.A.W. (1986) *The National World of Local Government*. Londres: Allen and Unwin.

Serageldin, M.; Driscoll, J.; Meléndez, L.; Valenzuela, C.; Bravo, C.; Solloso, E.; Solá-Morales, C. y Watkin, T. (2003): *Assessment of Participatory Budgeting in Brazil*. Harvard University, Washington DC: Interamerican Development Bank.

Shah, A. (ed.) (2007): *Participatory budgeting*. Washington, DC: World Bank.

Lascher, E. L.; Jr., Hagen, M. G.; y Rochlin, S. A. (1996). Gun behind the door? Ballot initiatives, state policies, and public opinion. *Journal of Politics*, 58 (3), pp. 760-775.

Lindblom, Ch (1959) "The Science of Muddling Through", en *Public Administration Review*, 19: 79-88.

Lowi, T.J. (1972): "Four systems of Policy, Politics and Choice", en *Public Administration Review*, 32: 298-310.

Lupia, A. y Matsusaka, J. G. (2004): "Direct democracy: new approaches to old questions". *Annual Review of Political Science*, 7, pp. 463-482.

Matsusaka, J. G. (1995): "Fiscal effects of the voter initiative: evidence from the last 30 years". *Journal of Political Economy*, 103 (3), pp. 587-623.

Matsusaka, J. G. (2000): "Fiscal effects of the voter initiative in the first half of the twentieth Century". *Journal of Law & Economics*, 43, pp. 619-648.

Mendelsohn, M. y Cultler, F. (2000): "The effect of referendums on democratic citizens: information, politicization, efficacy and tolerance". *British Journal of Political Science*, 30 (4), pp. 669-698.

Pares, M., J. Bonet y M. Martí (2012): "Does participation really matter in urban regeneration policies?", en *Urban Affairs Review*, 48 (2): 238-271.

Peters, B. G. (1996) *The future of governing: Four emerging models*. Lawrence: University of Kansas Press.

Schaltegger, C. A. y Feld, L. P. (2001): "On government centralization and budget referendums: evidence from Switzerland". CESifo Working Paper No. 615, Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research, Munich, Germany.

Shah, A. (2007): "Sub-Saharan Africa's experience with Participatory Budgeting", en Shah, A. (ed.) (2007): *Participatory budgeting*. Washington, DC: World Bank.

Sommerville P. y N. Haines (2008) "Prospects for Local Governance", en *Local Government Studies*, 34 (1): 61-79.

Speer, J. (2012) "Participatory Governance Reform: A Good Strategy for improving Government Responsiveness and Improving Public Services?", en *World Development*, 40 (12): 2379-2398.

Subirats, J. (1992) *Análisis de políticas y eficacia de la Administración*. Madrid: INAP

_ (2005): "Democracia participativa: aprendiendo a participar y construyendo ciudadanía". V Conferencia del OIDP, Donosti.

Tolbert, C. J.; McNeal, R. S. y Smith, D. A. (2003): "Enhancing civic engagement: the effect of direct democracy on political participation and knowledge". *State Politics & Policy Quarterly*, 3, pp. 23-41.

World Bank (2008): *Brazil: Toward a more inclusive and effective Participatory Budget in Porto Alegre*. DC: World Bank.