

António F. Tavares

Profesor Asociado y director del Centro para la Investigación en Políticas Públicas y Administración en la Escuela de Economía y Gestión de la Universidad de Minho, Braga, Portugal. Su investigación está enfocada en políticas urbanas y gobiernos locales. Es autor de publicaciones en revistas tales como *Policy Studies Journal*; *Local Government Studies*; y *Public Management Review*. Es autor de *Estudo e ensino da administração pública em Portugal* (2006).

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública
Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas
Escola de Economia e Gestão
Universidade do Minho
4710-057 Braga - Portugal
E-mail: atavares@eeg.uminho.pt

Miguel Rodrigues

Profesor Asistente en la Escuela Superior de Comunicación, Administración y Turismo, del Instituto Politécnico de Bragança, Portugal; Profesor Asistente visitante en la Escuela de Economía y Gestión, de la Universidad de Minho, Portugal. Es, además, director adjunto del Centro para la Investigación en Políticas Públicas y Administración en la Escuela de Economía y Gestión de esa Universidad. Su investigación se ha enfocado en temas de gobierno local, tales como provisión de servicios, participación ciudadana y calidad de la democracia local.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo
Instituto Politécnico de Bragança
Rua João Maria Sarmiento Pimentel, Apartado 128
5730-326 Mirandela - Portugal
E-mail: mangelo@ipb.pt

¿Habrán un *trade-off* entre instrumentos de participación administrativa e instrumentos de participación democrática, o los datos soportarán la idea de que los electos locales son capaces de estimular la participación en ambos dominios?

Los instrumentos de participación política y administrativa a nivel local: un análisis empírico de las opciones de los municipios portugueses

Introducción

En el libro de 1948, *The Administrative State*, Dwight Waldo critica el ideal de la "ciudadanía eficiente" que prevaleció en el pensamiento de la administración pública durante la primera mitad del siglo XX. Según el autor, el intento de reunir la democracia y la eficiencia en un solo concepto dio lugar a un conjunto muy restringido de valores democráticos. A nivel local, en particular, la excesiva preocupación con la eficiencia convirtió el gobierno municipal "en una cuestión de 'administración' y, por lo tanto, en gran parte del dominio de la teoría administrativa" (Waldo, 1948: 24).

Después de más de sesenta años de la obra de Waldo, hay un creciente llamamiento a la participación del ciudadano en el gobierno local, no solo en términos de coproducción para mejorar la prestación de servicios, sino también para ejercer decisiones colectivas mediante la definición de políticas públicas. Esta tendencia parece indicar el resurgimiento del movimiento de la ciudadanía eficiente, a pesar de utilizar muchas nuevas formas de compromiso cívico, proporcionadas por las innovaciones tecnológicas. ¿Cuáles son las modalidades de participación de los electos locales? ¿Habrán un *trade-off* entre instrumentos de participación administrativa e instrumentos de participación democrática, o los datos soportarán la idea de que los electos locales están disponibles para y son capaces de estimular la participación en ambos dominios?

En este trabajo se abordan estas cuestiones en un contexto diferente. A diferencia de Estados Unidos, donde la variación institucional en los ejecutivos locales sugiere que los alcaldes tienen distintos valores y orientaciones profesionales, en función de los incentivos y de las limitaciones asociadas a los sistemas de *mayor-council* y *council manager*, en muchos países europeos, los alcaldes son elegidos por los ciudadanos, ya sea directamente o como cabezas de listas de los partidos. Esta estabilidad institucional permite probar

Los estudios han estado más preocupados por lo que promueve la participación ciudadana que por la decisión estratégica de las autoridades locales para crear oportunidades institucionales para esa participación.

la validez de las hipótesis acerca de los factores que influyen en las modalidades de participación, controlando la variación en las instituciones políticas del ejecutivo municipal.

Muchas de las investigaciones en el campo de la ciencia política tratan los determinantes de la participación de los ciudadanos en la votación (Brady, Verba y Schlozman, 1995; Wood, 2002), en la participación política (Kelleher y Lowery, 2004; Oliver, 2001; Teorell, 2003), y en la participación y asociación cívica a nivel local (Uslaner y Brown, 2005). La ciencia de la administración tiene también una creciente literatura que aborda las motivaciones para la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones administrativas (Handley y Howell-Moroney, 2010; Irvin y Stansbury, 2004; Koontz, 1999; Lowndes, Pratchett y Stoker, 2001b; Thomas y Melkers, 2000; Yang y Callahan, 2007). En su conjunto, estas contribuciones proporcionan explicaciones bien fundamentadas para la participación ciudadana en las actividades del gobierno local.

En contraste con la literatura que aborda las motivaciones de la participación cívica de los ciudadanos, el trabajo empírico sobre el suministro de mecanismos de participación por los electos locales a los ciudadanos es mucho menos común (para una excepción, ver Yang y Callahan, 2007). Existen trabajos que estudian las decisiones de los gobiernos locales relativas al suministro de instrumentos de participación específicos, tales como el presupuesto participativo (Ebdon, 2002) o las consultas públicas (Adams, 2004), pero hasta ahora ningún autor ha tratado el suministro de instrumentos de participación en su conjunto. En otras palabras, los estudiosos de la ciencia política y la administración pública han estado más preocupados por lo que promueve la participación ciudadana que por la decisión estratégica de las autoridades locales para crear oportunidades institucionales para esa participación.

Este documento pretende llenar este importante vacío enfatizando los factores que afectan el suministro de mecanismos de participación cívica por los electos locales. Se argumenta que las formas de participación disponibles se pueden dividir en dos grupos distintos: formas de participación administrativa y formas de participación democrática. El primer grupo de instrumentos permite a los ciudadanos participar en actividades que contribuyan a agilizar la prestación de servicios, es decir, la cantidad, la calidad, la rapidez y eficiencia de los servicios prestados. El segundo grupo ofrece a los ciudadanos la oportunidad de planificar y diseñar las políticas públicas

locales, influir en la adopción de políticas alternativas o participar en grupos de estudio en la comunidad.

Estos dos tipos de diseño institucional se relacionan con la oposición entre el *ethos* burocrático y el *ethos* democrático de la administración pública (Nabatchi, 2010; Pugh, 1991), y se asocian con la reciente tensión entre la capacidad de respuesta a los ciudadanos como clientes y una efectiva colaboración con los ciudadanos como socios (Vigoda, 2002).

Durante la última década del siglo XX, la participación ciudadana se centró principalmente en el primer conjunto de formas de participación, relativas a la implementación de políticas y prestación de servicios. Una investigación sobre las iniciativas de los municipios británicos indica que los métodos orientados al cliente fueron ampliamente dominantes como modos de participación (Lowndes, Pratchett y Stoker, 2001a). Esta atención no es sorprendente dada la relevancia de la Nueva Gestión Pública en la teoría y práctica de la Administración Pública en los últimos treinta años. Los ciudadanos fueron invitados a participar en calidad de clientes o usuarios para dar informaciones, mejorar la calidad y agilizar los procesos en la prestación de servicios locales.

Las tendencias recientes indican la extensión de estas formas de participación estrictamente gestionarias de participación hacia herramientas más ambiciosas, incluyendo el presupuesto participativo, foros de discusión y grupos de estudio con la participación de los ciudadanos. Esta nueva tendencia describe la coproducción con el ciudadano y con la comunidad como "la prestación de servicios regulares, a través de relaciones de largo plazo entre los prestadores profesionales de servicios y los usuarios de los servicios u otros miembros de la comunidad, donde todas las partes contribuyen con recursos sustanciales" (Bovaird, 2007: 847).

Más importante aún, la coproducción trasciende la implementación de políticas y la mejora en la prestación de servicios, para involucrar a los ciudadanos en la definición de las políticas públicas y las decisiones colectivas. Del mismo modo, se puede definir los instrumentos de participación cívica como las oportunidades ofrecidas a los ciudadanos o a sus representantes para interactuar con o proporcionar *feedback* al gobierno, en cualquier etapa del proceso político (Moynihan, 2003: 166).

Este artículo extiende las investigaciones anteriores para argumentar que en los sistemas donde los alcaldes son elegidos, estos

La teoría apoya la idea de que la decisión de proporcionar mecanismos de participación a los ciudadanos está influenciada por el perfil del ejecutivo municipal, por las presiones de los *stakeholders* y por los factores contextuales locales.

tienden a inclinarse hacia uno de los dos modelos mutuamente excluyentes de responsabilización ante los ciudadanos. La hipótesis central proviene del argumento de Waldo, lo que sugiere que los alcaldes mayores y con menor formación académica en comunidades rurales tienen una orientación más política, enfatizando los valores políticos, la información directa de los ciudadanos y una permanente interacción entre las preferencias políticas de la ciudadanía y la toma de decisión del ejecutivo; en contraste, los alcaldes más jóvenes y con mayor educación, en jurisdicciones urbanas, han sido fuertemente influenciados por el paradigma de la Nueva Gestión Pública y tienen un perfil con una orientación hacia la prestación de servicios, enfatizando la eficiencia como el principal objetivo y papel de los gobiernos locales en la racionalización del suministro de bienes públicos locales. Si la hipótesis es correcta, el mismo conjunto de factores deberá tener efectos opuestos sobre los dos grupos de instrumentos de participación, facilitando la elección de uno de ellos y perjudicando al otro. Por el contrario, si el mismo conjunto de factores explica tanto la selección de los instrumentos de participación política como los de participación administrativa, ello apuntará hacia una versión contemporánea del concepto de ciudadanía eficiente.

Esta investigación está estructurada de la siguiente manera. En la primera sección se expone el argumento teórico y las hipótesis acerca de la oferta de oportunidades institucionales para la participación. La segunda sección ofrece una breve revisión de los instrumentos de participación utilizados en el contexto de los municipios portugueses. En la tercera sección se describen los datos utilizados en el análisis empírico y los métodos empleados para poner a prueba la hipótesis central. En la cuarta sección se presentan los resultados del modelo de regresión de *Seemingly Unrelated Poisson*. El artículo termina con una serie de conclusiones y directrices para futuras investigaciones.

1. Los mecanismos de participación política y administrativa

El argumento teórico desarrollado en este trabajo explica que la decisión de proporcionar mecanismos de participación a los ciudadanos está influenciada por el perfil del ejecutivo municipal, por las presiones de los *stakeholders* y por los factores contextuales locales. Estas explicaciones las presenta la literatura como las

principales razones de las decisiones políticas para proporcionar oportunidades de participación, a fin de reducir el *democratic disconnect* entre el gobierno municipal y sus ciudadanos (Barnes, 2010).

Las restricciones presupuestarias actuales, junto con la presión de la descentralización, han puesto a los electos locales bajo presión, especialmente a medida que se enfrentan a la necesidad de equilibrar mejor, por un lado, la calidad y la eficiencia en la prestación de servicios y, por el otro, la responsabilidad democrática de proteger el interés público y promover los valores de la equidad social. La identificación de este choque de objetivos y valores en competencia no es nueva (Waldo, 1948; Frederickson, 1997), pero las recientes llamadas de atención a la coproducción y colaboración (*collaborative responsiveness*) han puesto en relieve la importancia de las interacciones entre los ciudadanos y los gobiernos locales en la nueva gobernanza (Bingham, Nabatchi y O'Leary, 2005; Bovaird, 2007; Bryer, 2007).

La participación es útil para mejorar la gobernanza y la toma de decisiones, ya que ofrece a los ciudadanos la oportunidad de recoger información de una manera útil y descubrir los beneficios y costos asociados a las alternativas políticas que les permitan tomar decisiones más informadas y comunicarlas a los responsables políticos (Cope, 1997). Cabe señalar que la participación se utiliza a menudo para mejorar los procesos y no solo los resultados. En otras palabras, la participación de los ciudadanos es importante para promover la legitimidad de las decisiones, proporcionando un sentido de justicia, equidad, respeto y honestidad en la toma de decisiones, y no necesariamente para influir en el contenido de los resultados (Thomas, 2010; Van Ryzin, 2011).

Los instrumentos de participación mencionados en este artículo están pensados para promover la deliberación de los ciudadanos, ya sea mediante el refuerzo de su papel en la política y en la toma de decisiones, o dándoles una participación activa en la mejora de la eficiencia y calidad en la prestación de servicios. El argumento teórico desarrollado en los párrafos siguientes intenta explicar la elección de esos instrumentos por los electos locales.

Perfil del ejecutivo municipal

El perfil del ejecutivo municipal influye en el uso de los mecanismos de participación. El argumento del perfil político se relaciona con el nivel de compromiso y disponibilidad de los alcaldes para promover la participación ciudadana. Los alcaldes que valoran la voz del ciudadano

Dado que la ética centrada en la discrecionalidad está asociada a la corriente gestionaria, ella implica la elección de mecanismos de participación administrativa.

y expresan su preocupación por el interés público y por la equidad social también dedicarán más tiempo y esfuerzo para proporcionar formas de participación a la comunidad (Yang y Callahan, 2007; Handley y Howell-Moroney, 2010). El compromiso cívico en el proceso de toma de decisiones gubernamental depende, por lo tanto, de la capacidad de respuesta de las autoridades locales.

Bryer (2007) sugiere que la capacidad de respuesta de la administración pública es un proceso continuo basado en tres perspectivas éticas centradas en el control, en la discrecionalidad y en la deliberación (Adams y Balfour, 2004). La ética centrada en el control se basa en el modelo weberiano e implica la minimización de la discrecionalidad a través de respuestas formales moldeadas por reglas, normas y estructuras burocráticas. La ética centrada en la discrecionalidad amplía la autonomía de los gestores y mejora la capacidad de respuesta burocrática, pero aún está lejos de promover la participación ciudadana genuina. Aunque la respuesta burocrática basada en la ética de la discrecionalidad reconoce que el público no es una clientela única y amorfa (Cooper, 1991, citado por Bryer, 2007), este tipo de respuesta involucra la valoración de las preferencias de una de las partes interesadas sobre la otras (Stivers, 1994). A diferencia de las dos perspectivas anteriores, la ética centrada en la deliberación se basa en valores democráticos y es más propicia a la toma de decisiones a través de procesos de colaboración. La perspectiva deliberativa se centra en la apertura a la colaboración, ya que los electos promueven la participación ciudadana y se sienten motivados a compartir algún grado de poder público (Bryer, 2007; Handley y Howell-Moroney, 2010).

Dado que la ética centrada en la discrecionalidad está asociada a la corriente gestionaria, ella implica la elección de mecanismos de participación administrativa. Estudios previos demuestran que el concepto de responsabilización de los elegidos ha sido ampliamente utilizado en este sentido más restrictivo. Hatry ...[et al] (1998) utilizan el concepto de responsabilización para abordar la satisfacción de los ciudadanos con los servicios gubernamentales. Alford (2002) argumenta que la responsabilización involucra los medios utilizados por los elegidos para construir una relación con los ciudadanos como clientes. Esta relación se convierte en una estrategia clave para que los primeros recojan información de los ciudadanos, pero no puede alcanzar los objetivos de colaboración y negociación en la gobernanza.

La ética centrada en la deliberación está orientada hacia la responsabilización negociada y enfocada en la colaboración, culminando en la adopción de herramientas más sustantivas de participación.

El trabajo de Yang y Callahan (2007) presenta un modelo de responsabilización burocrática (*bureaucratic responsiveness model*) para explicar los mecanismos de participación ciudadana adoptados por los gobiernos locales y el uso de esas contribuciones para la toma de decisiones estratégicas. El estudio muestra que la percepción y la actitud de los gerentes públicos en relación con la valoración de la participación ciudadana influye en la decisión de ampliar los mecanismos de participación. Del mismo modo, en los sistemas gubernamentales locales donde se elige el jefe del ejecutivo, su nivel de apertura es fundamental para explicar la elección de los medios de participación política. Cuando los elegidos se sienten más responsables ante los ciudadanos, se esfuerzan para programar audiencias públicas, para mantener reuniones informales, para adoptar presupuestos participativos e involucrar a los ciudadanos en las comisiones públicas de estudio para investigar las alternativas políticas (Fung, 2006; Handley y Howell-Moroney, 2010).

La participación cívica puede conducir a más información, mejores decisiones y, en última instancia, a una democracia más efectiva (Irvin y Stansbury, 2004; Lowndes, Pratchett y Stoker, 2001b). Sin embargo, los beneficios de la participación solo se pueden alcanzar si los elegidos entienden la ventaja de esos mecanismos para los ciudadanos. Handley y Howell-Moroney (2010) encontraron evidencias que sostienen la idea de que tanto el grado de apertura de los elegidos como el número de *clusters* de agentes interesados influye en la participación ciudadana. Sin embargo, y aun teniendo en cuenta una visión más amplia de la responsabilización, la adopción exitosa de los medios de participación depende del grado de apertura y de responsabilización política de los elegidos.

Por lo tanto, el liderazgo político es fundamental para la modernización del gobierno local (Bochel y Bochel, 2010). Dreher ...[et al] (2009) afirman que la educación y la experiencia profesional de los elegidos son factores importantes en la promulgación de iniciativas políticas. Robert Putnam (1977) argumentó que el nivel de educación formal y el tipo de formación inicial condicionan el abordaje individual a la participación. Alcaldes con una carrera en el sector privado y un *background* más técnico son más propensos a valorar los aspectos pragmáticos de la prestación de servicios, tales como el costo, la eficacia y la calidad de los bienes y servicios. Esto también se relaciona con los resultados de Dunn y Legge (2009), que sugieren que los gestores

Las características personales del alcalde y la composición del ejecutivo elegido afectan las formas de participación disponibles para la comunidad.

públicos locales con experiencia en el sector privado son más propensos a identificarse con la dicotomía política-administración. Por el contrario, los alcaldes que hayan desarrollado carreras políticas y tengan una educación formal en las ciencias humanas y sociales tienen más probabilidades de promover abordajes políticos para la participación. Simplificando el argumento, los alcaldes estarán más predispuestos a desarrollar y proporcionar mecanismos de participación que expresen los valores con los que están más familiarizados.

Por último, los estilos de liderazgo más abiertos y cooperativos también están probablemente relacionados con el género. Eagly y Johnson (1990) consideran que las mujeres son más propensas a adoptar un estilo de liderazgo participativo. En general, sus habilidades sociales influyen en su desempeño como administradoras y apuntan a un estilo de liderazgo más democrático y más abierto a propuestas de sus compañeros y colegas. Por el contrario, los hombres son más propensos a elegir un tipo de liderazgo directo y autocrático, y menos disponibles a aceptar la participación. De hecho, el estudio de Dunn y Legge (2002) también indica que los hombres se identifican más fácilmente con la dicotomía política-administración.

En resumen, el perfil político del ejecutivo municipal influye en la naturaleza de los instrumentos adoptados para promover la participación ciudadana. Las características personales del alcalde y la composición del ejecutivo elegido expresan las preferencias de las autoridades locales en relación con la participación y, en última instancia, afectan las formas de participación disponibles para la comunidad. Pero este no es un proceso unidireccional, ya que la propia comunidad tiene un papel en la elección de la cantidad y tipo de mecanismos de participación.

Presiones de los *stakeholders*

El establecimiento de mecanismos de participación a nivel local está a menudo influenciado por factores externos al ejecutivo local y al sistema político. La complejidad del entorno y el debate político local requieren el uso de herramientas de participación política que permitan a los ciudadanos y grupos de interés organizados expresar sus preocupaciones y el sentimiento de que pueden influir en el proceso de toma de decisiones locales.

Varios autores sugieren un modelo de participación de los *stakeholders* para explicar el aumento del uso de los mecanismos de participación (Innes y Booher, 2004; Yang y Callahan, 2007). De acuerdo con este

punto de vista, los *stakeholders* externos encaran los mecanismos de participación política como una forma de ampliar el debate sobre alternativas políticas fuera de las limitaciones del gobierno representativo. Aunque no tengan ninguna garantía de cambio en el resultado, los grupos de interés organizados esperan que un cambio en la arena del debate permita promocionar sus preferencias. Las autoridades locales pueden verse obligadas a ofrecer puntos adicionales de participación con el fin de canalizar esas opiniones.

Debido a las características propias de cada modalidad de participación, se espera que el desarrollo de una mayor actividad en la comunidad por parte de los *stakeholders* aumente la oferta de instrumentos de participación política, mientras que una menor actividad estará asociada a instrumentos de participación administrativa. Esta hipótesis sugiere que las formas de participación administrativa tratan a los ciudadanos como clientes pasivos, mientras que la participación deliberativa y sustantiva solo se alcanza por medios de participación política. En esta sección se discutirá la influencia de los actores locales en la adopción e implementación de los medios de participación. Al hacerlo, nos apoyamos en esfuerzos anteriores para desarrollar un modelo de participación de *stakeholders* (Mitchell, Agle y Wood, 1997; Yang y Callahan, 2007) y ajustamos estos modelos al contexto local portugués.

Organizaciones sin fines de lucro

El modelo de voluntarismo cívico prevé que los grupos desfavorecidos estarán menos involucrados en la participación política y administrativa debido a la falta de recursos de educación, tiempo y dinero (Brady, Verba y Schlozman, 1995). Las organizaciones sin fines de lucro desempeñan un papel importante en el impulso de la actividad política y en el diálogo con las instituciones tradicionales de gobierno representativo, debido a su papel como miembros de las redes de prestación de servicios (Van Slyke, 2003; Yang y Callahan, 2007). Además, muchas organizaciones sin fines de lucro orientan su actividad a personas con ingresos más bajos y afectadas por la pobreza y, por lo tanto, pueden ayudar a superar el sesgo negativo en la movilización política y la participación democrática de los grupos desfavorecidos (LeRoux, 2011).

Además, las organizaciones no lucrativas tienen una mayor proximidad a los elegidos locales, lo que les permite influir en las decisiones que afectan su bienestar futuro. La práctica de las actividades

La existencia de diversas configuraciones en los medios de comunicación locales fomenta una cultura de responsabilización y de debate democrático abierto que puede contribuir a la adopción de instrumentos de participación por los electos locales.

de voluntariado, en particular, aumenta la confianza en las relaciones sociales y genera una participación política más significativa (Reid, 1999; Putnam, 2000; Whiteley ...[et al], 2010).

Medios de comunicación locales

McLeod ...[et al] (1999) argumentan que la participación política a nivel local debe ser vista como un proceso dinámico, donde el deseo de participar, independientemente de su formato, da lugar a la comunicación e información que promueven la integración comunitaria. Las estaciones de radio y los periódicos locales son los principales medios por los cuales los ciudadanos pueden expresar una crítica constructiva sobre las políticas locales y la prestación de bienes y servicios públicos. La existencia de diversas configuraciones en los medios de comunicación locales fomenta una cultura de responsabilización y de debate democrático abierto que puede contribuir a la adopción de instrumentos de participación por los electos locales (Vigoda, 2002). La existencia de canales de comunicación locales competitivos aumenta la circulación de información, mejora el conocimiento de los asuntos locales y abre nuevas vías y oportunidades de participación. Un estudio desarrollado por Viswanath ...[et al] (1990) soporta esta idea al mostrar que el involucramiento político y la participación electoral se relacionan positivamente con la suscripción de periódicos regionales.

Partidos políticos y competencia entre partidos

Tal como el pluralismo en los medios de comunicación, el grado de competencia en las elecciones locales también fomenta la participación ciudadana y el debate político que contribuye a la vitalidad de la democracia local. Así, en las ciudades con ambientes políticos competitivos, el ejecutivo local puede sentir la necesidad de adoptar medios de participación con el fin de promover la movilización, entender y responder a las preocupaciones de los ciudadanos e involucrar a la comunidad en las propuestas políticas del ejecutivo.

Ante la falta de competencia, la participación será probablemente un fracaso por la falta de interés y cinismo en relación con el proceso político, bajo el argumento de que "siempre ganan los mismos". Si el gobierno local tiene una cómoda mayoría, habrá menos presión para interactuar con los electores, así como una menor demanda de legitimación o búsqueda de "consentimiento de los gobernados" (Thomas, 2010). Las comunidades más homogéneas, caracterizadas

por bajos niveles de conflicto político, requieren menos compromiso con medios democráticos de participación (Oliver, 2001). Donde el conflicto político es menos dominante, la atención se centrará probablemente en la eficiencia, la eficacia y la calidad de los servicios prestados.

A diferencia de los anteriores argumentos, John y Cole (1999) sostienen que las mayorías en el poder ejecutivo permiten el involucramiento en actividades experimentales con los medios de participación, algo que los ejecutivos municipales que enfrentan una gran competencia electoral pueden preferir evitar.

Ciudadanos

Los ciudadanos presentan diferentes comportamientos participativos en función de su cultura política. La urbanización y el rápido crecimiento de las ciudades inducen a la innovación y estos aspectos se han asociado a una ciudadanía activa. Comunidades donde los ciudadanos tienen perfiles políticos más acentuados deberán presentar más mecanismos participativos. Por el contrario, las jurisdicciones en las que los ciudadanos tienen una actitud más pasiva frente a la política están menos presionados para proporcionar los dos tipos de mecanismos de participación. Las autoridades locales pueden estar sensibilizadas a los ciudadanos como clientes, pero estas formas de participación realzan preocupaciones administrativas, tales como la rapidez y la precisión de la prestación de servicios en lugar de una verdadera colaboración entre los ciudadanos y su gobierno local (Vigoda, 2002).

Rosenstone y Hansen (1993) sugieren que los individuos con un mayor nivel socioeconómico son más activos políticamente. Yang y Callahan (2007) consideran que las comunidades con mayores niveles de educación también son más propensas a participar en las decisiones estratégicas de los gobiernos locales. La autoselección es un mecanismo importante para reducir el número de participantes en las actividades de participación, y el ingreso, la educación, los intereses especiales y las preferencias intensas tienden a funcionar como impulsores de la participación (Fiorina, 1999; Fung, 2006).

2. Instrumentos de participación

Esta sección analiza el uso de los instrumentos de participación política y administrativa en el contexto portugués. El objetivo es identificar las principales técnicas de participación promovidas por los

Con el fin de mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios, las autoridades locales prefieren herramientas de gestión profesional que pueden proporcionar información valiosa y *feedback* del cliente sobre el desempeño de la burocracia local.

ayuntamientos y asociarlas a estrategias de participación basadas en el cliente o en el ciudadano.

Los gobiernos locales en Portugal tienen una larga tradición que se remonta a la Edad Media, pero la democracia local es reciente, ya que las elecciones para el ejecutivo del ayuntamiento con listas de partidos y por sufragio universal se llevó a cabo por primera vez pocos años después de la restauración de la democracia. Los ejecutivos locales pueden ser ejecutivos minoritarios, lo que significa que el ganador (y presidente) no tiene la mayoría de los miembros del ejecutivo municipal. Esta norma institucional puede crear inestabilidad política en la ejecución de las actividades diarias y afectar el nivel de compromiso con los esfuerzos de participación del ejecutivo local. Muchos gobiernos locales en Portugal vivieron procesos significativos de modernización en la última década, que promovieron amplias reformas bajo la Nueva Gestión Pública, especialmente en las zonas más urbanas (Araújo y Branco, 2009; Tavares y Camões, 2007 y 2010).

Mecanismos de participación administrativa

Con el fin de mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios, las autoridades locales prefieren herramientas de gestión profesional que pueden proporcionar información valiosa y *feedback* del cliente sobre el desempeño de la burocracia local. Los mecanismos de participación están orientados a estos objetivos de gestión y por lo general implican menos confrontación política entre los intereses locales divergentes. En otras palabras, las herramientas administrativas pretenden mejorar la prestación de los recursos y servicios existentes en vez de promover los objetivos redistributivos típicamente asociados a formulación de políticas públicas. Estas herramientas también pueden ser consideradas formas de coproducción, especialmente las herramientas de gobierno electrónico, ya que en la mayoría de los casos los ciudadanos clientes contribuyen activamente en los niveles de desempeño de los servicios.

Oficinas de Atención al Ciudadano

La idea de organización orientada al cliente como una alternativa a la departamentalización funcional se remonta a la década de 1980, pero los recientes avances de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han permitido importantes reformas administrativas sin grandes perturbaciones en la organización de los servicios (Ho, 2002). La oficina de atención al ciudadano intenta producir

servicios adaptados a las expectativas de los clientes y que permitan una respuesta inmediata, personalizada y ajustada (*just-in-time feedback*). Aunque esta idea no se parezca a la definición convencional de participación aportada por la literatura, es una forma de coproducción ya que la prestación de servicios en constante diálogo con el cliente requiere ajustes mutuos.

Las oficinas de atención al ciudadano empezaron a ser utilizadas en Portugal a nivel de la administración central como un esfuerzo para crear una centralización de *front-office* en la prestación de servicios públicos, agrupados en un "*shopping*" (Rocha y Araújo, 2007; Araújo, 2001). La experiencia en la administración central portuguesa comenzó a finales de los años 90, pero poco después los gobiernos locales han comenzado a implementar su propio concepto de ventanilla única, en gran parte emulado del modelo de la administración central. Los ejecutivos de los municipios de mediana y gran dimensión se enfrentaron a menudo a la fragmentación geográfica de los servicios, donde los ciudadanos se veían obligados a pasar de un departamento a otro en diferentes lugares de la ciudad con el fin de recibir respuestas a sus solicitudes. La existencia de una ventanilla única representa un esfuerzo para agilizar los procesos, mejorar la calidad en la prestación de servicios y promover las sinergias que representan un aumento de satisfacción del cliente (Ongaro, 2004). Estas oficinas se han convertido en la principal interfaz administrativa entre los gobiernos locales y sus clientes, cuidando de responder a las solicitudes y convertirse en el principal canal de comunicación para satisfacer las demandas de los ciudadanos.

E-Government

La era digital y el uso masivo de las TIC permitieron un gran avance en las relaciones entre los ciudadanos y la administración pública. El gobierno electrónico es un tema importante de análisis entre los académicos (Coursey y Norris, 2008; Kaylor, Deshazo y Van Eck, 2001; Torres, Pina y Acerete, 2005; Pratchett, 1999; para una revisión, véase Andersen ...[et al], 2010) y es una forma relevante de promover la responsabilización de los elegidos ante los ciudadanos, así como un importante canal de participación ciudadana (Justice, Melitski y Smith, 2006). Jun y Weare (2011) investigaron las motivaciones institucionales para la adopción de las innovaciones de *e-government* y concluyeron que factores externos como la complejidad

En muchos municipios, los sistemas electrónicos de reclamaciones han sustituido la presencia del libro; los ciudadanos ahora pueden enviar sus opiniones, quejas y sugerencias en la web.

ambiental y socioeconómica son más influyentes que la política burocrática para explicar el momento de la adopción. Entre todas las innovaciones del gobierno electrónico, los gobiernos locales portugueses han adoptado sistemas *on-line* de apoyo a los ciudadanos, sistemas electrónicos de gestión de las demandas y sistemas electrónicos de monitoreo y seguimiento de los procesos.

El sistema on-line de apoyo a los ciudadanos es un medio para alcanzar la mejor satisfacción del ciudadano, promoviendo un servicio que permite a cualquiera obtener información y asistencia sobre cualquier servicio municipal mediante la conexión a Internet (Fonseca y Carapeto, 2009). Ahora los ciudadanos pueden obtener toda la información y los documentos necesarios para completar y someter una solicitud, evitando así la desagradable experiencia de ir y venir entre su casa y los servicios públicos.

El sistema electrónico de gestión de reclamaciones es una herramienta de gobierno diseñada para emular el tradicional libro de reclamaciones. Estos libros son obligatorios en todos los servicios públicos en virtud de la legislación portuguesa. Este enfoque fue implementado por primera vez con el fin de impulsar la orientación al cliente, porque se creía que los ciudadanos estarían muy motivados para denunciar los casos de mala calidad o inadecuada prestación de los servicios. En muchos municipios, los sistemas electrónicos de reclamaciones han sustituido la presencia del libro; los ciudadanos ahora pueden enviar sus opiniones, quejas y sugerencias en la web. El carácter voluntario de la iniciativa de reclamaciones electrónicas hace que sea un objetivo prioritario para este análisis, ya que, a diferencia del libro de reclamaciones, los gobiernos locales no están obligados por ley a instalar este sistema.

El sistema electrónico de monitoreo y seguimiento de los procesos es una plataforma TIC ampliamente utilizada en los procesos de concesión de licencias de obras urbanas y que da información en tiempo real acerca de las peticiones en curso hechas por los ciudadanos a la administración (Fonseca y Carapeto, 2009). Da a los ciudadanos la oportunidad de controlar la burocracia (*red tape*), y disminuye la superposición o lentitud de los procesos. La mayoría de los procesos administrativos implica un período de recopilación y análisis de información antes de que una decisión pueda ser tomada. Esta innovación coloca más presión sobre la administración para responder a las solicitudes de los ciudadanos, toda vez que el flujo de trabajo está ahora disponible *on-line* con la indicación de cada actor clave y del tiempo involucrado en la toma de decisiones.

En Portugal, los referendos locales no son obligatorios, pero una vez promulgados, de conformidad con la ley, sus resultados son vinculantes. Hasta el momento solo se han realizado cuatro.

Mecanismos de participación política

La excesiva importancia concedida por las reformas de la Nueva Gestión Pública a los ciudadanos entendidos como clientes ha generado un llamamiento a la necesidad de abordar las imperfecciones democráticas a través de la utilización de instrumentos de participación política. Estas herramientas de participación están diseñadas para mejorar el grado de responsabilización política, lo que garantiza el derecho de los ciudadanos a la información sobre las alternativas de políticas públicas y un papel en el proceso de toma de decisiones políticas (Cope, 1997). Algunas de estas herramientas se centran en una fase específica del proceso político -adopción, implementación y ejecución-, mientras que otras se pueden utilizar en cualquier etapa (Bingham ...[et al], 2005). En todo caso, sin embargo, el uso de estos mecanismos en el contexto portugués representa una extensión de las formas convencionales de participación política, tal y como ha sido descrito por Barnes y Kaase (1979) y Dalton (2008).

Los mecanismos de participación política implican un cierto grado de elección colectiva por parte de los ciudadanos. En otras palabras, los gobiernos locales ofrecen a los ciudadanos la oportunidad de contribuir en las decisiones de elección colectiva, ya sea directamente a través de referendos locales, o indirectamente a través de audiencias públicas, comisiones de estudio o reuniones informales.

Referéndum local

El referéndum local ofrece una oportunidad para que los ciudadanos expresen directamente su opinión sobre asuntos locales. El contacto frecuente con la democracia directa puede conducir a los ciudadanos a tener una mayor confianza en la democracia, ya que la exposición a las instituciones democráticas crea actitudes más positivas en relación con su capacidad para influir en las decisiones (Bowler y Donovan, 2002).

El referéndum local es una herramienta de participación política autorizada por la Constitución de la República portuguesa. La aprobación o rechazo de un referéndum local es una responsabilidad de la Asamblea Municipal. En Portugal, los referendos locales no son obligatorios, pero una vez promulgados, de conformidad con la ley, sus resultados son vinculantes. A pesar de que los referendos locales son bastante comunes en los EE.UU. o en Suiza, por ejemplo, siguen siendo muy poco frecuentes en Portugal. Hasta el momento solo se han realizado cuatro referendos locales: dos en Viana do Castelo (1999 y 2009), uno en Tavira (1999) y el último en Cartaxo (2011).

Presupuesto participativo

La participación en procesos de definición del presupuesto local ha sido objeto de diversos análisis empíricos en el campo de la administración pública (Ebdon, 2000 y 2002; Ebdon y Franklin, 2006; Franklin y Ebdon, 2005). En la mayoría de los casos, estos estudios muestran que las autoridades locales emplearon un gran esfuerzo para mejorar la comprensión de los ciudadanos y su acceso al proceso presupuestario mediante audiencias públicas, comisiones de estudio, simulaciones y encuestas ciudadanas. Estas herramientas de participación se centran en el proceso presupuestario y no en las decisiones políticas concretas respecto a las opciones presupuestarias. En otras palabras, los ciudadanos prestan asesoramiento e información sobre sus preferencias, pero no toman decisiones efectivas en términos de asignación de recursos públicos.

Las numerosas reformas presupuestarias han mejorado la capacidad de respuesta democrática contribuyendo al desarrollo de propuestas alternativas, así como proporcionando información y estándares de desempeño y éxito programático (Cope, 1997). Del mismo modo, el presupuesto participativo es un proceso de decisión con el objetivo de reducir la corrupción, el clientelismo y la exclusión social. Este proceso elimina algunas de las decisiones presupuestarias de los servicios de presupuesto y finanzas del ayuntamiento, promoviendo la elección y permitiendo a los ciudadanos deliberar sobre la asignación de recursos presupuestarios.

El presupuesto participativo está generalmente pensado para crear una mayor transparencia en el uso de dineros públicos, mejorar la eficiencia local y, en definitiva, mejorar la calidad de la democracia (Wampler, 2000). La famosa (y exitosa) experiencia en la ciudad de Porto Alegre (Brasil) ejerció una influencia importante en los intentos para implementar el presupuesto participativo en los gobiernos locales portugueses (Santos, 1998). A pesar de estas ventajas, esta herramienta se utiliza muy poco en Portugal, ya que solo unas dos docenas de municipios reportan la asignación de un porcentaje (muy pequeño) del presupuesto municipal para la toma de decisiones por parte de los ciudadanos (Jornal Público, 09 de junio de 2008).

Audiencias públicas

Ante la necesidad de llegar a un consenso, los gobiernos municipales están pendientes de las audiencias públicas como una forma de solicitar el apoyo y responder a las presiones de los ciudadanos en los

asuntos locales (Hamel, 1998). Las audiencias públicas por parte de las instituciones democráticas también están destinadas a legitimar las políticas y a mejorar la calidad de la toma de decisiones locales. Brian Adams (2004: 43) atribuye varias funciones democráticas a estos instrumentos: suministrar información a los electos locales, influir en la opinión pública, atraer la atención de los medios de comunicación social, afectar la programación, aplazar las decisiones o comunicar a la ciudadanía.

La audiencia pública puede abarcar determinados grupos o al público en general; por lo general, la definición del público meta depende del tipo de iniciativa política en cuestión. Si el objetivo es reunir a un conjunto amplio y diverso de opiniones sobre una iniciativa política en particular, las audiencias públicas deben dirigirse a todos los ciudadanos. Pero si el objetivo es examinar una porción de la población que tiene un interés directo en una iniciativa de política, entonces solo los miembros de esa comunidad específica deben ser invitados a participar en la audiencia pública segmentada (Thomas, 2010).

Comisiones de estudio

Esta herramienta de participación política está diseñada para estudiar los problemas que afectan el bienestar de la comunidad local, sin interferir en las actividades diarias del ejecutivo municipal. Las comisiones municipales persiguen analizar y proponer políticas alternativas en sectores específicos y apoyar y supervisar su aplicación. Son normalmente dirigidas por un miembro del ejecutivo responsable de un sector específico a nivel local e incluye a miembros de la asociación de comerciantes, sindicatos, organizaciones sin fines de lucro, asociaciones locales de desarrollo, organizaciones culturales y deportivas, así como a grupos comunitarios y de vecindad organizados. En contraste con las formas más convencionales de audiencia pública, las comisiones de estudio intentan mejorar el grado de representatividad de los participantes a través del involucramiento direccional (*targeted enrollment*) (Fung, 2006).

Reuniones informales

La participación ciudadana no tiene que ser un proceso formal y jerárquico. Van Tatenhove, Mak y Liefferink (2006: 14-15) describen "las prácticas informales como contextos no codificados de interacción cotidiana que se relacionan con las políticas públicas, en los que la

participación de los actores, la formación de alianzas, el proceso de definición de la agenda, la toma de decisión preliminar y la implementación no están estructuradas por un conjunto de reglas predefinidas o instituciones formales". Las reuniones informales entre los ciudadanos y las autoridades locales pueden convertirse en formas importantes de reducción de los sentimientos de alienación de los ciudadanos en relación con los centros de decisión. Estudios recientes indican que los alcaldes elegidos también se involucran en comunicación personal con los ciudadanos, las empresas locales, los sindicatos y las organizaciones comunitarias como una manera de promover la proximidad con los electores (Elcock, 2008). Además, la participación informal funciona para complementar, corregir o advertir a los elegidos sobre la insatisfacción de los ciudadanos con los procedimientos formales (Piattoni, 2006).

3. Datos y métodos

Durante el segundo semestre de 2011, el *Núcleo de Estudos em Administração y Políticas Públicas (NEAPP)* realizó una encuesta electrónica a los ejecutivos municipales de los 278 municipios de Portugal continental. Estas primeras encuestas consistían en el envío de un *e-mail* con el enlace del cuestionario dirigido a la oficina de apoyo presidencial del municipio, sugiriendo que el encuestado fuese preferentemente el presidente del municipio o, en su defecto, un miembro del ejecutivo municipal. Se enviaron dos correos electrónicos adicionales con un intervalo de una semana para todos los que no contestaron. Se obtuvieron 96 respuestas útiles. Con el fin de mejorar la tasa de respuesta, se enviaron unas segundas encuestas que se iniciaron en el primer trimestre de 2012 a los municipios que no respondieron, acompañadas por llamadas telefónicas.

El análisis empírico utiliza dos variables dependientes obtenidas a partir de esta encuesta: los mecanismos de participación política y los mecanismos de participación administrativa. En primer lugar, se preguntó si cada municipio había utilizado algunos de los siguientes instrumentos de participación política en los últimos tres años: referendos locales, presupuesto participativo, audiencias públicas, comisiones de estudio, reuniones informales o correos electrónicos directos. La variable participación política resultó de la suma de todas las herramientas utilizadas por la comunidad y varía entre 0 y 6. Luego, se preguntó si el municipio había utilizado cada una de las siguientes herramientas de participación administrativa: libro

de reclamaciones, oficina de apoyo al ciudadano, sistema *on-line* de apoyo a los ciudadanos, sistema electrónico de gestión de reclamaciones y sistema electrónico de monitoreo y seguimiento de procesos. La variable de participación administrativa varía entre 0 y 5.

La regresión de Poisson es la técnica de estimación adecuada para el análisis de los eventos de recuento, ya que el supuesto es que la media condicional de la distribución es igual a la varianza condicional (*equidispersion*). Siempre que esto no sucede, el modelo sufre de dispersión excesiva (*overdispersion*) y debe utilizarse una distribución binomial negativa (Long, 1997; Greene, 2003). Se probaron las variables dependientes para la dispersión excesiva y se llegó a la conclusión de que el valor del ensayo de χ^2 no permite rechazar la hipótesis de que los datos siguen una distribución de Poisson, por lo que un modelo de regresión de Poisson fue elegido para calcular los resultados. Más específicamente, los modelos fueron estimados mediante un modelo de regresión de Poisson con ecuaciones aparentemente no relacionadas. El estimador SUPREME (*seemingly unrelated poisson regression model estimator*) es adecuado para el análisis de dos variables de recuento contemporáneamente correlacionadas y produce una solución consistente y más eficiente que los modelos de *seemingly unrelated poisson* (King, 1989).

Con base en los argumentos anteriores sobre el perfil del ejecutivo local, se utilizaron seis variables independientes para caracterizar este perfil: el género, la edad del presidente en el año electoral (2009), si el presidente tiene calificaciones de la enseñanza superior, el número de mandatos consecutivos servidos por el actual ejecutivo y un índice aditivo de responsabilización que tiene siete ítems, cada uno codificado de acuerdo con la siguiente escala: muy en desacuerdo (0), en desacuerdo (1), de acuerdo (2), y muy de acuerdo (3), que describe la percepción del papel presidente en la participación. Por otra parte, se incluyó una variable dicotómica que toma el valor de "1" si el presidente municipal tenía experiencia en gestión antes de ser elegido para el cargo.

Con el fin de explicar el impacto de los actores locales en la adopción de instrumentos de participación, fueron utilizadas un conjunto de variables independientes que caracterizan la actividad de los *stakeholders*. El papel de las organizaciones sin fines de lucro se mide por el número de organizaciones que opera en cada municipio -en el año 2010-, con información proporcionada por el *Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social do Ministério do Trabalho e da Solidariedade*. La validez de estos datos está garantizada, ya que

este registro es obligatorio para la creación de cada organización sin fines de lucro. Por otra parte, un trabajo empírico reciente utiliza el número de organizaciones sin fines de lucro en cada jurisdicción como *proxy* para el tamaño del sector local sin fines de lucro (Corbin, 1999; Grønbjerg y Paarlberg, 2001).

El impacto de la diversidad de los medios de comunicación social locales en el suministro de instrumentos de participación se mide por el número de periódicos locales. La competencia entre partidos se mide por el margen de victoria del partido ganador. Esta medida se calcula como el promedio de la diferencia en puntos porcentuales entre el ganador y el segundo clasificado en las tres últimas elecciones municipales (2001, 2005 y 2009). La proporción de suelo urbano se utiliza como *proxy* para el grado de modernización e innovación presente en la comunidad. Finalmente, el logaritmo natural de la población se utiliza como variable de control para el tamaño de la jurisdicción. Todas las variables independientes y sus indicadores se describen en la Tabla 1.

Tabla 1
Estadística descriptiva

VARIABLES INDEPENDIENTES	Media	Desvío medio	Mínimo	Máximo
Sexo (1 = Mujer)	0,076	0,265	0	1
Edad	52,036	8,580	27	74
Educación (1 = Enseñanza superior)	0,850	0,358	0	1
Mandatos consecutivos (número)	3,072	1,959	1	10
Experiencia de Gestión (1 = sí)	0,115	0,320	0	1
Índice de responsabilización (varía entre 0 y 21)	10,179	4,635	0	19
Organizaciones sin fines de lucro (número)	68,277	93,157	0	788
Prensa local (número)	1,378	5,039	0	7
Margen de victoria (2001-2009) (%)	21,453	14,501	0,070	63,410
Suelo urbano (0-1)	0,100	0,119	0,003	0,692
Población (log. natural)	9,818	1,113	7,421	13,081
VARIABLES DEPENDIENTES				
Formas de participación política	3,276	1,300	0	6
Formas de participación administrativa	3,403	1,366	0	5

Fuente: elaboración propia.

4. Resultados empíricos

La Tabla 2 presenta los resultados empíricos del modelo de regresión de Poisson con ecuaciones aparentemente no relacionadas. El poder explicativo de los modelos es débil, dados los bajos valores del pseudo R². Los resultados empíricos obtenidos traslucen una situación que contradice nuestras hipótesis. El conjunto de variables independientes

proporciona una mejor explicación a la utilización de herramientas políticas que de herramientas administrativas, con seis variables alcanzando significación estadística de al menos 90% de confianza.

Tabla 2
Modelo de Regresión de *Seemingly Unrelated Poisson*
(Variables dependientes: participación política y participación administrativa)

Variable	Participación política	Participación administrativa
Sexo	0,161 (0,107)	-0,019 (0,118)
Edad	1,50 (0,007)	-0,16 (0,006)
Educación	0,000 (0,108)	0,010 (0,110)
Mandatos consecutivos	0,00 (0,108)	1,61 (0,110)
Experiencia de gestión	-0,252** (0,108)	0,053 (0,110)
Índice de responsabilización	-2,34 (0,036)	0,48 (0,041)
Organizaciones sin fines de lucro	-0,063* (0,036)	-0,081** (0,041)
Prensa local	-1,74 (0,223)	-1,98 (0,336)
Margen de victoria (2001-2009)	0,204 (0,223)	-0,628* (0,336)
Suelo urbano	0,92 (0,011)	-1,87 (0,014)
Población	0,032*** (0,011)	0,024* (0,014)
Wald chi ² (11)	2,85 (0,001)	1,71 (0,001)
Prob > chi ²	-0,001 (0,001)	-0,000 (0,001)
Pseudo R ²	-1,29 (0,007)	-0,12 (0,007)
Observaciones	0,016** (0,007)	0,001 (0,007)
Formas de participación política	2,25 (0,003)	0,08 (0,002)
Formas de participación administrativa	0,007*** (0,003)	0,004 (0,002)
Wald chi ² (11)	2,64 (0,477)	1,49 (0,281)
Prob > chi ²	-0,907* (0,477)	0,186 (0,281)
Pseudo R ²	-1,90 (0,058)	0,66 (0,053)
Observaciones	0,084 (0,058)	0,067 (0,053)
Wald chi ² (11)	1,45 (0,000)	1,26 (0,000)
Prob > chi ²	56,24 (0,000)	71,49 (0,000)
Pseudo R ²	0,045 (0,045)	0,043 (0,043)
Observaciones	96	96

Notas: (*) = p < 0,1; (**) = p < 0,05; (***) = p < 0,01; two-tailed tests. Robust standard errors.

Fuente: elaboración propia.

Fundamentalmente, los resultados no confirman el *trade-off* entre los mecanismos de participación. Al parecer, tanto la participación política como la participación administrativa son estimuladas por un conjunto de factores, negando, así, la hipótesis Waldo y apuntando hacia una explicación teórica diferente para el uso de mecanismos de participación por las autoridades locales.

En primer lugar, los resultados indican que existe una asociación negativa entre el número de mandatos consecutivos del presidente municipal y el uso de los dos tipos de mecanismos de participación. Esta evidencia empírica soporta la idea de que la excesiva permanencia en el poder es muy perjudicial para el fomento de la participación ciudadana. Este hallazgo también encaja con lo que se conoce acerca de la democracia local en Portugal, es decir, que las ciudades donde los presidentes permanecieron en el poder durante más de 20 años se caracterizan por alegados déficits democráticos. Este argumento se ve reforzado por el resultado de la variable índice de responsabilidad.

El índice que mide la percepción del presidente sobre la importancia de la participación ciudadana a nivel local se asocia positivamente con el uso de todos los instrumentos de participación. Este resultado indica que cuando los alcaldes se caracterizan por valores de responsabilidad y *accountability* ante los ciudadanos, la oferta de mecanismos de participación a los ciudadanos es también más alta, independientemente de las formas particulares que pueda asumir. Está claro que el uso de mecanismos de participación proviene de una decisión racional de los alcaldes, realizada a partir de la percepción que tienen de cómo la participación es intrínsecamente importante para mejorar la democracia local.

Otro resultado relevante se refiere al efecto del margen de victoria al elegir las herramientas de participación política. El resultado contradice las evidencias empíricas anteriores según las cuales la competencia y el conflicto político pueden reforzar el empeño cívico y político (véase Oliver, 1999, 2000 y 2001). De hecho, se estima que cuanto mayor sea el margen de victoria, lo más probable es que las herramientas de participación política sean adoptadas, lo que sugiere que John y Cole (1999) pueden estar en lo correcto al afirmar que las mayorías en el poder ejecutivo permiten que los elegidos apuesten más en la innovación en términos de demanda de participación ciudadana.

Un resultado final que merece la pena mencionar es la influencia de la actividad de los medios de comunicación locales en el uso de las herramientas de participación política. El número de periódicos locales se asocia positivamente con el disponer de formas políticas de participación, lo que indica que la visibilidad y exposición de temas políticos en los medios de comunicación locales probablemente promueva el debate político y obligue al ejecutivo local a proporcionar medios adicionales de participación a los ciudadanos.

5. Conclusión e implicaciones en las políticas

A pesar de la gran cantidad de trabajos desarrollados en el área de la ciencia política en el ámbito de la participación de los ciudadanos a nivel del gobierno local, el número de autores que se refiere a la participación desde el punto de vista de la oferta por parte de los ejecutivos municipales es aún escaso. Este artículo analiza los factores que influyen en la elección de las formas de participación proporcionadas por los electos locales en Portugal a sus ciudadanos.

Siguiendo la obra clásica de Waldo (1948), se comenzó por argumentar que los ejecutivos municipales realizan un *trade-off* en la elección entre formas políticas y formas administrativas de participación. Esta opción parece indicar que, basándose en su formación y experiencia personal, los electos locales expresan su preferencia por uno de estos tipos de participación, por lo que tienden a valorar más el componente político o el componente técnico de la gobernanza de acuerdo a su perfil.

En la exposición del argumento, también se mencionó que Waldo se mostró especialmente crítico de los intentos de transformar los gobiernos locales en unidades de prestación de servicios excesivamente centradas en cuestiones administrativas de eficiencia. En consecuencia, criticó el concepto de ciudadanía eficiente (*efficient citizenship*), que consideraba como responsable del abandono de los valores democráticos tales como la justicia social, la equidad y la dignidad humana. Nuestro análisis preliminar sugiere que los ejecutivos municipales portugueses no solo no muestran una tendencia a ponderar un conjunto de valores sobre otros, sino que parecen considerar los mecanismos de participación como intrínsecamente meritorios, independientemente de su naturaleza.

Así, los resultados obtenidos en este análisis no son conclusivos. Ninguno de los dos conjuntos de factores usados para explicar la oferta de formas políticas y administrativas de participación (factores

relacionados con el ejecutivo municipal y factores relacionados con los *stakeholders* locales) aparece seleccionado como claramente dominante en la explicación de la adopción de mecanismos de participación política y administrativa. Sin embargo, la muestra utilizada en este análisis empírico solamente involucra datos de carácter preliminar; por lo tanto, se espera que su aumento permita probar argumentos más sofisticados, concretamente mediante la introducción e interpretación de términos multiplicativos en las regresiones.

En trabajos futuros cabe realizar una investigación más profunda, no solo de los procesos que conducen a la adopción de estas formas de participación, sino también de su eficacia en la obtención de resultados en términos de participación ciudadana en la nueva gobernanza (Bingham ...[et al], 2005). Esta agenda de investigación también debería estudiar los casos exitosos y fallidos en la implementación de mecanismos participativos en el contexto de los municipios portugueses.

Bibliografía

- Adams, Brian (2004), "Public Meetings and the Democratic Process", en *Public Administration Review*, Vol. 64 N° 1, pp. 43-54.
- Adams, Guy B. y Balfour, Danny L. (2004), *Unmasking Administrative Evil*, Armonk, M. E. Sharpe.
- Alford, John (2002), "Defining the Client in the Public Sector: a Social-Exchange Perspective", en *Public Administration Review*, Vol. 62 N° 3, pp. 337-346.
- Andersen, Kim N.; Henriksen, Helle Z.; Medaglia, Rony; Danziger, James N.; Sannarnes, Moyfrid K.; y Enermaerke, Mette (2010), "Fads and Facts of E-Government: a Review of Impacts of E-Government (2003-2009)", en *International Journal of Public Administration*, Vol. 33 N° 11, pp. 564-579.
- Araújo, Joaquim Filipe (2001), "Improving Public Service Delivery: the Crossroads between NPM and Traditional Bureaucracy", en *Public Administration*, Vol. 79 N° 4, pp. 915-932.
- Araújo, Joaquim Filipe y Branco, José Francisco (2009), "Implementing Performance-Based Management in the Traditional Bureaucracy of Portugal", en *Public Administration*, Vol. 87 N° 3, pp. 557-573.
- Barnes, Samuel H. y Kaase, Max (eds.) (1979), *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills, Sage Publications.

- Barnes, William R. (2010), "Governing Cities in the Coming Decade: the Democratic and Regional Disconnects", en *Public Administration Review*, Vol. 70 N° S1, pp. 137-144.
- Bingham, Lisa Blomgren; Nabatchi, Tina; y O'Leary, Rosemary (2005), "The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government", en *Public Administration Review*, Vol. 65 N° 5, pp. 547-558.
- Bochel, Hugh y Bochel, Catherine (2010), "Local Political Leadership and the Modernisation of Local Government", en *Local Government Studies*, Vol. 36 N° 6, pp. 723-737.
- Bovaird, Tony (2007), "Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services", en *Public Administration Review*, Vol. 67 N° 5, pp. 846-860.
- Bowler, Shaun y Donovan, Todd (2002), "Democracy, Institutions and Attitudes about Citizen Influence on Government", en *British Journal of Political Science*, Vol. 32 N° 2, pp. 371-390.
- Brady, Henry; Verba, Sidney; y Schlozman, Kay Lehman (1995), "Beyond SES: a Resource Model of Political Participation", en *American Political Science Review*, Vol. 89 N° 2, pp. 271-294.
- Bryer, Thomas A. (2007), "Toward a Responsive Public Administration", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 17 N° 3, pp. 479-500.
- Cope, Glen Hahn (1997), "Bureaucratic Reform and Issue of Political Responsiveness", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 7 N° 3, pp. 461-471.
- Corbin, John J. (1999), "A Study of Factors in Influencing the Growth of Nonprofits in Social Services", en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 28 N°3, pp. 296-314.
- Coursey, David y Norris, Donald F. (2008), "Models of E-Government: Are They Correct? An Empirical Assessment", en *Public Administration Review*, Vol. 68 N° 3, pp. 523-536.
- Dalton, Russell J. (2008), *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, New York, Chatham House Publishers, 5. ed.
- Dreher, Axel; Lamla, Michael; Lein Sarah; y Somogyi, Frank (2009) "The Impact of Political Leaders' Profession and Education on Reforms", en *Journal of Comparative Economics*, Vol. 37 N° 1, pp. 169-193.
- Dunn, Delmer D. y Legge, S. (2002) "Politics and Administration in U.S. Local Governments", en *Journal of Public Administration Research and*

- Theory*, Vol. 12 N° 3, pp. 401-422.
- Eagly, Alice H. y Johnson, Blair T. (1990), "Gender and Leadership Style: a Meta-Analysis", en *Psychological Bulletin*, Vol. 108 N° 2, pp. 233-256.
- Ebdon, Carol (2000), "The Relationship between Citizen Involvement in the Budget Process and City Structure and Culture", en *Public Productivity and Management Review*, Vol. 23 N° 3, pp. 383-393.
- _____ (2002), "Beyond the Public Hearing: Citizen Participation in the Local Government Budget Process", en *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial*, Vol. 14 N° 2, pp. 273-294.
- Ebdon, Carol y Franklin, Aimee L. (2006), "Citizen Participation in Budgeting Theory", en *Public Administration Review*, Vol. 66 N° 3, pp. 437-447.
- Elcock, Howard (2008), "Elected Mayors: Lesson Drawing from Four Countries", en *Public Administration*, Vol. 86 N° 3, pp. 795-811.
- Fiorina, Morris P. (1999), "Extreme Voices: a Dark Side of Civic Engagement", en *Civic Engagement in American Democracy*, Theda Skocpol y Morris P. Fiorina (eds.), Washington, Brookings Institution Press.
- Fonseca, Fátima y Carapeto, Carlos (2009), *Governança, inovação e tecnologias: o Estado rede e a administração pública do futuro*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Franklin, Aimee y Ebdon, Carol (2005), "Are We All Touching the Same Camel? Exploring a Model of Participation in Budgeting", en *American Review of Public Administration*, Vol. 35 N° 2, pp. 168-185.
- Frederickson, H. George (1997), *The Spirit of Public Administration*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Fung, Archon (2006), "Varieties of Participation in Complex Governance", en *Public Administration Review*, Vol. 66 N° S1, pp. 66-75.
- Greene, William (2003), *Econometric Analysis*, Upper Saddle River, Prentice-Hall. 5. ed.
- Grønbjerg, Kirsten A. y Paarlberg, Laurie (2001), "Community Variations in the Size and Scope of the Nonprofit Sector: Theory and Preliminary Findings", en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 30 N° 4, pp. 684-706.
- Hamel, Pierre (1998), "Urban Politics in the 1990s: the Difficult Renewal of Local Democracy", en *International Political Science Review*, Vol. 19 N° 2, pp. 173-186.
- Handley, Donna Milam y Howell-Moroney, Michael (2010), "Ordering Stakeholder Relationships and Citizen Participation: Evidence from the Community Development Block Grant Program", en *Public Administration Review*, Vol. 70 N° 4, pp. 601-609.
- Hatry, Harry P.; Marcotte, John E.; Van Houten, Therese; y Weiss, Carol (1998), *Customer Surveys for Agency Managers: What Managers Need to Know*, Washington, The Urban Institute Press.
- Ho, Alfred Tat-Kei (2002), "Reinventing Local Governments and the E-Government Initiative", en *Public Administration Review*, Vol. 62 N° 4, pp. 434-444.
- Innes, Judith E. y Booher, David E. (2004), "Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century", en *Planning Theory and Practice*, Vol. 5 N° 4, pp. 419-436.
- Irvin, Renée A. y Stansbury, John (2004), "Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?", en *Public Administration Review*, Vol. 64 N° 1, pp. 55-65.
- John, Peter y Cole, Alistair (1999), "Political Leadership in the New Urban Governance: Britain and France Compared", en *Local Government Studies*, Vol. 25 N° 4, pp. 98-115.
- Jun, Kyu-Nahm y Weare, Christopher (2011), "Institutional Motivations in the Adoption of Innovations: the Case of E-Government", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 21 N° 3, pp. 495-519.
- Justice, Jonathan B.; Melitski, James; y Smith, Daniel L. (2006), "E-Government as an Instrument of Fiscal Accountability and Responsiveness: Do the Best Practitioners Employ the Best Practices?", en *American Review of Public Administration*, Vol. 36 N° 3, pp. 301-322.
- Kaylor, Charles; Deshazo, Randy; y Van Eck, David (2001), "Gauging E-Government: a Report on Implementing Services among American Cities", en *Government Information Quarterly*, Vol. 18 N° 4, pp. 293-307.
- Kelleher, Christine y Lowery, David (2004), "Political Participation and Metropolitan Institutional Contexts", en *Urban Affairs Review*, Vol. 39 N° 6, pp. 720-757.
- King, Gary (1989), "A Seemingly Unrelated Poisson Regression Model", en *Sociological Methods and Research*, Vol. 17 N° 3, pp. 235-255.
- Koontz, Tomas M. (1999), "Citizen Participation: Conflicting Interests in State and National Agency Policy Making", en *The Social Science Journal*, Vol. 36 N° 3, pp. 441-458.
- LeRoux, Kelly (2011), "Examining Implementation of the National Voter Registration Act by Nonprofit Organizations: an Institutional Explanation", en *Policy Studies Journal*, Vol. 39 N° 4, pp. 565-589.
- Long, Scott J. (1997), *Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables: Advanced Quantitative Techniques in the Social*

- Sciences, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Lowndes, Vivien; Pratchett, Lawrence; y Stoker, Gerry (2001a), "Trends in Public Participation: Part 1. Local Government Perspectives", en *Public Administration*, Vol. 79 N° 1, pp. 205-222.
- _____ (2001b), "Trends in Public Participation: Part 2. Citizens' Perspectives", en *Public Administration*, Vol. 79 N° 2, pp. 445-455.
- McLeod, Jack M.; Scheufele, Dietram A.; y Moy, Patricia (1999), "Community, Communication, and Participation: the Role of Mass Media and Interpersonal Discussion in Local Political Participation", en *Political Communication*, Vol. 16 N° 3, pp. 315-336.
- Mitchell, Ronald K.; Agle, Bradley R.; y Wood, Donna J. (1997), "Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Whom and What Really Counts", en *Academy of Management Review*, Vol. 2 N° 4, pp. 853-886.
- Moynihan, Donald P. (2003), "Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation: Citizen Summits in Washington, D.C.", en *American Review of Public Administration*, Vol. 33 N° 2, pp. 164-188.
- Nabatchi, Tina (2010), "Why Public Administration Should Take Deliberative Democracy Seriously", en *The Future of Public Administration Around the World: the Minnowbrook Perspective*, Rosemary O'Leary, David Van Slyke y Soonhee Kim (eds.), Washington, Georgetown University Press.
- Oliver, J. Eric (1999), "The Effects of Metropolitan Economic Segregation on Local Civic Involvement", en *American Journal of Political Science*, Vol. 43 N° 1, pp. 186-212.
- _____ (2000), "City Size and Civic Involvement in Metropolitan America", en *American Political Science Review*, Vol. 94 N° 2, pp. 361-373.
- _____ (2001), *Democracy in Suburbia*, Princeton, Princeton University Press.
- Ongaro, Edoardo (2004), "Process Management in the Public Sector: the Experience of One-Stop Shops in Italy", en *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 17 N° 1, pp. 81-107.
- Piattoni, Simona (2006), "Informal Governance in Structural Policy", en *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 7 N° 1, pp. 56-74.
- Pratchett, Lawrence (1999), "New Technologies and the Modernization of Local Government: an Analysis of Biases and Constraints", en *Public Administration*, Vol. 77 N° 4, pp. 731-751.
- Pugh, Darrell L. (1991), "The Origins of Ethical Frameworks in Public Administration", en *Ethical Frontiers in Public Management: Seeking New Strategies for Resolving Ethical Dilemmas*, S. Bowman (ed.), San Francisco, Jossey-Bass.
- Putnam, Robert (1977), "Elite Transformation in Advanced Industrial Societies: an Empirical Assessment of the Theory of Technocracy", en *Comparative Political Studies*, Vol. 10 N° 3, pp. 383-412.
- _____ (2000), *Bowling Alone: the Collapse and Revival of the American Community*, New York, Simon and Schuster.
- Reid, Elizabeth J. (1999), "Nonprofit Advocacy and Political Participation", en *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*, E. T. Boris y C. E. Steuerle (eds.), Washington, Urban Institute Press.
- Rocha, J. A. Oliveira y Araújo, Joaquim Filipe (2007), "Administrative Reform in Portugal: Problems and Prospects", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73 N° 4, pp. 583-596.
- Rosenstone, Steven J. y Hansen, John Mark (1993), *Mobilization, Participation, and Democracy in America*, New York, MacMillan.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998), "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy", en *Politics and Society*, Vol. 26 N° 4, pp. 461-510.
- Stivers, Camilla (1994), "The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration", en *Public Administration Review*, Vol. 54 N° 4, pp. 364-369.
- Tavares, António y Camões, Pedro (2007), "Local Service Delivery Choices in Portugal: a Political Transaction-Costs Framework", en *Local Government Studies*, Vol. 33 N° 4, pp. 535-553.
- _____ (2010), "New Forms of Local Governance: a Theoretical and Empirical Analysis of Municipal Corporations in Portugal", en *Public Management Review*, Vol. 12 N° 5, pp. 587-608.
- Teorell, Jan (2003), "Linking Social Capital to Political Participation: Voluntary Associations and Networks of Recruitment in Sweden", en *Scandinavian Political Studies*, Vol. 26 N° 1, pp. 49-66.
- Thomas, John Clayton (2010), "When Should the Public Be Involved in Public Management? Design Principles with Case Applications", en *The Future of Public Administration Around the World: the Minnowbrook Perspective*, Rosemary O'Leary, David Van Slyke y Soonhee Kim (eds.), Washington, Georgetown University Press.
- Thomas, John Clayton y Melkers, Julia (2000), "Citizen Contacting of Municipal Officials: Choosing between Appointed Administrators and Elected Leaders", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 11 N° 1, pp. 51-71.

- Torres, Lourdes; Pina, Vicente; y Acerete, Basilio (2005), "E-Government Developments on Delivering Public Services among EU Cities", en *Government Information Quarterly*, Vol. 22 N° 2, pp. 217-238.
- Uslaner, Eric M. y Brown, Mitchell (2005), "Inequality, Trust, and Civic Engagement", en *American Politics Research*, Vol. 33 N° 6, pp. 868-894.
- Van Ryzin, Gregg G. (2011), "Outcomes, Process, and Trust of Civil Servants", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 21 N° 4, pp. 745-760.
- Van Slyke, David (2003), "The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services", en *Public Administration Review*, Vol. 63 N° 3, pp. 296-315.
- Van Tatenhove, Jan; Mak, Jeannette; y Liefferink, Duncan (2006), "The Inter-Play between Formal and Informal Practices", en *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 7 N° 1, pp. 8-24.
- Vigoda, Eran (2002), "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration", en *Public Administration Review*, Vol. 62 N° 5, pp. 527-540.
- Viswanath, Kasisomayajula; Finnegan, John R.; Rooney, Brenda; y Potter, John (1990), "Community Ties in a Rural Midwest Community and Use of Newspapers and Cable Television", en *Journalism and Mass Communication Quarterly*, Vol. 67 N° 4, pp. 899-911.
- Waldo, Dwight (1948), *The Administrative State*, New York, The Ronald Press Company.
- Wampler, Brian (2000), "A Guide to Participatory Budgeting", en *Participatory Budgeting*, Anwar Shah (ed.), Washington, World Bank.
- Whiteley, Paul; Stewart, Marianne; Sanders, David; y Clarke, Harold (2010), "Do Institutions Really Influence Political Participation? Contextual Influences on Turnout and Participation in the World's Democracies", en *International Journal of Market Research*, Vol. 52 N° 1, pp. 21-42.
- Wood, Curtis (2002), "Voter Turnout in City Elections", en *Urban Affairs Review*, Vol. 38 N° 2, pp. 209-231.
- Yang, Kaifeng y Callahan, Kathe (2007), "Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values, Stakeholder Pressures, and Administrative Practicality", en *Public Administration Review*, Vol. 67 N° 2, pp. 249-264.

Evaluación ambiental en Chile: falencias y tensiones dentro del Estado

**Roberto Navarro Almonacid y
Claudio Rivera Mercado**