

Herritarren parte-hartzea Europako toki-gobernuetan: zenbait ikasbide

Rafel Ajangiz

Zientzia Politikoetako irakaslea. Parte Hartuz taldeko kidea

Azken urteotan, gizarte postindustrialetan hedatzen ari bide den borondate demokratiko eskasaren haritik —batez ere demokrazia ordezkaitzailearen oinarri eta prozesuetan—, erakundeak demokratikoki eraberritzea behar-beharrezko bihurtu da Europan. Eta horrek, besteak beste, herritarren partaidetzarako esperientziak hedatzea ekarri du. Ikertutako herrialdeetan esperientzia horiek berriak ez badira ere, beldurrik gabe esan dezakegu orokortzen ari direla eta, zenbait kasutan, instituzionalizatzen, Alemanian, Frantzian, Erresuma Batuan eta Espainian, kasu.

Over the last few years, in line with the scant democratic will that has apparently been spreading throughout post-industrial society —especially regarding the bases and processes of representative democracy— democratically reforming institutions has been urgently necessary in Europe with the result that, among other things, local participatory experiments are spreading. Even though the experiences in the territories that have been researched are not new, we can safely say that they becoming more generalized and, in several cases, are becoming institutionalized in Germany, France, the United Kingdom and, in this concrete case, Spain.

Toki-autonomiaren erakunde-esparrua eta abian dauden erreformak

Herritarren parte-hartzeak aurrera egite horretan eragile bat baino gehiago dago. Lehenbizi, herrialde bakoitzean dagoen toki-autonomiaren maila aipa dezakegu. Ildo horretan, eskumenei eta finantzei dagokienez, Alemanian dago udal-boterearen aldeko esparrurik zabalena. Erresuma Batuan eta Frantzian, arrazoi historiko desberdinengatik bada ere, gaitasun-maila antzekoa ikus dezakegu eskumenei erreparatuz gero. Erresuma Batuan eta Alemanian, adibidez, tokiko autonomia hau nazio-estatu beroriek sortzeari atxikita dago hasiera-hasieratik. Espainian, aitzitik, udalek ez dute sekula ere izan benetako finantza-gaitasunik; administrazioaren deszentralizazioak berak ere ez du igo eskumenen maila, “autonomien efektu zentralista” deitzen dugunaren ondorioz. Toki-esparruaren gutxieste horrek oztopoak jartzen ditu herritarren parte-hartzeak aurrera egin dezan.

Eragileekin jarraituz, Gestio Publiko Berriaren (GPB) parametro, oinarri eta metodologiak ditugu bigarrenez. Lehiakortasunean egiten da indar, kontraktualizazioan, kontuak ematean, ordainketetarako eta baldintzetarako malgutasunean, politika- eta kudeaketa-esparruen bereizketa formalean, administrazioaren deszentralizazioan eta deskonzentrazioan, talde-lanean eta partaidetzan. Gauzak horrela, ildo horretatik abian dagoen erreformak toki-administrazioen egituren eraginkortasuna, efikazia eta kalitatea hobetzea du helburu, euren emaitza objektiboak ahaztu gabe. Zenbait kasutan, azaltzen ari garen erreforma honek etengabe eragin du gobernantza nagusitu dadin, hau da, erakunde publikoen eta pribatuen artean konpartitutako gobernua. Hala ere, enpresa-kudeaketarekin antzekoa gertatzen ari da —plan estrategikoak eta toki-garapenerakoak ditugu horren adibiderik argienak—. Eta ez da lantzen ari, ordea, herritarren gobernantza, hots, herritarren parte-hartzearen praktiken eta esperientzien oinarrian egon beharko lukeena.

Hirugarrenez, toki-erakunde politikoek euren balioa eta legitimitate ordezkaitzailea zalantzan jarrita daukate: hauteskundeetan gero eta parte-hartze urriagoa egoten da, alderdi eta sindikatuetan oso afiliazio politiko eskasa dago, toki-politikari buruzko interesa hutsaren hurrengoa da eta herri-kontsultetan eta herritarren parte-hartzerako mekanismoei ematen zaien erantzuna ere ez da txapliguak botatzeko modukoa. Horregatik guztiagatik erakunde ordezkaitzaileak eta toki-demokraziaren legitimitatea berpizteko erreformak sorrarazi dira, herritarrak barne hartzen dituztenak eta oinarritzko ideia baten gainean eraikiak: zenbat eta parte-hartze handiagoa izan, orduan eta sendoagoa izango da demokrazia. Alde batetik, demokrazia ordezkaitzailearen mekanismoak indartu egin nahi dira: asteburuko botoa, posta bidezko botoa, boto elektronikoa, sufragioak bateratzea, alkatea hautatzeko bide zuzena, toki-erreferenduma, etab. Bestetik, Erresuma Batuan eta Frantzian kasu, politikoak eta toki-ordezkariek lidergo komunitarioa sustatzeko ahaleginak egiten ari dira garapenerako batzordeak sortuz eta kontseilu sektorial eta deszentralizatuak bultzatuz. Urrutira joan gabe, Frantzian Hurbiltasun-demokraziaren Legeak 20.000 biztanle baino gehiagoko hirietan auzune- eta barruti-kontseilu parte-hartzaileak sortzeko agintzen du.

Guztiarekin ere, geure buruari galdetu behar diogu erreforma hauek guztiek demokrazia sendotu egin ote duten edo, aitzitik, kudeaketaren efikazia areagotu

egin ote duten. Gure ustez bi logika horiek elkarrengandik urruntzeko joera dute, ez bat egitekoa.

Herritarren parte-hartzearen gorakada indartsua, desberdintasunak gorabehera

Aurreko guztia esanda, ezkutuan arrazoi asko eta oso desberdinak gordetzen direla onartuta ere, ez dago ukatzerik azken urteotan Europa osoko toki-gobernu askotako alkate eta udal-teknikari saiatuek, euren inguruan gertatzen denari adi, bultzatu egin dituztela herritarren partaidetzarako esperientzia ugari.

Gai honen inguruan interes orokorra dagoela esan dezakegu, badagoela egon borondate sendoa herritarren parte-hartzea sustatu beharreko politika publiko bilaka dadin. Alde batetik, Europako Kontseiluak eta Europako Botere Erregional eta Lokalen Ganberak herritarren parte-hartzea sustatzeko gomendioak eman dituzte. Bestetik, Europa eta nazioartean badaude egon egitasmoak, lehiaketak eta sariak herritarren parte-hartzea sustatze aldera, hala nola, Tokiko Agenda 21, Urban Egitasmoa edo Hiri Sozialak. Esperientziak aztertu eta trukatzeko zenbait udal-elkarte edo sare jokutzen ari diren rola garrantzia azpimarratu nahi dugu, adibidez, *Hiritarrei zuzendutako udalen Civitas Sarea* edota *Demokrazia Parte-hartzailearen Nazioarteko Behatokia*. Eta ezin ditugu ahaztu unibertsitateetatik bultzatzen ari diren ikerkuntza- eta prestakuntza-proiektuak.

Funtsean, sustatutako erreforma guztiek aukerak areagotu egin nahi dituzte herritarrek udaleko gorabeheretan parte izan daitezen. Horrexegatik ari dira berraztertzen informazioari, kontsultari eta herritarren inplikazioari buruzko ohiko kontzeptuak. Halaber, Alemaniako eta Erresuma Batuko lege eta toki-xedapenetan horretarako aurreikusita zeuden tresnak eta prozedura-arauak ere berraztertzen ari dira. Gainera, eta hauxe dugu interesgarriena, hainbat metodo eta esperientzia berritzaile jartzen ari dira abian norabide anitzetan. Dena den, batzuek kexa eta iradokizun-eskemak gogorarazten dizkigute oraindik ere, edota GPBn oso ohiko diren gogobetetasun-inkestak eta kontsultak. Beste batzuek herritarren arteko eztabaida informatuan jartzen dute arreta, euren iritzien eta proposamenen labortegi ordezkatzaila balitz bezala, dagozkien politika publikoen gaineko erabakiak hobetzearren. Azkenik, badaude beste batzuk urrunago doazenak —hala nola erreferendum erabakitzailea, foroak, auzune- edo hiri-konferentziak eta kontratuak, plan komunitarioak, hiri-panel iraunkorrak, aurrekontu parte-hartzaileak, edota titulartasun publikoko zerbitzuen kogestio edo autogestioa— herritarrek politika publikoaren prozesu osoan inplikatzen dituztenak, eta ondorioz, toki-gobernuaren demokratizazioa askozaz ere gehiago indartzen dutenak.

Indarra hartzen ari dira esperientzia berritzaileak eta beroriek garatzen dituzten agenteak ugaritzen. Bestetik, gai hauek guztiak gero eta garrantzi handiagoa lortzen ari dira hauteskunde- zein politika-agendetan. Ondorioz, badirudi parte-hartzea gailentzen ari dela toki-demokraziaren eredu politiko gisa. Eta demokraziaren planteamendu ordezkatzaila eta parte-hartzaileei buruzko ohiko eztabaidan sartuz gero, esan genezake demokrazia parte-hartzailea demokrazia ordezkatzaila osagarritzat, eta ez ordezkotzat, hartzen duen ideia nagusitzen ari dela. Areago, bion osasuna bataren eta bestearren menpe dagoela.

Nolanahi ere, argi eta garbi utzi nahi dugu esperientzia zehatz bakoitzaren azpian herritarren parte-hartzearen ikusmolde eta asmo bat baino gehiago egon daitekeela: herritarrekiko konpromiso gisa, demokrazian sakontzeko asmo gisa, kapital sozial edo gizarte-kohesioa sendotzeko bitarteko gisa, administrazioaren prestazio eta zerbitzuak hobetzeko mekanismo gisa, baita aurrekontu eta gastu publikoa murrizteko ahalegin gisa ere. Badakigu jakin partaidetza-modu guzti-guztiak ez direla maila berean neutroak eta irekiak ikusmolde eta asmo horiekiko. Baina batzuk badira, eta, kasu horietan, euren sustatzaileen borondateek eta azken helburuek aldeztu aurretik arautzen eta zirriborrotzen dituzte gerta litezkeen emaitzak.

Oro har, ikertutako lau herrialdeetako agintariak tentu handiz ibili dira herritarren parte-hartzea bideratzerakoan, jarrera pragmatiko eta mailakatuarekin. Eskuarri, eskuineko gobernuek partaidetza-bide tradizionalagoak, aldeztu aurretik ezagunagoak inplementatzeko joera dute: kontsultak, txostenak, kexa- eta iradokizun-eskemak, harrera publikoak, etab.; hots, aurrekontuen konpromiso etengaberik eskatzen ez dutenak, konpromiso politikorik eskatzen ez dutenak. Ezkerreko gobernuek, ordea, eztabaida kolektiboaren erakoak garatzen dituzte gehienetan. Azken horiek, dudarik gabe, konprometituagoak dira, baina gehienetan kontsultarako baino ez dira abian jartzen, ez zaie izaera erabakitzailerik ematen. Beste alde batetik, komeni da argitzea herrialde bakoitzak modu horietatik guztietatik aurreraketa berezia egiten duela, azaltzen zailak liratekeen aldaera kultural, sozial eta politikoa ugaritzen kariaz.

Hala ere, nahiz eta tradizio eta kultura politikoen eragin desberdina izan erakundeetan, nahiz eta gizarte-egitura desberdina izan, nahiz eta hiri-aglomerazioen maila desberdinak eduki, nahiz eta gobernu zentral eta lokaletako kolore politikoa desberdina izan, ondorio gisa, esan genezake herrialdeotan guztietan, baita herrialde bakoitzaren barnean ere, hiru egoera, hiru garai gertatzen direla:

1. Hasiera batean, zatiketa eta koordinaziorik eza nagusitzen dira. Gehienez ere, udal bakan batzuk saiatzen dira esperientzia zehatzak abian jartzen, gaiari buruz gehiago ikaste aldera. Poliki-poliki elkarren artean koordinatzen hasiko dira eta nazioarteko sareetan sartzen. Lehenengo aldi honetan, tokian tokiko elite berritzaileek ekiten diote lan honi mundu akademikoaren eta gizarte-erakunde zenbaiten laguntzaz. Oso araubide mugatuko dinamika jartzen dira abian. Ez dago oraindik gaiari buruzko araudirik, ez legedirik. Azken finean, dena dago demokrazia parte-hartzailearekiko gizariek dagoen benetako interes eta konpromiso baten gain. Espainia eta Frantzia daude lehenengo egoera honetan.
2. Bigarren fase batean eztabaida eta hausnarketa nagusitzen dira, baita herritarren parte-hartzearen politizazioa ere. Astiro-astiro, komunikabideetan hasten dira agertzen abian jarritako esperientziak; topaketak, mintegiak, biltzarrak, sareak antolatzen dira; egokitzen jotako jardunak aditzera ematen dira; eta politikaren esparruan interesa zabaltzen da gai honekiko. Nahiz eta oraindik ere esperientzia asko ez egon eta baliabide publiko urriekin jokatu behar, sektorea arautzen eta antolatzen hasten da. Horretarako institutuak, patronatuak, zuzendaritzak eta antzekoak sortzen dituzte erakundeak. Egitear dagoen prozesu parte-hartzailearen agitazio- eta politizazio-fasea

baino ez da, definitzeko unea. Frantziako zenbait zonalde, Katalunia eta Alemaniako *länder* gehienak kokatzen dira egoera honetan.

3. Hirugarren, eta azken, fasean, herritarren parte-hartzea instituzionalizatu egiten da; esperientziak, neurriak eta bitartekoak integratu eta multzokatu egiten dira lurralde- edo nazio-mailako estrategia orokor batean. Eztabaidak eta politizazioak iraun lezakete oraindik. Baina oraingoan, behar adina arau, baliabide eta azpiegitura baliatuta, argi eta garbi orokortzen dira esperientziak. Herritarren parte-hartzea sustatzea gobernu zentral eta erregionalek gauzatu behar duten politika publiko eta iraunkor bilakatzen da, gehiengoan jolasetik edo alternantzia politikotik at. Erresuma Batua eta Alemaniako *länder* zenbait daude kasu honetan.

Prozesu honetako baldintzak eta egokierak

Ikertutako herrialde hauen azterketan zenbait baldintza komun agertzen zaizkigu, ekimen eta esperientzia parte-hartzaileen garapenerako oztopo zein sustatzaile gisa funtziona dezaketenak, nola aurre egiten zaien. Arestian aipatu dugun toki-gobernuen eskumen-gaitasunaren maila eskasaz gain, hiru baldintza nagusi bereizten dira:

Aurrenik, elite politiko eta administratiboen jarrera. Oro har, zinegotzi askok errezeloz ikusten dituzte praktika berri hauek, euren eskumen eta lidergo politikorako murrizketa suposatzen dutelakoan. Halaber, udal-teknikari eta funtzionario dezente ez dituzte gogoko, euren ezaupide aditua zalantzan jartzen dela eta administrazioaren prozeduraren eraginkortasuna geldiarazten dela uste baitute. Zentzu horretan, bitartekoak jarri beharko lirake inplikaturako aktore guztiak esperientzia parte-hartzailearen parte senti daitezen. Horixe litzateke antidotorik onena.

Bigarrenik, herritarrek parte hartzeko agertzen duten gogo eskasa. Gero eta gehiago exijitzen eta konprometitzen den gutxiengo bat existitu arren, herritar gehienek muzin egiten diote parte-hartzeari. Arrazoi asko aipa daitezke jarrera hori azaltze aldera: herritarrek mesfidantza agertzen dute toki-gobernu eta -administrazioekiko —zerbitzu txar eta eskasak, gehiegizko burokratizazioa, erakundearekin pairatutako esperientzia negatiboak—; beste aldetik, herritarrek ez dituzte ezagutu ohi existitzen diren mekanismoak eta aukerak, denbora gehiegi eskatzen die politikoekin zein teknikoekin harremanetan jartzeak, zeregin horietarako ezgai sentitzen dute euren burua — beti baztertuak diren talde sozialez, zer esanik ez—, etab. Ildo honetan, herritarrak erakarriko badira, parte-hartzea ondo antolatu egin behar da, emaitzak ikusgarri eta nabarmen eginez.

Hirugarrenik, parte-hartzearen beraren arriskuak. Izan ere, burokrazia huts bihurtu daiteke, helburu ezkutuak lortzeko erabil daiteke, huts egin dezake. Maiz, ekimenak goitik behera sustatzen dira eta horrela, bitarteko gehiago jarri arren eta parte-hartzea iraunarazten duten egiturak eta prozedurak bideratu arren, parte-hartzearen helburuari berari oztopoak jartzen dizkion gehiegizko burokrazia motel eta geldoa sor daiteke. Beste aldetik, alderdi politikoek toki-gobernuetan maizegi baliatzen dituzten manipulazio- eta kooptazio-praktikek ere honda ditzakete partaidetza-prozesuak, dela jadanik abian jarritakoak, dela oraindik abian jarri

gabeak. Halaber, efektu bera izan dezake sortutako itxaropenak zapuztuta geratzeak, hots, huts egiteak.

Erresuma Batua: herritarren partaidetza-prozesu aurreratu baten ebaluazioa

Erresuma Batuan, 1997an laborismo berriak boterea hartu zuenetik, herritarren parte-hartzea politika publiko bihurtu da. Prozesu hau adibide ona da botere politiko instituzionalak sustatutako herritarren parte-hartzearen aukerak eta mugak ikusi ahal izateko.

Blair-ek berak 1998an zuzendutako gobernu-erreforma zabalaren markoan kokatzen da sustapen-lan hori. *Leading the Way: a New Vision for Local Government* idazkian ezagutarazten ditu arestian aipatu ditugun argudioetako asko eta toki-gobernuari aukera berria ematearen alde agertzen da, ekonomian eta garapen iraunkorrean paper aktiboagoa ematearen alde. Horrekin batera, herritarren eta gizarte zibilaren parte-hartzea eta inplikazioa ezinbesteko baldintzat jotzen ditu globalizazioaren erronkei aurre egiteko eta politika publikoaren eraginkortasuna eta efikazia hobetzeko. Ez du berak esaten, baina komeni da berton aipatzea laborismoak berreskuratu egin beharko lukeela hautesleriarekiko harremana. Izan ere, bertako herritarrak gero eta hurbilago sentitzen dira Alderdi Liberal Demokratatik, politika aktiboagoa eta hurbilagoa gauzatzen duelako.

Blair-ek lehen ministro-orde eta Ingurumen, Garraio eta Eskualdeetako Saileko buru zen John Prescott-en esku utzi zuen erreforma honen zuzendaritza. Sailak 2001en amaieran ingurumenaren eta garraioaren gaineko eskumenak galdu eta Lehen Ministro-ordearen Bulegoa izena hartu zuen. Blair-en gobernu-kiderik hurbilenetako batek toki-gobernuaren erreformetan eta eskualde berrien egituraketan bereziki jardute horrek erakusten digu nolako garrantzia zuten politika hauek bere lehenengo legegaldian.

1998an zehar, gobernuaren lehen urtean, toki-gobernuaren erreformaren lerro nagusiak xedatu egiten dira. Ingurumen, Garraio eta Eskualdeetako Sailak sei dokumentutzar atontzen ditu. Berorietako batzuek toki-gobernuztat praktikoak gerta litezkeen gidak dauzkate, honako gai eta helburu hauekin: parte-hartze publikoa sustatzea, toki-gobernua modernizatzea: toki-demokrazia eta lidergo komunitarioa, toki-zerbitzuak modernizatzea "goi-mailako kalitatea" (*best value*) baliatuta, toki-administrazioaren kontu ematea hobetzea, finantziario publikoa eta kudeaketa-zergak modernizatzea, eta marko etiko berria sustatzea. Urte hartan bertan, *Modern local government: in touch with the people* liburu zuria argitaratu zen. Eta jarraian, gobernuak gai horiek guztiak batzen dituen Toki Gobernuaren Legea onartu zuen, maila formala emanez.

Lege-maila izan arren, aldaketa ia boluntario gisa planteatzen du erreforma hau Blair-en gobernuak. Ez du toki-politiken egiturak eraberritzeko inolako neurririk inplementatzen, ezta toki-gobernuen ardura eta eskumen berrien gaineko inongo lege orokorrik ere. Agenda berritzaile honi atxikitzen zaizkion toki-agintariei bitartekoak, botereak eta gobernu-ardurak eman baino ez du egiten. Horretarako, *beacon council* ('erreferentzia-udala') deritzon programa onartzen du, bikaintasu-

naren klub moduko bat, non bakarrik sar daitezkeen erreformaren parametroetan nabarmendu diren udalak.

Toki-gobernuaren erreformaren edukiak eta bere inplementazioa

Hiru tresna edo eduki nagusi behar ditu erreformak, erabaki-hartzea modernizatuko badu eta zerbitzu-ematea hobetuko badu: (1) *best value*, hots, toki-politiken kudeaketa eta eraginkortasuna sendotzeko eta adierazteko sistema, (2) inputa sustatzea, hots, herritarrek politika horietan parte hartzea, eta (3) toki-gobernuaren antolamendurako eta ordezkaritza politikorako bide berriak esperimentatzea.

Best value sistemaren bidez toki-gobernuen aurrekontuaren esleipena eta kontrola nola antolatu ebazten du gobernu zentralak. Aplikazio-eremu unibertsaleko sistema da. Tokiko zerbitzu publikoen eta prestazioen eraginkortasunari eta kalitateari lotutako errendimendu-helburuak ezartzen ditu. Gardentasuna eta kontu-ematea azpimarratzen ditu. Eta toki-politika publikoak gauzatzekoan errendimendu- eta garapen-konparaketak egiteko aukera ematen du, dela erakunde bakoitzaren barruari begira, dela erakundeen artean.

Sistema honek agentzia edo bitartekari espezializatuek egindako ebaluazio-eta aholkularitza-lan teknikoak du euskarri, hala nola *Idea* edo toki-gobernuaren hobekuntza eta garapenerako agentzia eta, batez ere, *Audit Commission* edo kontuen auzitegia. Berori auzitegi independentea da, ikuskatzen dituen erakundeei kobratzen dizkien tasekin finantzatzen dena, eta oinarritzko hiru funtzio dauzkana: ordainketa publikoak zuzen eta garaiz egin daitezten kontrolatzea, gastu publikoaren eraginkortasuna eta efikazia erreala baloratzea, eta gastu publikoaren kudeaketa hobetu dadin aholkularitza aktiboa egitea. Gastuak modu objektiboan baloratzen dira, aldez aurretik ezarritako adierazleak baliatuta, bai ekonomia eta kudeaketakoak, bai adierazle sozialak eta iritzikoak. Bestalde, emaitzak eta gomendioak argitaratu egiten dira, publikoari jakinarazten, eta ez dago inolako arazorik gobernu-ekimenaren gaineko txosten kritikoak egiterakoan.

Baina ez dugu ahaztu behar gobernu zentralak berak ezartzen dituela errendimenduaren helburuak eta ebaluazio-irizpideak. Izan ere, hortxe dago praktikan gertatzen denaren koska: *Audit Commission* delakoa Gobernuaren aliaturik onena bihurtzen da toki-gobernuaren erreforma betetzeko (Kelly, 2003). Gainera, sutsu ekiten dio *beacon council* bezalako ekimenak sustatzeari, gobernu zentralaren zuzendaritza eta lidergoa indartuz, toki-zerbitzu eta prestazioak ahalik eta kostu txikienarekin hobetzeko asmoz. Puntu honi amaiera emateko, azpimarratu egin behar da *best value* eta *beacon council* programen ardatz nagusia *best value for less money* baino ez dela, prestazio hobeak diru gutxiagorekin, hau da, gestio publiko berriaren filosofia, 80ko hamarkadan gobernu liberal eta kontserbadoreek Europa osoan sustatu eta hedatutakoa.

Izan ere, autore ugari agertu dira kritiko *best value* sistemarekiko. Batzuek zentralizazioa, neoliberalismoa eta ekimen pribatua sustatzen dituen *top-down* kudeaketa-eredu inposatzailetzat daukate. Beste batzuek, ildo kritiko beretik, *best value* sistema, batez ere fase esperimentalean, bi planteamendu desberdinetan gauzatu dela diote. Lehenengoa estrategia- eta kudeaketa-planteamendua da,

kudeaketaren beraren kostuei eta produktu edo outputei begirakoa. Bigarrenak, ordea, ekimen publikoak izan beharko lituzkeen balio, lehentasun eta emaitzei buruzko hausnarketa komunitarioarekin uztartzen du hori guztia. Baina, lehenengo planteamendua nagusitu da bigarrenaren gainera. Izan ere, epe laburreko errendimenduak agerian uztearren, gobernu zentralak interbentzionismoz eta lidergo estuegiz jokatzeko du, nahiz eta adierazitako filosofiaren kontrako izan (Bovaird eta Halachmi, 2001; Martin eta Davis, 2001).

Bigarren edukiak ere, herritarren parte-hartzea sustatzeak, alegia, *best value* sistemak adinako arretarik hartu ez arren, etekinak izan ditu. Herritarren parte-hartzea orokortu egingo dago gaur egun erreforma aurretik baino. Hori ondorioztatzen da, behintzat, 1998aren hasierako ikerketaren (Lowndes, Stoker, Pratchett *et al.*, 1998) eta 2002an argitaratutako azkenaren (Birch, 2002) arteko aldeei erreparatu gero.

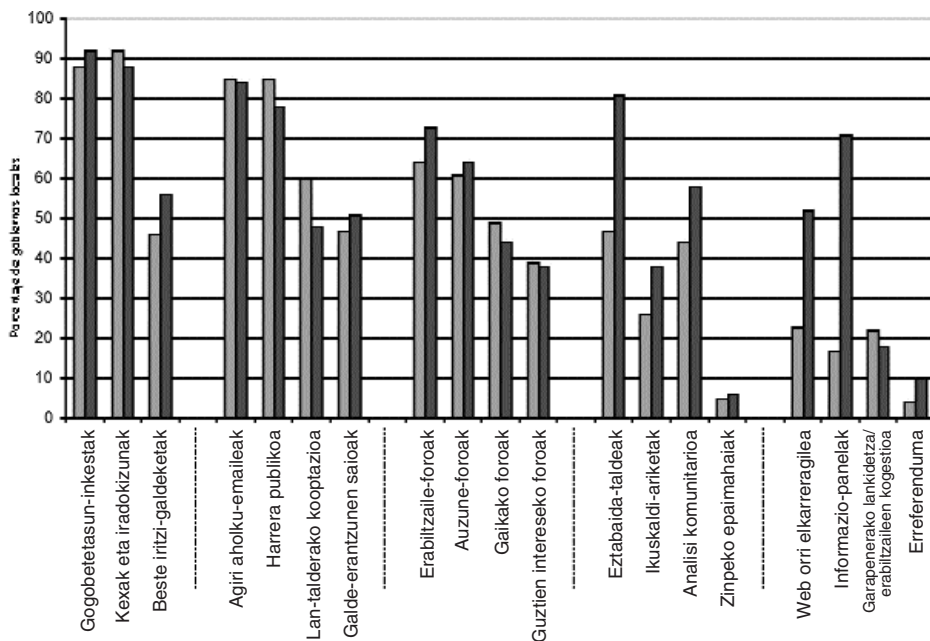
Bi txosten horiek irakurtzean harrigarri gertatzen da egiaztatzea Blair-en gobernuaren erreforma abian jarri baino lehen ere kontsulta eta herritarren parte-hartzerako praktika ugari existitzen zirela. Alde batetik, kontserbadoreek bere egiten zuten Gestio Publiko Berriaren ikusmoldearen haritik, herritarra kontsumitzailetzat hartzen duen ikusmoldea, iritzi-kontsultak eta ikerketak sustatzen ziren. Bestetik, unibertsitateko akademiko eta ikertzaile ugariaren azterketa kritikoa eta aholkuak lagun, beste udal batzuek, batez ere laboristek, herritarren partaide-tzarako proposamena onetsi zuten. Puri-purian zegoen ezker britainiarrean gobernantza kontzeptua, Rhodes bere sortzaileak (1996) definitu bezala, gobernurik gabe gobernatzea, hau da, "administrazio publiko postmodernoari" bidea ematea gobernuaren artean antolatutako sare autogestionatuen esku utziz, partaide-tzaren bidez herritarrak politika publikoen jabe izan daitezkeen bideak jarritz, herritarrek politika publikoen zuzendaritza eta kontrola har dezaten boterea emanaz, administrazioaren eta bezeroen artean lankidetzako edo kontsoziazio-praktikak bultzatuz.

Herritarren parte-hartzeak egin duen aurrerapena hobeto baloratzeko, Lowndes-ek, Pratchett-ek eta Stoker-ek (2001) egindako sailkapena baliatu dezakegu, partaidetza-moduak bost talde nagusitan bereizten dituenak: tradizionalak, parte-hartze publikoari historikoki atxikirikoa; kontsumitzaileari zuzendutako, ez herritar politikoari; lurralde, sektore edo gaikako kontsulta-foroak; izaera aholku-emailea duten berrikuntzak; eta izaera erabakitzailea duten berrikuntzak. Autoreok egiaztatzen dute Blair-en erreformaren aurreko hamarkadan jadanik metodo tradizionalen erabilera bikoiztua zela, kontsumitzaileari kontsultak hirukoiztuak, izaera erabakitzailedun berrikuntzak ere hirukoiztuak, eta aholku-emailedunak sei aldiz biderkatuak.

Gaur egun ere herritarrentzako kontsultak nabarmen nagusitzen dira parte-hartze sakonagoen gainera, honekin batera doan grafikoak gaurko egoeraz adierazi bezala. Hain zuzen ere, asko agertzen dira parte-hartzeko bide tradizionalak deiturikoak (kontsulta-dokumentuak, inkestak, galdera- eta erantzun-saioak, sektore-batzordeetarako kooptazioa...). Bigarren postuan kontsumitzaileari zuzendutako kontsulta-mekanismoak dauzkagu eta, hirugarrenean, kontsulta-foroak. Laugarren postuan, izaera aholku-emailedun berrikuntzak daude eta, azkenik, izaera erabakitzailedunak eta erabakimen eta kooptazio zuzena. Adibidez, traba

handiak jartzen zaizkio toki-erreferenduma baliatzeari. Batzuen esanetan, zenbait udalek zergak murrizteko erabiliko ez ote duten beldurrez, edo gobernu zentralaren esku-hartzeari betoa jarriko ez ote dioten beldurrez (Brooks, 2000)

Gauzak horrela, herritarren parte-hartzearen sustapen hori ez bide dago zuzen-duta herritarrek udal-erabakietan parte har dezaten. Aitzitik, agintariak, erabaki exekutiboak hartzerakoan herritarren iritzia berri izan baino ez dute nahi —ez dezagun ahantz 1999ko toki-gobernuaren legeak derrigorrezkotzat xedatzen duela zenbait gaitan herritarrentzako kontsultak bideratzea “erabakiak hobeto hartu ahal izateko”—. Testuinguru horretan, ez da harrizkoa parte hartzeko mekanismoek pairatzen duten ahalmen eskasari egindako kritikak agertu izana. Aldez aurretik ezarritako gobernu-ekimena legitimatzeko erabiltzen direlako, gaitzespenak ere gero eta ugariagoak dira.



1. grafikoa. Herritarrek parte hartzeko bideen erabilera Ingalaterran (1998. eta 2002. urteen arteko aldeak).

Gaiaren gainean egindako hainbat txostenetan agertzen dira iritzi kritikoak. Adibidez, Blair-i hasieratik aholkuak eman dizkion taldeak berak herritarren parte-hartzeak erakusten dituen eskasiak eta zailtasunak zerrendatzen ditu: oinarrizko zerbitzu eta prestazioetarako hain aurrekontu murrizta egonda, oso zaila da bere gastua zuzitzea; parte-hartze politikitik baztertuta egon izan diren talde eta sektore sozialek gogo eskasa agertzen dute berorrekiko; herritarrek ez dakite nolako esku-menak dituen gobernu lokalak; errezeloz eta defentsiban jokatzeko dute, lehenago ere esperientzia txarrak izan dituztelako erakundearekin; parte hartzeko bere burua eskaintzen dutenak, maiz, ez dira izan ohi euren inguruaren ordezkari zuzenak, ez daukate lotura handirik euren erreferentzia-taldearekin; udal-politiko eta -teknikoek mesfidantza generikoa agertzen dute herritarrekiko; ez batzuek, ez

besteek ez dituzte hartutako konpromisoak iraunarazten, etab. Hori guztia kontuan hartuta, honako hauek gomendatzen dizkie talde horrek toki-erakundeei: jarrera aktiboagoa eta eraginkorragoa izan dezatela; herritarraren bila irten eta gonbida dezatela, zain geratu beharreen; partaidetza-sistemak berezko dituen eskasiak konpentsatzeko bide berriak jorra ditzatela; herritarren ikasprozesua parte-hartzearen helburu ebaluagarritzat har dezatela; eta parte-hartze horren emaitzen berri emateko gai izan daitezela, beti ere esperientziak eta epe ertaineko emaitzak uztartuz (Lowndes eta Pratchett, 2001; Lowndes, Pratchett eta Stoker, 2001).

Azkenik, toki-gobernua modernizatzeko planaren hirugarren edukia: toki-gobernuak protagonismo eta lidergo komunitario handiagoak izan ditzan ordezkari politikorako bide berriak jorratzea edo esperimentatzea. Aurreko biak bezala, hau ere ez da eduki berria; laurogeita hamarreko hamarkadaren hasieratik ekin izan zaio hautetsien lidergoa hobeto ikusarazteko kudeaketa-modu zentralizatu edo pertsonalizatuagoak bilatzeari, toki-gobernu exekutiboagoa bilatzeari. Eduki honen arabera, kudeaketa gardenagoa eta kontrolagarriagoa izango da, alderdi-politikaren inpaktua murriztu egingo da, komunitatearekin eta bere interesekin hobeto uztartuko da, eta merkatuarekin eta gizarte zibilarekin lankidetzak ekimenak sustatuko dira. Txanponaren ifrentzua, jakina, guztiz bestelakoa da: toki-politikariak profesionalizatu egiten dira, alkateak enpresaburu publiko bihurtzen dira, eta nagusitu egiten da Gestio Publiko Berriaren aldeko gestio publiko huts bihurtzen duen politika kontzeptua (Brooks, 2000; Kleinman, 2002). Hirugarren edukian eta zenbait hiri handitan, Londres kasu, alkatea hautatzeko bide zuzenaren formula erabili izana dugu beraren adibide nabarienteko bat. Tresna hau fase esperimentalean dago oraindik eta zalantza eta kritika gogorrekin egin behar die aurre (Rao, 2003).

Emaitza

Hiru tresna edo edukiok osotasun koherente, uztartu eta zatiezin gisa agertzen dira 1998ko liburu zurian: toki-demokraziaren osasun-egoera hobetuko bada, kudeaketa eta emaitzak hobetu egin behar dira, dauden bitartekoak modu eraginkorrean erabili behar dira, parte-hartzea sustatu egin behar da. Horrela jardunez gero, hobetu egingo dira toki-komunitateen beharren eta nahien arteko elkarrekotasuna, toki-zerbitzuen kalitatea eta toki-gobernuaren legitimitate demokratikoa. Halaber, herritarrak errazago izango dira arduratsuak eta konprometituak guztien ongiarekiko; erakunde publikoaren eta gizarte zibilaren arteko elkarkidetzak eta lankidetzak sustatuko dira, eta ordezkari publikoak indartuko, alderdi-politikari eta gobernu zentralaren larderiari aurre egin diezaieten; etab.

Hiru edukion arteko uztarketa hori pobretu egin bide da praktikan, oreka galdu bide du, batez ere herritarren parte-hartzearen kalterako. *Audit Commission* delakoak, erreformaren garapena aztertzeke ardurak duenak, hain zuzen, hiru arlotan salatu du porrota parte-hartzeari dagokionez: ez dira ondo azaltzen udalbatzaren erabakiak; herritarrak ez dira modu egokian inplikarazten; ez dago gaitasunik toki-erakundeekin eta boluntarioekin lankidetzan aritzeko, toki-gobernuak maizegi jotzen baitu bere burua gauzak ondoen egiten dakientzat. Testuinguru pobre honetan, ondorioztatzen du batzordeak, ez bide da gomendagarria toki-agintarien funtzioak besterik gabe areagotzea, ezta politika-ordezkaritzaren moduak aldatzea

ere. Eredu honetan aldaketarik egitekotan, toki-gobernuaren eta herritarren arteko elkarrizketa ontzeko bideak jorratu egin beharko lirateke, beti ere modu egiaztagarrian.

Guztiarekin ere, are adierazgarriagoa izan da *best value* delakoa beste bi edukien gainera nagusitu izana. Kudeaketan eta emaitza ikusgarrietan erabilitako indar gehiegizkoak bazter utzi ditu demokrazia parte-hartzailearen printzipioa eta egitasmoa, askoz luzeago jotzen baitute bere emaitzek eta etekinek. Joera bera agertu da beste herrialde batzuetan, besteak beste Europako iparraldekoetan (Kleven, Floris, Granberg *et al.*, 2000), Holandan eta Alemanian (Hendriks eta Tops, 1999). Gauzak horrela, baldin eta benetan aurreratuko bada, arazo orokor baten aurrean gaude, herritarren partaidetza-egitasmo guztiek zorrotz eta serio aztertu behar luketena, batez ere goitik behera taxutuak eta gauzatuak badira. Eta ez dezagun ahantz, Peters-ek eta Pierre-k (2000) adierazi bezala, berezko zailtasun baten aurrean egongo ginatekeela baldin eta batera enpoderatu nahi bagenitu zinegotziak, teknikoak eta herritarrak.

Bibliografia

- Birch, D. (2002): *Public Participation in Local Government. A survey of local authorities*. Office of the Deputy Prime Minister, Londres.
- Blair, T. (1998): *Leading the Way: A New Vision for Local Government*. Institute for Public Policy Research, Londres.
- Bovaird, T. eta Halachmi, A. (2001): "Learning from international approaches to Best Value", *Policy & Politics*, **29(4)**, 451-463.
- Brooks, J. (2000): "Labour's Modernization of Local Government", *Public Administration*, **78(3)**, 593-612.
- Chandler, D. (2001): "Active citizens and the therapeutic state: the role of democratic participation in local government reform", *Policy & Politics*, **29(1)**, 3-14.
- Foley, P. eta Martin, S. (2000): "A new deal for the community? Public participation in regeneration and local service delivery", *Policy & Politics*, **28(4)**, 479-491.
- Hendriks, F. eta Tops, P. (1999): "Between Democracy and Efficiency: Trends in Local Government Reform in the Netherlands and Germany", *Public Administration*, **77(1)**, 133-153.
- Kelly, J. (2003): "The Audit Commission: Guiding, Steering and Regulating Local Government", *Public Administration*, **81(3)**, 459-476.
- Kleinman, M. (2002): "Gobernanza metropolitana en el Reino Unido", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, **24**, 25-38.
- Kleven, T.; Floris, T.; Granberg, M.; Montin, S.; Rieper, O. eta Vabo, S.I. (2000): "Renewal of Local Government in Scandinavia: Effects for Local Politicians", *Local Government Studies*, **26(2)**, 93-116.
- Lowndes, V. eta Pratchett, L. (2001): "Trends in Public Participation: Part 2 - Citizens' Perspectives", *Public Administration*, **79(2)**.
- Lowndes, V.; Pratchett, L. eta Stoker, G. (2001): "Trends In Public Participation: Part 1 - Local Government Perspectives", *Public Administration*, **79(1)**, 205-222.
- Lowndes, V.; Stoker, G.; Pratchett, L.; Wilson, D.; Leach, S. eta Wingfield, M. (1998): *Enhancing Public Participation in Local Government*, DETR, Londres.
- Maile, S. eta Hoggett, P. (2001): "Best Value and the politics of pragmatism", *Policy & Politics*, **29(4)**, 509-519.

- Martin, S. eta Davis, H. (2001): "What works and for whom? The competing rationalities of 'Best Value'", *Policy & Politics*, **29(4)**, 465-475.
- Martin, S. J. (2000): "Implementing Best Value: Local public services in transition", *Public Administration*, **78(1)**, 209-227.
- Peters, B. G. eta Pierre, J. (2000): "Citizen Versus the New Public Manager. The Problem of Mutual Empowerment", *Administration & Society*, **32(1)**, 9-28.
- Rao, N. (2003): "Options for Change: Mayors, Cabinets or the Status Quo?", *Local Government Studies*, **29(1)**, 1-16.
- Rhodes, R.A.W. (1996): "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, **44(4)**, 652-667.

