
Descentralización municipal y participación ciudadana: evaluación de una experiencia consolidada (*)

Gorka Rodríguez Herrero y Rafael Ajangiz

Los gobiernos locales están impulsando procesos de regeneración democrática sobre la base de acercar la administración a la ciudadanía y promover su participación activa en las políticas públicas. En este contexto resulta de gran interés el análisis de la descentralización y participación ciudadana que durante los últimos quince años se han intentado en Bilbao a través de los Consejos de Distrito. El resultado es un marco que ofrece interesantes rendimientos pero que depende excesivamente de la voluntad política de los responsables políticos en el territorio.

Palabras clave: gobiernos locales, regeneración democrática, descentralización, participación ciudadana, Consejos de Distrito.

I. ALGUNAS RAZONES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Vertebrar descentralización y participación ciudadana es uno de los grandes desafíos al que se enfrentan los gobiernos locales del siglo XXI. Una a una, todas las instancias relevantes empujan en la misma dirección. El Consejo de Europa en el año 2000 (CDLR, 2002), la Unión Europea en el 2001¹, o la española Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local son buenos ejemplos al respecto. La Ley

(*) La presente nota de investigación es el resultado del análisis de un caso concreto de descentralización municipal y participación ciudadana. Sin embargo, esta publicación no hubiera sido posible sin la colaboración del personal evaluador de la Revista Española de Ciencia Política, que con sus aportaciones y sugerencias ha enriquecido las líneas que aquí se presentan.

1. Recomendación Rec (2001) 19 Del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local.

Básica del Gobierno y la Administración Local actualmente en trámite, aunque cambia algo las cosas, sigue asumiendo los objetivos de descentralización e impulso de la participación ciudadana.

Ello es perfectamente coherente con el impulso que están conociendo las diferentes iniciativas sobre participación ciudadana en las políticas públicas locales —participación en los equipamientos y servicios de proximidad, planes comunitarios, presupuestos participativos, agenda 21 local...— y su progresiva institucionalización en la formación de redes municipales —Observatorio Internacional de Democracia Participativa, Red Kaleidos, Agenda Local de Participación de la FEMP, etc.— y la creación de direcciones específicas en, por ejemplo, los gobiernos autonómicos de Cataluña y el País Vasco.

En el fondo de este impulso late, en primer lugar, una serena preocupación por el *desasosiego o desafección democrática* que afecta a la salud de las democracias occidentales y que se traduce en un creciente aburrimiento, escepticismo e incluso cinismo sobre las virtudes de la democracia y las instituciones representativas (Ayllan, 1997; Bobbio, 1985; Pasquino, 2000; Vallespín, 2000). Un ejemplo es la pobre participación electoral en el ámbito local, en torno al 40 por ciento en países como el Reino Unido o Suiza², que suele acompañarse de una merma en la eficacia, transparencia y responsabilidad de los gobiernos locales (CDLR, 2002). Otra consecuencia no menos grave —causa y consecuencia se alimentan mutuamente— es el declive del capital social y compromiso con el interés general, que impacta negativamente sobre la eficacia de la gestión pública (Putnam, 2002).

Una segunda razón para la participación ciudadana es la *crisis de gobernabilidad* que resulta de la globalización, del reparto de competencias y políticas entre esa proliferación de distintos niveles de gobierno que está resultando de la simultánea agregación y vertebración regional y local de los Estados, y del surgimiento de nuevos y poderosos actores socioeconómicos que intervienen en el diseño de las políticas públicas condicionando de manera importante la responsabilidad política de las instituciones públicas (Castillo Blanco, 2004). En relación a esta crisis de gobernabilidad, la inclusión de la ciudadanía en el proceso de las políticas públicas identificando más calidad democrática con más participación es una clave principal de las reformas que persiguen la revitalización de las instituciones representativas y su relegitimación democrática (Barber, 2000; Font, 2001; Mouffe, 2003; Wainwright, 2005).

2. En palabras de A. Giddens: «¿Por qué deberíamos pensar que hay una crisis de democracia? En primer lugar, el nivel de participación electoral ha caído durante los últimos treinta años en una mayoría de los países industrializados. El voto en las elecciones nacionales, regionales y locales ha descendido en un 70% en ese periodo de tiempo en los países de la OCDE, lo que demuestra que es un problema estructural. (...) Esa participación está descendiendo aún más entre la gente joven. (...) En segundo lugar, los niveles de confianza en el gobierno, en la clase política y en los mecanismos democráticos han caído igualmente en los últimos veinte a treinta años; tan sólo un 7% confía en los políticos». <http://www.lse.ac.uk/collections/meetthedirector/pdf/30-Jan-02.pdf>.

Existen algunas variables que explican por qué esas reformas tienen lugar sobre todo en el ámbito local: una mayor cercanía de la clase política a las peculiaridades e intereses del territorio que representan, la proximidad entre administraciones y personas administradas, mejores posibilidades para incluir a la ciudadanía en las políticas públicas, el sentimiento de comunidad, una mayor capacidad de reacción ante los retos de la globalización y para implementar unas políticas de bienestar que se ven desbordadas por la individualización y especialización de las demandas ciudadanas. En definitiva, como defiende el nuevo localismo (Goetz y Clarke, 1993), las instituciones locales tienen un gran potencial para enfrentar los cambios que trae el cambio de siglo.

II. DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN BILBAO: LOS CONSEJOS DE DISTRITO

Se afirma comúnmente que existe un círculo virtuoso entre descentralización y participación ciudadana, que la descentralización determina una mayor proximidad del gobierno a la ciudadanía y brinda mayores oportunidades de participación; a su vez, la participación refuerza las instituciones locales y las pone en mejores condiciones para prestar una gama más amplia de servicios.

Con esta idea en mente, a mediados de los años ochenta, ciudades como Madrid, Barcelona, Zaragoza o Bilbao comenzaron a articular sus particulares modelos de descentralización y participación ciudadana (Borja, 1987; Villasante *et al*, 1993). Este testigo fue recogido en los noventa por diversos municipios de América Latina, dando lugar a innovadoras experiencias que han colocado a este continente en la vanguardia de la experimentación en democracia participativa. A este respecto, cabe destacar las experiencias del presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil), la descentralización participativa de Montevideo (Uruguay), o la introducción de la participación ciudadana para impulsar el desarrollo rural o la lucha contra la corrupción en Argentina, Bolivia, Perú, México, Colombia o Guatemala (Forero *et al*, 1997; Gomá y Jordana, 2004; Gret y Syntomer, 2003; Huerta, 2000; Escolar *et al*, 2004; Veneziano, 2005; VVAA, 2003). Finalmente, bebiendo de esas experiencias, en esta primera década del siglo XXI toda Europa se ha embarcado de nuevo en la actualización y entusiasta adopción de la participación ciudadana para, en nuestro caso, regenerar las instituciones democráticas.

Efectivamente, en nuestro país son cada vez más los gobiernos locales que ponen en marcha experiencias de participación ciudadana; también es habitual la creación de concejalías, departamentos y áreas de descentralización y/o participación ciudadana, algunas de ellas con planteamientos bastante renovadores (Fundación Kaleidos.red, 2006); y, en aquellos municipios que fueron pioneros, se habla ya de un segundo impulso de

descentralización y participación ciudadana³. En este contexto, cobra un especial interés el análisis de experiencias de largo recorrido como la de Bilbao. Un análisis en profundidad que aporte datos suficientes para valorar la calidad democrática de uno de los diseños más longevos de descentralización y participación ciudadana.

«Han pasado veinte años desde la división de Bilbao en ocho distritos de unos 50.000 habitantes cada uno “dotados de una unidad de gobierno municipal que será el terreno para el cultivo de jóvenes, hombres y mujeres en las actividades políticas y sociales más altruistas que permiten esperar frutos insospechados al poner en vigor las capacidades y energías que encierran”⁴. Y fue en febrero de 1989 cuando el Pleno municipal aprobó el reglamento de organización de los distritos y los canales de participación ciudadana en los mismos, dotando a los mismos de un Pleno o Consejo de Distrito (CD) y dos comisiones de trabajo de carácter sectorial: la técnica, que entiende de urbanismo, obras y servicios, y la sociocultural, dedicada a las demás cuestiones y políticas públicas».

A pesar del empuje del movimiento ciudadano (VVAA, 1989), o precisamente por ese empuje, fue un diseño que difícilmente podría calificarse de altamente participativo o favorecedor de la influencia ciudadana en las políticas públicas locales. El Pleno del Consejo está integrado por una presidencia, vicepresidencia, trece consejeros y consejeras de los partidos políticos con voz y voto, y cuatro vocales de las asociaciones ciudadanas con voz pero sin voto; es, por lo tanto, un espacio de consulta ciudadana. En realidad, la participación ciudadana se canaliza a través de las comisiones de trabajo a las que suelen acudir, en los distritos más participativos, una media de diez a quince personas del entorno asociativo y unos cinco miembros políticos del CD. Las comisiones son ante todo espacios deliberativos que están obligadas a alcanzar el consenso si quieren que el Pleno adopte sus proposiciones. Con una peculiaridad: a diferencia de la comisión sociocultural, la comisión técnica puede establecer sus preferencias sobre el millón y medio de euros anuales que el distrito tiene asignados para obras y servicios. Así y todo, el Pleno municipal puede desestimar o reformular las resoluciones adoptadas en el distrito.

Con estos mimbres, parece difícil concluir que los consejos de distrito pueden ofrecer rendimientos sustantivos en términos de influencia ciudadana. Y, sin embargo, así ha sido. Veamos.

3. Discurso programático del candidato socialista a la alcaldía de Bilbao en las elecciones de 2007.

4. Documento base del Área de Relaciones Ciudadanas del Ayuntamiento de Bilbao presentado a Pleno en 1986.

III. VARIABLES Y CASOS DE ESTUDIO

Evaluar la participación ciudadana es un proceso complejo que sólo muy recientemente ha empezado a recibir la atención necesaria por parte de quienes trabajamos e investigamos esta realidad. Al respecto, merecen destacarse las aportaciones de Anduiza y Maya (2005), el Observatorio Internacional de Democracia Participativa (2006), Lowndes *et al.* (2006), Jorba *et al.* (e.p.), Ajangiz y Blas (e.p.), C. Navarro también está trabajando en ello; todos estamos inmersos en un proceso compartido de construcción de variables, indicadores y criterios. Por el momento, el resultado es una caja de herramientas que contiene elementos e instrumentos de evaluación de la participación ciudadana, a seleccionar en cada caso de análisis en función de su pertinencia y relevancia específica.

En nuestro caso, para analizar la calidad de la participación ciudadana en un distrito de Bilbao, así como su impacto real en las políticas públicas de ese territorio, hemos elegido diversos indicadores en torno a tres grandes variables-criterio: la extensión y pluralidad de la participación (agentes), la organización de la participación y de la toma de decisiones (proceso), y los resultados y consecuencias de la participación (rendimiento).

La *extensión y pluralidad* de la participación registra cuántas personas y cuántos discursos están presentes en el mecanismo y cuál es su representatividad en relación, naturalmente, a la realidad sociológica del territorio. La realización de dos mapas del tejido social existente en el territorio —uno para cada subperíodo estudiado—, así como 30 entrevistas en profundidad, nos han permitido evaluar la calidad de la representación presente en el mecanismo, entendida ésta como inclusión de los distintos discursos e intereses presentes en el territorio, estén o no organizados.

El análisis de la *organización de la participación y de la toma de decisiones* abarca todas las variables de proceso: coordinación, formas, tiempos y procedimientos explícitos o implícitos de la participación en el mecanismo, recursos asignados, formato de la toma de decisiones, implicación e influencia de los distintos agentes en la misma, pero también iniciativas de difusión proactiva o participación ampliada en el proceso, cantidad y calidad de las temáticas abordadas, y transversalidad administrativa. La elaboración de un completo cuestionario-guía de indicadores nos ha permitido extraer y ordenar la información disponible en la documentación y actas del mecanismo y las organizaciones participantes para todo el periodo estudiado, así como registrar las observaciones realizadas. Esta información ha sido contrastada y valorada por los agentes entrevistados.

Por último, el análisis de los *resultados y consecuencias* de la participación tiene como objetivo comprobar si la participación ciudadana ha cambiado las cosas y en qué medida, en relación a cuatro dimensiones: la satisfacción de las necesidades y demandas planteadas (ganancias y consecuencias sustantivos), la mejora o incorporación de

TABLA 1.
VARIABLES, INDICADORES Y TÉCNICAS DEL ANÁLISIS

<i>Agentes</i>	<i>¿De qué hablamos?</i>	<i>Metodología</i>
Extensión y pluralidad	<p>Sectorial. Presencia suficiente de los cuatro tipos básicos de agentes: personal político, profesionales y personal técnico, ciudadanía organizada y ciudadanía a título individual</p> <p>Ideológica. Presencia de los distintos discursos y sensibilidades existentes en el territorio</p> <p>Sociológica. Presencia de los distintos colectivos o grupos poblacionales con especial atención a las variables de sexo, edad, origen y vulnerabilidad o exclusión social</p> <p>Capacidad representativa en relación al grupo u organización de procedencia</p>	<p>Recogida de datos sociodemográficos</p> <p>Sociograma o mapa del tejido social en dos momentos diferenciados: 1987-1993 y 2005</p> <p>Entrevistas en profundidad: 30</p>
<i>Proceso</i>		
Organización y toma de decisiones	<p>Existencia y aplicación de normativa específica</p> <p>Agenda: inclusión y relevancia de las cuestiones</p> <p>Convocatoria y recogida de actas</p> <p>Horarios y formas de las sesiones</p> <p>Asignación de moderación/dinamización</p> <p>Deliberación y mecanismos de decisión</p> <p>Recursos disponibles (humanos, materiales, económicos)</p> <p>Transversalidad administrativa</p> <p>Participación ampliada (información activa y mecanismos de consulta)</p> <p>Compromiso con las resoluciones del mecanismo</p> <p>Existencia y funcionamiento de comisión de seguimiento</p>	<p>Revisión de documentación y actas, tanto del CD y comisiones como de las organizaciones ciudadanas, para todo el periodo estudiado: 1987-2005</p> <p>Observación: asistencia a plenos y comisiones durante 2005</p> <p>Entrevistas en profundidad: 30</p>
<i>Rendimiento</i>		
Resultados y consecuencias	<p>Impactos procedimentales</p> <p>Ganancias y consecuencias sustantivas en relación a la realidad inicial</p> <p>Satisfacción y aprendizaje</p> <p>Confianza social e institucional</p> <p>Competencia personal y grupal</p> <p>Fortalecimiento organizativo y vertebración reticular de la ciudadanía</p>	<p>Revisión de documentación y actas, tanto del CD y comisiones como de las organizaciones ciudadanas, para todo el periodo estudiado: 1987-2005</p> <p>Entrevistas en profundidad: 30</p>

Fuente: Elaboración propia.

procedimientos a favor de la participación e influencia ciudadana, las valoraciones y sentimientos de satisfacción y logro personal y comunitario, y el empoderamiento de la ciudadanía, organizada y a título individual, en relación a la representación política y la administración local.

El estudio de caso en profundidad se ha referido al distrito 3 que integran los barrios de Txurdinaga y Otxarkoaga, aunque centrado básicamente en este último. El denso historial de experiencias y trabajo sociocomunitario en el barrio de Otxarkoaga, así como la continuidad y riqueza de su tejido asociativo eran argumentos de peso. Además, fue en este barrio donde empezó a experimentarse la actual estructura de consejos de distrito y servicios de proximidad. La apertura del centro cívico (CC) en 1987, a instancias de la movilización vecinal, coincidió con el debate político en el Ayuntamiento sobre el diseño de descentralización y participación de los CD. Esa es la razón del inicio del marco temporal del estudio, que va desde 1987 hasta 2005.

Para este estudio se han seleccionado cuatro mecanismos o experiencias de participación: Centro Cívico (CC), Comisión Sociocultural, Proyecto Piloto Urbano (PPU) y Plan de Urbanización. Los cuatro casos se ordenan en función de dos variables binarias: dos dominios de políticas públicas, obras y servicios y urbanismo por un lado, y cultura, educación, euskera, deportes, juventud, mujer, acción social y salud por el otro, y dos momentos, experimentación y primer desarrollo (1987-1999) y segundo desarrollo y culminación del modelo (2000-2005). El primer criterio obedece a la división de la participación en el CD en dos comisiones de trabajo, técnica y sociocultural, y el segundo responde a la elevación del techo competencial de la comisión técnica mediante la asignación de un presupuesto anual para obras y servicios de millón y medio de euros.

TABLA 2.
CASOS DE ESTUDIO

	<i>Dominio sociocultural</i>	<i>Domino de urbanismo, obras y servicios</i>
Experimentación y primer desarrollo (1987-1999)	Centro Cívico (CC)	Plan Piloto Urbano (PPU)
Segundo desarrollo y cierre del diseño (2000-2005).....	Comisión Sociocultural	Plan de Urbanización

Fuente: Elaboración propia.

El *Centro Cívico* es un equipamiento sociocultural que en su primera etapa (1987-1993) disfrutó de un organigrama de cogestión, o gestión concertada, entre la dirección y el personal técnico del centro y distintas organizaciones del tejido asociativo. Esta

experiencia vio su fin cuando el Ayuntamiento decidió homogeneizar el modelo de centros cívicos mediante una gestión más técnica y centralizada de sus actividades.

La *Comisión Sociocultural*, una de las dos comisiones de trabajo que tiene el CD, es el foro o espacio deliberativo del distrito para todas las cuestiones y políticas públicas de proximidad —cultura, juventud, deportes, educación, asuntos sociales, etc. Fue creado en los primeros noventa para canalizar la interlocución entre los partidos políticos y las asociaciones del distrito. Su capacidad de influencia sobre la asignación presupuestaria en el distrito de las áreas municipales correspondientes es prácticamente nula.

El *Proyecto Piloto Urbano* (PPU) fue un proyecto financiado con fondos FEDER para la regeneración socioeconómica del barrio de Otxarkoaga a través de una combinación de medidas institucionales y la participación de agentes sociales del territorio. Fue impulsado en la segunda mitad de los años noventa por Lan Ekintza, la sociedad pública de formación y empleo del Ayuntamiento de Bilbao.

El *Plan de Urbanización de Otxarkoaga*, actualmente en fase de ejecución y casi finalización, fue inicialmente impulsado por una asociación de vecinos de Otxarkoaga y formalizado en el año 2000 en el seno del CD mediante una comisión de seguimiento integrada por asociaciones, partidos políticos y personal técnico que es, básicamente, la comisión técnica del CD. Su objetivo es la urbanización integral del barrio posibilitando una mejora en los accesos a las viviendas, redes de saneamiento, aceras, etc.

IV. RESULTADOS

Como preámbulo es necesario aclarar cómo se han desarrollado los conceptos clasificatorios para cada uno de los casos presentados. Los cuatro casos concretos de análisis han sido investigados por medio de los tres indicadores-variables a través de los cuales, se ha concretado qué es lo que se quiere analizar, con el objetivo de poder obtener resultados analíticos para las conclusiones finales. Esos resultados, a su vez, han permitido establecer unas conclusiones comparativas que se han traducido en los conceptos clasificatorios que se reseñan en la tabla 3. Por otro lado, es necesario destacar que esos conceptos clasificatorios también son el resultado de las valoraciones de los agentes entrevistados sobre cada uno de los casos analizados.

TABLA 3.
VALORACIÓN DE LOS DATOS OBTENIDOS

	<i>Extensión y pluralidad (agentes)</i>	<i>Organización y decisiones (proceso)</i>	<i>Resultados y consecuencias (rendimiento)</i>
Centro cívico.....	Buena	Cogestión	Sustantivos
Comisión sociocultural.....	Aceptable	Deliberación	Simbólicos
PPU.....	Deficiente	Institucional	Ambivalentes
Plan urbanización.....	Buena	Consenso	Sustantivos

Fuente: Elaboración propia.

La **extensión y pluralidad** de la participación ciudadana puede calificarse de *buena* en los casos del centro cívico y el plan de urbanización. En el caso del centro cívico, por buena entendemos la presencia de una amplia variedad de discursos e intereses de la ciudadanía organizada a través de una nutrida coordinadora de grupos sociales que participaba activamente en la promoción de actividades y elaboración de propuestas de mejora del barrio. De hecho, el centro cívico, gestionado por representantes de la coordinadora de grupos y el personal técnico municipal, se convirtió en el núcleo promotor del desarrollo comunitario del barrio en una época de grandes carencias y necesidades. En su debe cabe mencionar que, a pesar de intentarlo, no fue capaz de vertebrar la participación de la ciudadanía a título individual; en buena medida, porque era una época de grupos organizados y movilización colectiva.

Hoy, la extensión y pluralidad de la participación ciudadana en la comisión sociocultural del Consejo de Distrito es bien distinta. La hemos calificado de *aceptable* porque, aunque las organizaciones ciudadanas siguen presentes, lo están con algunas limitaciones. La escasa operatividad de la comisión y la imposibilidad de una capacidad real de influencia en las políticas públicas inciden negativamente en su asistencia y capacidad propositiva. El marco formal parece obedecer más al objetivo de mantener la participación bajo control que al de impulsarla. En todo caso, tampoco las organizaciones ciudadana recogen realmente la pluralidad de los discursos y percepciones existentes en el territorio. Y ello porque, aunque no se impide la participación de ningún grupo o asociación, existen sectores poblacionales que no están correctamente representados: la juventud, las personas con minusvalías o los inmigrantes y minorías en general.

Al respecto, cabe una reflexión sobre la capacidad representativa del asociacionismo habitualmente presente en los mecanismos de participación del distrito. Resulta evidente, desde su constitución hace casi dos décadas, que no ha existido renovación en el número o tipo de asociaciones presentes en estos espacios, ni tampoco, al parecer, verdadera renovación de las personas que representan a esas asociaciones. El pobre relevo generacional, la escasa participación interna y las servidumbres de una política de subvenciones que prima un determinado tipo de gestión y organización asociativa plantean

serios interrogantes sobre la representatividad real de sus discursos y propuestas. Es innegable que este tipo de asociaciones mantienen un discurso crítico que sigue siendo del todo imprescindible y retienen todavía una cierta capacidad de movilización, pero han perdido la centralidad que tuvieron en sus buenos tiempos y, como consecuencia de ello, existen hoy en día grandes espacios que no están realmente representados en los consejos de distrito y sus comisiones.

Algunos de esos espacios están siendo ocupados por nuevas asociaciones de distinto cuño, pero la participación en los consejos de distrito adolece de una verdadera renovación de los formatos y esquemas de trabajo que incluya de manera efectiva los muchos discursos e intereses que están presentes en el territorio. Un ejemplo muy evidente y preocupante es la bajísima participación de la juventud; un remedio podría ser la recuperación de espacios de participación, cogestión y desarrollo comunitario como lo fue en su día el centro cívico de Otxarkoaga.

En relación con el dominio de las políticas públicas de urbanismo, obras y servicios, hemos valorado de *deficiente* la extensión y pluralidad de la participación en el caso del PPU porque no se habilitaron espacios suficientes para recoger los diferentes discursos y percepciones que existían en el territorio sobre el proyecto. La agencia técnico-institucional que asumió la iniciativa así como la gestión de las subvenciones europeas que hicieron posible el Plan se vio constreñida por los plazos de solicitud y optó por concertar la dimensión social del proyecto con una empresa del tercer sector, que a su vez adoptó un enfoque muy profesional centrado en las personas destinatarias de los programas sociales. Todo ello operó en contra de la participación ciudadana y la inclusión de los discursos existentes en el territorio; la ciudadanía, organizada o a título individual, no dispuso de información suficiente ni tampoco espacio real para el contraste de pareceres.

Hoy, en un contexto social muy distinto, el Plan de Urbanización, en las diferentes fases de su desarrollo, ha sabido habilitar suficientes canales y espacios de encuentro para la recogida de las aportaciones ciudadanas, lo que ha resultado en la inclusión de los discursos e intereses de las asociaciones y de muchos ciudadanos y ciudadanas a título individual. Un hecho significativo es que, aún en la fase de ejecución del Plan, la comisión de seguimiento ha ido, portal por portal, recogiendo aportaciones de la vecindad del barrio. Es, sin duda, otro modelo, el de la participación individual como base para la gestión concertada entre las representaciones política y asociativa, pero, en definitiva, un modelo que ha sido, a todas luces, bastante eficaz. Por todo ello, hemos calificado de *buena* la extensión y pluralidad de los agentes participantes.

En relación con la segunda variable-criterio, la **organización de la participación y de la toma de decisiones**, observamos pautas coherentes con lo anterior. El centro cívico se caracterizó por la *gestión concertada* entre el personal técnico y los agentes sociales. Ciertamente, alguna vez las decisiones se tomaban de mutuo acuerdo entre ambas

partes, y otras cada parte tomaba sus propias decisiones, pero formaba parte del juego aceptar esa autonomía. De hecho, nunca existió la necesidad de elaborar un reglamento específico que regulara el proceso de toma de decisiones; las cosas funcionaban aceptablemente bien a gusto de la mayoría de las partes. Tampoco existió conflicto relevante alguno con la representación política porque el Ayuntamiento, los partidos en el Gobierno, respetaban y aceptaban esa autonomía de acción y decisión. Además, existía una cierta transversalidad en las políticas públicas afectas al territorio porque el espacio de decisión y coordinación de actividades integraba a todo tipo de grupos y personal técnico de las distintas áreas.

En cambio, la comisión sociocultural es un ejemplo típico de *issue network*: un espacio *deliberativo* sobre una extensa y variada agenda que no suele producir resoluciones operativas; y cuando consigue hacerlo, no suele encontrar respuesta o receptividad en el Ayuntamiento o instancias centrales. Esta falta de respuesta es el resultado de una cadena de filtros. En primer lugar, el pleno del CD debe convalidar sus resoluciones. Normalmente lo hace, pero podría no hacerlo; depende del talante de la presidencia y de la voluntad de quienes detentan el cargo de consejero, únicos con voto, y sujetos a la disciplina de sus partidos. Son muchos los casos en los que esta primera barrera ha sido infranqueable. En segundo lugar, porque el CD no cuenta con disponibilidades presupuestarias para esas políticas y tiene que tramitar una solicitud al departamento municipal correspondiente; la excepción es la capacidad de la comisión técnica de priorizar propuestas relativas al área de obras y servicios. En tercer lugar, las áreas municipales son muy poco porosas a las demandas distritales en políticas como cultura, educación, asuntos sociales, etc. En parte por su ajustada dotación presupuestaria, optan por una planificación centralizada y, en el mejor de los casos, ofrecen la posibilidad de que el CD realice aportaciones sobre sus planes sectoriales cuatrienales; un ejemplo es el plan municipal de drogodependencias 2004-2008. Y en cuarto y último lugar, la pobre cooperación interdepartamental no garantiza la transversalidad que es necesaria para solucionar unas demandas territoriales que responden casi siempre, como no puede ser de otra manera, a la tipología de cuestiones complejas⁵.

El PPU se caracterizó por una gestión marcadamente *institucional* con escaso *input* ciudadano; habilitó algunos momentos de consulta de carácter claramente no vinculante con algunas pocas asociaciones, no todas ni las más implantadas, un poco para cumplir el expediente ante a la Unión Europea, verdadera financiadora del Plan. No disponemos de datos para valorar el grado de influencia de las personas consultadas, pero todo apunta a la existencia de un programa perfectamente estructurado con carácter previo que fue ejecutado tal cual.

5 El actual funcionamiento de los centros cívicos es un ejemplo claro de esta contradicción llevada al territorio: el Área de Relaciones Ciudadanas, de quien depende la dirección del centro, no coordina la planificación que para ese centro y territorio, por separado, realizan las otras áreas municipales.

En cambio, el Plan de urbanización se ha caracterizado por el *consenso* como mecanismo de toma de decisiones. Sin sustento normativo alguno, el consenso ha sido el camino natural para integrar y armonizar los distintos intereses, tanto en el seno de la comisión de seguimiento, integrada por personal técnico, político y asociaciones ciudadanas, como en la relación con los ciudadanos y ciudadanas particulares. En un principio se valoró que este esquema de participación ralentizaba el Plan pero, hoy en día, todos los agentes implicados están de acuerdo en que la participación ha mejorado tanto la eficacia —satisfacción de las necesidades ciudadanas— como la eficiencia —ajuste entre recursos empleados y objetivo final— del Plan.

Llegados a este punto, son fácilmente identificables los **resultados y consecuencias** de la participación ciudadana en cada uno de los cuatro casos estudiados. Los resultados que ofrecía el centro cívico pueden perfectamente calificarse de *sustantivos* tanto en términos objetivos —satisfacción de necesidades y desarrollo de actividades y planes de acción comunitaria— como subjetivos —satisfacción de la ciudadanía organizada y a título individual—. Más aún, el centro cívico cumplía una importante labor en la potenciación y vertebración del tejido social del barrio, una labor que se frustró con la decisión municipal de crear un modelo único de centros cívicos de marcado carácter técnico y profesional y planificación centralizada. Seguramente, hay otras variables en juego —el asociacionismo ciudadano ya no es el de antes, la juventud tiene otros modos de participación—, pero las nuevas estructuras no han conseguido emular aquel logro.

Hemos calificado de *simbólicos* los resultados y consecuencias de la comisión socio-cultural porque, si bien es cierto que avanza propuestas de indudable interés ciudadano, cuando éstas consiguen ser asumidas por el pleno del CD y se tramitan ante los órganos centrales del municipio, la mayoría de las veces son ignoradas o vuelven a la comisión con una respuesta insatisfactoria. Las actas de la comisión y del CD dan fe de demandas planteadas una y otra vez, legislatura tras legislatura, debido a la falta de respuesta por parte de los órganos centrales; el cubrimiento del frontón de Otxarkoaga, problemas sociales como la venta y el consumo de droga o la escasez de equipamientos socioculturales son algunos ejemplos.

Los resultados y consecuencias del PPU son calificados de *ambivalentes* porque sus acciones han contribuido a mejorar la calidad de vida —formación, empleo y regeneración de espacios públicos— de sectores específicos de la población y no de la población en su conjunto; en todo caso, la población del territorio no convalida la fuerte inversión realizada. En opinión de los agentes sociales consultados, el PPU habría obtenido mejores resultados si hubiera cumplido con la recomendación de la Unión Europea para ese tipo de programas de arbitrar mecanismos suficientes de participación ciudadana.

En cambio, el Plan de urbanización ha producido resultados *sustantivos* gracias a una metodología de seguimiento continuo y puntual satisfacción de las necesidades colectivas consensuadas sobre el terreno; en todo caso, la valoración de la ciudadanía en su conjunto es bastante positiva. Con todo, cabe apreciar que su lógica estrictamente

sectorial —obras y urbanismo—, la especialización gestora de la comisión de seguimiento y su enfoque centrado en el portal o comunidad de vecinos y vecinas, ciudadanos y ciudadanas particulares en suma, tampoco contribuye significativamente a la vertebración y potenciación del tejido social.

V. CONCLUSIONES

Participación y descentralización ciudadana no son realidades que van necesariamente de la mano. Este estudio de caso demuestra que la descentralización es un componente que puede ayudar a consolidar una verdadera e influyente participación ciudadana en las políticas públicas locales, pero no basta por sí misma. Es una condición necesaria pero no suficiente. Nuestros datos avalan que, aún en condiciones formalmente desfavorables, como lo pueden ser estructuras de descentralización pensadas para asegurar el sistema de partidos políticos, la participación ciudadana puede obtener rendimientos interesantes.

Hemos comprobado que las oportunidades de participación ciudadana habilitadas en los distritos de Bilbao tienen potencial suficiente para apropiarse de los beneficios que reporta esa participación: mayor eficacia y eficiencia de las políticas públicas en el territorio gracias a la colaboración activa de la ciudadanía, mayor cercanía y legitimidad de la clase política ante sus bases, fortalecimiento del capital social en sus dos dimensiones de sentimiento comunitario y vertebración de redes ciudadanas, etc.

Los cuatro casos analizados en este estudio dan algunas claves sobre las condiciones necesarias para hacer que la participación ciudadana sea ese motor de cambio que nuestras ciudades necesitan. Una primera clave es el grado de iniciativa de la ciudadanía. Las dos experiencias con mejores resultados —centro cívico en su primera etapa y Plan de urbanización— son aquellas que han contado con un fuerte protagonismo de la ciudadanía en la puesta en marcha y gestión de las mismas. No son experiencias iguales: el centro cívico, al pivotar sobre una ciudadanía organizada muy activa en ese momento, revistió formas de desarrollo comunitario y contribuyó a una mayor vertebración social del barrio; en cambio, el plan de urbanización ha abordado una temática sectorial puntual mediante una metodología de participación individual muy localizada —el entorno del portal o comunidad de vecinos y vecinas—. Pero en ambas experiencias ha sido la ciudadanía quien ha puesto en marcha y protagonizado el proceso. Así pues, en este caso al menos, la participación por irrupción, instalada a iniciativa de la parte social, ha rendido mejor que la participación por invitación o iniciada a instancias de la parte institucional (Blas e Ibarra, 2006).

En conexión con lo anterior, una segunda clave es la actual debilidad del tejido asociativo de base territorial, la limitada capacidad representativa de las asociaciones tradicionales y la menor proyección comunitaria de las nuevas, al menos de las que

están presentes en el mecanismo estudiado. A ello debe añadirse la no incorporación de los discursos y percepciones de todos aquellos sectores, como la juventud, las personas inmigrantes o las minorías en general, que normalmente no acuden a los espacios de participación; o la desatención de la perspectiva de género. Por estas y otras razones, recuperar la capacidad del tejido asociativo para vertebrar y hacer valer los discursos e intereses de la comunidad es un objetivo de primer orden en muchos países europeos, y la participación en sus diferentes expresiones el medio para ello. La iniciativa institucional al respecto, además de fomentar mecanismos y procesos de participación ciudadana, suele promover la habilitación de espacios de educación para la participación como, por ejemplo, las escuelas de ciudadanía —antiguas universidades populares— y hasta experiencias de autogestión y cogestión de políticas y servicios de proximidad. Y es que, como bien sabemos quienes investigamos y trabajamos esta realidad, los problemas de la participación normalmente suelen resolverse con más participación.

Una tercera clave es la limitada descentralización política y administrativa. En la actualidad, el CD sólo tiene competencias en materia de obras y servicios y son relativas; su función es priorizar en el territorio las actuaciones que considere necesarias. En última instancia, es el Ayuntamiento quien decide. Las otras políticas públicas son competencia exclusiva del Ayuntamiento. El CD puede plantear cuestiones y cursar solicitudes, pero al mismo nivel que cualquier otra instancia individual o colectiva. Y, en la práctica, es bastante habitual que tales solicitudes sean desatendidas por diversas razones: falta de voluntad política, falta de recursos, deficiente transversalidad para hacer frente a las cuestiones necesariamente complejas que se plantean en el territorio, etc. Es el caso de las propuestas planteadas en la comisión sociocultural. Pero también el caso del PPU: aún siendo de gran interés para el distrito, el CD no pudo incidir en ese plan porque era un programa desarrollado por un organismo autónomo municipal. En términos generales, la limitada descentralización política y administrativa desincentiva la presencia de los agentes sociales en el CD y la participación ciudadana en su conjunto: demasiadas cuestiones quedan fuera del ámbito competencial, lo que contradice radicalmente la necesaria globalidad de las políticas en el territorio, y no compensa la relación entre costes y rendimientos de la participación.

Una cuarta clave es la normativa y estructura formal de participación. El CD es una estructura de representación dominada por los partidos políticos. Como ejemplo destacar que desde la presidencia se ejerce la potestad para la ciudadanía a título individual que asiste al pleno pueda hacer uso de la palabra. Aunque en las comisiones de trabajo existe una buena participación ciudadana y un formato de decisión de tipo consensual, el espacio formal de decisión del CD, el pleno, está dominado por los partidos políticos: trece frente a cuatro representantes asociativos que, además, no tienen voto. Este desequilibrio de fuerzas impone que las propuestas del CD dependan en última instancia de la voluntad de los partidos presentes en el CD. Y cuando las

refrendan, es habitual que el Ayuntamiento se desentienda; no está formalmente obligado a cumplir con lo que le llega de los distritos. En definitiva, el sistema adolece de escaso compromiso político ante los resultados de la participación ciudadana, o ante la participación ciudadana en sí misma. «La ausencia de una voluntad política de asociar mejor, y de manera más frecuente, los ciudadanos con las decisiones» es, según un informe europeo sobre la participación de la ciudadanía en la vida pública local (CDLR, 2002: 20), uno de los principales problemas de España al respecto. De hecho, la experiencia de cogestión del centro cívico fue posible gracias a que todavía no se había instalado la norma y estructura actual, aprobada en 1992-93. Y el otro caso con buenos rendimientos en nuestro estudio, el plan de urbanización, inició su andadura aprovechando una ventana de oportunidad política: el Gobierno municipal estaba en minoría.

El resultado global no es positivo. Todos los agentes entrevistados afirman no sentirse suficientemente satisfechos con los rendimientos que produce el CD. Lógicamente, la insatisfacción es mayor en la parte ciudadana que en la representación política. En cualquier caso, esta insatisfacción no contribuye a impulsar la participación ciudadana y su implicación en las políticas públicas ni, por descontado, la generación de capital social en sus dos dimensiones básicas de densidad de las redes sociales y normas de reciprocidad y confianza asociadas a ellas. En definitiva, descentralizar no es suficiente. Nada, por el mero hecho de ser descentralizado, es mejor, más eficaz o más democrático. Ciertamente, la descentralización abre espacios de oportunidad para la participación ciudadana. Pero saber aprovecharlos exige, entre otras cosas, transferencia de competencias, compromiso y voluntad política, equidad en los espacios de decisión, y una ciudadanía dispuesta y comprometida con el interés general.

Referencias

- Ajangiz, R., y A. Blas (e.p.) *Mapa de mecanismos y experiencias de participación ciudadana del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- Anduiza, E., y S. Maya. 2005. «La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors», *Finestra Oberta*, 43. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Ayllan, M. 1997. *La democracia secuestrada*. Madrid: Akal.
- Blas, A., y P. Ibarra. 2006. *La participación: estado de la cuestión*. Cuadernos de Trabajo 39. Bilbao: Heogo.
- Barber, B. R. 2000. *Un lugar para todos: cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*. Barcelona: Paidós.
- Bobbio, N. 1985. *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Borja, J. 1987. *Descentralización y participación ciudadana*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

- Castillo Blanco, F. 2004. «Órganos superiores y directivos en la Ley de Modernización del Gobierno Local», *La ley de Modernización del Gobierno Local*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Comité Director para la Democracia Local y Regional (2002). «La participación de los ciudadanos en la vida pública local», *Documentos INAP*, nº 25. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Escolar, M., G. Badía, y S. Frederic. eds. 2004. *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo.
- Font, J. coord. 2001. *Ciudadanos y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Forero, C. et al. 1997. *Descentralización y participación ciudadana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Fundación Kaleidos.Red. 2006. *Manual de equipamientos municipales de proximidad*. Madrid: Imageediciones.
- Goetz, E. G., y S. E. Clarke. 1993. *The new localism: Comparative urban politics in a global era*. Londres: Sage.
- Gomà, R., y J. Jordana. eds. 2004. *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB.
- Gret, M., y Y. Syntomer. 2003. *Porto Alegre, la esperanza de otra democracia*. Madrid: Debate.
- Huerta, M. A. coord. 2000. *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. Bogotá: Centro Editorial Javierano.
- Jorba, L., J. Martí, y M. Pares. (e.p.). *Avaluació de processos institucionals de participació ciutadana: una mirada qualitativa*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Lowndes, V., L. Pratchett, y G. Stoker. 2006. «Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: the CLEAR framework», *Social Policy and Society*, 5 (2): 281-291.
- Mouffe, Ch. 2003. *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.
- Observatorio Internacional de Democracia Participativa. 2006. *Guía práctica: evaluación de procesos participativos*. Barcelona: OI DP.
- Pasquino, G. 2000. *La democracia exigente*. Madrid: Alianza.
- Putnam, R. 2002. *Solo en la bolera*. Madrid: Círculo de Lectores.
- Vallespín, F. 2000. *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.
- Veneziano, A. 2005. *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano. La descentralización participativa de Montevideo*. Madrid: INAP.
- Villasante, T. R. et al. 1993. «Experiencias de participación ciudadana en municipios: análisis y propuestas», *Alfoz* 104/105: 87-96.
- VVAA. 1989. *Estamos más cerca. Primeras jornadas de descentralización y participación ciudadana, Bilbao 13, 14 y 15 de Junio de 1988*. Bilbao: Área de Relaciones Ciudadanas y Descentralización del Ayuntamiento de Bilbao.

- VVAA. 2003. «Descentralización y participación ciudadana», *Ciudades Iberoamericanas*, 25, monográfico.
- Wainwright, H. 2005. *Cómo ocupar el Estado; experiencias de democracia participativa*. Barcelona: Icaria.

RAFAEL AJANGIZ

Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad del País Vasco —Euskal Herriko Unibertsitatea. Es doctor en Ciencia Política y de la Administración por la misma universidad con una tesis sobre el fin de la conscripción en Europa. Ha sido Visiting Fellow en las universidades de Cambridge y DeMonfort en el Reino Unido. Algunas publicaciones suyas son: *El servicio militar obligatorio en el siglo XXI. Cambio y conflicto* (CIS), «El fin de la conscripción en Europa: un escenario de opciones singulares» en *REIS 97*, «The European Farewell to Conscription?» en *The Comparative Study of Conscription in the Armed Forces* (Jai Press, Oxford), *Euskal Herriko Gizarte Mugimendak* (Universidad de Deusto), *La insumisión, un singular ciclo histórico de desobediencia civil* (Tecnos). Actualmente trabaja sobre participación ciudadana en las políticas públicas locales. Es coordinador del grupo de investigación *Parte Hartuz* (UPV/EHU) y responsable del Master en Participación y Desarrollo Comunitario de esta universidad.

GORKA RODRÍGUEZ HERRERO

gorka@partehartuz.org

Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la UPV-EHU (2002). Becario de Investigación del Servicio de Estudios y Publicaciones del IVAP (2002-2003). Personal Investigador en Formación del programa de formación de Investigadores del Gobierno Vasco (2004-). Doctorando en Ciencia Política y de la Administración. Tesis en curso: «Teoría y práctica de los mecanismos de democracia participativa en la administración local vasca: experiencias y casos». Es poseedor del Certificado-Diploma de Estudios Avanzados en Ciencias Políticas y de la Administración y del de Especialista Universitario en Democracia Participativa (2006). Publicación: *Los dilemas de la OTAN* (Inguruak Nº 39 de septiembre de 2004). Miembro colaborador del grupo de investigación *Parte Hartuz* (UPV/EHU).