

Los modelos de descentralización y participación ciudadana en el punto de mira: escenarios plurales y resultados complejos

Gorka Rodríguez Herrero



Ganador del Premio «Realidad Social Vasca» 2009

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

LEHENDAKARITZA

PRESIDENCIA

LOS MODELOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PUNTO DE MIRA: ESCENARIOS PLURALES Y RESULTADOS COMPLEJOS

Gorka Rodríguez Herrero

Ganador del Premio «Realidad Social Vasca» 2009

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

LEHENDAKARITZA

Azterlan eta Lege Araubide Zuzendaritza
Prospekzio Soziologikoen Kabinetea

PRESIDENCIA

Dirección de Estudios y Régimen Jurídico
Gabinete de Prospección Sociológica

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2010

Un registro bibliográfico de esta obra puede consultarse en el catálogo de la Biblioteca General del Gobierno Vasco:

<http://www.euskadi.net/ejgvbiblioteca>

La Presidencia del Gobierno Vasco ha considerado oportuna la publicación de este trabajo en virtud de su notable interés científico y social; sin embargo, la responsabilidad del texto íntegro del mismo corresponde totalmente al autor de la investigación.

Edición: 1.^a Junio 2010

Tirada: 1.300 ejemplares

© Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco
Presidencia

Edita: Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco
Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz

Archivo fotográfico para
fotografías de portada: m.arrazola.ej-gv

Fotocomposición: Ipar, S. Coop.
Zurbaran, 2-4 - 48007 Bilbao

Impresión: Grafo, S.A.
Avda. Cervantes, 51 - 48970 Basauri (Bizkaia)

ISBN: 978-84-457-3075-1

Depósito Legal: BI - 1.826-2010

AGRADECIMIENTOS

Me gustaría mostrar mi agradecimiento a mi director de tesis Rafael Ajangiz por su buena labor, su constancia y los valiosos consejos durante el proceso de investigación, así como a Joan Font por los consejos iniciales y su apoyo para el logro de la beca pre-doctoral. Tampoco quiero olvidarme de todas aquellas personas que de una manera completamente altruista han colaborado en la investigación y que sin ellas no hubiera sido posible la obra que tiene en sus manos. Destacar y agradecer, como no podía ser de otra manera, la financiación en calidad de Personal Investigador en Formación del programa de formación de Investigadores del Gobierno Vasco (2004-2008), la cual ha hecho posible que durante cuatro años haya podido invertir los recursos necesarios para el desarrollo de la investigación. Por último destacar que la presente publicación se trata de una versión resumida de la tesis doctoral la cual fue defendida ante el tribunal el 13 de marzo de 2009 en la UPV/EHU.

ÍNDICE

1. LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A DEBATE: UN ESCENARIO DE FUTURO COMPLEJO	17
2. UN MARCO TEÓRICO EN CONSTRUCCIÓN CONTINUA	23
2.1. Punto de partida: la desafección ciudadana	25
2.2. La democracia: nociones teóricas de su funcionamiento	26
2.2.1. La democracia como concepto orientativo	26
2.2.2. Fundamentos de la democracia representativa	27
2.2.3. El concepto pasivo de ciudadanía en la democracia representativa	28
2.2.4. El voto como instrumento de (des)vertebración política	30
2.2.5. A modo de síntesis	31
2.3. Crisis y desafección en los sistemas representativos	33
2.3.1. La desafección ciudadana: ¿de qué estamos hablando?	33
2.3.2. Crisis de gobernabilidad y globalización	36
2.3.3. La participación electoral en caída libre	37
2.3.4. Causas principales de la desafección ciudadana	39
2.3.5. La desafección: responsabilidades múltiples	40
2.3.6. Radiografía del capital social	41
2.3.7. Retos de futuro	44
2.3.8. A modo de síntesis	45
2.4. Instituciones en red y gobernanza: posibles alternativas	47
2.4.1. Introducción	47
2.4.2. La era de la gobernanza	49
2.4.3. Gobernanza y Nueva Gestión Pública	50
2.4.4. Hablamos de diversas gobernanzas	51
2.4.5. A modo de síntesis	53
3. EL MODELO TRADICIONAL DE ADMINISTRACIÓN A DEBATE	55
3.1. Introducción	57
3.2. Características del modelo de administración weberiano	58

3.3. Cuestionamiento del modelo de administración weberiano: nuevos problemas, viejos enfoques	60
3.4. Cambio de paradigma en las administraciones públicas	61
3.5. El análisis del <i>policy network</i> como parte de una administración pública más participativa	62
3.6. La Nueva Gestión Pública (NGP)	63
3.7. La NGP y administración relacional	65
3.8. La administración local: una nueva oportunidad	68
3.9. A modo de síntesis	71
4. EL GOBIERNO LOCAL Y LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL: LOS REFERENTES DEL NUEVO LOCALISMO	75
4.1. Introducción	77
4.2. Justificaciones de la nueva realidad	77
4.3. La gobernanza urbana: de lo global a lo local.	79
4.4. Revitalización de los gobiernos locales españoles.	81
4.5. La ciudad y lo local: espacios consolidados de revitalización	82
4.6. Los obstáculos y retos de lo local.	87
4.7. El nuevo localismo: de la confrontación estratégica a la confrontación deliberativa.	90
4.8. A modo de síntesis	92
5. IDEAS PREVIAS: MARCO CENTRAL DE ANÁLISIS	95
5.1. Democracia representativa: cuestionamiento y regeneración	97
5.1.1. La participación ciudadana desde lo local.	98
5.1.2. El municipalismo español: espacios de descentralización y participación ciudadana.	100
5.1.3. Ordenamiento jurídico europeo y español: instrumentos de reconocimiento	101
5.1.4. Ordenamiento jurídico español	104
5.1.5. Los municipios españoles y los primeros pasos en la descentralización y participación	109
5.2. Descentralización, participación ciudadana y territorio: conceptos vertebradores del republicanismo cívico.	110
5.3. Participación ciudadana: concepto.	111
5.3.1. Participación ciudadana: virtudes	112
5.3.2. Condicionantes de la participación ciudadana: cívico-filosóficos	114
5.3.3. Condicionantes de la participación ciudadana: gobierno y administración relacional.	115
5.3.4. Condicionantes de la participación: la deliberación cívica	116
5.3.5. El lado oscuro de la participación	118
5.3.6. El concepto de ciudadanía y el reto de la participación	121
5.3.7. La participación ciudadana: regeneradora de la democracia.	122
5.4. Descentralización: introducción conceptual.	123
5.4.1. La descentralización y sus bondades	124
5.4.2. La descentralización: eje vertebrador de los nuevos retos	126

5.5. Territorio: puente de unión comunitaria	128
5.5.1. El territorio: nuevos retos, nuevas oportunidades	131
5.6. Republicanismo cívico	134
5.6.1. Republicanismo cívico y regeneración democrática	136
5.6.2. El republicanismo cívico y la construcción colectiva	138
6. ¿QUÉ SE VA A EVALUAR?	139
6.1. Introducción	141
6.2. Objetivos de la investigación	142
6.3. Formulación de hipótesis	143
6.3.1. Potencialidades y obstáculos de experiencias participativas previas	144
6.3.2. Pluralidad de agentes	144
6.3.3. Organización y toma de decisiones	145
6.3.4. Resultados y consecuencias	147
6.3.5. La descentralización administrativa y la participación ciudadana en clave de modelos	150
6.4. Variables-criterio para el análisis	152
6.4.1. Pluralidad y extensión	154
6.4.2. Organización y toma de decisiones	155
6.4.3. Resultados y consecuencias	156
6.5. Métodos	158
6.5.1. Consulta de actas públicas y referencias	158
6.5.2. Entrevistas en profundidad	159
6.5.3. Observación directa	160
6.5.4. La elaboración de sociogramas o mapas sociales	161
6.5.5. Consulta de documentación histórica	162
6.6. Análisis de casos: experiencias consolidadas y novedosas	163
6.6.1. Elección de criterios analíticos	164
6.6.2. El porqué del criterio temporal	165
6.6.3. El porqué del criterio temático	165
7. DESARROLLO DE CASOS: ANÁLISIS Y SISTEMATIZACIÓN	167
7.1. Apuntes teóricos: ¿De dónde partimos?	169
7.1.1. Análisis de casos: sistematización y delimitación	171
7.2. La descentralización y participación ciudadana en Bilbao: los Consejos de Distrito	172
7.2.1. Introducción	172
7.2.2. El consejo de distrito 3 y sus mapas sociales	173
7.2.3. Desarrollo del mapa social en la primera etapa	174
7.2.4. Desarrollo del mapa social en la segunda etapa	176
7.2.5. Muestreo de casos	178

7.2.5.1. Centro Cívico (CC)	179
7.2.5.2. El Proyecto Piloto Urbano (PPU)	179
7.2.5.3. Comisión socio-cultural	179
7.2.5.4. El Plan de urbanización de Otxarkoaga	179
7.2.6. El desarrollo de los Consejos de Distrito.	180
7.2.6.1. Centro Cívico (CC)	180
7.2.6.2. Proyecto Piloto Urbano (PPU)	181
7.2.6.3. Plan de Urbanización de Otxarkoaga	182
7.2.6.4. Comisión socio-cultural	183
7.3. Descentralización y participación ciudadana en la zona sur de Vitoria-Gasteiz	185
7.3.1. Introducción.	185
7.3.2. Políticas de participación y desarrollo.	187
7.3.2.1. Centro Social (CS) y Centro Cívico (CC).	188
7.3.2.1.1. Centro Social	189
7.3.2.1.2. Centro Cívico Hegoalde	190
7.3.2.2. Alcaldía de barrio y Concejalía Delegada de Zona (CDZ)	191
7.3.2.2.1. Alcaldía de barrio.	191
7.3.2.2.2. Concejalía Delegada de Zona (CDZ).	193
7.3.2.3. Consejo Municipal Olarizu/Consejo de Zona Olarizu (CMO/ CZO) y Consejo Territorial (CT)	194
7.3.2.3.1. Consejo Municipal Olarizu/Consejo de Zona Olarizu (CMO/CZO).	194
7.3.2.3.2. Consejo territorial (CT)	196
7.4. Altza y su Plan de Desarrollo Comunitario (PDC): análisis de una experiencia novedosa.	198
7.4.1. Introducción.	198
7.4.1.1. Razones de la elección de Altza y de su PDC.	199
7.4.2. Políticas de participación y desarrollo.	200
7.4.2.1. Camino escolar	200
7.4.2.2. Plan de urbanización de Oleta	203
7.4.2.3. Plaza Elizasu	205
7.5. Córdoba y su experiencia de descentralización y participación.	209
7.5.1. Introducción.	209
7.5.2. Los Centros Cívicos de la zona norte y centro	210
7.5.2.1. Centro Cívico Municipal (CCM) de la zona norte	210
7.5.2.2. Centro Cívico de la zona centro «La Corredera»	211
7.5.3. Los Consejos de Distrito de la zona norte y centro.	217
7.5.3.1. Consejo de Distrito de la zona norte	217
7.5.3.2. Consejo de Distrito de la zona centro	219

7.6. Getafe y su modelo de descentralización y participación	221
7.6.1. Introducción	221
7.6.2. Desarrollo de la investigación	222
7.6.3. Resultados	222
8. LOS MODELOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: OBSTÁCULOS Y POTENCIALIDADES.	231
8.1. Introducción	233
8.2. Los modelos de descentralización y participación a debate.	234
8.2.1. Pluralidad y extensión	234
8.2.2. Organización y toma de decisiones	235
8.2.3. Resultados y consecuencias.	236
8.3. Comparación de modelos: desarrollos divergentes y realidades plurales	236
8.4. Modelo clásico-institucional de descentralización y participación ciudadana: Bilbao y Getafe	237
8.4.1. Pluralidad y extensión	237
8.4.2. Organización y toma de decisiones	241
8.4.3. Resultados y consecuencias.	246
8.5. El modelo deliberativo-institucional de descentralización y participación ciu- dadana: Vitoria-Gasteiz y Córdoba	249
8.5.1. Pluralidad y extensión	250
8.5.2. Organización y toma de decisiones	253
8.5.3. Resultados y consecuencias.	257
8.6. El modelo innovador-institucional de descentralización y participación ciuda- dana: Plan de Desarrollo Comunitario (PDC) de Altza	261
8.6.1. Pluralidad y extensión	261
8.6.2. Organización y toma de decisiones	266
8.6.3. Resultados y consecuencias.	269
9. CONCLUSIONES Y MEJORAS EN LA PARTICIPACIÓN	273
Bibliografía	283
Links de consulta	297
Anexo I: Cuestionario base	299
Anexo II: Desarrollo de la metodología empleada	307

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1:	Perfiles sociológicos de la implicación y la desimplicación asociativa	42
Tabla 2:	Previsiones de los expertos sobre la influencia que tendrán en la vida política española diversos movimientos en el año 2010	43
Tabla 3:	Del <i>magnament</i> a la gobernanza	51
Tabla 4:	Modelos de administración	65
Tabla 5:	Roles de los agentes según los modelos de administración	66
Tabla 6:	Resumen de hipótesis	143
Tabla 7:	Modelos orientativos de participación y descentralización	151
Tabla 8:	Variables, indicadores y técnicas del análisis	153
Tabla 9:	Metodología empleada	158
Tabla 10:	¿Qué hemos analizado?	164
Tabla 11:	Casos y criterios utilizados	165
Tabla 12:	Distritos en Bilbao	173
Tabla 13:	Selección de criterios y casos en Bilbao	178
Tabla 14:	Síntesis de resultados respecto al CC (Bilbao)	180
Tabla 15:	Síntesis de resultados respecto al PPU (Bilbao)	181
Tabla 16:	Síntesis de resultados respecto del Plan de Urbanización de Otxarkoaga (Bilbao)	182
Tabla 17:	Síntesis de resultados de la comisión socio-cultural (Bilbao)	183
Tabla 18:	Espacios de participación en Vitoria-Gasteiz	186
Tabla 19:	Análisis de casos en Vitoria-Gasteiz	187
Tabla 20:	Síntesis de resultados en Vitoria-Gasteiz	188
Tabla 21:	Síntesis de resultados respecto al Centro Social y Centro Cívico (Vitoria-Gasteiz)	188

Tabla 22:	Síntesis de resultados respecto a la Alcaldía de Barrio y la Concejalía Delegada de Zona (Vitoria-Gasteiz)	191
Tabla 23:	Síntesis de resultados respecto al Consejo Municipal Olarizu/ Consejo de Zona Olarizu y el Consejo Territorial (Vitoria-Gasteiz).	194
Tabla 24:	Elección de criterios en Donostia-San Sebastián	199
Tabla 25:	Síntesis de resultados en Donostia-San Sebastián	200
Tabla 26:	Síntesis de resultados respecto al camino escolar (Donostia-San Sebastián)	201
Tabla 27:	Síntesis de resultados respecto al Plan de urbanización de Oleta (Donostia-San Sebastián).	203
Tabla 28:	Síntesis de resultados respecto a la plaza Elizasu (Donostia-San Sebastián)	206
Tabla 29:	Centros Cívicos Centro y Norte de Córdoba	211
Tabla 30:	Consejos de Distrito zona Norte y Centro de Córdoba.	217
Tabla 31:	Síntesis de resultados respecto a los Consejos de Barrio y Centros Cívicos de Getafe.	223
Tabla 32:	Síntesis de conceptos clasificatorios de los modelos	234
Tabla 33:	Síntesis de conceptos fundamentales del modelo clásico-institucional	237
Tabla 34:	Síntesis de conceptos fundamentales del modelo deliberativo-institucional	249
Tabla 35:	Síntesis de conceptos fundamentales del modelo innovador-institucional	261

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y DE MAPAS

Gráfico 1:	Síntesis de ideas respecto a los fundamentos de la democracia representativa	31
Gráfico 2:	Síntesis de ideas respecto a la desafección ciudadana y sus consecuencias	47
Gráfico 3:	Síntesis de ideas respecto al gobierno en red y la gobernanza	53
Gráfico 4:	Síntesis de ideas respecto a la crisis del modelo de administración weberiano	72
Gráfico 5:	Síntesis de ideas respecto a la revitalización de lo local y los obstáculos y retos	93
Gráfico 6:	Objetivos de la descentralización municipal.	125
Gráfico 7:	El vaso de republicanismo cívico y sus ingredientes	135
Gráfico 8:	Síntesis de ideas respecto a la pluralidad y extensión del modelo clásico-institucional (parte 1)	238
Gráfico 9:	Síntesis de ideas respecto a la pluralidad y extensión del modelo clásico-institucional (parte 2)	240
Gráfico 10:	Síntesis de ideas respecto a la organización y toma de decisiones en el modelo clásico-institucional (parte 1).	242
Gráfico 11:	Síntesis de ideas respecto a la organización y toma de decisiones en el modelo clásico-institucional (parte 2).	243
Gráfico 12:	Síntesis de ideas respecto a la organización y toma de decisiones en el modelo clásico-institucional (parte 3).	245
Gráfico 13:	Síntesis de ideas respecto a resultados y consecuencias en el modelo clásico-institucional (parte 1).	246
Gráfico 14:	Síntesis de ideas respecto a resultados y consecuencias en el modelo clásico-institucional (parte 2).	248
Gráfico 15:	Síntesis de ideas respecto a la pluralidad y extensión del modelo deliberativo-institucional (parte 1)	250

Gráfico 16:	Síntesis de ideas respecto a la pluralidad y extensión del modelo deliberativo-institucional (parte 2)	252
Gráfico 17:	Síntesis de ideas respecto a la organización y toma de decisiones en el modelo deliberativo-institucional (parte 1)	254
Gráfico 18:	Síntesis de ideas respecto a la organización y toma de decisiones en el modelo deliberativo-institucional (parte 2)	256
Gráfico 19:	Síntesis de ideas respecto a resultados y consecuencias en el modelo deliberativo-institucional (parte 1)	257
Gráfico 20:	Síntesis de ideas respecto a resultados y consecuencias en el modelo deliberativo-institucional (parte 2)	258
Gráfico 21:	Síntesis de ideas respecto a resultados y consecuencias en el modelo deliberativo-institucional (parte 3)	259
Gráfico 22:	Síntesis de ideas respecto a la pluralidad y extensión del modelo innovador-institucional (parte 1)	262
Gráfico 23:	Síntesis de ideas respecto a la pluralidad y extensión del modelo innovador-institucional (parte 2)	263
Gráfico 24:	Síntesis de ideas respecto a la pluralidad y extensión del modelo innovador-institucional (parte 3)	263
Gráfico 25:	Síntesis de ideas respecto a la organización y toma de decisiones en el modelo innovador-institucional (parte 1)	266
Gráfico 26:	Síntesis de ideas respecto a la organización y toma de decisiones en el modelo innovador-institucional (parte 2)	268
Gráfico 27:	Síntesis de ideas respecto a resultados y consecuencias en el modelo innovador-institucional (parte 1)	269
Gráfico 28:	Síntesis de ideas respecto a resultados y consecuencias en el modelo innovador-institucional (parte 2)	270
Gráfico 29:	Síntesis de ideas respecto a resultados y consecuencias en el modelo innovador-institucional (parte 3)	270
Gráfico 30:	Síntesis de ideas respecto a resultados y consecuencias en el modelo innovador-institucional (parte 4)	271
Gráfico 31:	Balance del objetivo 1	275
Gráfico 32:	Balance del objetivo 2	277
Gráfico 33:	Balance del objetivo 3	279
Mapa social 1:	Relaciones entre agentes	175
Mapa social 2:	Relaciones entre agentes	177

1
LA DESCENTRALIZACIÓN Y
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A DEBATE:
UN ESCENARIO DE FUTURO COMPLEJO

Es el momento de la participación ciudadana. Parece que en los últimos años asistimos a un interesante escenario donde los gobiernos locales muestran inquietudes en el desarrollo de estas experiencias. Lo cierto es que estos aparentes nuevos escenarios participativos ya se vienen desarrollando desde hace treinta años motivado por las demandas de los colectivos sociales para la apertura de espacios de participación ciudadana. Unas demandas que, en algunas circunstancias, los gobiernos locales han canalizado a través de procesos de descentralización utilizando el territorio (barrio, distrito) como instrumento vertebrador y espacio de encuentro. Realidades que se empezaron a construir, no sin grandes obstáculos, y que dieron sus primeros pasos en una sociedad convulsionada por los fenómenos de la Transición. Realidades que tendrán sus etapas de expansión y retroceso pero que entrada la década de los ochenta suponen un paso decisivo hacia una construcción del interés colectivo, ahondando en el desarrollo de esquemas que contribuyan a la generación de espacios deliberativos y a la construcción de una ciudadanía más concernida en lo público.

Lo cierto es que en el inicio de mi proceso investigador me surgía la duda de por dónde empezar. En su día mi anterior director de tesis, Joan Font, me ofreció algunas claves: comenzar por experiencias cercanas y que contribuyesen a delimitar las líneas de la investigación. Tenía claro algo: me interesaba analizar la calidad de estos procesos y los rendimientos que estaban generando, tanto con respecto a los objetivos iniciales como en los efectos colaterales que hayan podido producir. A medida que me sumergía en la vorágine investigadora, pude comprobar que no todos los modelos de descentralización y participación ciudadana obedecían a los mismos esquemas y que incluso teniendo las mismas pautas de funcionamiento podían ofertar rendimientos distintos. Los datos y los resultados que iba obteniendo apuntaban a que me estaba enfrentando a diferentes modelos de descentralización y participación ciudadana.

El análisis de estos procesos de descentralización y participación ciudadana se observaban necesarios después de la dilatada experiencia de algunos de ellos y de las transformaciones que habían sufrido. En definitiva, el objetivo no sólo es ana-

lizar la calidad de esos procesos sino visualizar las potencialidades y obstáculos en la definición de los tres grandes modelos que hemos creado: clásico-institucional, deliberativo-institucional e innovador-institucional. Unos modelos en los que la vertebración de la participación y de los agentes implicados varía en función del esquema construido y de las dinámicas que se crean. En los tres modelos surgen ámbitos y temáticas de trabajo común y el desarrollo de los temas pivota sobre materias de ordenación urbanístico-social y aspectos socioculturales, con una presencia cualitativa muy importante de la variable territorial. Todo ello forma un espacio de investigación sugerente en el que se me abren muchas posibilidades, sobre todo en las maneras de conjugar las demandas de participación ciudadana con la satisfacción de necesidades concretas.

Así, nos encontramos con cinco municipios con una importante variedad en las maneras de articular la participación ciudadana y que provienen de realidades históricas distintas pero que tienen como elementos comunes el desarrollo de la descentralización y la participación ciudadana en el territorio. El territorio entendido como el instrumento y espacio generador o constructor de identidad. De manera que estos tres conceptos (descentralización, participación ciudadana y territorio) son los ingredientes principales para la creación de sinergias que desemboquen en el refuerzo de la identidad republicana¹ de la sociedad. Todo ello enmarcado en la contribución específica de cada uno de esos cinco espacios en la regeneración deliberativa de la ciudadanía y en la mejora de su calidad de vida. En definitiva, se trata de desarrollar una comparación entre la realidad participativa previa al desarrollo de estos procesos descentralizadores, y la contribución específica de cada uno de los cinco municipios a la satisfacción de las necesidades ciudadanas.

Creemos que nuestra investigación puede generar un campo de desarrollo analítico, sustentado en la comparación de tres modelos de descentralización y participación ciudadana analizados y que nos permitan vislumbrar sus aportaciones específicas en la construcción de canales y espacios de encuentro. Unos canales que pretenden, o deberían hacerlo, la creación de unos gobiernos locales receptivos y atentos a las demandas ciudadanas en pos de una transparencia democratizadora en la relaciones gobierno-ciudadanía. La complejidad de nuestras sociedades y los cambios acaecidos en los últimos años exigen de unos gobiernos locales mucho más sensibles a los nuevos retos que se les presentan. No sólo ante el resto de administraciones e instituciones públicas sino también de cara a una ciudadanía que demanda una mayor transparencia en la gestión y en la creación de canales que le acerquen a los espacios de decisión política.

Los espacios de descentralización han jugado un papel, que con obstáculos y potencialidades, han articulado la participación ciudadana en un modelo que sigue vigente. Las nuevas leyes y reglamentos descentralizadores de nuestros Ayuntamientos, continúan realizando una apuesta importante por estos espacios participa-

¹ Entendemos por concepto de republicano a esa ciudadanía implicada en lo público y en la construcción del interés general en cooperación con los agentes sociales, políticos e institucionales que componen nuestra sociedad.

tivos, pero no podemos obviar la evolución y los procesos de adaptación que han vivido. Todo ello enmarcado en unas realidades en continuo cambio que han exigido al gobierno local una adecuación a estas nuevas situaciones, haciendo de los espacios de descentralización y participación ciudadana unos canales actualizados pero no carentes de importantes desafíos. El reto consiste en analizar cómo encajan y se adaptan a estos nuevos desafíos y la manera en que modifican sus pautas de actuación, para amoldarse a unas realidades participativas en las que las coordenadas descentralizadoras de hace treinta años encuentran dificultades para su desarrollo. La descentralización administrativa, la participación ciudadana y el territorio son interesantes ingredientes analíticos; veamos cómo interactúan para lograr la necesaria regeneración democrática de nuestros municipios.

2

UN MARCO TEÓRICO EN CONSTRUCCIÓN CONTINUA

2.1. PUNTO DE PARTIDA: LA DESAFECCIÓN CIUDADANA

El 15 de junio de 2008, a las 12:00 del mediodía, se celebró en Bilbao una manifestación organizada por la Coordinadora de Asociaciones Vecinales de la villa cuyo lema era *Porque los barrios también son de Bilbao. ¡Participación ciudadana ya!* Parece ser que algo se está moviendo en el tejido asociativo de la villa y que cada vez más se está reivindicando una mayor participación activa en la construcción del municipio. No únicamente para gestión directa de espacios sino también para poder incidir en todas aquellas cuestiones que sean de interés para los barrios. A la ciudadanía, y concretamente a las asociaciones vecinales, parece que no les resultan suficientes los canales de participación existentes puesto que los valoran como poco permeables a las demandas ciudadanas. Podríamos apuntar a un cierto resurgir del movimiento vecinal, y ciudadano en general, que si bien no es comparable al de la década de los setenta, sí parece que sufre de una sana revitalización. De manera que parece que vuelve a existir un creciente malestar y descontento, entre una parte de la población, hacia las formas de actuar de la clase política y de las instituciones. Se podría decir que la ciudadanía se siente desafeccionada.

La manifestación en Bilbao parece apuntar a que el *desasosiego o desafección democrática* afecta a la salud de las democracias occidentales y es ya una referencia común en cualquier análisis politológico de cierta envergadura (Arbos y Giner, Barber, Bobbio, Dahl, Held, Linz, Manin, Mouffe, Navarro, Pasquino, Sartori, Vallsespín, etc.). Parece existir un lugar común en el que existen señales de descontento hacia las instituciones de la democracia representativa. El término «desafección política» puede definirse como el sentimiento subjetivo de ineficacia, cinismo y falta de confianza en el proceso político, políticos e instituciones democráticas que generan distanciamiento y alineación pero sin cuestionar la legitimidad del régimen político (Di Palma, 1970: 30; Torcal, 2001: 232) lo define más como un cierto alejamiento o desapego de los ciudadanos con respecto a su sistema político. Parece que el número de electores/as que manifiestan que los partidos tradicionales han dado la espalda a la defensa de sus intereses va en aumento. El caso es que, sea como fue-

re, parece existir un creciente cinismo respecto a la política y la clase política, influyendo de una manera negativa sobre la adhesión popular a los valores democráticos (Barceló y Pimentel, 2002, Dienel y Harms, 2000; Hernández, 2002). Tal y como establece Mouffe se observa claramente la actividad de una fuerte negativa en la mayoría de las sociedades liberal democráticas, una fuerza que contradice el triunfalismo que hemos presenciado desde el colapso del comunismo soviético (Mouffe, 2003). Nunca antes la democracia había conocido una extensión tan importante en el mundo y sin embargo las críticas a su funcionamiento son cada vez más incisivas.

2.2. LA DEMOCRACIA: NOCIONES TEÓRICAS DE SU FUNCIONAMIENTO

2.2.1. La democracia como concepto orientativo

En las sociedades occidentales tenemos muy asentado el concepto de democracia y lo que intentamos afirmar cuando hacemos referencia a él. En principio parece distinguirse sin mayores problemas las diferencias entre un sistema democrático del que no lo es, pero lo cierto es que el concepto de democracia ha experimentado importantes cambios desde su génesis allá por la Grecia clásica. Veamos de qué estamos hablando.

Bobbio define la democracia como «forma de gobierno caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y qué procedimientos se han de emplear» (Bobbio, 1985: 21).

«La palabra “democracia” indica cuál es el sentido y la esencia de lo que pretendemos y esperamos de los ordenamientos democráticos. Decimos democracia para aludir, a grandes rasgos, a una sociedad libre, no oprimida por un poder político discrecional e incontrolable, ni dominada por una oligarquía cerrada y restringida, en la cual los gobernantes “respondan” a los gobernados. Hay democracia cuando existe una sociedad abierta en la que la relación entre gobernantes y gobernados es entendida en el sentido de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado, en la cual el gobierno existe para el pueblo y no viceversa» (Sartori, 2003: 43).

«La democracia es un método político, es decir, un cierto tipo de concierto institucional para llegar a las decisiones políticas (legislativas y administrativas) y por ello no puede constituir un fin en sí misma, independientemente a las decisiones que dé lugar en condiciones históricas dadas» (Schumpeter, 1968: 311-312).

«La esencia de la democracia es el poder de los pueblos para conformar gobiernos y hacer que sus representantes accedan a la voluntad y a las demandas populares. La democracia incluye debate y discusión, pero éstos no bastan si no son concluyentes y siguen siendo poco efectivos en la determinación de políticas. El resultado de estas discusiones deben ser decisiones populares y demandas populares; y dado que en una democracia el pueblo es el soberano, no el gobierno, ni el parlamento, toca entonces al gobierno aceptar e instrumentar la voluntad popular» (Arblaster, 1992: 143).

2.2.2. Fundamentos de la democracia representativa

Observamos, por tanto, unas definiciones clásicas de lo que se considera que es la democracia, es decir, un sistema en el que no se ejerce el despotismo y en el que la ciudadanía tiene una cierta capacidad de control hacia la clase gobernante. Una idea en la que la defensa de los valores públicos del Estado y del propio gobierno son a la vez los valores públicos de la ciudadanía. Pero lo cierto es que la democracia representativa no siempre es todo lo transparente que debiera. Existe la capacidad de control, es cierto, pero al fin y al cabo se encuentra dentro de los límites que el propio sistema establece y que en ocasiones son difíciles de traspasar. El propio Sartori reconoce que «la democracia representativa es una democracia indirecta en la que el *demos* no se autogobierna sino que elige representantes que lo gobiernan. La democracia representativa comprende, necesariamente, la democracia electoral, pero la supera con el agregado de elementos propios» (Sartori, 2003: 110). En definitiva, la representación no es una forma de limitar la autoridad sino de darle origen, solidez y permanencia.

Las concepciones de Bobbio transcurren por los mismos derroteros; la democracia electoral de la que habla Sartori está relacionada con la defensa del principio de pluralismo en el que se garantiza, por medio de la democracia, una pluralidad de grupos políticos que compiten libremente por el poder. A su vez, el electorado ha de tener las capacidades suficientes para saber elegir entre las opciones más acertadas y, por último, se debe garantizar que las minorías electorales puedan convertirse en mayorías en igualdad de condiciones que el resto de contrincantes, gracias a unas elecciones libres y plurales (Bobbio, 1987). Fishkin establece sus propios criterios o condiciones en los que se tiene que desarrollar un sistema democrático: igualdad política, la no tiranía y la deliberación. Su justificación se basa en que si no existe igualdad política no todos los votos cuentan por igual; se garantiza que los intereses opuestos a los del régimen no sean destruidos sistemáticamente y por último, sin deliberación las elecciones carecen de sentido pues no existe confrontación democrática de proyectos políticos (Fishkin, 1995).

Autores como Arbós y Giner apuntan a que la legitimidad del sistema de democracia representativa se basa en el sufragio universal y en la representatividad del poder legislativo, entendidos como los vértices que apuntalan los fundamentos del sistema representativo de democracia (Arbós y Giner, 1993). Así, la configuración del régimen delegativo a través de las elecciones tiene como principal objetivo habilitar y legitimar el poder, no reducir la distancia entre el cuerpo de representantes y el electorado. El objetivo del sistema no es fomentar las capacidades de autogobierno de la sociedad sino establecer los mecanismos e instrumentos necesarios para dotar de legitimidad las decisiones que se toman en otras esferas ajenas a la ciudadanía (Hernández, 2002). Las elecciones no están concebidas para controlar la acción del poder ejecutivo sino para renovar la legitimidad del poder legislativo y configurar gobiernos estables. Dos objetivos en los que la ciudadanía puede asistir como actor pasivo y poco involucrado.

2.2.3. El concepto pasivo de ciudadanía en la democracia representativa

De manera que el sistema de democracia representativa se articula sobre la base de concepciones delegativas del poder, en el que el concepto de ciudadanía está claramente delimitado. Es cierto que en el modelo democrático vigente a la ciudadanía se le reconocen derechos pero se encuentra sujeta a obligaciones públicas que en ocasiones, están muy relacionadas, en exclusiva, con el mantenimiento del orden público y el acatamiento de las leyes. Así, el margen de la ciudadanía para poder incidir en la acción gubernamental se reduce al sistema representativo electoral y las diferentes formas de participación ciudadana establecidas (manifestaciones, recogida de firmas, ILP, afiliación a un partido, sindicato o asociación, realizar manifiestos públicos, etc). Ahora bien, la ciudadanía, en calidad de contribuyente, está en el derecho de exigir las oportunas responsabilidades políticas de cara al correcto funcionamiento de la acción pública e influir en la toma de decisiones en aquellas materias que le afectan directamente. De ahí la existencia de mecanismos como las alegaciones (Sancho, 1999). Alegaciones que en momentos muy puntuales son aceptadas por los órganos de gobierno aduciendo motivos de idoneidad o falta de presupuesto.

Nos encontramos ante una realidad en lo que respecta a la ciudadanía un tanto vertical ya que «el concepto de ciudadano está directamente conectado con una teoría del consenso compuesto por dos variables: el Estado y la esfera pública. El ciudadano es una persona situada en la esfera pública y la ciudadanía es una posición alcanzada con el consentimiento y el respaldo del Estado. Es decir, sin esfera pública y sin Estado [...] la noción de ciudadanía sería simplemente inexistente. El ciudadano es, pues, la percepción estatal de la persona. Desde este prisma, “ciudadanía” describe principalmente una relación vertical entre una persona con las instituciones estatales» (Zapata-Barrero, 2001: 7).

«La ciudadanía es, pues, la identidad que debe manifestar la persona cuando se relaciona con las instituciones estatales, y es la única que las instituciones estatales reconocen como legalmente válidas para relacionarse con las personas. Por esta razón, siempre que se hable de ciudadanía deberá uno situarse en la confluencia de la relación entre la persona y el Estado» (Zapata-Barrero, 2001: 48).

Estas nociones del concepto provocan una relación desigual y muy favorecedora para el Estado, pues perpetúa la situación de colectivos que carecen de derechos para relacionarse con el poder estatal, puesto que el poder público es el único capacitado para decidir quién obtiene la categoría de ciudadano. De manera que el poder estatal decide con quién se relaciona y en qué condiciones, supeditando a que reconozca a un individuo su ciudadanía e incrementando la distancia entre la clase gobernante y la gobernada. De hecho, Manin (1998) no tiene muy claro que se haya reducido esa distancia o que el control que ejerce el electorado hacia su cuerpo de representantes sea mayor. Partiendo de las concepciones de la democracia representativa no podemos concebir a la ciudadanía como un sujeto proactivo capacitado para tomar decisiones en aquellas cuestiones políticas que le afectan. El sistema

está confeccionado para que esa distancia entre la clase gobernante y la gobernada exista; los principios sobre los que se asienta el funcionamiento de la democracia representativa en ningún momento pretenden alterar esa correlación de fuerzas. De hecho, la delimitación es muy clara: la ciudadanía delega en sus representantes la capacidad para tomar decisiones y ejercer el control sobre la autoridad gubernamental. Una delegación sometida a renovación a través de procesos electorales.

Así, la desazón de Manin es entendible si atendemos a los principios sobre los que se asienta el sistema de democracia representativa, entre los que se pueden destacar la periodicidad de las elecciones. De manera que los dos grandes objetivos de los procesos electorales son la renovación de la legitimidad democrática de las siglas políticas que ejercen el gobierno, y la constitución de un ejecutivo estable. Por lo tanto, lo que está más extendido es que los mandatos «representativos» tengan una duración máxima de cuatro años para garantizar estos objetivos citados.

El sufragio universal es otra de sus características principales. La idea motor es que las personas consideradas legalmente adultas tienen derecho a ejercitar libremente sus opciones y a elegir a sus representantes. Sin embargo, no es menos cierto que en nuestra sociedad, la población procedente de otros países se ha visto incrementada de una manera notable. Reduciéndose la «universalidad» a la que hacemos referencia puesto que el sufragio universal afecta a una parte del universo, es decir, a aquellas personas que tienen la condición de ciudadanas, dejando de lado varios miles de personas inmigrantes. De hecho, parece que se podría hablar de diferentes tipos y modelos de inclusión ciudadana al respecto.

En un primer nivel tendríamos a la ciudadanía en general que tendría una escasa implicación electoral en donde más que votar a programas de gobierno se votan aspectos puntuales o concretos de los mismos, que los propios partidos políticos se encargan de transmitir de una manera constante. Ello dificulta que la ciudadanía obtenga una visión global de los programas de gobierno, y guiándose más por lo que lee o ve en los medios de comunicación en vez de a través de un contacto directo con la formación política. En un segundo nivel de inclusión, tendríamos a la población joven, mujeres, tercera edad, población infantil-juvenil cuya características principales es la dificultad para desarrollar canales de acceso a los procesos electorales y que suelen ser sectores con una participación electoral menos constante (la juventud sobre todo).

En los últimos años se ha notado una mayor sensibilidad en los programas electorales hacia estos sectores pero, en ocasiones, los espacios de inclusión en las elecciones es muy limitado. No olvidemos que los niveles de abstención entre la población joven son elevados y que la población femenina suele tener menor presencia en los procesos electorales; en algunos casos producto de una indiferencia total hacia la política, pero en otras debido al escaso reconocimiento de los canales electorales. Y por último, el tercer nivel de inclusión lo tendríamos con la población inmigrante, un colectivo que en muchas ocasiones no tiene reconocido su derecho al voto, en tanto no son considerados como ciudadanos/as, lo que les imposibilita acceder a los procesos electorales y trasladar su voz.

Otro rasgo importante en ese papel pasivo que le otorga la democracia representativa a la ciudadanía, es el peso específico de los partidos políticos. El actual sistema delegativo no encontraría razón de ser sin la existencia de las agrupaciones políticas, con una importancia estratégica fundamental de los partidos considerados tradicionales (conservadores, socialdemócratas, nacionalistas y/o regionalistas). Es cierto que dentro del sistema, los llamados «partidos tradicionales» no son los que únicamente tienen representación, pues en las elecciones municipales es donde más se manifiestan opciones formadas por agrupaciones de electores. La ciudadanía tiene espacios e instrumentos para incidir en política sin embargo parece que no son suficientes y que no encuentran una expansión destacable entre el conjunto de la población. Lo que parece claro es que todas estas condicionantes (papel pasivo del concepto de ciudadanía, el proceso electoral como algo puntual y el peso de los partidos políticos en el sistema) inciden en la aparente crisis de la democracia. Podemos encontrar algunas causas: falta de credibilidad de los partidos políticos, desconfianza hacia el sistema, escasa transparencia en el funcionamiento de los gobiernos, falta de rendición de cuentas de éstos a la ciudadanía, etc.

Ello se traduce en un bajo interés en ejercer ese derecho a participar en las elecciones periódicas. (Pindado, 2004). La existencia de esferas de poder que no controla la ciudadanía va en aumento sobre todo desde la aparición de un conjunto de organismos políticos y económicos de carácter internacional, donde se toman decisiones en las que la ciudadanía no tiene acceso. En los propios Estados nacionales existen multitud de espacios que no tienen ningún tipo de control ciudadano, tal es el caso del sistema judicial, Ejército, monarquías, etc. De hecho, de los tres poderes básicos del Estado, el judicial es el más criticado con diferencia; la confianza ciudadana en la justicia se encuentra bajo mínimos y la frase más extendida es que el sistema no funciona. La ciudadanía tiene la sensación de que no existe ningún tipo de canal de acceso y control para evitar que los derechos de la población sean correctamente representados y defendidos. La percepción que abunda es que la población se siente desamparada ante un poder judicial que no defiende sus derechos frente a los atropellos legales.

Una realidad que en la medida de lo posible se intenta compensar con los grupos de interés ciudadano (ecologistas, feministas, pacifistas, movimientos anti-globalización) que intentan compensar este desequilibrio (Arbós y Giner, 1993; Hernández, 2002). Lo cierto es que los canales de acceso a los espacios decisorios no suelen estar en igualdad de condiciones y aunque los sectores sociales pueden, en ocasiones, equilibrar el desigual reparto de poder, su capacidad para transmitir su discurso es muy inferior a la de determinados grupos sociales, políticos y económicos.

2.2.4. El voto como instrumento de (des)vertebración política

Por lo tanto, el fundamento principal que legitima el sistema de democracia representativa, es la existencia del voto como uno de sus pilares fundamentales.

«La idea de que el consentimiento legitima el gobierno y el sistema estatal en general ha sido básica para los demócratas liberales de los siglos XIX y XX. Dichos demócratas han identificado la urna electoral como el mecanismo mediante el cual el ciudadano individual expresa sus preferencias políticas y el conjunto de la ciudadanía autoriza periódicamente al gobierno para que promulgue leyes y regule la vida económica y social» (Held, 1996: 378).

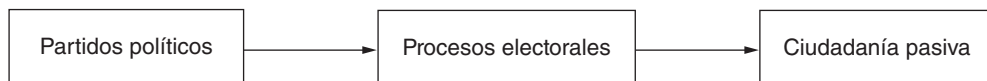
Sin embargo, lo cierto es que el acto puntual de votar representa sólo eso: un hecho aislado y puntual que no puede otorgar legitimidad plena y absoluta a todas las decisiones del poder político. El voto es fundamentalmente la apropiación de la legitimidad por parte de la clase política para poder ejercer el gobierno en base a un programa político. Pero lo cierto es que la mayoría del electorado desconoce el programa partidista en su conjunto y lo máximo que vota son dos o tres puntos que considera esenciales pero sin tener referencias más allá de lo que el partido transmite a través de los medios de comunicación.

Es cierto que el voto puede ser un instrumento válido para desalojar del poder a gobiernos corruptos y poco eficaces pero sólo es posible ejercer esa fiscalización por parte de la ciudadanía cada cuatro años lo que demora mucho la permanencia en el poder de gobiernos poco fiables. Dejando al electorado sin instrumentos para que por la vía de las urnas desaloje al gobierno corrupto, siendo la moción de censura o la actuación de los justicia las únicas opciones viables. Además, el voto no tiene en consideración que deja al margen a importantes sectores de la población que consideran que votar cada cuatro años no tiene efectividad y que al final la clase política va a hacer lo que estime oportuno. En casos puntuales, el hecho de votar puede aumentar la segmentación y la polarización social enfrentando proyectos políticos y generando crispación. A veces los procesos electorales suelen ser la solución de los problemas pero en otras ocasiones son los generadores de los mismos.

2.2.5. A modo de síntesis

Realizando una recapitulación de los conceptos y principios fundamentales sobre los que se asienta la democracia representativa destacaríamos:

Gráfico 1: Síntesis de ideas respecto a los fundamentos de la democracia representativa



Fuente: Elaboración propia.

Hemos destacado que la piedra angular del sistema de democracia representativa son los partidos políticos, los cuales acceden al poder y rinden cuentas a la ciudadanía de su gestión a través de los mecanismos constituidos para ello. Las agru-

paciones políticas vertebran y ocupan el espacio fundamental del sistema pues sin partidos sería imposible delegar la representación de los intereses ciudadanos. El sistema de democracia representativa está constituido de tal manera que si no existe delegación en un representante, la ciudadanía se muestra con serias dificultades para intentar trasladar su discurso. El partido político realiza la labor de canal de encuentro y de representación de esos intereses entre el Estado y la ciudadanía pero lo cierto es que muestra evidentes limitaciones para ello y de hecho, así lo percibe la ciudadanía. Una ciudadanía que considera que las agrupaciones políticas compiten entre sí para ocupar el poder y defender sus propios intereses, a pesar de que dicen defender el interés general. Sea cierta o no esta percepción lo cierto es que no sería sensato que los partidos políticos fuesen los únicos interlocutores entre la esfera del Estado y la ciudadanía teniendo en cuenta que ésta los deslegitima abiertamente para ello.

Esa función vertebradora de los partidos políticos intenta estar en consonancia con la representación del pluralismo ideológico del electorado, a través de los procesos electorales (ver gráfico 1). Convirtiéndose en los instrumentos que otorgan legitimidad a los partidos políticos para ejercer las labores de gobierno, y facilitan la renovación de los cargos gubernamentales. También se entiende como una especie de mercado político en el que los partidos realizan sus ofertas de buen gobierno, y a la ciudadanía le toca reflexionar y escoger entre la opción que considere más acertada para defender el interés general. Se constituye así, una suerte de relación entre el electorado y las formaciones políticas y en donde se deliberan las posibles mejoras. Sin embargo, el carácter puntual de las elecciones las convierte en un acto excepcional de refrendo o rechazo del partido o partidos que ejercen el gobierno pero no tiene en cuenta las cuestiones que a la ciudadanía de a pie le pueden interesar: se hablan de grandes problemas pero no de la política cotidiana. A través de los procesos electorales son los partidos los que ocupan el centro de atención y no la ciudadanía, que se limita a ser un agente pasivo que asiste a los posibles debates entre los partidos políticos sin capacidad para intervenir.

De hecho, el acto de votar más que una actividad colectiva es algo puntual en la que cada sujeto ejerce su derecho pero sin existir una deliberación real de lo que se plantea en las campañas electorales. Se entiende que las elecciones sirven para castigar o premiar a la clase gobernante por hechos pasados pero que en el proceso previo no han existido mecanismos de participación para influir en el proceso de toma de decisiones; de manera que los procesos electorales suponen juzgar la política de hechos consumados. Todo ello provoca que a la ciudadanía se le confiera un papel pasivo en donde su única función es votar a sus representantes, acatar las normas y leyes que emanan del Estado y cumplir con sus obligaciones cívicas. El sistema de democracia representativa no está diseñado para que la ciudadanía sea activa y se interese por la defensa del interés general, sino que éste es defendido por los partidos políticos. Así, a la ciudadanía se le deja espacio abierto para que se dedique a la maximización de su propio beneficio y la búsqueda de su bienestar, delegando en sus representantes las artes del buen gobierno.

2.3. CRISIS Y DESAFECCIÓN EN LOS SISTEMAS REPRESENTATIVOS

2.3.1. La desafección ciudadana: ¿de qué estamos hablando?

Enmarcadas determinadas coordenadas sobre los fundamentos en los que asienta la democracia representativa pasamos a uno de los conceptos centrales: la desafección ciudadana. Diferentes ámbitos académicos y políticos apuntan desde hace unos años a una crisis del actual sistema de democracia representativa y de los fundamentos sobre los que se asienta (Norris, 1999; Pharr y Putnam, 2000). No es menos cierto que la democracia representativa del siglo XXI se encuentra en una cierta crisis que afecta al monopolio de la representación ante las incapacidades por recoger la creciente complejidad y la rápida transformación de nuestras sociedades (Navarro, 1999; Novaro, 2000; Prats, 2005). Bobbio reconoce que la creciente emancipación de las sociedades del Estado ha provocado un aumento de sus demandas hacia el sector público lo que está provocando un escaso rendimiento del sistema democrático, generando desasosiego entre la ciudadanía (Bobbio, 1985) Esta situación es un tanto paradójica; pues si bien los niveles de adhesión a la democracia como sistema político son altos, las críticas a las que es sometida son muy duras (Sotelo, 1996). Las razones que se aducen son variadas pero parece ser que hemos *blindado* nuestros sistemas democráticos de tal manera que los procesos electorales no son espacios de deliberación y discusión sobre temáticas de interés ciudadano, sino que se han convertido en esferas de debate sobre quién debe ocupar el poder (Martínez, 1990; Subirats, 1996). Más aún si tenemos en cuenta que los sujetos principales que canalizan las necesidades ciudadanas son los partidos políticos, llevando a que la distancia entre las personas que gobiernan y las que son gobernadas se acrecienta, haciendo de la política una ámbito profesional (Navarro, 1999).

Estas apreciaciones de desafección no sólo son destacadas desde el ámbito académico; las propias instituciones son conscientes de ello, entre ellas las europeas. Así, en la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 6 de diciembre de 2001, este consejo identifica tres problemas principales:

- a) Un declive del interés del público y un sentimiento de hastío con respecto a la política. El Comité Director para la Democracia local traduce ese hastío en bajos niveles de participación electoral.
- b) La dificultad de implicar más al público mediante las formas directas o populares de consulta y participación.
- c) Las debilidades de las instituciones de la democracia representativa local, que hacen del sistema menos eficaz, transparente y responsable.

También es cierto que determinados autores relativizan, o cuando menos muestran un cierto escepticismo, con las explicaciones académicas al desencanto. Pasquino (2000) lo interpreta más como el rechazo y el abandono a una particular forma de expresión política entendida más de una forma coyuntural, y no como un abandono y rechazo de la democracia, lo cual no deja de ser cierto. Por un lado, se ha apreciado la consolidación de los regímenes democráticos de aquellos países que

se han mantenido como tales, y por otro, se ha visto que desde la caída del muro de Berlín se ha producido una expansión de la democracia como forma de gobierno. Ante esta situación desde algunos sectores ciudadanos se plantea la posibilidad de poder ir más allá de la calidad y de los requerimientos de una democracia, por así decirlo, «negativa», atenta sólo a la delegación. Como contraposición se plantea como alternativa la democracia «positiva», caracterizada por una mayor exigencia hacia su ciudadanía.

En palabras de Pasquino (2000: 81): «Puesto que no existen alternativas políticamente más atractivas que la democracia, es posible afirmar que los regímenes democráticos han vencido en todos los frentes. Ahora afrontan conscientemente el desafío que ellos se han planteado: extender la calidad».

Por su lado, Kaase y Newton, (1995); Klingemann y Fuchs, (1995); y Norris, (1999b) consideran que no es razonable hablar de crisis de la democracia representativa sino más bien de crisis participativa. De hecho, refutan o matizan las percepciones de autores como Putnam (1995a, 1995b, 2000), que argumentan que en el mundo occidental estamos asistiendo a un debilitamiento de los instrumentos tradicionales de producción de capital social, que redundan, a su vez, en una reducción de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Pero no sólo eso, sino que estamos asistiendo a un cambio generacional tanto en las pautas como en los niveles de participación, apoyando su argumentación en la reducida participación de la juventud con respecto a las generaciones anteriores. Las palabras de Putnam han sido rebatidas desde distintos ámbitos académicos (De Hart y Dekker, 1999; Ladd, 1996; Norris, 1999b y 2002; Norris, 1999b y 2002; Selle y Stromsnes, 2001; Schudson, 1996; Wutnow, 2002), considerando que no sólo el sector poblacional joven no participa menos sino que lo hace en mayor grado que generaciones precedentes.

En el caso español parece que los datos apuntan a que la participación de la ciudadanía no sólo no decrece sino que va en aumento: se muestra cada vez más implicada psicológicamente con la política (discusión, interés, lectura de periódicos); su participación a través de formas de acción convencionales se mantiene en niveles estables o sólo ligeramente decrecientes; su participación electoral no está declinando de manera generalizada (sobre todo en el caso de las elecciones generales con niveles de participación que no han bajado del 68%); las formas de acción de protesta son más frecuentes y el asociacionismo está creciendo paulatinamente (Morales, 2006: 63).

Independientemente de las oportunas matizaciones, lo cierto es que la desafección no es una situación exclusiva de los países occidentales sino extensible a otras partes del globo. Entre enero y marzo de 2000 en América Latina se realizaron encuestas por Latinobarómetro, y los datos muestran que el 60% de las personas entrevistadas muestran un apoyo sin fisuras a la democracia. Sin embargo sólo el 37% aprueba la manera en que se desempeñan sus instituciones (*Clarín*, 20 de mayo de 2000). Parece evidente que la democracia como término y sistema político goza de un buen reconocimiento, y resulta costoso encontrar personas que muestren preferencias por sistemas políticos dictatoriales. Ahora bien, cuando a la ciudadanía se

le pregunta sobre la satisfacción que tiene sobre el funcionamiento del sistema democrático como tal, es cuando surge la desaprobación y la desafección. Es cierto que el término «democracia» aglutina a una mayoría que está a favor del término pero esa mayoría baja notoriamente cuando la pregunta se vuelve más concreta y hace referencia al funcionamiento cotidiano del sistema. (Nun, 2002; Prats, 2005).

En el caso de España (2002) casi el 90% de los españoles consideraban que la democracia era preferible a cualquier otra forma de gobierno pero aparecen matices en el grado de satisfacción con su funcionamiento. Aproximadamente el 65% de la población española se mostraba satisfecha con el funcionamiento democrático del país, pero estos niveles no se han mantenido constantes: entre 1978 y 1989 la satisfacción con la democracia fue en aumento; a partir de esa fecha y hasta 1995 descendió acuciadamente, fecha en la que volvió a recuperarse llegando al año 2000 su nivel máximo del 70% (Bonet, Martín y Montero, 2006: 127). Parece que la situación económica y la percepción de confianza hacia la clase política y las instituciones van unidas; a peor situación económica más negativa será la valoración de la ciudadanía de la clase política (algo perfectamente comprobable con la actual crisis económica en la que la valoración ciudadana de la clase política está en continuo descenso).

Además, la población española muestra una escasa confianza en la posibilidad de que puedan influir sobre las instituciones políticas y en los asuntos importantes del país, puesto que no se siente representada ni arropada por las instituciones democráticas (Subirats, 1995). Entre 1980 y 2002 ha aumentado 15 puntos el número de personas que opina que la ineficacia de la política es importante; a fecha de 2002 algo más del 70% de los españoles cree que la clase política no se preocupa de lo que opina la ciudadanía (Bonet, Martín y Montero, 2006: 114). Una pérdida de confianza que se manifiesta de una manera más acentuada en el caso de la población joven; en la mayoría de los casos la juventud considera que su interés por la política es casi nulo y la opinión sobre su actividad es negativa (Ibarra, Gomá y Martí, 2002: 23).

El común denominador de estos datos es que gran parte de la ciudadanía considera que la acción de gobierno cada vez se encuentra más alejada de sus necesidades y preocupaciones porque valoran que la democracia ha ido progresivamente perdiendo fuelle. La mayoría de la población consultada considera que los cargos públicos condicionan los intereses ciudadanos a la disciplina de sus respectivas organizaciones partidistas, producto del modelo de sistema electoral y del peso de los aparatos o direcciones de los partidos. La ciudadanía se ha convertido en una masa de consumidores de un artículo de marketing político y sustitutivo del debate ideológico (López Camps y Leal Fernández, 2002). Desconfianza, indiferencia, irritación o aburrimiento son los sentimientos más extendidos entre la población hacia la política. Y un porcentaje minoritario la relaciona con el interés, demostrando que la profesión de la política es muy mal valorada.

El resultado más evidente de esta pérdida de confianza en el gobierno encuentra sus máximas manifestaciones en el desapego hacia la política y los políticos que

manifiesta la ciudadanía o la progresiva minusvaloración de la política democrática como elemento útil para resolver el encuentro de intereses (OCDE, 2000: 23).

En una realidad de continuos cambios sociales, es bastante evidente que los partidos políticos no han sabido responder a los nuevos retos y esa falta de respuesta refuerza la crisis de representación que están sufriendo (Barceló y Pimentel, 2002). Además, la incapacidad de los partidos para controlar la agenda y el poder progresivo de los medios de comunicación de masas ha favorecido que el discurso político se haya fragmentado, la dinámica política cotidiana sufra de un personalización excesiva y que la actividad política se haya traducido en la escenificación de lo escandaloso y en una supuesta ausencia de moral pública en la clase política (Ibarra, Gomá y Martí, 2002). Pero no sólo los partidos, pues algunos espacios de poder político tradicionales (parlamento, poder judicial, gobierno) están sufriendo un desgaste que redundará aún más en el deterioro de la imagen del sistema. Las nuevas realidades demuestran que los sistemas clásicos de representación se encuentran en una situación compleja debido a la falta de implicación en el sistema de amplios sectores de la población (juventud, población femenina, inmigrantes, colectivos de excluidos sociales); la aparición de nuevas maneras de organización y movilización socio-política a través de ONGs y nuevos movimientos sociales y por último la, a veces, merecida mala fama de los partidos políticos (Tezanos, 2002).

2.3.2. Crisis de gobernabilidad y globalización

Parece que los cambios que se están produciendo en el seno de las sociedades tienen relación con la *crisis de gobernabilidad* que resulta de la globalización, y también 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. En la actualidad, los Estados-nación están sufriendo un proceso de dislocación de sus espacios tradicionales de poder, que afectan tanto a los procesos de integración supraestatal como a procesos de devolución y de reforzamiento de los poderes subestatales y locales (Cerrillo, 2005; Centelles, 2006; Subirats, 1999: 35).

La crisis de gobernabilidad retroalimenta la crisis de la democracia y el desenlace es una mayor frustración ciudadana unida a la percepción del progresivo distanciamiento del poder político. Las justificaciones a estas transformaciones del Estado deberíamos apoyarlas en la llamada globalización y en la natural evolución de las sociedades occidentales que han desembocado en una mayor complejidad. Una evolución basada en unas nuevas coordenadas mundiales como son la internacionalización de la economía, una mayor demanda del sector privado de participar en las decisiones públicas, el cambio ideológico hacia el mercado, el relativo fracaso de las políticas estatales, la complejidad inherente a los nuevos asuntos de políticas (*Policy issues*) y del propio cambio social o la generalización de los modos de «nueva gestión pública». La consecuencia fundamental de todo lo expuesto es la aparición

de nuevos esquemas para articular las decisiones del siglo XXI (Cerrillo, 2005; Navarro, 2002; Peters y Pierre, 2005). «En este escenario de complejidad, se afirma que ningún actor, sea éste público o privado, tiene en la actualidad ni el conocimiento ni la información suficientes para dar respuesta a los problemas de nuestras sociedades complejas» (Centelles, 2006; Kooiman, 2000).

2.3.3. La participación electoral en caída libre

La consecuencia fundamental de esta desafección, es la caída de los niveles de participación electoral, quizás no tan acentuados en España pero sí en otros países de Europa, con unos porcentajes que en algunas convocatorias electorales rondan el 30%. En países como Bélgica, Holanda, Dinamarca, Gran Bretaña, Polonia² o Suiza³ la desafección electoral es la nota dominante provocando que la mayoría aplastante del electorado muestre una absoluta indiferencia cuando no una hostilidad hacia los procesos electorales que se genera en sus países. Esa indiferencia se traduce en una deslegitimación del sistema de democracia representativa que ataca uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta: el voto como mecanismo para buscar la legitimación de los gobernantes. Si los niveles de abstención electoral son excesivamente elevados puede producir una deslegitimación del sistema que a larga puede favorecer la aparición de fenómenos distorsionadores del sistema democrático.

Los datos no sólo apuntan a que las tasas de participación electoral y de afiliación a partidos políticos y sindicatos son bajas a nivel de los países europeos, sino que también muestran que en la sociedad estadounidense hay cambios significativos. Como primer dato destacar que entre 1960 y 1996 la tasa de participación electoral en los comicios presidenciales ha descendido en torno al 25% pasando del 62,8% al 48,9%, con una reducción similar para las elecciones estatales y locales. Las explicaciones son variadas: una menor capacidad de movilización de los partidos, una desconfianza hacia las instituciones gubernamentales, una identificación política más reducida, pérdida de los lazos sociales de unión o el cambio generacional (Putnam, 2002).

En abril de 1966, con la guerra de Vietnam en pleno apogeo y disturbios raciales en Cleveland, Chicago y Atlanta, el 66% de la población estadounidense rechazaba la opinión de que la gente que dirige el país no se preocupa realmente por lo que nos ocurre. En diciembre de 1997, en medio del período de paz y prosperidad más largo en más dos generaciones, el 57% de la población estadounidense refrendaba ese punto de vista. Las opiniones escépticas actuales podrán ser o no más exactas

² En las últimas elecciones legislativas la participación llegó al 53% del electorado (en las elecciones de 2005 llegó al 40,5%), la más alta registrada desde la llegada de la democracia.

³ En el caso suizo, en la elecciones legislativas celebradas el 21 de octubre de 2007 la participación electoral fue del 47,69% la más alta desde 1983 (ABC, 22-10-07).

que las ideas ingenuas y optimistas de comienzos de los sesenta, pero socavan la confianza necesaria para motivar y sostener la participación en la vida política (Putnam, 2002: 56).

El tejido asociativo de los EEUU se ha caracterizado por su riqueza y por aglutinar un alto grado de implicación ciudadana en los asuntos de la comunidad, sin embargo estamos corroborando un retroceso de los componentes participativos. Un dato: en los últimos lustros del siglo XX se ha reducido la colaboración tanto en comités locales como en distintos tipos de asociaciones. Y por último la cantidad de personas «que han asistido a alguna reunión pública para tratar asuntos municipales o escolares se ha reducido en un 40%» (Putnam, 2002).

Continuando con estos análisis, Barber, el Comité director para la democracia local (2002)⁴ y el propio Giddens consideran que la reducción de la participación electoral es un hecho.

«Los niveles de participación electoral en la mayoría de los países industrializados ha ido decreciendo. En las elecciones estatales, regionales y locales el descenso ha sido de un 70% en los últimos 30 años en el ámbito de los países de la OCDE, por lo que es palpable que nos hallamos ante un problema estructural. Los niveles de participación son menores en los segmentos más jóvenes de la población. Además de esto, el nivel de confianza en los políticos ha bajado enormemente, sólo un 7% confía en sus representantes y sólo los periodistas (3%) se hallan por debajo de este porcentaje». (Giddens, www.lse.ac.uk (Página Web de London School of Economics)).

«El 18% de los votantes británicos confía en los sistemas e instituciones políticas» (Mori, 2003).

«Solamente el 30% de los votantes británicos dijeron que estaban satisfechos con la democracia británica en 2001, bajando desde el 45% de 1995» (Paxton y Dixon, 2004).

«Y un 60% dicen que el sistema de gobierno de Gran Bretaña podría mejorar mucho o en una gran proporción» (Curtice y Seyd, 2003).

Con tasas por debajo del 15% en elecciones locales y una reducción alarmante de la implicación ciudadana en el entramado asociativo y del compromiso social y político en general, observamos que algo está cambiando en el comportamiento del electorado europeo. Las fuertes segmentaciones sociales, provocan que «los jóvenes americanos voten menos que los viejos, los americanos de color menos que los blancos y los americanos pobres menos que aquellos a los que les va mejor (Tezanos, 2002) (Crouch, 2004). El abstencionismo electoral ha experimentado un incremento importante en los países europeos, sobre todo desde los años ochenta. Destacando también el caso de EEUU en donde sólo vota un cuarto del electorado

⁴ Varios Estados mencionan tendencias negativas en lo que respecta a la participación democrática. Se trata, principalmente de un nivel de asistencia a las urnas que está bajando o que permanece bajo de manera permanente (con incluso en ciertos casos, un porcentaje inferior al 50%); se trata también de una cierta dificultad para las partes para encontrar miembros activos y candidatos.

potencial de las ciudades; Suiza y Gran Bretaña⁵ son casos también de una muy baja concurrencia electoral. (Hoffmann-Martinot, 2002).

2.3.4. Causas principales de la desafección ciudadana

Las razones de esta desafección y de la consiguiente caída en los niveles de participación electoral, las podemos encontrar en aquello que Subirats define como un exceso de ritualismo del sistema democrático. La rigidez y ritualismo de los canales de representación no facilitan la participación real de la ciudadanía no asociada en la vida política y sobre todo en aquellas decisiones que les afectan en su vida cotidiana. En los sistemas representativos actuales, aproximadamente cada cuatro años se celebran elecciones; sin embargo en el tiempo que media entre las legislaturas los mecanismos para la rendición de cuentas del cuerpo de representantes son muy reducidos.

«Esta falta de *accountability* acaba transformando las elecciones en una especie de cheque en blanco del que disponen las instituciones representativas para hacer y deshacer. Los ciudadanos se encuentran desarmados entre elección y elección, sólo les queda, como dice Hirschman (1970), el *exit* (cambiar de voto) cada x años, sin que puedan tampoco articular mecanismos para hacer valer su *voice* (en terminología de Hirschman, su capacidad de opinar) entre elecciones» (Subirats, 2001: 34).

Un déficit en la rendición de cuentas producto de un proceso de institucionalización de la acción colectiva y de la participación ciudadana, en gran medida articulada a través de organizaciones de masas como los partidos políticos y los sindicatos. Agentes, todos ellos, cuya base de funcionamiento es la delegación de responsabilidades y de la propia representación. El efecto es la separación entre lo que se puede definir como una razón de Estado y una razón de ciudadanía, considerando a ésta última como menor de edad, desresponsabilizada o incompetente para afrontar su participación en aquellas decisiones públicas que le afectan. Todo ello impulsa lo que se ha denominado el *cinismo democrático* caracterizado por una muestra de apoyo a la democracia como concepto, pero con una desconfianza hacia las artes de gobernar de las instituciones (Subirats, 1996).

Partimos, por tanto, de que la democracia representativa se ha basado en un proceso de construcción de la ciudadanía unido a la consolidación del Estado de derecho, mostrándose incapaz de incorporar a la ciudadanía en los asuntos públicos facilitando la creación de una ciudadanía pasiva y despreocupada de los temas colectivos. Durante cuarenta años, el Estado de Bienestar ha fomentado un paternalismo que definía cuáles eran las necesidades sociales y de la ciudadanía, facilitando que los derechos asistenciales, los servicios y prestaciones se hayan convertido, por su naturaleza y llamamiento a la pasividad, en un impedimento para el impulso de

⁵ En las elecciones locales británicas de 2002 la media de participación fue del 32,8%, siendo especialmente baja entre la población más joven 18-24 (11%) y los grupos de raza negra y minorías étnicas (24%). Informes encargados por la Comisión electoral (Russell y cols. 2002: Purdam y cols, 2002).

una ciudadanía social y activa. Pero tampoco ha facilitado una participación real en las decisiones y en la construcción de los objetivos colectivos. La escasa implicación ciudadana en la política y en los asuntos públicos facilita que la propia política sea una dimensión muy vulnerable frente a los procesos económicos y territoriales propios del actual contexto de una globalización (Alguacil, 2004).

Sin embargo, también existen otros factores internos que hacen referencia al funcionamiento del propio sistema y que no tienen una relación tan directa con factores exógenos. Para Bobbio la democracia ha incumplido buena parte de sus promesas a causa de unos obstáculos *imprevistos*, entre los que destacan la burocracia, el autoritarismo, o la oligarquización de los partidos políticos. Esa situación aparta la esfera de los que deciden de los que obedecen (Rodríguez, 2005: 37). Todo ello redundará en una división entre un grupo reducido de instituciones y espacios de poder en los que se toman las decisiones, y el grueso de la población que se ve excluida de esos espacios decisorios. La consecuencia es una profesionalización y elitización de la política donde la ciudadanía no encuentra canales suficientes ni reconocidos para trasladar sus demandas más allá de votar cada cuatro años.

Una crítica que también se recoge no sólo desde los ámbitos más académicos o profesionales, sino que también se produce en el seno de los llamados movimientos sociales.

«Muchos de los movimientos sociales existentes no están de acuerdo en cómo se toman las decisiones en el sistema político. Consideran que hay poca participación, demasiado elitismo y demasiado desprecio a la soberanía de todos y cada uno de los individuos que viven en la sociedad» (Ibarra, 2000: 19).

2.3.5. La desafección: responsabilidades múltiples

A pesar de que buena parte de responsabilidad de la situación de desafección que se vive la tienen los aparatos institucionales de la democracia representativa, lo cierto es que esas responsabilidades pueden ser extendidas a la propia ciudadanía. Podríamos afirmar que existe lo que Ibarra define como una crisis republicana. Desde esta perspectiva, lo que se constata es que la ciudadanía ha dejado de ser una ciudadanía consciente; *no existe virtud cívica*. La ciudadanía, o es un colectivo pasivo que se limita a consumir productos políticos, o si se mueve hacia el espacio público lo hace exclusivamente guiado por lograr la satisfacción de sus inmediatos intereses particulares (Ibarra, 2007: 43). No sería necesario hacer referencia a la cantidad de autores que hacen mención al creciente individualismo presente en la sociedad y la apatía generalizada que muestra la opinión pública hacia los procesos políticos de diversa índole. Uno de los indicadores de esta situación de desafección hacia lo público lo podemos encontrar en la implicación escasa de la ciudadanía en las asociaciones, ya sean vecinales, de consumidores, ecologistas o de diversa índole.

2.3.6. Radiografía del capital social

La escasa virtud cívica de la ciudadanía está influyendo en los niveles de capital social. El capital social entendido como el instrumento o herramienta que permite la articulación y conexión de la sociedad. Destacando que el pertenecer o co-pertenecer a las organizaciones sociales facilita la creación de una red social que facilita la articulación de la propia sociedad e impulsa la consolidación y creación de identidad y de valores en el seno de los grupos sociales. El capital social se constituye en un elemento fundamental que capacita la acción individual y colectiva de los sujetos que componen la sociedad, contribuyendo al acceso de bienes y servicios que de otra forma resultaría más difícil.

Es cierto que, en cifras generales, el número de asociaciones ha experimentado un importante incremento lo que nos podría llevar a la conclusión de que la ciudadanía se interesa más por la defensa de los intereses colectivos. Veamos los datos: poniendo a España como ejemplo, obtenemos que las cifras sobre evolución en el número de asociaciones inscritas en el Registro Nacional de Asociaciones de España revelan que éstas han pasado de ser cerca de 5000 a finales de la década de los años 70 a más de 14.000 a finales de los años 90, de las cuales un 12% tenían carácter nacional y más del 40% eran comarcales o locales (Tezanos, 2002: 65). De hecho, la participación de personas adultas también ha experimentado un incremento importante: de 1980 a 2002 se ha incrementado en 10 puntos pasando del 30 al 40% (Morales y Mota, 2006). Y continuando con el caso español, destacar que el 47% de las asociaciones consideran que su ámbito fundamental de relación y trabajo es el local, el 23% regional, un 13% a nivel nacional y el 17% restante internacional⁶ (Navarro y Juaristi, 2006: 231).

Estas cifras nos permite extraer como primera lectura que lo local y comarcal despierta un mayor interés entre la ciudadanía, lo que puede facilitar que el nivel de proximidad se convierta en una variable a tener en cuenta si queremos desarrollar procesos de participación ciudadana. Sin embargo, la duda la encontramos en el número «real» de personas que participan en esas asociaciones y colectivos, y por lo tanto pondría en cuestión la capacidad del capital social para impulsar lo local como vértice de interés ciudadano. Hablamos, por tanto, de la capacidad del capital social como instrumento que vertebrata la sociedad a través de un entramado entre las redes sociales y las instituciones. La encuesta sobre Tendencias sociales (GETS) muestra que el número de personas que declaran pertenecer a alguna asociación rondaba el 23% hacia mediados de la década de los 90 pero que había descendido hasta el 21,5% en el año 2001.

Analizando en la siguiente tabla el tipo de personas que participan en las asociaciones obtenemos que (ver tabla 1):

⁶ Según datos del Registro Nacional de Asociaciones, en 1996 el 12% eran de carácter nacional, el 26% regional, 5% comarcal y 37% local (Mota, 1999: 48).

Tabla 1. **Perfiles sociológicos de la implicación y la desimplicación asociativa**

Personas que en mayor grado pertenecen a alguna asociación (media 21,5%)	Personas que en mayor grado no pertenecen a ninguna asociación (media: 78,2%)
<ul style="list-style-type: none"> • Los hombres (82,4%). • Los que tienen entre 30 y 45 años (26,1%) y entre 46 y 60 (26,2%). • Los que tienen estudios medios (31,5%) o superiores (30,3%). • Los empleados de oficina y activos de clase media en general (28,3%). • Los que se autoconsideran como clase alta y media alta (28,3%) y como clase media y media baja (24,2%). • Los que residen en municipios de entre 10.000 y 50.000 habitantes (25,2%). • Los votantes de partidos nacionalistas y/ o regionalistas (37,8%) y de IU (27%). 	<ul style="list-style-type: none"> • Los católicos no practicantes (82,3%). • Las mujeres (80,4%). • Los menores de 30 años (84,5%). • Los que no tienen estudios, o solo primarios (81,5%). • Los parados (84,3%). • Los que se consideran clase obrera y trabajadora (83,4%). • Los abstencionistas (88,9%).

Fuente: GETS, Encuesta sobre Tendencias Sociales 2001.

Los datos generales sobre Tendencias Sociales nos permiten comprobar que desde 1995 la pertenencia declarada a los distintos tipos de asociaciones se ha mantenido en unos niveles similares. El único caso que se ha mantenido en parámetros ascendentes son las asociaciones de vecinos mientras que las asociaciones recreativas, las religiosas y, especialmente, las políticas, se mantienen en unos parámetros declinantes. Ante esta situación desde diferentes ámbitos, entre ellos la propia opinión pública, se estima que las organizaciones de consumidores, las organizaciones ecologistas y los movimientos feministas y pacifistas obtendrán una mayor influencia que la que poseen en la actualidad. La opinión mayoritaria de la ciudadanía parece apuntar a que tanto los sindicatos como los partidos políticos tendrán en un futuro una menor influencia (Tezanos, 2002).

Parece ser que, en el caso español, las asociaciones que más personas asociadas atraen (estas asociaciones aglutinan al 80% de las personas asociadas) son las deportivas, las de caridad o ayuda social, las culturales, las de madres y padres de alumnado, los sindicatos, las de jubilados o pensionistas y la de defensa de derechos humanos y de cooperación humanitaria (Morales y Mota, 2006).

Tomando como referencia estos análisis podríamos adelantar algunas de las previsiones que existen de cara a los próximos años sobre la influencia que tendrán en la política española diversos movimientos y organizaciones (ver tabla 2).

La lectura que se puede extraer de estos datos es que verán incrementada su influencia los movimientos de solidaridad, ecologistas, las organizaciones de consumidores y los movimientos étnicos. El rasgo a destacar es que estas previsiones son formuladas tanto por politólogos como por sociólogos con unos niveles de seguridad elevados. Por otro lado, se estima que mantendrán el mismo nivel de influencia

Tabla 2. **Previsiones de los expertos sobre la influencia que tendrán en la vida política española diversos movimientos en el año 2010**

	Politólogos/as			Sociólogos/as		
	Tendencia	Media	Seguridad	Tendencia	Media	Seguridad
• Los movimientos de solidaridad	Más que ahora	2,8	4	Más que ahora	2,9	4
• Los movimientos ecologistas	Más que ahora	2,7	4	Más que ahora	2,9	4
• Las organizaciones de consumidores	Más que ahora	2,7	4	Más que ahora	2,6	4
• Los movimientos étnicos	Más que ahora	2,6	3	Más que ahora	2,9	4
• Los movimientos feministas	Igual que ahora	2,4	4	Igual que ahora	2,1	3
• Las organizaciones pacifistas	Igual que ahora	2,4	3	Igual que ahora	2,2	3
• Los movimientos y asociaciones generacionales	Igual que ahora	2,2	3	Igual que ahora	2,5	3
• Las asociaciones de vecinos	Igual que ahora	1,8	3	Igual que ahora	1,5	3
• Los partidos políticos	Igual que ahora	1,7	3	Igual que ahora	1,6	3
• Los partidos nacionalistas	Igual que ahora	1,7	3	Igual que ahora	2,2	3
• Los sindicatos	Menos que ahora	1,5	3	Menos que ahora	1,5	3

Fuente: GETS, Estudio Delphi sobre Tendencias políticas, económicas y sociales 2001.

Tendencia: 1, menor, 2, igual, 3, mayor.

Seguridad: 1, ninguna, 2, poca, 3 bastante, 4, mucha.

los movimientos feministas (con cierta inflexión ascendente según los politólogos), las organizaciones pacifistas y las asociaciones de carácter generacional (con un cierto matiz ascendente según los sociólogos). Por el contrario, existe coincidencia al afirmar que los sindicatos tenderán a perder influencia, estimando los sociólogos que también la perderán las asociaciones de vecinos, mientras que los partidos políticos se mantendrán estables con oscilaciones a la baja (especialmente en opinión de los sociólogos) (Tezanos, 2002).

Con respecto a la realidad que nos encontramos en lo concerniente a la participación del sector juvenil es que, entre los menores de treinta años, sólo un 16,1% declara pertenecer a alguna asociación (en contraste con un 27,6% entre los que tienen entre treinta y cuarenta y cinco años). A su vez, los jóvenes asociados pertenecen en mayor grado que la media a organizaciones de escasa carga política: deportivas (34,3%), culturales (25,4%), y recreativas (10,4%). Otro dato a tener en cuenta

es la existencia de perfiles bastante específicos de pertenencia, muy relacionados con la edad: las asociaciones de madres y padres y los sindicatos entre las personas de edades intermedias, las asociaciones religiosas entre los mayores de sesenta años y las de vecinos y los partidos políticos entre los mayores de cuarenta y cinco años, en su conjunto (Tezanos, 2002: 75 y 76).

2.3.7. Retos de futuro

La aparición de esta nueva realidad contribuye a entender mejor las causas de la desafección ciudadana. Es innegable que la evolución y transformaciones de nuestras sociedades se desarrollan a una velocidad tan vertiginosa que apenas existe tiempo para proyectar y pensar el futuro. Nuestras sociedades se sumergen en una incertidumbre inquietante que exige de renovadas estrategias capaces de orientar la acción humana en el control de los procesos de cambio social. Estas nuevas realidades sociales suponen un sin fin de amenazas y de nuevas oportunidades que requieren de una adaptación permanente de las formas de organización y que también ponen en evidencia importantes desajustes en los períodos de transición.

Entre los principales desajustes destaca la diferencia entre la política «realmente existente» y sus estructuras (gubernamentales y asociativas) respecto de los emergentes desafíos y el nuevo concepto de ciudadanía que se viene trabajando. Todo ello ha provocado una creciente deslegitimación de las democracias representativas y de todos aquellos sujetos a las que van asociadas (sindicatos y partidos, fundamentalmente). El mayor ejemplo de todo lo mencionado es la pérdida de operatividad y legitimidad que el Estado-nación está sufriendo en el contexto de la globalización y de algunos impactos negativos que la misma está provocando sobre los espacios locales (Alguacil, 2004; Pineda, 2001; Prats, 2005; Villoria, 1996). En definitiva «lo que ha ocurrido en los últimos años, el gran cambio de época al que asistimos, está provocando un vaciamiento creciente de nuestra capacidad de influir en la acción de gobierno» (Subirats, 2007: 27).

Hay que añadir que nos encontramos ante una realidad más compleja en la que el aumento del campo de actuación de la política ha provocado una mayor dificultad para canalizar, a través de los instrumentos tradicionales, las temáticas diversas que surgen (Subirats, 1996). El aumento de temáticas facilita una mayor oportunidad y motivación para que la ciudadanía tome parte en un ámbito de toma de decisiones colectivas de importancia y relevancia creciente (Dienel y Harms, 2000; Hernández, 2002; Navarro, 1999; Prats, 2005; Sotelo, 1996). Sin embargo, esa ampliación temática tiene contrapartidas: la dificultad de seguir y estar medianamente informado de todos y cada uno de los debates políticos existentes, provocando una sensación de desconcierto pues la vida política ya no es reducible a esquemas ideológicos simples. La complejidad de temas lleva a que se creen contradicciones dentro de los ejes ideológicos de derecha e izquierda y que multitud de temas como pueden ser el uso de las nuevas tecnologías no sea fácil encasillarlo dentro de una modalidad de patrón ideológico u otro. ¿Acaso existen regulaciones al respecto de derechas o de

izquierdas? Lo indudable es que ante los acontecimientos que estamos viviendo la política nos afecta cada vez de una manera más pronunciada; abarca cada uno de los ámbitos de nuestra vida, pero al mismo tiempo se hace más y más compleja (más actores, más niveles de gobierno, menos esquemas estables) y por tanto difícil de comprender y seguir (Font; 2001; Subirats, 1996).

Aparecen nuevos retos y la ciudadanía exige más a los gobiernos no conformándose con cualquier tipo de política pública. La demanda principal pivota alrededor de la cercanía y la receptividad hacia las necesidades ciudadanas y que se presten los servicios con la misma, o mejor calidad, que empresas privadas. La ciudadanía desea influir en aquellas decisiones que le afectan y sobre todo las que hacen referencia a su vida cotidiana. Esta nueva situación se traduce en lo que algunos analistas han denominado crisis de legitimidad del sistema que provoca una progresiva pérdida de confianza de la ciudadanía sobre el papel que pueden desarrollar los gobiernos y sus administraciones públicas en el futuro (Bonet, Martín y Montero; 2006; López Camps y Leal Fernández, 2002). Quizá la respuesta a la desafección ciudadana debería ser más democracia pues ésta se refuerza y prospera en el momento en el que existen más oportunidades para que la ciudadanía no adscrita a los círculos institucionales o de poder pueda intervenir de una forma activa en el diseño de la agenda pública (y no sólo a través del voto, sino también de la deliberación y de la participación en organizaciones autónomas) (Crouch, 2004; Jáuregui, 2005; Subirats, 1995).

Parece claro que una parte de la ciudadanía plantea la necesidad de un aumento de la «calidad» de la democracia, entendido como una conquista propia de una ciudadanía cada vez más culta, más preparada y más exigente. En realidad, muchos de los focos de «apatía», de «pasividad» y de crisis de «capital social» que se detectan en nuestras sociedades son, en buena medida, fruto de una frustración ante las expectativas de una mayor capacidad de implicación cívica (Tezanos, 2002: 43). Además, es indudable que el sistema tradicional de *accountability* a través del voto muestra evidentes signos de agotamiento, en una sociedad en la que se demanda que la clase política debería rendir cuentas al margen de los procesos electorales.

2.3.8. A modo de síntesis

Como recapitulación; parece que las sociedades occidentales se ven afectadas por una desafección hacia la clase política aunque no sabemos muy bien si ese desasosiego afecta también a los principios sobre los que se asienta el sistema de democracia representativa. Sea como fuere lo cierto es que la ciudadanía no se siente conforme con la actitud de los decisores públicos. Una de las principales manifestaciones de ese desacuerdo con las pautas de funcionamiento del sistema, se manifiesta en una caída de la participación electoral; es cierto que resulta complicado asignar el grueso de la abstención a unas causas completamente definidas pero parece que algo está sucediendo cuando electorados que tradicionalmente han mantenido fielmente su cita con las urnas, ahora se estén desmarcando de su compromiso cívico.

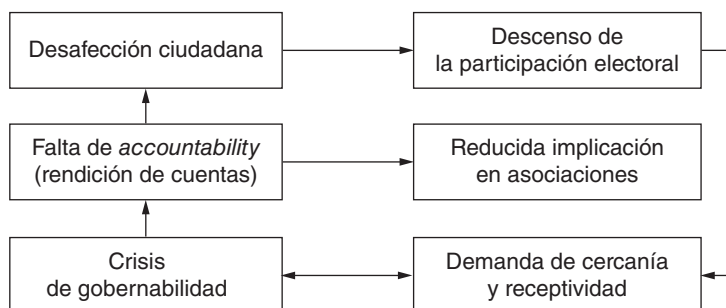
co con los procesos electorales. Parece que esa crítica hacia el funcionamiento de la democracia representativa tendría algún tipo de relación. De hecho, en buena medida los sistemas políticos funcionan en base a sensaciones y confianza, y lo cierto es que la sensación de la ciudadanía es que no se le presta mucha atención cuando demanda ante la clase política cuestiones que considera de interés.

El hecho es que nuestros poderes públicos muestran severas deficiencias en la rendición de cuentas claras ante nuevas realidades políticas, sociales y económicas producto de la globalización. Ante esos nuevos retos, los gobiernos empiezan a mostrar evidentes signos de ineficacia motivados por la creación de espacios donde la capacidad de penetración de los poderes públicos se ha visto mermada considerablemente. Hacemos referencia a la Unión Europea (UE) y a la multitud de instancias supranacionales que han hecho que el Estado pierda capacidad de respuesta, y todo ello ha influido en la falta de rendición de cuentas ahondando en la crisis de gobernabilidad. En la medida en que los gobiernos no son competentes para tomar determinadas decisiones, no tienen capacidad para mostrar a la ciudadanía la justificación de esas decisiones. Todo ello provoca que la sociedad se muestre más distante y desafeccionada hacia el poder público en la medida en que aprecia que éste no tiene capacidad de decisión real.

En esta situación de desafección no sólo existe la responsabilidad de la clase política sino que la propia ciudadanía es co-responsable. Lo es, en tanto en cuanto se ha producido una crisis de virtud cívica en la que no muestra interés por la implicación en la defensa del interés general. Situación manifiesta en la escasa presencia ciudadana en las asociaciones y colectivos sociales, es cierto que parece apuntarse a una cierta revitalización pero la realidad es que a la mayoría de la población, por la causas que sean, no le resulta atractivo estar en una asociación o en un colectivo social. Realidad que se ha visto favorecida y alimentada por la falta de rendición de cuentas del poder político. Así, en la medida en que la ciudadanía percibe que los poderes públicos no tienen capacidad de incidir realmente, se desapega en la defensa de lo público, menospreciando la militancia en partidos, asociaciones o colectivos ciudadanos puesto que eso no sirve para nada. Al final la percepción es que la clase política o no puede o no quiere rendir cuentas de lo que hace haciendo poco apetecible participar en lo público y facilitando un repliegue en la esfera del ámbito privado. Todo ello redundará en un estancamiento en el capital social y la capacidad de la sociedad para vertebrarse a través de una red social aglutinadora. Parece que por aquí vendrán los posibles retos de futuro.

Parece existir un acuerdo en afirmar que el sistema de democracia representativa no funciona todo lo bien que debiera, y que de hecho no está ni respondiendo ante la ciudadanía, ni abordando los retos de futuro que se le plantea. Sobre todo ante una crisis de gobernabilidad en la que el Estado, y los poderes públicos en general, están perdiendo el pulso y la capacidad de reacción. Es indudable que los nuevos retos de la globalización no se abordan por el Estado con la misma celeridad con la que la ciudadanía lo exige y todo ello provoca una separación entre lo que se demanda y las respuestas que se ofrecen, influyendo en el descenso de los niveles de

Gráfico 2: Síntesis de ideas respecto a la desafección ciudadana y sus consecuencias



Fuente: Elaboración propia.

participación electoral. La interpretación indirecta del descenso electoral es una ciudadanía que demanda frente a los poderes públicos mayor cercanía y receptividad. Así, el principal reto que se exige a las instituciones públicas es la conjunción de la cercanía y la receptividad para ofertar aquellos servicios públicos que respondan a las demandas sociales. Una cercanía y sensibilidad que no sólo se plantea como una declaración de principios sino que debe ser la manera en la que se deben hacer las cosas, a través de espacios y momentos en los que la ciudadanía pueda trasladar sus demandas y que sean tenidas en cuenta.

La ciudadanía entiende que los procesos de participación muestran sus deficiencias y que éstas se deberían subsanar con una mejora en la cercanía de los servicios, facilitando la creación de espacios y canales que contribuyan al fomento de instituciones públicas más receptivas. Hablamos de receptividad pero también de sustantividad, es decir, que no únicamente sirve con crear canales de escucha sino que también sería necesaria la construcción de espacios de deliberación colectiva en los que se aborden las demandas y retos que plantea la ciudadanía. Unos espacios de deliberación que no sólo afectan a la ciudadanía sino que son de obligado cumplimiento para las instituciones públicas, en una realidad en la que los poderes públicos no tienen capacidad para abordar los retos del futuro de manera solitaria. Así, la crisis de gobernabilidad contribuye a que la ciudadanía potencie y demande cercanía y receptividad, como respuesta a la propia crisis de gobernabilidad.

2.4. INSTITUCIONES EN RED Y GOBERNANZA: POSIBLES ALTERNATIVAS

2.4.1. Introducción

Ante los retos de la globalización y de las demandas ciudadanas parece que los gobiernos está apuntando a nuevas formas de reglarse y actuar: las instituciones en red y la gobernanza. Este contexto de puesta en entredicho del principio de autori-

dad institucional provoca la aparición de lo que se denomina como «instituciones en red». La opción que se le presentan a los poderes públicos para dar soluciones concretas a las demandas ciudadanas planteadas es la interdependencia. Esta nueva situación supone que los poderes públicos no están capacitados para desarrollar sus políticas públicas en solitario puesto que dependen de los demás niveles de gobierno, lo que nos lleva al «Gobierno multinivel». Un gobierno que desarrolla su actividad de una forma continua y sin el sometimiento a ningún concepto de jerarquía. La conclusión final es que ningún poder público desarrollará mejor sus políticas públicas en función de las competencias formales sino de la capacidad de sumar proyectos en el ámbito territorial en el que actúa (Cerrillo, 2005; Nabaskues, 2003; Innerarity, 2006). Un nuevo esquema de funcionamiento en el que se muestra una mayor sensibilidad a la inclusión de los discursos de todos aquellos sectores que tienen algo que decir en una política pública, independientemente de si son agentes sociales, económicos o instituciones. Es el intento por construir unas relaciones de cooperación y concertación con el resto de instituciones y la propia sociedad civil, en una suerte de red de actores.

Esta percepción iría en consonancia con los principios de la gobernanza: deben de estar en el proceso todos los que debieran estar, asumiendo el rol que les compete; cada uno de los actores deben tener las capacidades necesarias para tomar las decisiones que les competen y se pueden y deben tomar decisiones (Centelles, 2006). Así, la gobernanza se encargaría de garantizar la gobernabilidad democrática del espacio urbano posibilitando la implicación del mayor número posible de actores en las políticas estratégicas a través de mecanismos transparentes aceptados por los sujetos participantes, y efectivos (Centelles, 2006; Cerrillo, 2005). La idea es que tanto la gobernabilidad como la gobernanza se producen en un espacio común en donde las articulaciones entre el Estado y la sociedad les orientan hacia un proyecto político (estratégico, integral y colectivo) compartido por ambas partes en el marco de legitimidad democrática (Veneziano, 2005). Ahora bien, no es menos cierto que los actores públicos tienen un status privilegiado o estratégico en el seno de esa red puesto que disponen de los medios necesarios para modificar el proceso de toma de decisiones, obligando al cumplimiento de determinados preceptos o imponiendo resoluciones cuando la red no llega a ningún acuerdo (Cerrillo, 2005).

Sea como fuere, lo cierto es que la situación se ha transformado totalmente, pasando de una idea de Gobierno en la que el Estado era el incuestionable centro del poder político, lo que le facultaba para ostentar el monopolio en la definición de lo que era el interés colectivo, a un nuevo espacio en el que las decisiones son el resultado de la interacción y de las dependencias reciprocas existentes entre las instituciones políticas y la sociedad. De manera que el concepto que suele emplearse para esta nueva realidad es el de gobernanza, gobernación o gobierno en red (Ibarra, Gomá y Martí, 2002). Así, se pone en contraposición a lo que se denomina como el gobierno tradicional basado en la relación jerárquica entre las personas que ejercen el gobierno y aquellos que lo soportan, apoyándose en la facultad normativa del Estado y en su capacidad para hacerla efectiva (Kooiman, 2004; Navarro, 2002).

2.4.2. La era de la gobernanza

Como consecuencia de los cambios referidos, parece estar produciéndose una transición desde unas pautas tradicionales de ejercicio del poder político basado en la relación de «un solo sentido» entre los que gobiernan y los que son gobernados, hacia un modelo de «doble sentido» en el que se toman en consideración tanto los intereses, percepciones y oportunidades de los que gobiernan como de los que son gobernados (Kooiman, 1993). Aparece así la gobernanza, entendida como un proceso de coordinación de actores, grupos sociales e instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre (Arenilla, 2005: 71). La gobernanza son los nuevos intentos para poner en marcha un nuevo estilo de gobierno, aquel que pone más énfasis en la cooperación entre el gobierno y otros actores que en el ejercicio del control jerárquico consustancial al ejercicio de la autoridad (Iglesias, García Segador y Mañanes, 2005: 174; Innerarity, 2006; Koiman, 2004; Mayntz, 1998; Olias de Lima, 2008). Se trata de posibilitar que la gobernanza y la propia democracia se complementen mutuamente a través de unas relaciones de cooperación en las que los poderes públicos interaccionan con la sociedad. Una complementariedad en la que los principios democráticos deben guiar la marcha de la gobernanza y ésta a su vez ha de impulsar y desarrollar los valores democráticos de nuestras sociedades (Cerrillo, 2005). Así, la gobernanza democrática se fundamenta en tres valores fundamentales de la propia democracia: responsabilidad para lograr el interés público, sensibilidad hacia las preferencias públicas e incremento de la deliberación política, el civismo y la confianza (O'Toole, 2005: 249).

Es, por tanto, una nueva forma de gobierno que surge en la sociedad-red y que supone un estilo relacional distinto así como, unas pautas de actuación que tienen como objetivo fundamental la satisfacción de las demandas sociales más heterogéneas y complejas. La consecuencia fundamental del nuevo concepto de «gobernación» es que en las actuales sociedades occidentales, el Estado ya no posee la «única interlocución legitimada» en los procesos de toma de decisión o en el diseño de las políticas públicas (Centelles, 2006; Nabaskues, 2003). Aparece lo que se ha dado en llamar gobernanza, entendida como «la estructura de relaciones entre los diferentes actores a través de la cual se toman las decisiones sobre la cosa pública» (Centelles, 2006: 36).

Partiendo de estos análisis, obtenemos que la gobernanza tiene como conceptos prioritarios la prevención frente a las nuevas realidades, la eficiencia y la profundización de la democracia, a través de la interacción y la cooperación entre los diversos agentes tanto estatales como privados. Esta labor interactiva persigue la puesta en marcha de procesos proactivos en la toma de decisiones públicas. El cambio de paradigma fundamental se basa en que la alianza siempre gana y ningún agente queda fuera de juego, de tal modo que todos los agentes cooperantes tienen su parte de influencia en el proceso y en los resultados del mismo (Alguacil, 2004; Bar Cendón, 2001; Brito, 2002; Mayntz, 2005).

En esta línea la Comisión Europea tiene claro los objetivos que se pretenden lograr: la gobernanza hace referencia a la manera en que las cosas podrían y deberían

hacerse puesto que el objetivo último es abrir el proceso de decisión para dotarlo de unos mayores niveles de integración y responsabilidad, conectando de una forma más directa con la ciudadanía europea, logrando unas políticas más efectivas. Y para ello define los cinco conceptos que deberían guiar a la gobernanza: a) apertura entendida como una mayor transparencia y comunicación con la ciudadanía; b) participación de la ciudadanía en todos los niveles del proceso de políticas públicas, desde su diagnóstico hasta su aplicación; c) responsabilidad de cada uno de los niveles de gobierno de la UE (*accountability*); d) eficacia en el sentido de una mayor racionalidad en el proceso de implementación de política de la unión y e) coherencia en un contexto de realidades complejas en donde es necesario un liderazgo de la unión que lo garantice (Bar Cendón, 2001; Cerrillo, 2005; Prats Catalá, 2005).

En consonancia con las ideas de la Comisión Europea, Villoria destaca que las redes de gobernanza se caracterizan por: a) no existir un centro jerárquico con capacidad de decidir procesos o resultados de forma monopolística; b) la interdependencia entre todos los actores; c) una cierta institucionalización (Villoria, 2005: 60).

2.4.3. Gobernanza y Nueva Gestión Pública

En definitiva, el principio fundamental de la gobernanza es una nueva manera de gobernar, un nuevo tipo de estructuras y procesos para llevar a cabo la acción política en unas sociedades occidentales donde los límites del Estado, tanto frente a la sociedad como en relación al escenario internacional, se han visto modificados de una manera sustancial. Algunos autores hablan incluso de la desaparición de esos límites que obedece al cambio de los roles del gobierno (Kooiman, 2005). Haciendo un poco de memoria podríamos afirmar que la gobernanza como concepto aparece a finales de los años noventa frente al modelo de Nueva Gestión Pública propuesto en los ochenta. La Nueva Gestión Pública (corriente neoempresarial) introducía como elemento novedoso que, por medio de la aplicación de las ideas de la moderna gestión empresarial, se pueden solventar las disfunciones del sistema administrativo, es decir, a través de la eficacia, la eficiencia, la orientación al cliente, la calidad, etc. (Prats, 2005).

La diferencia con respecto a la gobernanza, es que ésta no impulsa una reforma que facilite una optimización técnica del sistema de gestión, sino que la alternativa pasa por novedosas formas de gobierno en red, en contraposición a la jerarquía tradicional propia de la administración pública. Así, junto con los objetivos del logro de la eficiencia y la eficacia, se pretende impulsar el fortalecimiento de la cohesión social y política, la participación, la cooperación y el compromiso ciudadano con la defensa del interés general. La gobernanza la entenderíamos como el ejercicio omnicompreensivo de la acción de gobierno, entendida como la gestión del complejo de instituciones, mecanismos, procesos y relaciones a través de los cuales los grupos y ciudadanos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, y resuelven sus diferencias. También se entiende por la realización y desarrollo de los principios de participación, transparencia, responsabilidad, imperio de la ley, respe-

to de los derechos fundamentales, eficacia, equidad, consenso y visión estratégica (Bar Cendón, 2001: 7-8).

Para ilustrar las diferencias entre el *magnament* y la gobernanza (ver tabla 3), Innerarity (2006) recoge el siguiente esquema de Werner Jann (2001):

Tabla 3. **Del *magnament*⁷ a la gobernanza**

Del <i>magnament</i>	A la gobernanza
<ul style="list-style-type: none"> • Transferencia de responsabilidades. • Adjudicación de prestaciones. • Privatización. • Contratos (corto plazo). • Dinero y competencia como incentivos. • Relaciones de intercambio económico. • Optimización vertical. • Orientación al cliente. 	<ul style="list-style-type: none"> — Reparto de responsabilidades. — Activación de prestaciones. — Autorresponsabilidad. — Cooperación (largo plazo). — Integración de instrumentos de gobierno (mercado, comunidad, jerarquía). — Diálogo social y democrático. — Integración horizontal. — Compromiso ciudadano.

Fuente: Jann, 2001

2.4.4. **Hablamos de diversas gobernanzas**

Lo específico de la idea de gobernanza es la colaboración entre el Estado y la sociedad civil en orden a la regulación de los asuntos colectivos con criterios de interés público. Ahora bien, que desde los diferentes ámbitos académicos pueda existir un cierto punto de vista común sobre la idea de gobernanza, eso no significa que todos los conceptos de gobernanza sean los mismos. Así, Hirst (2000) se refiere a cinco empleos del concepto de gobernanza: a) en el campo del desarrollo económico, b) en el área de las instituciones y regímenes internacionales, c) como gobernanza de corporaciones, d) referido a la expansión de la nueva gestión pública y e) referido a las nuevas prácticas de coordinar actividades a través de redes, partenariados, y foros deliberativos. Por su parte, Rhodes (2000) afirma que para la Administración Pública existen siete definiciones diferentes de gobernanza según el terreno en el que nos movamos: a) gobernanza corporativa, b) nueva gestión pública, c) *good governance*, entendida sobre los siguientes principios básicos: la participación, el imperio de la ley, la transparencia, de respuesta, consenso-orientación, la equidad y la inclusión, la eficacia, la eficiencia y la rendición de cuentas. El resultado es que la corrupción se minimiza, se toman en cuenta las opiniones de las minorías y las voces de los más vulnerables de la sociedad son tomadas en cuenta, en el proceso de toma de decisiones. d) interdependencia internacional, e) sistemas socio-ciber-

⁷ Se puede entender el concepto como el conjunto de técnicas y maneras de proceder de la administración pública en la que se prima una visión más eficiente en la prestación de servicios a la ciudadanía pero adoptando un esquema de cliente/empresa un tanto vertical y bajo criterios estrictamente económicos.

néticos, f) economía política y g) redes. Sin embargo el funcionamiento de la buena gobernanza se encuentra en lo que desde el Libro Blanco de Gobernanza Europea se establece; así se establecen cinco principios: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Definiendo que el conjunto de estos principios es de vital importancia para la generación de una gobernanza democrática⁸.

Los cambios que se han operado sobre el Estado como consecuencia de la aparición del concepto de gobernanza, han provocado que la centralidad que se le concede al «actor estatal» en el análisis de la conformación de decisiones se haya visto modificada (Prats, 2005). Los fenómenos socio-políticos y su gobierno deben situarse en el contexto de la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las sociedades modernas (Koiman, 2004: 174).

Peters (2000) diferencia entre las nociones «tradicional» y «moderna» del concepto de gobernanza. La perspectiva «tradicional» se refiere a cómo el actor estatal tiene capacidad para ejercer sobre el resto de agencias de gobierno, la sociedad y la economía una determinada influencia. Este concepto analítico centra su argumento en determinar hasta qué punto los poderes estatales tienen la suficiente capacidad de dirigir el interés colectivo así como su definición. Por otro lado, el llamado enfoque «moderno» de gobernanza tiene a su vez dos versiones; existe la denominada versión negativa caracterizada por una sociedad civil con capacidad para resistir las posibles imposiciones y regulaciones de los poderes públicos. En el otro extremo, la versión positiva considera que en la sociedad civil organizada tenemos los recursos suficientes para poder diseñar e implementar eficazmente las políticas y esos recursos no se deberían rechazar. La existencia de esos recursos facilita que el conjunto de redes, comunidades u otros agentes que se encuentran presentes o se ven afectados por las distintas políticas públicas, se encuentran en disposición de poder contribuir a dar forma a esas políticas públicas o bien asistir al gobierno en su implementación. Algunas aportaciones académicas consideran que la fuerza e incluso la dominación de la sociedad constituyen una ventaja para el gobierno, pues permite al sistema llegar a decisiones mejores, en el sentido de más eficaces, eficientes y justas (Navarro, 2002).

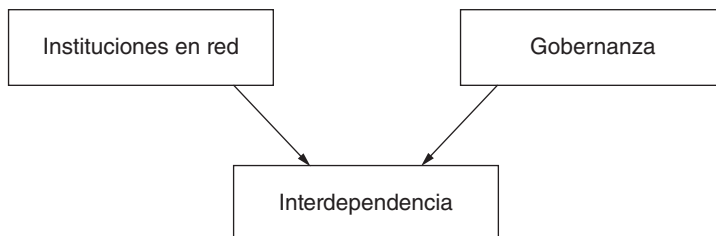
En definitiva, la gobernanza implica a cada vez más actores públicos y privados en la formulación e implementación de las políticas públicas con impactos evidentes en el marco de la participación y representación política: los sistemas diseñados para hacer que las instituciones públicas rindan cuentas ante la ciudadanía (*accountability*) adolecen de falta de eficacia real, lo que se corresponde con un déficit en la respuesta o relación ciudadana con esas mismas instituciones (*responsiveness*). En este contexto, reintegrar el valor representativo, político, el *demos* de nuestras instituciones de gobierno, es casi una obligación. E incorporar nuevos consensos y formas decisorias, un sesgo participativo que complemente y profundice las actuales democracias representativas, es un medio racional.

⁸ Comisión de las Comunidades Europeas (2001). Un libro blanco, Bruselas, 25 de julio.

2.4.5. A modo de síntesis

La construcción de lo que se ha venido a llamar de un gobierno en red o gobierno multinivel ha facilitado la cooperación y la concertación entre los agentes gubernamentales. Parece que se ha entendido que los actuales retos de las sociedades se deben solucionar con más cooperación y que el resultado de las instituciones en red y de la gobernanza es la interdependencia. Un concepto que facilita la creación de campos de entendimiento entre la esfera pública y privada, entendida ésta última como la ciudadanía pero también los agentes económicos. El papel central del Estado ha perdido vigencia (ver gráfico 3) y se le exige que interactúe no sólo con el resto de poderes estatales sino que lo haga también con los agentes sociales y económicos en una suerte de entente cordial en la que cada agente mantiene su rol pero producto de la interdependencia se asumen los retos con una visión más integral. De hecho, en Euskadi existe una cierta tradición de cooperación que se manifiesta en el área metropolitana de Bilbao. El Ayuntamiento de Bilbao ejerce de cabeza tractora de toda la revitalización de la zona pero lo cierto es que la cooperación con otras instituciones y poderes públicos ha dado unos frutos muy enriquecedores, además de contar en ciertas ocasiones con la presencia de los agentes sociales y ciudadanos.

Gráfico 3: Síntesis de ideas respecto al gobierno en red y la gobernanza



Fuente: Elaboración propia.

3

EL MODELO TRADICIONAL DE ADMINISTRACIÓN A DEBATE

3.1. INTRODUCCIÓN

Los cambios políticos (desafección, globalización, gobernanza, gobierno multinivel...) que afectan a nuestros sistemas democráticos influyen en la administración pública. Junto a la crisis de la democracia representativa nos encontramos con un cuestionamiento claro y contundente del modelo de administración pública que afecta a su estructura, a sus pautas de actuación y de funcionamiento. El modelo administrativo weberiano, propio de la segunda mitad del siglo XX, sufre importantes críticas desde amplios sectores académicos, políticos y administrativos. Tradicionalmente, la legitimación del sistema político democrático ha procedido de las actuaciones de la administración pública, pero las propias administraciones sufren cambios importantes que afectan directamente a su legitimidad institucional y por rendimientos (Bañón y Carrillo, 1997). La adecuación de los regímenes democráticos ante los nuevos retos del siglo XXI, y un cambio en el paradigma de la administración pública, tendente a una mayor confluencia con las ideas de regeneración democrática, serán los dos grandes desafíos a futuro.

Existen argumentos comunes que explican los nuevos retos a los que se tienen que enfrentar las administraciones públicas: las sociedades se están volviendo más diversas y plurales producto de los cambios que está imprimiendo el fenómeno de la globalización, provocando que la gobernabilidad se vea afectada en aspectos como la complejidad y fragmentación. Una complejidad que supone hacer de la toma de decisiones algo más complejo ante la necesidad de buscar acuerdos y crear puntos de encuentro y consenso (Jordana, 1995; López Camps y Leal Fernández, 2002; Villoria, 1997). Sucede que, a medida que nos convertimos en una sociedad dominada por trabajadores del conocimiento, también nos dividimos en subculturas, cada una con sus propios valores y su propio estilo de vida, cada una con distintos intereses. Hemos pasado de ser una sociedad de masas con una clase media amplia y prácticamente homogénea, a constituir una sociedad mosaico con gran diversidad cultural, incluso dentro de la propia clase media. Hemos llegado a esperar productos hechos a nuestro estilo de vida y nuestros gustos.

3.2. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE ADMINISTRACIÓN WEBERIANO

Tradicionalmente, el proceso de elaboración de las políticas públicas se ha entendido como un proceso lineal en donde la causa-efecto o la acción-reacción era el *modus operandi*. Parece ser que durante bastante tiempo funcionaron los condicionantes que garantizaron el buen funcionamiento de este esquema de administración profesional y objetiva.

Los profesores Brugué y Gomá (1998) señalan esos condicionantes:

- a) Tanto el monopolio de gran parte de los servicios públicos como una importante cantidad de recursos para prestarlos han contribuido a que el Estado sea un ente autosuficiente.
- b) La universalidad y uniformidad en la oferta de servicios se garantiza por una definición previa de las necesidades ciudadanas. Unas necesidades que son definidas por los cargos políticos elegidos a través de procesos electorales y que les dotan de legitimidad democrática.
- c) Otro rasgo distinto es la Estabilidad. El entorno que influencia la gestión pública es estable, permanece constante y pocos sucesos imprevistos lo alteran.
- d) Y por último el profesionalismo y objetividad de las administraciones públicas. Cada una de las estructuras administrativas están divididas por una división funcional basada en criterios de grupos de expertos y profesionales.

Es cierto que durante décadas este enfoque ha funcionado razonablemente bien pero en la actualidad se muestra obsoleto para hacer frente a los problemas de nuestras sociedades occidentales, en un contexto en el que se obtienen nuevos logros, alcanzados por la incorporación de las nuevas tecnologías en los sectores productivos y en la vida cotidiana. De manera que la legitimación de las administraciones frente a la ciudadanía es a través de la prestación de servicios a la ciudadanía y no de cualquier manera, pues las administraciones ya no pueden operar únicamente en coordenadas de administración del bien común sino de incluir a la ciudadanía en la definición de los servicios que presta (López Camps y Gadea Carrera, 1995).

«El conformismo organizativo, el crecimiento desmesurado de la pirámide organizativa y la escasa participación o presencia de los ciudadanos en las esferas gestoras de los ayuntamientos, contribuyeron a crear una estructuras municipales totalmente impropias, por lo tanto inadecuadas, para atender y, en muchos casos, comprender los nuevos parámetros que hoy deben presidir la gestión municipal» (López Camps y Gadea Carrera, 1995: 30).

El modelo clásico de administración pública pivota sobre una importante cadena de control jerárquico que garantiza que las organizaciones y los empleados públicos se ajustan a las normas procedimentales. Esta concepción, conocida como el *policy making*, ha entendido las políticas públicas como un proceso lineal compuesto por tres etapas: el diagnóstico del problema, la toma de decisión y la implementación de la política pública. Este proceso se realiza por y desde la administración pública sin contar con la participación de agentes ajenos al entramado administrativo (Brugué,

1995; Kliksberg, 1989). Estas concepciones racionalistas y legalistas se sustentan en tres formulaciones que les otorgan contenido y justificación.

- Los gobiernos son los únicos sujetos capaces de diagnosticar los problemas sociales, analizar las diferentes alternativas y tomar la decisión más racional en función de la búsqueda del bien común. El argumento: la administración pública dispone de todos los recursos necesarios para llevar a cabo la implementación de una política pública.
- Otro pilar sería la concepción esencialmente delegativa sobre la que se asienta la democracia representativa. La ciudadanía, y concretamente, el electorado, es el sujeto político que tiene la capacidad de renovar la legitimidad de sus gobernantes por medio de un proceso electoral que se da cada cierto tiempo. Después, la ciudadanía no tiene necesidad de intervenir puesto que está educada para que su máximo cometido sea la elección de representantes políticos capaces de tomar decisiones racionales y defensores del bien común.
- Así, el área política cuenta con decisores públicos con capacidad para velar por el interés general y de tomar decisiones que se encargan de su salvaguarda. De manera que la administración se convierte en un sujeto pasivo subordinado a una voluntad política investida por la legitimidad democrática y por el buen hacer. Esta concepción dota a los gobiernos de unas características muy concretas: a) los gobiernos, sean del nivel que sean, tienen la capacidad suficiente para diagnosticar los problemas existentes y aplicar las medidas necesarias para resolverlos; b) la elección de esas medidas y de sus posibles alternativas se explica por la naturaleza racional de la selección de las mismas; c) la implementación de esas medidas se logra por medio de los recursos legales-racionales que están a su disposición y d) el gobierno posee un conocimiento preciso y fidedigno de los actores que intervienen o que pueden intervenir en el proceso.

Este modelo de gobierno se caracteriza por disponer de una información perfecta, clara y certera de lo que acontece a su alrededor. Sin embargo existen limitaciones ya que el gobierno no es capaz de obtener una información perfecta sobre las causas de un problema, las alternativas que existen para solucionarlo y los recursos necesarios para implementarlas. Por otro lado, existen obstáculos que todos los seres humanos tenemos y más los gobiernos: la imposibilidad de tener en nuestras manos el conocimiento absoluto de los temas. El propio decisor público toma sus decisiones en un marco de confusión y de intereses contrapuestos en las que agentes que actúan en el territorio poseen visiones e intereses diferentes y contrapuestos en algunos casos. Unido a esto, el decisor público, en ocasiones, toma decisiones sin tener en cuenta todas las alternativas posibles y sin valorar las consecuencias no deseadas de sus actuaciones. Además, la interdependencia de problemas y de actores cuestiona el modelo clásico de políticas públicas unidireccionales y segmentadas. Según Mayntz (2001), el objeto de la acción de gobierno no son categorías aisladas de personas u organizaciones sino subsistemas sociales complejos, compuestos por múltiples actores y caracterizados por elementos diversos. Una descripción bastante

acertada si partimos de la realidad en la que se encuentran las administraciones públicas de nuestros días.

Los obstáculos del decisor/a público también tienen relación con la influencia que ejercen las áreas administrativas para obtener su «porción» de presupuesto público. Estas injerencias no deseadas pueden no ser tenidas en cuenta por la persona que toma las decisiones pero deberá hacer frente a ellas en un período corto de tiempo. Si a todo esto le unimos los procesos electorales en los que se debe «rendir cuentas» ante la ciudadanía, nos encontramos con una situación en la que el diagnóstico de los problemas, la elección de las posibles alternativas, la toma de decisiones y la implementación de las mismas no se hallan en la mejor de las perspectivas.

3.3. CUESTIONAMIENTO DEL MODELO DE ADMINISTRACIÓN WEBERIANO: NUEVOS PROBLEMAS, VIEJOS ENFOQUES

Es indudable que las administraciones públicas, y en especial las locales, han sufrido importantes cambios que han afectado a su funcionamiento y a sus relaciones con la ciudadanía. Brugué (1996) considera que las administraciones públicas no son un ejemplo de utilización de claros parámetros de racionalidad ya que están situadas en complejos juegos de poder que condicionan sus pautas de actuación y que, de hecho, interfieren en su proceso de toma de decisiones. Estos nuevos tiempos exigen unas administraciones reestructuradas en sus pautas de actuación y una apertura hacia nuevos retos: la participación ciudadana y la descentralización de procesos.

Por tanto, el modelo de administración clásico donde se produce una separación entre la esfera política decisora y una administración ejecutora deja a las claras su menor capacidad para abordar los retos y complejidades de nuestros días. El proceso de burocratización al que se vieron abocadas las administraciones públicas obedecía a criterios de racionalidad administrativa en la que se desechaba todo aquello que no entrase en esos parámetros (Brugué, 1996; Kliksberg, 1989; Requejo, 1990). Además, las administraciones públicas se han cuidado muy mucho de mantener a la ciudadanía alejada de los centros decisionales reservando esas parcelas de poder para el personal técnico y político (Arenilla, 2003).

Con la globalización y todo lo que ello supone, el sector público ve reducida su capacidad para atender los retos que le exige una sociedad compleja y plural y que cuestiona los principios políticos sustentadores del Estado y que en su esencia no se habían modificado desde el siglo XIX (Nabaskues, 2003; Prats, 2005; Villoria, 1997). Estos nuevos retos llevan a una dinámica diferente con un acercamiento entre la administración y las redes de actores sociales que ha supuesto un cambio en el paradigma tradicional. De manera que la mejora de la administración no sólo se ha de lograr a través de la legitimidad por rendimientos sino que pasa por relacionar a la ciudadanía y a la clase política de una manera totalmente diferente (Arenilla, 2003). Y el tema no es de importancia menor, pues la estabilidad de cualquier siste-

ma democrático depende del buen funcionamiento de la administración pública y de que sea capaz de proporcionar políticas públicas eficaces con las demandas ciudadanas (Carrillo, 1996).

3.4. CAMBIO DE PARADIGMA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La razón de este cambio es que las administraciones ya no son capaces de retener el carácter omnipotente, omnipresente y omnisciente del que fueron dotadas. Esto suponía otorgar a las administraciones públicas de unas fuentes informativas que les facultaban para tomar decisiones e implementarlas. Sin embargo, con la aparición de los nuevos retos estas concepciones experimentan una profunda transformación, basculando hacia realidades conceptuales caracterizadas por una mayor cercanía a actores no estatales. Una necesidad de cercanía sobre todo si tenemos en cuenta que la ciudadanía percibe que las administraciones públicas están compuestas por grupos de agentes poderosos, sean éstos públicos o privados, que imponen a los demás sus preferencias. Una percepción que puede que no se dé en nuestras administraciones públicas pero lo cierto es que esas percepciones funcionan en la mente de la ciudadanía como construcciones reales (Arenilla, 2003).

Unido a ello, los diferentes informes y estudios realizados apuntan a que la ciudadanía percibe de una forma negativa el funcionamiento de sus gobiernos y de las propias administraciones públicas. Tanto los gobiernos como las administraciones son deficientes en la comprensión y atención de las necesidades ciudadanas, y además, tienen dificultades para ofertar nuevos servicios públicos con calidad, eficacia y eficiencia. La ciudadanía no se conforma con que se oferten servicios públicos sin más, también plantea que la administración y los gobiernos estén más abiertos a las nuevas demandas ciudadanas. Se demanda, por tanto, una mayor receptividad a los planteamientos ciudadanos y con unos niveles de calidad muy próximos a los de una empresa privada.

En realidad, las críticas ciudadanas a las pautas de actuación de las administraciones públicas se justifican teniendo en cuenta el funcionamiento de los servicios públicos. La construcción del Estado de Bienestar se ha implantado a través de una especie de pacto entre los profesionales y el conjunto de la población, por medio del cual la ciudadanía acepta una participación débil que se circunscribe al hecho de votar, y a cambio recibe de la administración pública un conjunto de políticas públicas con criterios de profesionalidad y objetividad (Brugué y Gallego, 2001). Hasta épocas recientes la legitimación y justificación a la existencia del Estado se basaba no sólo en el respeto a las leyes, la división de poderes y los procedimientos de la toma de decisiones, sino también por las políticas públicas y servicios que el Estado prestaba a la ciudadanía.

Un modelo aparentemente muy profesional pero que tiene importantes deficiencias. En la mayoría de los procesos de políticas públicas, la ciudadanía desconoce la manera en la que toman unas decisiones y se rechazan otras así como tampoco suele

comprender el sentido de unas normas en las que no se siente reconocida. Además, de una manera habitual entiende que la adopción de una decisión u otra depende de factores estrictamente políticos y que tiene relación con los intereses partidistas dejando al margen la defensa del interés general. Esta percepción lleva a que a las administraciones públicas se les achaque unas dosis de arbitrariedad que la propia ciudadanía considera injustas (Porrás, 1994). Unas percepciones académicas que se corroboran ampliamente en las encuestas de opinión pública cuando se pregunta sobre la confianza que despiertan en la ciudadanía la clase política, la política en general o las instituciones públicas.

Las limitaciones planteadas llevan a que las teorías racional-legalistas basculen hacia otras en la que los recursos para el desarrollo de las políticas públicas no recaen en un único actor (el gobierno/decisor público) sino que tienen como actores a varios agentes del territorio. Por lo tanto, el conocimiento de la realidad debe construirse entre varios, o que al menos existan diferentes actores con distintos conocimientos. En definitiva, estamos ante un proceso en el que se renuncia a la idea de que el conocimiento es monopolio del gobierno.

3.5. EL ANÁLISIS DEL *POLICY NETWORK* COMO PARTE DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MÁS PARTICIPATIVA

El resultado de estos cambios de paradigma es el *policy network* como concepción más plural y cercana a los actores no estatales y a la ciudadanía. Así, se concibe que la elaboración de las políticas públicas se entiende en el marco de una compleja red de actores, tanto públicos como privados, que actúan sobre el proceso decisorio (Jordana, 1995). Por tanto, a través de la negociación política de una pluralidad de actores del territorio se puede producir la aceptabilidad de las políticas públicas implementadas y por lo tanto, la reducción de los recursos a invertir. Estas nuevas concepciones nacen en un entorno cambiante en el que los nuevos retos que se les presentan a las administraciones públicas no pueden ser abordados única y exclusivamente con sus conocimientos y recursos, sino que ha de contar con la inclusión de actores que antes estaban al margen del proceso. Esos nuevos actores, que siempre han estado presentes pero que no han sido tenidos en cuenta, complementarán la información y el conocimiento del gobierno y del decisor público (Nabaskues 2003).

La consecuencia es la creación de un trabajo en red, o espacios de deliberación, con diversos actores que posibiliten crear una tercera vía entre el mercado capitalista y el modelo racional-legalista de la anterior etapa. La relación de interdependencia entre el gobierno y los actores no estatales contribuye a la regeneración de las pautas de trabajo del sector público y a la creación de un organigrama más cercano a las necesidades de los actores que componen la red. El nuevo enfoque del *policy network* favorece que el proceso de elaboración de las políticas públicas se desarrolle en un marco de complejas interacciones, compuestas por una pluralidad más o menos diversa de actores de diferente naturaleza. La ganancia fundamental: la política pública es legitimada por un mayor número de integrantes.

En la actualidad vivimos en una sociedad en la que la globalización de los problemas, producto de la nueva complejidad social, provoca una multiplicación de los actores que a su vez facilita que la resolución de los problemas provenga de la interrelación entre esa pluralidad de actores. El resultado: la administración pública deja de tener una relación jerárquica hacia la ciudadanía y bascula hacia una realidad mucho más compleja, horizontal e interdependiente. Todo ello supone una transformación de raíz en la actitud institucional ante los problemas que debe intentar resolver y sobre las políticas públicas que ha de diseñar (Nabaskues, 2003). Ante esta perspectiva pasamos de una visión de la ciudadanía como un sujeto pasivo que es receptor de lo que se decide en las esferas políticas, a otra en la que la ciudadanía y los actores no estatales tienen cierto margen de influencia en los ámbitos de decisión (Brugué, 1996).

3.6. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP)

En este contexto de nuevas realidades la administración puede convertirse en un punto de regeneración democrática donde la ciudadanía desempeña un papel relevante. La justificación o explicación a estas nuevas relaciones las encontramos en la Nueva Gestión Pública (NGP). Esta forma diferente de gestión de los servicios públicos parte de la idea de sustituir la burocracia weberiana por una gestión flexible, eficiente, orientada a los objetivos y preocupada por los resultados, con el objetivo de crear una nueva forma de gestión de lo público. Un cambio en las relaciones de la administración pública con la ciudadanía, un menor protagonismo del sector público y una nueva Administración Pública con mayor capacidad para desarrollar un papel relacional entre lo público y lo privado, serían las bases del cambio de paradigma (López Camps y Leal Fernández, 2002).

Sin embargo, también es cierto que existen dos corrientes dentro de los que se denomina como NGP, una es la corriente neoempresarial y la otra la neopública. La corriente neoempresarial entiende de una manera más estricta la conversión de la ciudadanía en clientes y asume sin demasiados ambages una visión más empresarial en la gestión de servicios públicos. Se caracteriza por la privatización de servicios públicos, la externalización de servicios (privatización de la gestión), la agencialización de servicios, el modelo gerencial y las herramientas de calidad y excelencia. Por el contrario, la corriente neopública incide más en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública.

Las características más destacables de la corriente neopública son:

- Se refuerza el concepto de ciudadanía para que permita la expresión activa de las opiniones. El concepto de ciudadanía ha de servir para, mediante un discurso abierto y pluralista, recrear la legitimidad política en la administración pública.
- Se deben reforzar los valores de la cosa pública en los empleados públicos y crear una cultura administrativa asociada tanto a la eficacia y a la eficiencia como a la ética en la gestión pública.

- Reconocer nuevos derechos con garantía a los ciudadanos.
- Tener como horizonte la satisfacción del ciudadano en la utilización de los servicios públicos, con o sin externalizaciones.
- Actuar con principios y valores como la universalidad y la igualdad en los servicios públicos contrapuestos a los de economicismo y gestión.
- Incrementar la calidad y el número de los servicios públicos.
- Se debe definir claramente qué ámbitos de la gestión pública pueden ser objeto de externalización y cuáles no puede serlo desde la perspectiva de las necesidades y derechos de la ciudadanía.

Las críticas a esta corriente:

- Adopta como ejes básicos de la gestión pública la igualdad, la participación, la cultura pública, la regulación y el rígido control de los servicios públicos externalizados se utiliza como excusa al no lograrse, por déficit técnicos, una gestión flexible, eficaz y eficiente.
- En el fondo, detrás de la defensa de los valores públicos se encuentran actores acomodados que tienen como objetivo la supervivencia de un modelo burocrático que satisface las necesidades particulares de los empleados públicos y no las de la ciudadanía (Ramíó)⁹.

A pesar de las reticencias o críticas que pueda recibir, lo cierto es que la NGP (corriente neopública) se enmarca en el avance hacia un Estado post-burocrático, en el que se establecen unos nuevos principios: la descentralización de funciones en micro-agencias dentro de las organizaciones públicas, con objetivos claramente establecidos; el funcionamiento a través de instituciones de cuasi-mercado que compiten por recursos; nuevos sistemas de presupuestación; defensa de los modos de contratación externa y nuevas técnicas de financiación de los servicios. Por otro lado, la creación de micro-agencias multiplica el número de redes interorganizativas con sus consiguientes consecuencias para el advenimiento de esquemas decisorios de gobernanza (Navarro, 2002).

«La NGP considera a la ciudadanía como unos clientes lo que significa dotarlos de relevancia y de poderes sobre los servicios que recibe (*empowerment*) La utilización del término cliente se ha entendido también como un intento de democratización de los servicios públicos lo que supone abrir la puerta a su participación en el toma de decisiones sobre la provisión del servicio» (Olias de Lima, 2001: 18).

«La NGP aboga por un estado más flexible y descentralizado que sustituye el control jerárquico por la rendición de cuentas directamente ante la ciudadanía. La idea de la participación directa del ciudadano en la provisión de servicios no es simplemente una posición estratégica. La participación se basa en la convicción de que produce resultados muy superiores en el campo social a otros modelos organizacionales de corte tradicional como los burocráticos y los paternalistas» (Olias de Lima, 2001: 32).

⁹ Publicado en la Revista *CLAD Reforma y Democracia*, N.º 21 (Oct. 2001).

El rasgo característico de la NGP es la creación de un conjunto de herramientas que facilitan la articulación de unos nuevos principios que deben guiar el funcionamiento de la administración pública (Ramíó¹⁰):

1. Privatización de servicios públicos.
2. Externalización de servicios (privatización de la gestión).
3. Agencialización de servicios.
4. Modelo gerencial.
5. Herramientas de calidad y excelencia.
6. Ética pública.
7. Participación ciudadana.

3.7. LA NGP Y ADMINISTRACIÓN RELACIONAL

La NGP se caracteriza por la defensa de una administración relacional que pone más el acento en la participación, en la ética de la gestión pública y, en consecuencia, en la repolitización de los gobiernos locales, acrecentando su capacidad emprendedora, motivando y liderando constelaciones de redes interorganizativas (públicas, privadas y societarias) sobre la base de los principios de corresponsabilidad, reciprocidad e integración. Es decir, motivando y apostando por una perspectiva esencialmente pública y ética que se proyecta sobre los agentes intervinientes. En consecuencia, la derivación de la gestión de los servicios y prestaciones sólo se puede hacer desde la convicción y la aplicación operativa de los principios de cooperación, corresponsabilidad, universalidad y participación, y de los valores éticos que de estos principios se derivan.

En el fondo de estas nuevas premisas nos encontramos con modelos diferentes de administración (ver tabla 4):

Tabla 4: **Modelos de administración**

Dimensiones sobre/de	Modelo burocrático	Modelo gerencial	Modelo relacional
La política	— Estado centralizado — Prestación directa de servicios — Democracia representativa (de oferta)	— Estado mínimo protector — Privatización de servicios — Democracia de mercado (de demanda)	— Estado descentralizado — Comunicar los servicios — Democracia participativa
La gestión	Directa	Diferida (externalización de servicios)	Compartida (co-gestión)

.../...

¹⁰ Información extraída de eadminblog.net (Administraciones en red): *Desenmarañando la Nueva Gestión Pública con Carles Ramíó*.

.../...

La calidad	Como prebenda	Como producto	Como proceso
La participación	Informar-monólogo	Consultar-parloteo	Cooperar-diálogo
Instrumentos de participación	<ul style="list-style-type: none"> — Entrevistas individuales — Normas y reglamentos — Consejos consultivos 	<ul style="list-style-type: none"> — Grupos de discusión — Encuestas de satisfacción — Consejos ciudadanos — Teledemocracia — Planes estratégicos 	<ul style="list-style-type: none"> — Asamblea — IAP — Presupuestos participativos — Planes integrales — Planes integrales de desarrollo comunitario
La cultura	La burocracia es un instrumento neutral	La empresa privada es el modelo a imitar	<ul style="list-style-type: none"> — Multiculturalidad — Interculturalidad — Nueva cultura de los público

Fuente: Alguacil (2004)

En resumen, el modelo de administración relacional se caracteriza por unas estructuras administrativas en las que fluye la comunicación y la participación interna, y de cara al exterior se muestra una sensibilidad a la inclusión de la participación de agentes que no son personal administrativo pero que tienen un aporte específico (ver tabla 5). El puntal principal de este modelo de administración es la política de alianzas a través de las cuales todos los agentes/actores descubren tanto sus necesidades como las de los demás, en una relación de reconocimiento recíproco. La pa-

Tabla 5. Roles de los agentes según los modelos de administración

Roles de/ en	Modelo burocrático	Modelo gerencial	Modelo relacional
Políticos	Representante	Representante-empresario	Emprendedor mediador de redes interactivas
Técnicos	Tecnócratas autoritarios	Gerente especialista	Mediador comunicador que implica a los diferentes agentes en los procesos
Empleados públicos	Funcionarios	Trabajadores contratados	Trabajadores corresponsables
Asociaciones	Reivindicación	Colaborador en prestaciones	Cooperación y mediación en términos de reciprocidad y corresponsabilidad
Ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> —Votante pasivo (ideológico) —Contribuyente —Administrado 	<ul style="list-style-type: none"> —Votante demandante de servicios de calidad —Cliente —Usuario (consumidor) 	<ul style="list-style-type: none"> —Ciudadano activo —Ciudadano corresponsable (accionista) —Ciudadano participativo

Fuente: Alguacil (2004).

labra que define las relaciones entre los agentes es la cooperación: todos los agentes/actores cooperan en el establecimiento de los índices de satisfacción; todos los agentes/actores comparten las soluciones; todos los agentes/actores se implican en la acción; y todos los agentes/actores intervienen en el balance social de los resultados (Alguacil, 2004).

El modelo relacional de administración centra su atención en la ciudadanía como el agente vertebrador de las políticas públicas. Unas políticas públicas que se entienden en clave de cooperación y que facilitan no una relación de igualdad pero sí de reconocimiento recíproco. Sin embargo, para que exista una cooperación eficaz entre el Estado y la ciudadanía es necesario diseñar mecanismos que estimulen la participación en la planificación y en la ejecución de las medidas adoptadas por los poderes públicos. Esta estrategia supone la responsabilización de la ciudadanía con los procesos de prestación de servicios, a la vez que otorga un plus de legitimidad a la acción administrativa (OCDE, 1991).

En esta línea manifestada por la OCDE destacar que la apertura de canales de participación puede ayudar a legitimar la acción pública en tres sentidos:

- a) En primer lugar, la creación de canales de participación para facilitar la inclusión de la voz ciudadana en las políticas públicas, contribuye a que las administraciones públicas adquieran la credibilidad necesaria para gobernar.
- b) En segundo lugar, nadie mejor que la ciudadanía usuaria de los servicios públicos para informar sobre su funcionamiento o para plantear nuevas demandas. Así, se logra una mejora en su funcionamiento y que aumente la calidad del servicio, facilitando a su vez el trabajo del personal técnico.
- c) En tercer lugar, la participación de la ciudadanía facilita la evaluación de alternativas diferentes de actuación, puesto que una Administración en la que no entran demandas o planteamientos nuevos desde el ámbito ciudadano, tendrá más dificultades para estimar qué preferencias tiene la ciudadanía sobre los bienes y servicios públicos (Sancho, 1999).

Es cierto que en los últimos tiempos desde las administraciones públicas se han impulsado diferentes reformas y que muchos países europeos se han encargado de impulsar proyectos de modernización pública. Sin embargo, no todas las políticas orientadas en este sentido tienen como objetivo final el fomento de la participación ciudadana, pues se han basado más en los aspectos económicos o en los métodos de gestión pero no tanto en la superación del déficit democrático que aquejan a nuestras administraciones públicas.

«Pero el debate reformador real no debe centrarse tanto en la idoneidad técnica o metodológica de algunas estrategias adoptadas, sino en la consistencia del propio diagnóstico que se hace de la crisis de un modelo de gobernación, de cómo se organiza la misma y el modelo de Administraciones Públicas». (López Camps y Leal Fernández, 2002: 20).

No debemos obviar que las medidas modernizadoras y reformistas que necesitan nuestras administraciones públicas también obligan a un profundo cambio de

mentalidad de aquellos sobre los que depende la toma de decisiones y las labores de gestión. Quizás sería como lograr la cuadratura del círculo, pero en las sociedades de nuestros días será necesario combinar modernas prácticas de gestión con la necesidad de redimensionar el costo económico. Así mismo, este objetivo economista deberá congeniar con la defensa de los valores centrales de los servicios públicos (equidad, igualdad, universalidad...) y la generación de espacios de participación ciudadana que contribuyan a la superación del déficit democrático (López Camps y Leal Fernández, 2002: 19).

3.8. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: UNA NUEVA OPORTUNIDAD

Los nuevos retos que se le presentan a la democracia representativa y a la administración pública facilitan que lo que se conoce como el *espacio de lo local* muestre una cierta revitalización. Parece evidente que se ha intentado profundizar, en el espacio de lo local, en el fomento de una administración pública más transparente y en una mejora del proceso de toma de decisiones de los gobiernos locales. Ante las deficiencias del sistema desde diferentes ámbitos académicos y políticos se ha planteado la necesidad de revisar las circunscripciones electorales junto con un análisis de cuál es el sistema electoral más apropiado (mayoritario, proporcional o mixto). Otras cuestiones que se plantean es la posibilidad de presentar mociones de censura populares que se articulen a través de un referéndum que fiscalice la acción de gobierno. Ya que un rasgo definitorio de los gobiernos representativos es la opacidad, se plantea la posibilidad de exigir prácticas de gobierno basadas en la información, la transparencia y la rendición regular de cuentas que faciliten una labor de control de la ciudadanía sobre la acción gubernamental.

Sin embargo, la posibilidad de llevar a cabo esas reformas no se muestra en contradicción con el derecho a la participación ciudadana. El objetivo del fomento de la participación no es únicamente el de legitimar la acción de gobierno, a través de la existencia de mecanismos más o menos sustanciales de participación, sino que también se busca una regeneración de la propia democracia. El objetivo es doble: mejorar la calidad de la representación política y el de la participación ciudadana en políticas públicas que afecten directamente al interés ciudadano (Pindado, 2004).

Todo ello ha llevado a producir reformas orientadas a la revitalización de las instituciones representativas y de la legitimidad democrática, basadas en la inclusión de la ciudadanía e identificando más democracia con más participación. Sobre todo en el ámbito local. Resulta significativo observar que la mayor parte de la literatura académica sobre democracia participativa (reseñables son los trabajos de Botella, Buckingham-Hatfield y Percy, N. Font, J. Font, Gomá y Blanco, Lownes *et al.*, Navarro, Stoker o Wainwright) es sobre todo una reflexión sobre concretas experiencias de participación local y desde lo local. Algunas variables ayudan a ello: una mayor cercanía de la clase política a las peculiaridades e intereses del territorio que representan, el contacto habitual entre administraciones y administrados, mejores posibilidades para incluir a la ciudadanía organizada o a título individual

en las políticas públicas, el sentimiento de comunidad, mayor capacidad de reacción ante los retos de la globalización, etc. Esta es la tesis que resume el nuevo localismo y las nuevas concepciones de la NGP.

Uno de los objetivos principales de las administraciones en general y de la local en particular, es la de identificar cuáles son las necesidades de la ciudadanía y establecer el consabido sistema de prioridades a través de las políticas públicas, con o sin la ciudadanía. Lo cierto es que su participación en la fase de diagnóstico de sus necesidades, puede contribuir a que las políticas públicas acierten en mayor o en menor grado. Las administraciones públicas, globalmente, deben repensarse a partir de la búsqueda de su mayor proximidad a la ciudadanía y del desarrollo integral del principio de subsidiariedad de los órganos políticos administrativos. Los gobiernos y sus administraciones deben reformularse desde una perspectiva ciudadana y los resultados que deben obtener los gobiernos para servir las necesidades de los ciudadanos¹¹. En definitiva, es necesario caminar hacia un modelo en el que los gobiernos diseñen el modelo administrativo partiendo de las necesidades de la ciudadanía y no de espaldas a ella (López Camps y Leal Fernández, 2002).

«La evidencia de los desajustes y la consiguiente necesidad de adaptarse a las nuevas realidades pone en el tapete la discusión sobre el modelo de Estado y de la Administración Local que se debe construir para satisfacer las exigencias sociales y las nuevas relaciones y alianzas que a todo ello van asociadas» (Alguacil, 2004: 41).

El reto de la superación del déficit democrático se justifica en tanto en cuanto la difusión de la información socializa y expande mucho más la propia toma de decisiones posibilitando una ciudadanía mejor informada de las políticas públicas. De manera que la toma de decisiones en las administraciones deberá fundamentarse sobre amplios consensos participativos que contribuyan a la generación de unas políticas públicas inclusivas y generadoras de espacios de encuentro. El reto de las administraciones no sólo es mejorar la calidad de sus propias políticas y del funcionamiento interno, sino que además, deben contribuir, a través de las políticas públicas participadas, a la mejora de la calidad de la propia democracia. Un objetivo primordial que supone una mejora en la gobernación de las sociedades para así lograr un futuro mejor para la ciudadanía en la que ella misma es partícipe. Buscamos, por tanto, gobiernos con una mayor sensibilidad hacia la participación de la ciudadanía y de las necesidades que ésta plantea, es decir, se busca la proximidad (López Camps y Leal Fernández, 2002).

El objetivo fundamental es hacer de la administración municipal un espacio de regeneración democrática sobre todo después de décadas en las que «la administración pública se ha definido como el ámbito de la racionalidad, la profesionalidad, la neutralidad o la especialización; conceptos, todos ellos, referidos a la ejecución de tareas, pero nunca a la más o menos democrática determinación o priorización de las mismas» (Brugué y Gallego, 2001: 43). Ahora bien, en tanto en cuanto la legítimi-

¹¹ «Digital Government. The Next Step to Reengineering the Federal Government». Progressive Policy Institute. 2000, página 9.

dad del Estado se basa en el desarrollo y buen funcionamiento de las propias políticas públicas, se hace indispensable que las administraciones públicas transformen sus pautas de funcionamiento e incluyan el desarrollo de la participación ciudadana. A su vez, la propia administración pública se legitima ante el Estado (sistema político) por sus rendimientos y por la capacidad para adoptar nuevas funciones ante la ciudadanía. De manera que la inclusión de la participación ciudadana en la administración pública contribuye a la legitimación de las políticas públicas y en última instancia a la legitimación del propio sistema político gracias a que se aumenta la eficiencia y la eficacia administrativa, mejorando el rendimiento institucional (Brugué y Gallego, 2001).

«A partir de aquí, consideramos que si una democracia participativa puede redundar en un mayor nivel de rendimiento institucional, podrá aumentar la legitimidad de la administración pública» (Brugué y Gomá, 2001: 53).

«En definitiva, la democratización de la administración mejora la democracia porque permite completar la participación en la política con la participación en las políticas» (Brugué y Gallego, 2001: 47).

En este proceso de revitalización democrática la descentralización puede jugar un papel facilitador. Así, los procesos de descentralización administrativa llevados a cabo en diferentes países europeos y de América Latina, pretenden modificar las relaciones entre gobernantes y gobernados, facilitando la fluidez y la cercanía. Detrás de estos procesos existe una filosofía común: la transformación de las actitudes y de las pautas de actuación de las administraciones locales, facilitarían una mayor cercanía hacia la ciudadanía y flexibilizaría y democratizarían las relaciones de poder. Así, la proximidad puede facilitar que la ciudadanía se relacione, delibere y cree ámbitos y marcos de referencia donde encontrar las posibles soluciones a sus necesidades. En este contexto, la descentralización administrativa puede ser un ingrediente que traduzca esa proximidad en políticas públicas pegadas al territorio. Entendiendo la descentralización como un proceso democratizador en el que no sólo se establezcan cauces de acceso a la democracia representativa sino que contemple la presencia activa de la ciudadanía en el proceso de generación de las políticas públicas (Revello, 1999). Así, la democracia bascula de ser una actividad excepcional a un proceso permanente de apropiación de la realidad, de control creciente sobre los diferentes ámbitos de la vida cotidiana, de defensa y mejora de la calidad de vida de la ciudadanía (Céspedes, 2001). Además, se mejora la eficacia porque las políticas públicas han sido consensuadas con los actores afectados y/o interesados en participar. «Así pues, democratizar la administración mejora la eficiencia y la eficacia al pasar de una organización jerárquica a una interactiva» (Brugué y Gallego, 2001: 51). Todo ello sustentado en clave de un «nuevo contrato social» entre la ciudadanía y los poderes públicos, paliando los procesos de individualización, apatía y cierto descrédito de la vida política y hacia la administración (Canales Aliende, 2005).

Es decir, se buscan gobiernos que traduzcan esa sensibilidad de participación en mecanismos de participación concretos y adecuados a las nuevas necesidades que la ciudadanía plantea al respecto. De todas formas, partimos de un principio de partici-

pación en el que se posibilita la presencia de todos los sectores y agentes implicados en/por la intervención en el diseño, en la realización y en la evaluación de las políticas públicas. No sólo como meros consultores en la toma de decisiones, sino con la implicación en el proceso de ejecución y en las consecuencias de lo realizado, incorporando a sectores y agentes ciudadanos y no ciudadanos en el modo de crear y en la manera de proceder, en el disfrute y en el esfuerzo, en el proceso y en el resultado. Desde el punto de vista de la ciudadanía la ampliación del marco participativo permite responder a varias cuestiones que, por lo mismo, se convierten también en indicadores de la fiabilidad de los procesos.

Además, a través de la transversalidad administrativa se logrará que la administración pública cuente con los diferentes sectores y áreas desde la fase de identificación y definición de los problemas hasta la coordinación operativa. Las políticas públicas desarrollan una amplia batería de medidas que afectan a un número importante de sectores por lo que las necesidades y capacidades de influencia serán también distintas (Brugué y Gallego, 2001).

Así, podemos afirmar que la ampliación de los marcos participativos a través de los mecanismos de participación facilita e impulsa la co-participación en la definición de las demandas ciudadanas, fortaleciendo la confianza y la corresponsabilidad pública alrededor de un espacio que se percibe como propio. Que la administración pública impulse mecanismos de participación facilita el logro de una mayor transparencia en las decisiones públicas que a la larga les dota de una mayor legitimidad ciudadana. Tanto el proceso de toma de decisiones como la devolución de los resultados en un mecanismo de participación ciudadana supone dotar a la ciudadanía de la información necesaria para realizar un seguimiento de las políticas públicas que se implementan (Ganuza, 2004).

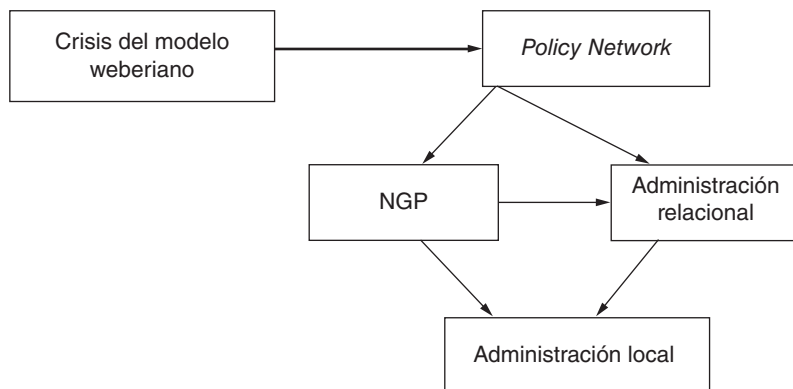
3.9. A MODO DE SÍNTESIS

Creemos que el cambio de percepción del *policy network* facilita la incorporación de aquellos sectores de la sociedad con los que tradicionalmente no se ha contado, ayudando a la construcción de una mayor vertebración entre las esfera pública estatal y la esfera colectiva ciudadana. Ello no significa que se incluya a sectores excluidos de la sociedad o de ámbitos poco vertebrados sino que evidencia una mayor sensibilidad a la creación de redes de políticas públicas en las que están presentes actores sociales, económicos e institucionales. Actores que en la mayoría de los casos tienen unos canales establecidos y que no les resulta difícil el acceso a los centros decisorios pero que en el modelo weberiano de administración no eran reconocidos. Puede ser el caso de colectivos de comerciantes, asociaciones asistenciales con una red distribuida por el municipio, empresas de carácter social y no lucrativas o redes económicas de peso. Todos estos agentes no pueden ser considerados excluidos sociales sino que poseen maneras de articular su discurso y de visualizarlo pero que con el modelo weberiano no se les ofrecía la oportunidad para incidir en las políticas públicas. El modelo de *policy network* sí se la ofrece. Gracias, en buena

medida, a la configuración de una estructura en la que se impulsan las relaciones de los actores públicos y privados que se involucran en diferentes niveles en el proceso de diagnóstico, elaboración y plasmación de la política pública. Desde luego supone un paso con respecto al hermetismo que caracteriza el modelo de administración weberiano.

El diseño de las administraciones públicas de las sociedades europeas se fundamentó sobre criterios de profesionalidad y objetividad que durante bastante tiempo han funcionado como ejemplos de eficacia pero que en nuestros días necesitan una revisión. El modelo weberiano de administración ha entrado en crisis (ver gráfico 4). Una crisis que tiene relación con los deficientes impactos procedimentales que produce en una sociedad en la que la diversificación de la demanda de políticas públicas se ha visto incrementada fuertemente. Tal y como hemos apuntado el modelo de administración obedece más a la profesionalización de las decisiones y no tanto a que éstas respondan a las demandas ciudadanas; se valoran más los procesos y las formas que el objetivo de las políticas públicas a desarrollar y eso provoca que, en ocasiones, la ciudadanía no se sienta reconocida en las actuaciones que se implementan. Precisamente la sociedad y los retos de nuestro tiempo exigen de cambios en el modelo de administración pública. Unas modificaciones en las que el *policy network* puede ser la respuesta a esas nuevas necesidades ciudadanas que se plantean.

Gráfico 4: Síntesis de ideas respecto a la crisis del modelo de administración weberiano



Fuente: Elaboración propia.

Esa mejora de la calidad y la eficacia de las políticas públicas, a través del modelo de *policy network*, viene reforzado por la Nueva Gestión Pública (NGP), en su corriente neopública, que combina una mejora de los productos, resultados y calidad de los servicios públicos, con la inclusión de la participación ciudadana y la defensa de los valores públicos (equidad, igualdad, transparencia, información...). El segundo objetivo, más relacionado con criterios políticos y no tanto de gestión, está

orientado por la crisis de instituciones políticas y sociales tradicionales, los partidos políticos, la Iglesia, el Ejército, el Parlamento, la familia, los sindicatos, el poder judicial, etc., y que se manifiesta en un aumento de los valores postmaterialistas, desafección electoral, bajos niveles de militancia en partidos políticos y sindicatos, y una contestación a instituciones sociales tradicionales como la familia. Por tanto, el modelo de administración resultante y que es por el que apostamos es el relacional entendido como una apuesta por la sensibilidad hacia los planteamientos de la ciudadanía y de aquellos sectores que no forman parte del aparato administrativo. No se trata de incorporar a la ciudadanía en el aparato administrativo sino de lograr la creación de canales que humanicen y sensibilicen las relaciones entre los poderes públicos y la sociedad.

En su conjunto, todos estos elementos creemos que tienen como espacio privilegiado para su desarrollo el ámbito local. Varias cuestiones ayudan en esa repolitización de lo local: a) la proximidad a la población en la gestión; b) la mayor capacidad de integrar las políticas públicas; c) la representatividad inmediata y directa de los gobiernos locales; d) la cultura cívica que considera iguales a todos los ciudadanos; e) la conciencia de identidad que los actuales procesos globalizadores han reforzado, como afirmación frente a la homogeneización (Borja, 2000: 3).

4

EL GOBIERNO LOCAL Y LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL: LOS REFERENTES DEL NUEVO LOCALISMO

4.1. INTRODUCCIÓN

Parece que, en la actualidad, la administración pública es la nueva impulsora de los espacios de participación ciudadana como instrumentos que contribuyen a rediseñar las relaciones entre gobierno y la democracia local. Gracias al impulso de estas nuevas realidades, el poder local ha evolucionado del clásico concepto de Administración Pública Local a un nuevo concepto mucho más político, la de Gobierno Local. Numerosos académicos destacan que la democracia se hace más deliberativa y reflexiva en el ámbito del gobierno local facilitando que la política se vuelva más participativa y transparente. La razón fundamental es que la proximidad facilita que las personas de la comunidad se relacionen, deliberen y creen ámbitos y marcos de referencia donde los individuos y la sociedad puedan encontrar las respuestas a sus necesidades. De manera que el gobierno local se convierte en el instrumento que impulsa y dinamiza la sociedad y la deliberación democrática de la misma, ejerciendo un claro liderazgo social (Blanco y Gomá, 2002; López Camps y leal Fernández, 2002). Todo ello relacionado con el nuevo papel que las ciudades desempeñan; la ciudad se ha vuelto a convertir en un centro de atención política, económica, intelectual y cultural que le capacita para analizar los problemas y retos de las sociedades actuales (Borja, 1990). En definitiva, se trata de cambiar la realidad desde los poderes locales, siendo conscientes de sus limitaciones, gracias a la estimulación de procesos de articulación social. Convirtiendo la democracia de actividad excepcional en un proceso permanente de apropiación de la realidad, de control creciente sobre los diferentes ámbitos de la vida cotidiana, de defensa y mejora de la calidad de vida de la ciudadanía (Céspedes, 2001).

4.2. JUSTIFICACIONES DE LA NUEVA REALIDAD

Tradicionalmente, el espacio político de los gobiernos locales ha estado muy limitado pues los Estados han mantenido, en la mayoría de los casos, una política centralista que ha convertido a los gobiernos locales en meros apéndices adminis-

trativos encargados de desarrollar las políticas nacionales (Borja, 1990). Específicamente, en el caso español, los gobiernos locales han sufrido carencias de recursos importantes y se han convertido en los parias de la administración pública. Lo que ha provocado que hasta hace poco tiempo se haya hablado más bien de administraciones locales y no tanto de gobiernos locales. La realidad ha sido que el gobierno local «no es políticamente relevante porque concentra todos sus esfuerzos en las tareas gerenciales o administrativas que justifican su existencia, de tal modo que las políticas locales, bajo los parámetros del Estado centralizado, no son políticas de decisión, sino políticas subordinadas de ejecución y transmisión de la política nacional».

A pesar de estas limitaciones, lo cierto es que en los últimos años se aprecia que los gobiernos locales tienen una mayor relevancia de la esperada, convirtiéndose en espacios de decisión y de innovación democrática. Sí así es, pues desde diferentes ámbitos, desde el académico al político pasando por el ciudadano, se está apreciando que las ciudades son hoy los lugares privilegiados de innovación democrática. Una premisa que aparece como respuesta a la llamada crisis de las instituciones representativas y de las organizaciones burocráticas, y que podría solventarse a través de una relación directa público-privada y de autogestión social que pueden darse en las ciudades (Blanco y Gomá, 2002). Para ello es preciso que las ciudades puedan innovar en tres campos:

- a) La estructuración de ámbitos de gestión, representación y participación metropolitanos.
- b) La descentralización interna de las grandes ciudades.
- c) El establecimiento de nuevas figuras de participación y la configuración de nuevos derechos sociales.

«La ciudad vale como lugar político, pero también como representación de la identidad colectiva de la sociedad urbana, entre instituciones y actores sociales para llevar a cabo proyectos colectivos, como pueden ser el planeamiento estratégico y la participación ciudadana a todos los niveles, utilizando entre otras las nuevas tecnologías» (Borja y Muxí, 2003: 107).

Desde las propias instancias europeas se apunta en esta dirección otorgando a los gobiernos locales una importancia destacada. El Comité de las Regiones reconoce la relevancia de que los gobiernos locales y regionales adquieran un mayor poder político puesto que la Unión Europea sólo así podrá ser cercana a la ciudadanía. Y es que la Unión Europea reconoce que las instituciones políticas deben reforzar su legitimidad a través de la capacidad de adaptación al cambio y a las nuevas realidades que imperan. Sobre todo, en un contexto en el que la pérdida de legitimación de las instituciones es una constante debido a la merma del propio modelo estatal (Nabaskues, 2003). Así, la creación de la Carta Europea de Autonomía Local del Consejo de Europa supuso un respaldo e impulso al mayor peso de los gobiernos locales desde una óptica de mayor cercanía a la ciudadanía y de legitimación democrática.

Pero también es cierto que existe un aparente escepticismo ante la etapa de globalización que estamos viviendo y la desafección ciudadana ante todo lo público.

Ante esta situación, el Comité de Ministros del Consejo de Europa en su Recomendación del 6 de diciembre de 2001 plantea tres preguntas:

- a) ¿Tiene sentido la política local en la era de la mundialización?
- b) ¿Disminuye la necesidad de la participación por el enriquecimiento de la sociedad?
- c) ¿Ha vencido el individualismo a la acción colectiva?

Ante estos retos, el Comité de Ministros extrae dos conclusiones destacables:

Que «la participación de los ciudadanos en la política local no declina, sino que más bien cambia de forma, lo que cuestiona el sistema político tradicional» y que «se dispone de una amplia gama de métodos y de medidas que pueden estimular la participación de los ciudadanos». «En resumen, la importancia de la ciudad para el fortalecimiento del sistema democrático es un hecho tan evidente que hasta el Consejo de Europa hace recomendaciones al respecto». (Pindado, 2004: 67).

4.3. LA GOBERNANZA URBANA: DE LO GLOBAL A LO LOCAL

La importancia política y estratégica de las ciudades se comprende mejor en el nuevo marco de relaciones proporcionado por la influencia de la *gobernanza urbana*. Y como ejemplo de esa influencia nos encontramos con los propios gobiernos locales o de lo que se podría definir como *gobernanza urbana*. Con respecto a esta consideración de esta «modalidad» de gobernanza tenemos a autores de referencia como Jouve (Jouve, 2005: 24) que nos introduce unas pautas sobre estos cambios. Así, la gobernanza urbana aborda una serie de cuestiones que se refieren a:

- Las consecuencias sociopolíticas de la globalización en el gobierno de las ciudades.
- Las formas de coordinación de las actividades económicas y políticas diferentes del mercado o el Estado.
- La emergencia de una sociedad civil más organizada políticamente y pidiendo una valorización de la democracia participativa en los procesos decisionales.
- El alcance de las políticas de las entidades locales en materia de desarrollo económico.
- La transformación y la especialización funcional de los sistemas productivos locales que constituyen las grandes aglomeraciones.
- La redefinición de las relaciones entre los Estados y las entidades locales y la reconfiguración de las formas de liderazgo territorial.
- El papel de las estructuras de los partidos en un orden político en vías de recomposición.
- El papel de las minorías y de las comunidades locales en las políticas urbanas.

Brugué y Jarque (2002: 46) establecen unas características concretas con el modelo de gobernanza urbana o *governance* local:

- Los poderes públicos aceptan que su situación se ha modificado y que han pasado de una situación de jerarquía a la red en la que el gobierno ejerce una tarea relacional de contactos, pactos y negociaciones con una red de actores amplia presente en el territorio.
- Se recupera la perspectiva política de la función del gobierno en la que ya no se prioriza el mandar sino en la capacidad de liderar redes y coaliciones y en mostrar una actitud de escucha y de interacción.

La consecuencia fundamental de esa pérdida de las funciones del Estado nación y la reducción de sus posibilidades de acción política ha impulsado el refuerzo de la conciencia de existencia de los gobiernos locales y de los movimientos sociales. El efecto fundamental ha sido la creación de alianzas para el fomento de políticas locales, integradas y universalistas con una capacidad de articulación en red desconocida hasta hace poco. Las distintas dimensiones de impacto y de oportunidad se proyectan en forma de políticas locales con una visión integral y fundamentada en una perspectiva de democracia compleja (económica, cultural, ambiental); es decir, multidimensional e interactiva (Alguacil, 2004; Prats, 2005).

Nos encontramos con una gobernanza multinivel en la que los gobiernos locales comparten y cooperan con el resto de niveles de gobierno para las definiciones de problemas y de políticas sobre agendas temáticas amplias (Blanco y Gomá, 2002: 28). Pero no sólo afecta a los distintos niveles de gobierno sino que el nuevo escenario de la *governance* plantea una inversión de los términos en los que se relacionan los poderes públicos con la ciudadanía. Una inversión en la que los papeles del personal técnico, político y ciudadano se mezclan y capacitan para que la ciudadanía pueda incluirse en los procesos deliberativos de los programas y políticas públicas, la clase política se mezcle con la ciudadanía que la deslegitima y el personal técnico coopere con otros departamentos, áreas y administraciones y capacite a la ciudadanía con los instrumentos de los poderes públicos (Blanco y Gomá, 2002).

Así, tenemos que las ciudades operan en nuevas claves que configuran unas relaciones distintas entre los Estados y los poderes locales. Las claves de este aumento de peso hay que encontrarlas en la mayor relevancia obtenida dentro de los debates políticos y administrativos y por la gravedad de los problemas que deben resolver. Estas nuevas realidades han provocado la experimentación de innovadoras formas de acción pública y colectiva que tienen a la negociación contractual entre instituciones con diversos estatutos (organismo estatales, entidades locales, entidades asociativas intermunicipales, asociaciones, instancias representativas del mundo económico) uno de los principales pilares (Jouve, 2005). El efecto positivo que plantean es que las ciudades serán las grandes beneficiadas de la recomposición de los Estados modernos pues emergerán como actores colectivos en la escena internacional. Un papel diferente en donde el proyecto colectivo, la coincidencia de objetivos comunes y una visión idéntica para el futuro de la ciudad, desembocarán en la construcción de un verdadero proyecto de sociedad urbana (Jouve, 2005: 52). «La gobernanza aparece así como un concepto muy

próximo al de redes de políticas públicas y al de marcos o arreglos institucionales» (Prats, 2005: 137).

Junto con la revitalización de lo local, las reformas y reestructuraciones propias de la NGP, así como la dependencia de los niveles de gobierno en el desarrollo de las políticas públicas, han llevado a una multiplicación y una reestructuración de las instituciones públicas en los procesos decisorios (Prats, 2005). Además, hay que destacar que la creación de redes en el ámbito local ha sido producto de la articulación de intereses colectivos a través de la interacción de la Administración con la sociedad (Navarro, 2002).

El resultado de todo ello es que la gobernanza urbana vendría a cuestionar algunos de los paradigmas de las ciencias sociales. Tanto el Estado como el mercado no pueden ser considerados como los dos únicos mecanismos óptimos de distribución de recursos en las sociedades urbanas. Además, cada vez más, las ciudades se están convirtiendo en sugerentes espacios políticos de agregación de las preferencias individuales y de los grupos políticos de diverso tipo (Jouve, 2005). Las diferencias no terminan en este apartado. Las redes locales se diferencian de las existentes a nivel nacional en que tienden a incorporar a la ciudadanía no asociada, en contraposición a la gobernanza de gobierno central en donde las redes se componen por agentes públicos y por representantes de grupos económicos y sociales. El esquema de redes local puede facilitar la presencia de ciudadanía no organizada, a través de foros, grupos y otras fórmulas relacionales, facilitando su participación en los procesos decisorios (Navarro, 2002; Prats, 2005).

4.4. REVITALIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES ESPAÑOLES

Por su parte, los gobiernos locales españoles han pasado por etapas bastante diferenciadas si tenemos en consideración la relevancia de sus políticas. A finales de los años setenta y primeros años ochenta las administraciones públicas locales basan su legitimidad en *políticas de bienestar* que faciliten una mejora de las condiciones de vida de la población y regeneren la actividad democrática de los propios ayuntamientos. A finales de los años ochenta y durante los noventa nos encontramos con las *políticas económicas* sobre todo a través de los alarmantes porcentajes de desempleo (caso de Bilbao, por ejemplo y la creación de sociedades como Lan Ekintza). Unas políticas de regeneración económica que tiene en la Unión Europea (UE) una de sus grandes impulsoras a través los programas URBAN y HORIZON y que reconocen la importancia de los gobiernos locales para promover la cooperación de los agentes de la comunidad en el logro de unos objetivos regenerativos (Areilza, 2002). La tesis de la repolitización defiende que desde los años 90, están desarrollándose en el entorno local nuevas formas de participación ciudadana reflejadas en la proliferación de planes estratégicos o mecanismos de comunicación-participación (Areilza, 2002: 355).

Y por último, ya entrado el siglo XXI los Gobiernos locales se convierten en espacios de *políticas urbanísticas* pero no sólo en el propio ámbito de la ciudad sino

también por medio de las áreas metropolitanas. La diferencia con respecto a etapas anteriores es que las nuevas políticas urbanísticas basculan hacia la especialización y a una visión interdisciplinar abandonando la planificación vertical y formalista, y sustituyéndola por otra horizontal donde se incorporan diferentes primas de los colectivos no estatales. El objetivo de este cambio de paradigma es la creación del espacio urbano con unos puntos de vista más sociales, respetando a la comunidad y promoviendo una dimensión ecológica en su diseño (Borja, 1990; Nabaskues, 2003).

Se convierten en importantes cabezas tractoras de las políticas de regeneración urbanística para lograr la legitimidad de la ciudadanía. El caso de Bilbao encaja perfectamente con este modelo pero también Madrid con los JJOO de 2012 o la regeneración de la zona metropolitana de Barcelona con el Forum, o Valencia (ciudad de las artes y las ciencias) o Zaragoza (expo del agua 2008). Por lo tanto, se podría considerar como punto de inflexión los años noventa, etapa en la aparece que el espacio de la nueva ciudad y del nuevo poder local. Aparece, por tanto una tendencia a la integración y la transversalidad en la que los planes transversales aplicados al territorio (barrios degradados), a temáticas concretas (exclusión, inmigración, solidaridad, empleo), o colectivos concretos de población empiezan a tener una mayor presencia en los gobiernos locales (Blanco y Gomá, 2002).

Las políticas de rehabilitación, el desarrollo de las grandes infraestructuras de comunicación y de los grandes proyectos urbanísticos hacen de las ciudades los ámbitos de un cambio profundo de la sociedad [...] Los grandes proyectos, y realidades urbanísticas de Barcelona (Olimpiada del 92), Madrid (capitalidad europea de la cultura) Sevilla (Exposición Universal del 92), Bilbao (Museo Guggenheim y Metro), Valencia (ciudad de la ciencia), etc., han perfilado todo un tejido de ciudades con proyección europea antes desconocida» (Urrutia, 2001: 21). El «nuevo localismo», o de la importancia de las ciudades en un mundo cada vez más globalizado, donde los Estado-Nación han perdido importancia, ha empujado a los políticos a sentir confianza en el margen de maniobra de la política local (González, 2003: 395).

4.5. LA CIUDAD Y LO LOCAL: ESPACIOS CONSOLIDADOS DE REVITALIZACIÓN

En la actualidad, los gobiernos locales asumen un papel activo en el desarrollo económico de su entorno, en un arte de liderazgo social que hasta hace poco tiempo les era negado. Las nuevas realidades obligan a que los gobiernos locales deban ser capaces de articular los activos públicos y privados de la ciudad, facilitando que se fomenten las condiciones que permitan desarrollar sus potencialidades económicas. Es indudable que nos encontramos en un proceso en el que los gobiernos locales adquieren un mayor protagonismo en consonancia a la importancia de los entramados urbanos en la economía de la globalización. Ya los gobiernos locales no sólo se ocupan de la gestión de los programas sociales de inclusión sino que son parte activa en las políticas activas de sensibilización ciudadana, de prevención, de segregación

étnico-racial, creación de ghettos y que de hecho les supone un reconocimiento internacional¹² (Centelles, 2006; Nabaskues, 2003).

La realidad es que, si bien durante la década de los noventa se empieza a afianzar el espacio de las ciudades, es en los últimos años cuando encuentra su mayor recorrido. Un recorrido motivado por los cambios acontecidos de la mano de la globalización y que provoca la «repolitización»¹³ de los Gobiernos locales (Blanco y Gomá, 2002; Canales Aliende, 1997; Pindado, 2000; Vallés, 1999). El efecto esperable de la globalización económica va a ser el aumento del papel de la ciudad, facilitando que los gobiernos locales ocupen el centro de la política o, lo que es lo mismo, el centro de la compleja red de actores. Las dinámicas que están desarrollando las ciudades les obligan a que se conviertan en los espacios de concentración de las redes de servicios, tecnología y recursos humanos que son los que impulsan los flujos de la economía globalizada, aumentando, por tanto su importancia estratégica. Las propias políticas institucionales apuntan en esta dirección, con claras apuestas por las áreas urbanas y metropolitanas emergentes. Un ejemplo claro son las llamadas ciudades transfronterizas, que suelen aglutinar áreas metropolitanas y que pretenden impulsar el diseño de políticas conjuntas con el objetivo de generar riqueza desde la propia dimensión local (Centelles, 2006; Nabaskues, 2003).

Precisamente, el nuevo rasgo que introduce la globalización es la especialización de la agenda pública local, facilitando que las ciudades se sitúen en la dinámica económico-social y se transforme el papel a desempeñar por los gobiernos locales. (Blanco y Gomá, 2002; Brito, 2002; Canales Aliende, 1997; Centelles, 2006; Nabaskues, 2003). Estamos asistiendo a una revitalización de lo local motivado por su importancia estratégica como un instrumento de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico. Sobre todo en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económicas, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión políticas (Borja y Castells, 1997; Brito, 2002).

«En fin, los gobiernos locales adquieren un papel político revitalizado en consonancia con la crisis estructural de competencias y poder con que se encuentran los estados nacionales en el nuevo sistema global. Simplificando, podría decirse que los estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo, por tanto, legitimidad como instituciones representativas y como organizaciones eficientes». (Borja y Castells, 1997: 17-18; Vallés, 1999).

¹² Como ejemplo, los premios que está cosechando el Ayuntamiento de Bilbao con motivo de la rehabilitación llevada a cabo en los barrios de San Francisco, Bilbao La Vieja y Zabala.

¹³ Algunos autores se refieren al profundo cambio que experimentan los Gobiernos locales en una triple vertiente. El «Localismo» hace referencia a la creciente importancia del poder local en la economía globalizada. Con el término «Repolitización», se hace referencia al carácter predominantemente político-ideológico que requieren los Gobiernos locales para desarrollar la agenda política. Finalmente el término «Posburocratización» alude al necesario cambio de cultura organizativa que requiere la Administración pública para funcionar en la nueva etapa emergente.

Esta pérdida de competencias y de poder del sector público estatal tiene relación con «las dinámicas de extensión y profundización de la oferta de políticas, a las que se añade un proceso de reestructuración funcional: a las actuaciones meramente operativas y ejecutoras se suman actuaciones de horizonte estratégico, los gobiernos locales empiezan a definir modelos económicos, sociales y territoriales para sus ciudades, sobre la base de alternativas de fondo apoyadas en valores políticos diversos» (Borja, 2000; Brugué y Gomá, 1998). Parece claro que la crisis del Estado actual se manifiesta en diferentes ámbitos, fiscal, territorial, del bienestar o social, provocando que los poderes estatales vean necesario reconfigurar el papel de los propios gobiernos locales. Todo ello en consonancia con una nueva gobernabilidad que demanda un aumento de la capacidad de relación y de acción con actores no estatales con el objetivo de conseguir una mayor legitimidad de las políticas y una mejor representación, participación y democratización a través de la repolitización de lo local (Canales Aliende, 1997 y 2005) Nos encontramos ante el fenómeno del «nuevo localismo» entendido como el conjunto de reformas institucionales con el fin de democratizar la democracia de competencia electoral, a lo que cabe definir como la *dimensión política del nuevo localismo* (Navarro, 1999: 53). Facilitando la creación de un buen gobierno local en el que se aprovecha el aprendizaje social y se estimula la eficiencia adaptativa en su comunidad, al vincularse a ella a través de dispositivos y herramientas que perfeccionan la democracia a ese nivel, incrementando su calidad (Brito, 2002: 262). Auspiciando una democracia de proximidad, regional-local, fuerte, que se puede convertir en un contrapeso importante y un mecanismo de participación democrática en los ámbitos globales (Borja, 2000: 3).

De manera que nos encontramos con que los gobiernos locales comienzan a abandonar definitivamente su actitud pasiva para formar parte del diseño estratégico de sus ciudades. El refuerzo de la identidad local viene avalada por una ciudadanía que muestra un mayor interés por la política local; las tendencias apuntan a que en países como EEUU o Noruega entre 1960 y 2000 se ha producido un fortalecimiento del compromiso ciudadano hacia lo local; participación en asociaciones, contactos con la clase política y el personal de la administración, etc. (Hoffmann-Martinot, 2002).

Una situación entendible dentro de los parámetros de un estilo relacional en el que el gobierno ejerce sus poderes por medio de redes de actores relacionados entre sí. El desarrollo del estilo relacional de gobierno se plasma en las nuevas relaciones entre la esfera pública local y la sociedad, facilitando su interconexión a través de instrumentos de participación personal, comunitaria y empresarial. En definitiva, estamos hablando de gobernar en red con la ciudadanía y una mayor pluralidad de agentes no estatales. Unas premisas novedosas y que aparecen recogidas en el informe *The Connected Council*¹⁴:

¹⁴ The Connected Council. Leading the community in the information age. Foundation for Information Technology in Local Government, 1999, página 5.

- a) El papel de los consistorios no es simplemente administrar, sino gobernar la comunidad local. En esto se incluye asegurar el desarrollo de la capacidad de la comunidad en participar y tomar decisiones.
- b) La autoridad local, como resultado del mandato democrático, tiene la responsabilidad exclusiva de equilibrar los intereses de toda la comunidad y de preocuparse por las generaciones presentes y futuras.
- c) El consistorio no puede gobernar por sí solo a toda la comunidad local, necesita la complicidad y la asociación con un amplio grupo de personas, tanto públicas como privadas, voluntariado y sectores de la comunidad, que representen intereses legítimos de la comunidad local.
- d) El gobierno local debe asegurar que los servicios estén organizados y prestados de la manera como los ciudadanos necesitan y esperan, y con criterios de profesionalidad (López Camps y Leal Fernández, 2002: 32).

Queda, por tanto, bastante claro que la potenciación, el sostenimiento (la fabricación) de ciudadanía activa, no puede hacerse sólo por el municipio; es tarea de la ciudad. Es una tarea pública y no únicamente reducida a un grupo concreto. Es tarea relacional y deben implicarse en ellas las asociaciones, otras administraciones, la ciudadanía y las empresas de acción social. Es un trabajo de nudo en red. Un trabajo solidario para la ciudad solidaria; interrelacionada. Todos somos indispensables para esta tarea fundadora y mantenedora de ciudad de la ciudadanía. Y además, la realidad del gobierno multinivel, es decir, de la codeterminación de políticas a múltiples escalas territoriales de gobierno provoca que los gobiernos locales estén en posición de fomentar esquemas de integración flexible de esta multiplicidad de niveles (Brugué y Gomá, 1998; Vallés, 1999).

«El gobierno relacional no es ni monopolista ni violento, sino que intenta influir en la pluralidad. Y para ejercer esa influencia debe tener claro dónde está (localismo), qué quiere (politización y complejidad) y cómo quiere alcanzarlo (estratégico). La situación de los gobiernos locales parece más difícil que antes, aunque también se presenta más, mucho más atractiva para aquellos que creen que los municipios existen para algo más que para ejecutar servicios» (Brugué y Gomá, 1998: 264).

Estamos asistiendo, por tanto, a una repolitización de lo local (Vallés, 1999) o nuevo localismo democrático (Borja, 2000; Canales Aliende, 2005; Navarro, 1997 y 1999; Olias de Lima, 2007). Una situación que debería caracterizarse por un gobierno local con capacidad para «definir un modelo social para el municipio, de explicitar los valores que lo informan, de construir un discurso legitimador con capacidad de concitar aportaciones y acuerdos amplios, de perfilar el alcance de la responsabilidad municipal, de transformar a ésta en opciones tangibles de política pública y de construir espacios de deliberación y de concertación social pluralista» (Brugué y Gomá, 1998: 47). Así, potenciar la democracia local es acercar la democracia a la gente, facilitar el control sobre la agenda gubernamental, hacer más comprensible la política, en suma, es un factor de profundización democrática (Villoria, 2005: 55). Los gobiernos locales deben ser pioneros en el proceso de profundización de la democracia, y ello con una mayor capacidad de flexibilidad, y anticipación ante los

nuevos cambios y retos económico-sociales, políticos y administrativos (Canales Aliende y Pérez Guerrero, 2002: 131).

Varias cuestiones justifican esa repolitización de lo local: a) La proximidad a la población en la gestión; b) La mayor capacidad de integrar las políticas públicas; c) la representatividad inmediata y directa de los gobiernos locales; d) La cultura cívica que considera iguales a todos los ciudadanos; e) La conciencia de identidad que los actuales procesos globalizadores han reforzado, como afirmación frente a la homogeneización (Borja, 2000: 3). Asistimos a un nuevo proceso de *glocalización* que reivindica el papel de las instituciones locales y regionales en las nuevas coordenadas de los procesos decisorios, en donde se les garantice jurídicamente tanto su autonomía como su capacidad para ser sujetos políticos y ejercer el liderazgo (Borja, 2000).

Sin embargo, aunque al gobierno local se le deba dotar de esta capacidad de liderazgo, lo cierto es que no lo puede hacer solo pues si bien ha de liderar la gestión colectiva de la ciudad, tampoco la puede monopolizar (Borja y Castells, 1997). Al contrario, los gobiernos locales, y las ciudades en particular, se pueden concebir como espacios de democracia, fundamentalmente concebidos como una democracia de proximidad, sensible a la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos y de reforzamiento de las identidades colectivas integradoras. «Todo ello unido al principio de subsidiariedad, entendido como la descentralización del poder y de las competencias y la disponibilidad de recursos financieros para ponerlo en práctica». (Borja y Castells, 1997: 368).

Estamos construyendo un nuevo escenario en el que desde los gobiernos locales se está especializando más la agenda pública, con un abanico más amplio de temas a abordar. Es algo que se está visualizando en la regeneración económica de muchas ciudades (caso de Bilbao) y que supone el abandono de posturas dirigistas por otras en las que se concibe la construcción de la ciudad a través de una idea más participativa y comunitarista de la democracia (Nabaskues, 2003). «Las ciudades en España y en Europa son hoy un espacio adecuado para poder ejercer la participación directa de la ciudadanía en la gestión de la cosa pública, siendo también el espacio ideal para poder profundizar la democracia» (Pindado, 2004: 66 y 67). En relación con esta idea lo fundamental es que la participación ciudadana se convierta en el principal instrumento de construcción del comunitarismo tomando como lugar de desarrollo la esfera política municipal. «Los procesos de toma de decisión compartidos entre actores privados y Ayuntamiento deben servir para crear realidades concretas comunitarias que nacen precisamente en el marco de las políticas públicas participativas» (Nabaskues, 2003: 117).

Los poderes locales del siglo XXI deberán fortalecerse no solamente a través de un aumento de competencias o de recursos, sino gracias a una labor política eficaz, caracterizada por la colaboración y concertación con la ciudadanía. Facilitando el impulso de espacios de deliberación que ayuden a que la ciudadanía tenga una interlocución con los poderes públicos locales en los procesos de toma de decisión. El reto no es fácil para los gobiernos locales pues les exige unas actitudes relacio-

nales con capacidad para dinamizar la red de entes públicos y privados. «El concepto de gobernación se hace en el ámbito local más palpable, dado que los Gobiernos locales necesitan ahora de la colaboración e implicación de los ciudadanos para diseñar y poner en práctica las políticas públicas para la ciudad» (Nabaskues, 2003: 53; Pindado, 2004). Sin embargo, la ciudadanía aunque concibe a la administración pública como un cuerpo único, sí diferencia a la administración local de las demás, sobre todo por un rasgo fundamental: su proximidad (López Camps y Gadea Carrera, 1995). Ahí es donde la repolitización de lo local encuentra su mayor apoyo.

4.6. LOS OBSTÁCULOS Y RETOS DE LO LOCAL

A pesar de las bondades del ámbito local también existen aspectos no tan positivos relacionados con la falta de competencias, recursos económicos y la escasa apuesta real de las estructuras gubernamentales estatales por lo local. Borja destaca una serie de obstáculos muy definidos: a) los impactos sobre el territorio de decisiones económicas y políticas exteriores sobre las cuales los gobiernos locales y los actores de la sociedad civil tienen escasa o nula influencia y que, en cambio, tienen importantes efectos sociales y ambientales; b) La confusión, superposición y, muchas veces, escasa cooperación y poca transparencia de las administraciones públicas que actúan sobre el mismo territorio; c) La relativa debilidad legal y financiera en el marco regional metropolitano de los gobiernos locales, que les impide jugar el rol de integrador para el cual están más capacitados; d) La no adecuación entre las estructuras políticas representativas y las dinámicas sociales del territorio; e) La existencia de colectivos de población que no tienen reconocido el status de ciudadano y que por su misma existencia niegan uno de los valores esenciales de la ciudad: la igualdad en el espacio público y en el uso de las libertades urbanas (Borja, 2000: 4).

Junto a ello, la propia participación ciudadana se analiza como un reto a tener en consideración. Así, la implicación de la sociedad en los procesos locales se muestra como un proceso educativo y motivador a través del cual la ciudadanía visualiza que puede modificar sustancialmente el modelo de administración pública. Un objetivo que debe ir unido a la generación de nuevos mecanismos de participación en los gobiernos locales, en los que la premisa de la calidad-efectividad es perfectamente compatible con la profundización de la democracia (Nabaskues, 2003). Tanto las estructuras gubernamentales locales como las organizaciones sociales son los ingredientes necesarios para que se expandan los principios y los roles de la ciudadanía, pues pueden incorporarla en los procesos de comunicación y deliberación, transmitiendo las habilidades necesarias para desenvolverse en la esfera pública (Alguacil, 2005).

Así, se lograría un modelo de alta intensidad democrática incluso de las percepciones ciudadanas y la defensa del interés general. Parece que el discurso participativo tradicional sufre de unas claras limitaciones, al igual que los esquemas gerencialistas y de clientelización, lo que obliga a que tengamos que explorar nue-

vas pautas de implicación ciudadana en la esfera municipal. «Una implicación que podría ser de base tanto personal como colectiva (asociativa), y extendida desde la definición de necesidades/problemas, la deliberación de alternativas y el diseño de políticas, hasta la cogestión de servicios y las aportaciones de voluntariado individual y esporádico» (Brugué y Gomá, 1998: 47). Sin duda alguna, nos encontramos ante un nuevo modelo de innovación político-administrativa que tiene el objetivo de generar múltiples mecanismos de cooperación social y de participación ciudadana. En definitiva, al gobierno local le corresponde realizar una labor de promoción en la que la ciudadanía camine hacia el bienestar colectivo y la convivencia cívica. Todo ello encuadrado en el nuevo escenario de innovación democrática que les corresponde desarrollar a los gobiernos locales y que responde a su vez a tres retos distintos: el de la participación ciudadana, el de la cooperación social y el de la integración de las políticas públicas (Borja y Castells, 1997).

Las razones de esta nueva situación se encuentran en las ventajas de los gobiernos locales frente a los de ámbito nacional. El motivo más importante es que tienen una mayor flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra, algo bastante importante en el contexto de cambios que se están produciendo en un mundo globalizado. Otra razón, y no menos importante, es la mayor capacidad de representación y legitimidad que poseen los gobiernos locales frente a la ciudadanía sobre todo en un contexto en el que la propia ciudadanía es consciente de los cambios que operan en las ciudades (Barceló y Pimentel, 2002; Borja y Castells, 1997; Goetz y Clarke, 1993; Navarro, 1999).

Nos encontramos, por tanto, ante la necesidad de que el impulso de la participación ciudadana sea una conveniencia democrática para los gobiernos locales, entendido en claves de «más participación es más democracia». La premisa es que los gobiernos locales del siglo XXI no deben tomar decisiones con un importante impacto sobre la ciudadanía dejando al margen la opinión de ésta. «Sólo conoceremos realmente el punto de vista de los ciudadanos cuando dispongamos de una información subjetiva expresada espontáneamente (no condicionada) y que sea lo suficientemente representativa» (López Camps y Gadea Carrera, 1995: 89). La realidad que ha imperado hasta hace poco tiempo, y que de hecho sigue presente en muchos casos, se caracteriza por unos cargos políticos que toman decisiones en base a la información objetiva de los equipos técnicos. Una información técnica que ha estado tradicionalmente en contradicción con la proporcionada por la ciudadanía con una tendencia a sobrevalorar, e incluso a otorgarle mayor credibilidad a la información técnica y a dar menor credibilidad a la de carácter ciudadano. La realidad es que, en numerosas ocasiones, las demandas ciudadanas no suelen coincidir con las del personal técnico, provocando que las problemáticas sentidas por la ciudadanía no sean consideradas por el personal técnico del ayuntamiento (López Camps y Gadea Carrera, 1995).

El resultado es una desafección ciudadana hacia el gobierno local pues se interpreta que los poderes públicos locales no hacen caso de lo que la ciudadanía le transmite. Sin embargo, «únicamente se pregunta al ciudadano cada cuatro años

mediante las elecciones; pero la complejidad de la gestión de las corporaciones locales evidencia que este sistema resulta insuficiente para atender satisfactoriamente la mayoría de problemas» (López Camps y Gadea Carrera, 1995: 92). En unas sociedades complejas como las nuestras es difícil que un actor, ya sea institucional o ciudadano, posea la totalidad de la información y aunque sea cierto que la ciudadanía no siempre está lo suficientemente informada no lo es menos que los gobiernos locales necesitan de su colaboración pues ellos tampoco disponen de un conocimiento exacto de la realidad. Por tanto, tanto la ciudadanía como los gobiernos locales están condenados a entenderse poniendo en común sus diferentes saberes.

Los límites y retos no terminan ahí pues en el interior del nuevo localismo late un debate teórico de fondo sobre el concepto de poder y en quién recae el mismo. El nuevo localismo, en buena medida, intenta corregir las desviaciones de poder y de representación característicos del sistema de democracia representativa y que siguen vigentes. El debate de fondo aborda que en las sociedades del siglo XXI, como resalta Schmitter, existe una distribución desigual de las capacidades para la acción colectiva organizada y especializada y que esta desigualdad está acrecentando la distribución desigual de recursos de la sociedad. Desde diferentes ámbitos académicos se ha mostrado que el actual sistema político prima el poder de unos sectores sobre otros, restringiendo, por tanto, capacidades de actuación. Si bien el sistema de democracia representativa defiende la igualdad del conjunto de la ciudadanía, la realidad es que existen asimetrías de poder importantes en donde unos mandan y los otros obedecen sin apenas derecho a réplica. De manera que obtenemos diferentes grados y especializaciones de ciudadanía; una ciudadanía con una capacidad intacta para ejercer sus derechos políticos y otra con claras limitaciones (Tezanos, 2002).

Ante esta situación se presenta como alternativa el nuevo localismo en términos de lo que hemos denominado como innovación democrática. Es cierto que la regeneración democrática puede venir de la mano de las ciudades y del poder local pero pretender que el conjunto de la democracia se va a ver fortalecida únicamente gracias a este nuevo paradigma, es un tanto ingenuo. No existen las soluciones mágicas, ni siquiera dentro de los parámetros de la participación, pero el nuevo localismo podría ayudar a recomponer los equilibrios de poder que garanticen la participación del mayor número posible de ciudadanos/as en unas mínimas condiciones de igualdad. No podemos pensar en ampliar y profundizar la democracia si no somos capaces de conjugar desarrollos cuantitativos (más democracia) y cualitativos (mejor democracia) que sean capaces de crear los estímulos y posibilidades necesarios que permitan una ciudadanía más plena (Tezanos, 2002).

Queda medianamente claro que el nuevo localismo se enmarca en «un nuevo ciclo de progreso de la democracia que se orienta hacia una profundización de los mecanismos e instancias de participación y hacia una exigencia de mayor calidad democrática. Estas nuevas exigencias son el resultado de las nuevas demandas de una ciudadanía cada vez más culta e instruida, que tiene una mayor

voluntad de participación, de estar informada, de contar y de corresponsabilizarse y que cada vez está menos dispuesta a aceptar pasivamente los dirigismos políticos» (Tezanos, 2002: 422).

Esas veleidades participativas de la ciudadanía podrían desarrollarse en los parámetros del nuevo localismo facilitando una mayor autonomía y la posibilidad de tener una estructura común de acción política. Existen razones objetivas que lo facilitan pues en el ámbito de lo local es donde se encuentran las estructuras gubernamentales (gobiernos locales) y de orden societario (organizaciones sociales) que permiten el desarrollo de la participación ciudadana. Constituyéndose los gobiernos locales en escuelas de democracia gracias a su proximidad a la ciudadanía y su capacidad para vertebrar políticas públicas, favoreciendo, a su vez, el desarrollo del estatus de ciudadanía. El carácter de proximidad de los gobiernos locales favorece que tengan unas mejores potencialidades para incorporar a la ciudadanía a los procesos de comunicación y de deliberación, transmitiendo las habilidades necesarias para interactuar con el gobierno local. El nuevo localismo favorece que los mecanismos de participación tengan un mayor desarrollo y que la ciudadanía sea portadora de una mayor corresponsabilidad social producto de una nueva conciencia ciudadana. En definitiva, el reto del nuevo localismo consiste en la articulación de las redes sociales con los gobiernos locales por medio de una concertación tendente a la búsqueda de acuerdos (Alguacil, 2004).

4.7. EL NUEVO LOCALISMO: DE LA CONFRONTACIÓN ESTRATÉGICA A LA CONFRONTACIÓN DELIBERATIVA

A su vez, el nuevo localismo unido a los procesos de participación ciudadana pueden contribuir a la regeneración y profundización de la democracia en un esquema que Mouffe (2003) define como de pluralismo agonístico. Un concepto que podría ser aplicado al caso de la realidad española pues durante los años setenta y la transición española la relación entre el poder político (administración municipal) hacia las asociaciones y la ciudadanía a título individual, se basaba en una relación de enemigos. Autores como Urrutia utilizan el concepto de recelo que para definir el tipo de relaciones entre el poder político y la ciudadanía. La explicación a este tipo de relación hay que encontrarla en las circunstancias en las que se desarrolló la transición democrática en donde se asignó un carácter peyorativo al concepto de participación ciudadana. «Así, este concepto se ha llenado de una serie de atributos que provocan con cierta frecuencia la sospecha de las instituciones hacia todas aquellas iniciativas que provengan de grupos ciudadanos con un pasado más o menos crítico en sus respectivos ámbitos de actuación» (Urrutia, 1989: 147).

El hecho es que las instituciones han entendido la participación «como un ejercicio manipulador de los sentimientos ciudadanos por parte de grupos radicales que *sólo persiguen el deterioro de las instituciones y su desestabilización*. En otras, se ha acusado a las organizaciones ciudadanas de no ser representativas o de plantear cuestiones al margen de los cauces legalmente establecidos [...]. Se ha

mantenido desde las instituciones locales una *actitud defensiva* frente a los brotes de espontaneidad que caracterizan a todo movimiento participativo. La desconfianza surgida de esa actitud pudo explicarse en los primeros momentos de la transición en las que ciertas fuerzas políticas presentes en los movimientos sociales contraponían radicalmente la *democracia popular a la democracia formal*. Y desde las organizaciones ciudadanas se ha producido una actitud de recelo clara» (Urrutia, 1989: 149).

Ese tipo de relación ha ido evolucionando hacia un modelo de adversarios en el que gracias a la creación de mecanismos y espacios de participación ciudadana se han canalizado las demandas de los diferentes sectores sociales pero manteniendo cada uno de los agentes su posición y rol. En esta política de adversarios existe un reconocimiento recíproco en el que no se niega la existencia del otro pero cada agente tiene claro cuál es su rol; no existe confusión al respecto. Gracias a esta nueva etapa de política de adversarios se facilitan los espacios de comunicación y de encuentro entre los actores institucionales y los ciudadanos.

De manera que la *confrontación estratégica* da paso a una *confrontación deliberativa* en el que existe un contraste de pareceres donde no se renuncia a las especificidades ideológicas de cada agente. Se bascula hacia un nuevo escenario en que la imposición intenta dejar paso a un sano contraste de percepciones en el que la deliberación tiene un peso importante. Las asociaciones y colectivos sociales es cierto que siguen defendiendo un discurso crítico hacia el poder municipal pero también son conscientes de que la actitud de los poderes locales no es la misma que la de hace años. En esto de la participación existen flujos y reflujos pero parece que tanto por parte de los ayuntamientos como de los colectivos sociales, se respeta la opinión del contrario y se acepta que, en ocasiones, es necesaria una deliberación que contribuya a la construcción colectiva del interés general. Por su parte, desde la administración pública nunca ha existido una declaración formal de «enemigo» hacia los agentes sociales y ciudadanos pero sus actitudes y políticas iban por esa dirección.

En el caso de las asociaciones y de la ciudadanía no organizada existía un discurso ampliamente extendido de considerar a la administración, y a la local en particular, como el enemigo a batir, bien por no satisfacer las demandas que se le planteaban o porque existía una confrontación estratégica clara. En este cambio de actitudes ha tenido una relevancia destacada la revitalización de la administración local: de administración pública a gobierno local. Los reproches y conflictos de épocas pasadas se veían motivados, en buena medida, por la falta de competencias y de escasa relevancia de la administración local. Una situación que contribuía a que las asociaciones y colectivos sociales tuvieran una actitud de reproche y de decepción ante un gobierno municipal carente de recursos y que no ejercía la resolución efectiva de problemas.

En este entramado el papel del personal técnico ha tenido una función de mediador enmarcado en nuevos vientos de cambio dentro del modelo tradicional de administración: se ha pasado del modelo burocrático y gerencial a otro de NGP (corrien-

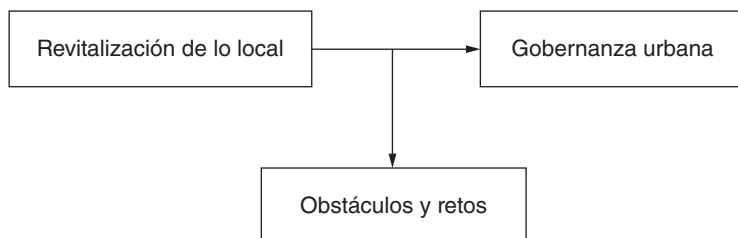
te neopública) y con una sensibilidad hacia la participación de la ciudadanía. El personal técnico no se limita a una función de transmisor sino que es parte activa en el proceso, gracias al trasvase de información y a la potenciación de las sinergias y de los espacios de encuentro y de reflexión entre los agentes políticos y los agentes sociales. Es a su vez, el espacio de implementación de los acuerdos y pactos entre la esfera institucional y la social, posibilitando que las políticas públicas sean una plasmación de la participación ciudadana. El personal técnico tiende a dejar de ser un mero ejecutor de las decisiones de la administración local para ser una parte activa de los espacios de participación del gobierno local, intentado que la concertación y el debate sea uno de los objetivos principales.

4.8. A MODO DE SÍNTESIS

Asistimos a una repolitización de lo local donde se ha producido un cambio en las concepciones de la administración y los gobiernos municipales. Se ha pasado de una visión estrictamente gestora a otra en la que se reserva un peso político específico que capacite a lo local para contribuir a la vertebración de los espacios públicos de decisión. Lo local ya no es sinónimo de irrelevante sino más bien de importancia creciente, sobre todo ante las transformaciones que están viviendo los Estados y los gobiernos, con el avance de unas realidades políticas, sociales, culturales y económicas mucho más complejas y heterogéneas y en donde la importancia del ámbito local juega en primera división. Lo local se ha convertido en espacios de potencialidades. Unas potencialidades donde se puede generar la inclusión, la deliberación y la concertación pero que también pueden ser los espacios de todo lo contrario: de la desvertebración, la imposición y la descomposición. Es cierto que lo local está jugando un papel relevante, o al menos a eso aspira, pero tampoco está exento de riesgos. Unos riesgos en los que la preponderancia de los gobiernos nacionales no está siendo cuestionada si lo comparamos con el ámbito local. No olvidemos que son los que tienen la potestad para transferir recursos y competencias a sus gobiernos locales, algo por lo que no siempre apuestan. De hecho, multitud de decisiones que afectan a lo local se discuten en ámbitos nacionales y supranacionales sin que los gobiernos locales tengan una presencia reconocida.

En todo ello juega un papel relevante la propia gobernanza urbana como una oportunidad no sólo para lograr la ansiada revitalización y consolidación de lo local como escenarios vertebradores, sino que se presenta como la cabeza tractora que facilita la interconexión entre el poder público y la ciudadanía (ver gráfico 5). Los poderes estatales han demostrado su escasa capacidad vertebradora por la lejanía que mantienen sus aparatos administrativos para conectar con las necesidades cotidianas, no facilitando la incorporación de los colectivos ciudadanos. La gobernanza urbana es la oportunidad para generar los espacios de diálogo y encuentro no sólo entre los poderes públicos y la ciudadanía sino también entre los propios sectores sociales. Fenómenos como la inmigración, el incremento de la importancia de la

Gráfico 5: Síntesis de ideas respecto a la revitalización de lo local y los obstáculos y retos



Fuente: Elaboración propia.

población femenina en la creación de riqueza y de bienestar social o la aparición de nuevas necesidades sociales, tienen en la gobernanza urbana los cauces más adecuados para la cooperación y la vertebración política. La gobernanza urbana se presenta como un reto pero también como una oportunidad para modificar las relaciones sociales, haciendo de lo local el espacio de la interconexión social.

5
IDEAS PREVIAS:
MARCO CENTRAL DE ANÁLISIS

5.1. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: CUESTIONAMIENTO Y REGENERACIÓN

Desde el final de la II GM la democracia representativa ha gozado de una amplia legitimación tanto institucional como social sin embargo, en los últimos años asistimos a una crítica y desafección hacia el sistema. Es cierto que esa desafección no está provocando una avalancha de movimientos críticos a la democracia representativa como forma de gobierno, pero no es menos cierto que entre el electorado de los países occidentales, y especialmente entre el europeo, ha experimentado un fuerte incremento el escepticismo, cuando no abierto cinismo, hacia las bondades y rendimientos del sistema democrático actual. Un escepticismo que se traduce en reducción en los niveles de participación electoral, en una crítica a los partidos políticos a los que acusan de no defender los intereses de la ciudadanía y en la deslegitimación de las políticas públicas de las administraciones.

Así, desde diferentes instancias políticas y económicas (UE, OCDE, Consejo de Europa, Comité de las Regiones...) se entiende que existe una necesidad de regeneración y profundización de la democracia como solución al aumento de la desafección ciudadana. Por otro lado, los recortes presupuestarios y la labor de control del gasto público incentiva que los gobiernos inviertan sus recursos de una manera más eficaz y eficiente así como, la necesidad de que rindan cuentas ante la ciudadanía de su actuación. Pero las nuevas demandas no se quedan ahí, sino que se plantea la necesidad de que las instituciones democráticas sean más receptivas a las demandas ciudadanas, facilitando que la propia ciudadanía disfrute de canales y espacios que posibiliten su incorporación a la toma de decisiones (Dienel y Harms, 2000).

Por lo tanto, la apertura de canales de participación ciudadana que contribuyan a la regeneración y profundización de la democracia es la clave para un mejor funcionamiento del sistema y, a su vez, para que los gobiernos locales se conviertan en adecuados espacios que impulsan esas nuevas prácticas democráticas. Unas nuevas prácticas que persiguen la democratización de relaciones de poder entre los gobiernos y la ciudadanía. Un objetivo a lograr a través de la mejora de la eficacia y la ca-

lidad en los resultados de las políticas públicas, facilitando el acceso de la ciudadanía a aquellas decisiones políticas que les afecten directamente.

5.1.1. La participación ciudadana desde lo local

Sea como fuera, desde los gobiernos locales europeos se han impulsado diversas prácticas de regeneración y profundización democráticas basadas en la creación de canales de participación ciudadana. Los motivos pueden ser variados: desde la obtención de una mayor legitimidad de las políticas públicas a un empoderamiento de la ciudadanía y de sus capacidades democráticas, pasando por una transformación en profundidad de las formas de entender las políticas públicas (transversalidad). Todo ello ha contribuido a la creación e impulso de diferentes experiencias de participación ciudadana. Parece claro que la creación e impulso de estas nuevas prácticas junto con la aparición de nuevos agentes que las impulsan (personal político y técnico), así como la preocupación o interés de los partidos por incluir la participación ciudadana en sus programas electorales, provoca que se vea como un valor en alza y un referente en las buenas prácticas democráticas.

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 ciudadanía, mejores posibilidades para incluir a la ciudadanía organizada o a título individual en las políticas públicas, el sentimiento de comunidad, una mayor capacidad de reacción ante los retos de la globalización, etc. Además, el ámbito local está emergiendo como el actor más capaz para abordar unas políticas de bienestar que se ven desbordadas por la individualización y especialización de las demandas ciudadanas. En definitiva, como bien defiende el nuevo localismo (Barceló y Pimentel, 2002; Borja y Castells, 1997; Goetz y Clarke, 1993; Navarro, 1999, etc.), las instituciones locales tienen un gran potencial para enfrentar los cambios que ha traído este cambio de siglo.

Las experiencias nos demuestran que las nuevas prácticas participativas lejos de ser excluyentes con la democracia representativa, se complementan con ésta propiciando que la democracia participativa no se presente como un sustituto de la representativa sino como el puntal que la regenera y la refuerza. De hecho, en diferentes mecanismos participativos se encuentran distintas filosofías que no son excluyentes: profundización de la democracia, legitimación de las políticas públicas, aumento o refuerzo del capital o de la cohesión social, empoderamiento ciudadano o inclusión de aquellos sectores excluidos de la participación (juventud, tercera edad, mujeres, población inmigrante).

Sin embargo, no sólo Europa es la vanguardia de estas prácticas sino que desde los años noventa diversos municipios de América Latina han impulsado innovadoras experiencias que han colocado a este continente en la vanguardia de la experimentación en democracia participativa. A este respecto, cabe destacar las experien-

cias 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 (Escolar *et al*, 2004; Forero *et al*, 1997; Gomá y Jordana, 2004; Gret y Syntomer, 2003; Huerta, 2000; Veneziano, 2005; VV.AA., 2003). Finalmente, bebiendo de esas experiencias, en esta primera década del siglo XXI diversos países europeos se han embarcado en la actualización y entusiasta adopción de la participación ciudadana para regenerar las instituciones democráticas.

Sea como fuere, lo cierto es que los gobiernos locales están impulsando procesos de regeneración democrática acercando la administración a la ciudadanía y promoviendo su participación activa en las decisiones públicas a través de políticas descentralizadoras de servicios. De manera que la vertebración de la 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 2001¹⁵, o la española Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local son buenos ejemplos al respecto. La Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, 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. 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.

En los márgenes de este esquema, la evaluación de la participación ciudadana es un proceso complejo y necesario 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 (2008), C. Navarro también está traba-

¹⁵ 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.

jando 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.

5.1.2. El municipalismo español: espacios de descentralización y participación ciudadana

En este contexto los gobiernos locales españoles han puesto en marcha procesos de descentralización y participación ciudadana durante los últimos treinta años. En los años ochenta, ciudades como Madrid, Barcelona, Zaragoza, Sevilla o Bilbao comenzaron a articular sus particulares modelos de descentralización y participación ciudadana (Borja, 1987; Villasante *et al*, 1993). Un dato: en el período de 1987-1991, es decir durante la tercera legislatura municipal, el 70% de los gobiernos locales de más de 100.000 habitantes desarrollan reglamentos de participación (Gomá y Font, 2001). Unos reglamentos que acogen diferentes modalidades de descentralización vertebrándola con la participación ciudadana. El impulso de estos procesos se enmarca en la superación de los déficits prestacionales heredados del franquismo, en la consolidación de unas estructuras de gestión más o menos estables, en la transformación de las demandas ciudadanas y en el raquitismo económico que pesa sobre el municipalismo español. A su vez, los límites de la democracia representativa se manifestaron en el momento en el que los ayuntamientos abandonaron sus políticas de carácter gerencial e impulsaron procesos de repolitización.

Estas nuevas realidades provocan que a finales de la década de los ochenta, los gobiernos locales españoles comiencen a transformar su retórica sobre la participación ciudadana en una preocupación efectiva y palpable. La consecuencia: el diseño de mecanismos de participación diseñados para la mejora de los canales de comunicación entre los gobiernos locales y la ciudadanía (Brugué y Gomá, 1998). 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 ciudadana.¹⁶

Una realidad que no sólo afecta a España. En la mayoría de los países europeos se ha constituido algún tipo o modelo de consejo territorial en las principales ciudades (Navarro, 1997). En países como Italia, Francia, Alemania, Suecia, Noruega y Gran Bretaña se han impulsado diferentes modalidades de descentralización y participación ciudadanas. Las razones que explican un incremento de estos procesos se

¹⁶ Discurso programático del candidato socialista a la alcaldía de Bilbao en las elecciones de 2007.

deben a diversos motivos: el aumento de la complejidad de relaciones entre el Estado y la sociedad ha provocado que ésta demande más cauces de relación con los gobiernos locales a través de procesos de descentralización; la administración pública se ha caracterizado por un centralismo expansivo que ha mermado la capacidad de actuación de los poderes locales, provocando su descapitalización política y sufriendo el tutelaje de las instancias administrativas superiores; existen demandas descentralizadoras de poderes locales que se muestran impotentes ante los desequilibrios sociales y económicos, por lo que plantean un aumento de competencias y recursos para acercarse a un mayor equilibrio territorial; desde los años ochenta existe un interés por el refuerzo de las identidades locales «desde los signos y símbolos hasta las formas de vida comunitaria» que en cierta manera empoderen a lo local, y la crisis económica desatada a finales de los setenta y ochenta cuestiona la capacidad de los poderes estatales para hacer frente a la misma, por lo que se demanda por los poderes locales de instrumentos para regeneración socio-económica de las zonas marginales de los territorios (Borja, 1987).

Es indudable que la participación ciudadana en España es una realidad que «vende». Cada vez más la clase política municipal impulsa recursos públicos para promocionar nuevas investigaciones académicas que exploren el tema de la participación ciudadana. Además, las asociaciones ciudadanas y de diverso tipo ejercen más presión hacia las administraciones públicas demandando mayores y mejores espacios participativos. A su vez, desde los distintos ámbitos académicos españoles y europeos se expanden ante la sociedad, las virtudes redescubiertas de la intervención ciudadana. Y por último, destacar que desde las organizaciones ciudadanas y sociales se comparten proyectos, discursos y victorias con el mundo académico a través de congresos y publicaciones en los que se intercambian conocimientos (Font, 2001).

Sin embargo, a pesar de la indudable extensión de los mecanismos de participación ciudadana todavía nos encontramos ante un fenómeno emergente, más que de realidades consolidadas que generen unanimidades. Todavía, entre la clase política se muestran unas claras reticencias ante la apertura de nuevos espacios participativos, entre la ciudadanía no asociada, la apatía y la falta de implicación se muestran con demasiada frecuencia, y en el debate académico no se puede obviar la desconfianza hacia un excesivo protagonismo ciudadano. A pesar de estas reticencias, en todos los ámbitos son indudables los movimientos y las corrientes en el sentido descrito (Font, 2001). Parece que el denominador común es una cierta apuesta por la participación ciudadana en las políticas públicas.

5.1.3. Ordenamiento jurídico europeo y español: instrumentos de reconocimiento

Es cierto que tenemos como referencia cercana lo que acontece en España, pero en lo concerniente a la participación no sólo el ordenamiento jurídico español realiza una interesante labor de impulso sino que también se realiza desde otras instancias. De manera que a través de la Recomendación 19 (2001) del Comité de Mi-

nistros del Consejo de Europa se establece lo que puede ser denominado como un decálogo destinado a los Gobiernos de los Estados miembros:

- Definir, con participación de las autoridades locales, una política de promoción de la participación ciudadana en la vida pública local a partir de los principios de la CEAL.
- Mejorar el marco jurídico de la participación, asegurando que la legislación nacional permita a las autoridades locales emplear una amplia gama de instrumentos de participación.
- Invitar a las autoridades locales a:
 - I. Suscribir los principios del anexo I de la propia Recomendación.
 - II. Poner en práctica las medidas del anexo II y cualesquiera otras para la promoción de la participación ciudadana.

Los principios guía de la política de participación ciudadana que establece el Comité de Ministros van en la línea de:

- Garantizar el derecho de la ciudadanía al acceso a la información.
- Buscar nuevas formas de reforzar el espíritu ciudadano y la cultura de la participación.
- Mejorar la comunicación autoridades/ciudadanía y respuesta adecuada a las demandas y expectativas.
- Abordar la participación desde el respeto a la democracia representativa.
- Evitar soluciones rígidas previendo una amplia gama de instrumentos, partiendo de una evaluación de la situación de la participación y estableciendo un sistema de evaluación de los mecanismos adoptados.
- Intercambiar información sobre las mejores prácticas e intercambio de experiencias a nivel nacional e internacional.
- Poner especial tención en los colectivos marginales.
- Reconocer la importancia de una representación justa de la mujer y el potencial de niños y jóvenes para el desarrollo sostenible de la comunidad local.
- Reconocer y reforzar el papel de las asociaciones y grupos de ciudadanos en el sostenimiento y desarrollo de la cultura de participación ciudadana.

Entre las medidas para favorecer y reforzar la participación ciudadana se podrían distinguir:

- De carácter general.
- Sobre la participación en las elecciones locales y el sistema de representación democrática.
- Sobre la participación directa de la ciudadanía en los procesos de decisión y gestión de los asuntos locales.
- Específicas para categorías de ciudadanos/as con dificultades para participar.

Desglosando las medidas de carácter general para favorecer y reforzar la participación ciudadana destacaríamos:

- Aprovechar todas las oportunidades de descentralización.

- Mejorar la educación para el ejercicio de la ciudadanía.
- Transparencia en el funcionamiento de las instituciones.
- Aplicar una verdadera política de comunicación.
- Desarrollar una democracia de proximidad:
 - I. Órganos inframunicipales con funciones consultivas y de información y con poderes ejecutivos delegados.
 - II. Oficinas administrativas de nivel inframunicipal para facilitar el contacto Administración/ciudadanos.
 - III. Estimular la implicación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de los proyectos que afectan directamente a su entorno.

Con respecto a las medidas sobre la participación directa de la ciudadanía en los procesos de decisión y gestión de los asuntos locales:

- Promover el diálogo ciudadanía/electos locales y sus diversas técnicas.
- Estimular la innovación en los instrumentos de participación.
- Utilización de nuevas tecnologías y mecanismos de decisión más reflexivos.
- Introducir o mejorar las disposiciones legales que permitan:
 - I. Peticiones/demandas, propuestas y quejas de los ciudadanos.
 - II. Iniciativas populares y referéndums locales.
 - III. Mecanismos para implicar a los ciudadanos en la gestión.
- Incrementar el influjo de los ciudadanos en la planificación local.
- Actuar de forma que la participación directa tenga un impacto efectivo en el proceso decisional.

Por último, las medidas específicas para sectores de la ciudadanía con dificultades para participar:

- Definir objetivos y elaborar medidas específicas para incrementar la participación de los grupos de ciudadanos/as afectados.
- Para las mujeres en particular:
 - Valorar la importancia de una representación equitativa en las instancias decisorias y estudiar procedimientos para conciliar el compromiso político activo y la vida familiar.
 - Introducir sistemas de cuotas obligatorias o aconsejadas sobre número mínimo de candidatos del mismo sexo en listas electorales.
- Para la juventud en particular:
 - Desarrollar la escuela como espacio importante para la participación.
 - Promover experiencias tipo «consejos de niños» y «consejos de jóvenes», así como las asociaciones de jóvenes.
 - Reducir la edad para votar y ser elegido.
- Para la población inmigrante, promover la participación sobre bases no discriminatorias.

5.1.4. Ordenamiento jurídico español

Retomando los conceptos de descentralización y participación ciudadana, ya desarrollados en el ordenamiento jurídico europeo, merece la pena reconocer la importancia que el ordenamiento jurídico español les ha otorgado. Existen referencias bibliográficas que nos ayudarán a profundizar sobre la participación ciudadana y su desarrollo en el entramado jurídico español; así, el libro de Ibáñez Macías, *A El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local* (2007) es un buen instrumento para ello. Por tanto, descentralización y participación ciudadana son conceptos presentes en el ordenamiento jurídico español desde la construcción de toda la arquitectura constitucional. En primer lugar, el artículo 103 de la Constitución española establece que la administración pública debe actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, y el artículo 23 que la ciudadanía tiene el derecho a la participación de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes.

En segundo lugar, la ley 7/85, Ley de Bases del Régimen Local (LBRL), también denominada Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), en su artículo 24 dispone que «para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada Ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno del municipio». Tenemos por tanto, un ordenamiento jurídico que reconoce y ampara expresamente el derecho de la ciudadanía a participar directamente en la esfera de lo público por medio de órganos de gestión desconcentrados.

Pero ahondando más profundamente en el tratamiento de la participación ciudadana en la LRBRL podríamos destacar entre sus aspectos fundamentales:

- La definición de los municipios como cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos (art. 1).
- Mejorar la participación ciudadana es uno de los objetivos de la delegación en los municipios de competencias estatales y autonómicas (art. 27).
- Derechos de los/as vecinos/as:
 - a) A ser informado, a participar en la gestión municipal y a pedir la consulta popular (art. 18).
 - b) A obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros (art. 70).
 - c) A intervenir, mediante la presentación de reclamaciones y sugerencias, en la elaboración de las ordenanzas y reglamentos municipales y de los presupuestos (arts. 49 y 112).
 - d) A ejercer acciones para la defensa de los bienes y derechos municipales en nombre e interés de la Entidad local (art. 68).

- Obligación de los municipios de facilitar la más amplia información sobre sus actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local (art. 69).
- Los municipios pueden establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales (art. 24).
- Las Corporaciones locales favorecen el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos e impulsan su participación en la gestión de la Corporación (art. 72).
- Las formas, medios y procedimientos de participación no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos (art. 69).

Sin embargo, tras casi veinte años de vigencia, esta ley tenía claras insuficiencias en lo que a participación ciudadana se refiere. El carácter uniformizador de la propia ley obligaba a desarrollar una política del «café para todos»; era necesaria, por tanto, una reforma que se adecuase a las nuevas necesidades de los municipios españoles. Además, la ley del 85 se caracteriza por la falta de concreción, de manera que obliga a los municipios a mantener una política de indefinición. Unido a esto, ha existido una falta real de voluntad partidista para renunciar al protagonismo que le garantiza el sistema representativo. A pesar de estas limitaciones, no han faltado experiencias de descentralización y participación ciudadana remarcando los potenciales beneficios de estas prácticas para la profundización de la democracia.

A pesar de sus limitaciones, la LRBRL aportaba conceptos novedosos como el principio de subsidiariedad. De manera que la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para la más eficiente aplicación de las medidas de que se trate; y que el Gobierno, de cualquier clase, debe completar, no sustituir, la acción de los individuos y de los cuerpos intermedios (Rodríguez-Arana Muñoz, 1999). La justificación: la ciudadanía debe tener su presencia en la esfera de lo público y su papel no se puede reducir a la de ser un mero administrado, ya que tiene las capacidades y potencialidades suficientes para que su percepción se incluya en el desarrollo de las políticas públicas. Este principio de subsidiariedad descansa en el diálogo y en la participación en conjunción con la ciudadanía utilizando un enfoque *bottom-up*, o de abajo-arriba, que facilita los espacios de encuentro y diálogo poderes públicos-ciudadanía. El desarrollo de estos principios entraban en consonancia con los de la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, fundamentada en unos principios claros: el principio democrático de la autonomía local, el principio de subsidiariedad, el principio de suficiencia financiera, el derecho de asociación y el derecho de protección jurisdiccional (Canales Aliende y Pérez Guerrero, 2002).

Sin embargo será en el articulado de la ley 57/2003 (que reforma la anteriormente mencionada ley 7/85) cuando se profundice en el principio de subsidiariedad, confirmándose su base de apoyo en la defensa del interés general y del bien común. Justificando el desarrollo de los procesos de descentralización en el espacio

de los gobiernos locales, facilitando una mayor proximidad de los municipios a los intereses de la ciudadanía, un acercamiento de su gestión y una eficacia en el desempeño de esta función. Junto al principio de subsidiariedad el concepto de Administración Única plantea la prestación de los servicios públicos a través de la Administración que se encuentre en mejores condiciones para ello y más próxima a la ciudadanía (Rodríguez-Arana Muñoz, 1999).

Estamos, por tanto, en un proceso en el que la calidad y la sustantividad de las propias políticas públicas que implemente la administración pública, tendrá estos dos ejes. Aspecto novedoso de la ley es el mayor impulso que se le otorga a la participación ciudadana, recogida, en buena medida en la exposición de motivos:

- La ley de 2003 reconoce el insuficiente tratamiento a la participación ciudadana en la LRBRL, por su carácter meramente declarativo.
- Procedencia de incrementar la participación y la implicación de la ciudadanía en la vida pública local.
- La legislación básica estatal debe contener unos estándares mínimos concretos para la efectividad de la participación.
- La recomendación (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, ha servido de fuente de inspiración de esta reforma.
- Los diversos mecanismos participativos creados e impulsados por la Ley, colocan a nuestro régimen local en la línea avanzada de promoción de la participación.

Por su lado el Congreso de los Diputados tuvo un papel impulsor importante en lo concerniente a la ley 57/2003, a través de una proposición no de ley (marzo de 2003):

- a) Insta al gobierno a presentar un Proyecto de Ley tendente a la modernización del Gobierno Local.
- b) Creación de una Conferencia Sectorial para el debate y la cooperación en los asuntos que afectaba a la Administración local.
- c) Desarrollo de la cooperación y las competencias municipales en materia de seguridad ciudadana.
- d) Impulso a las transferencias de competencias a las Administraciones locales garantizando la suficiencia financiera.
- e) Régimen especial de capitalidad para Madrid y Carta Municipal de Barcelona.
- f) Contenidos del Proyecto de Ley de modernización del reglamento local relativos a la participación ciudadana:
 - Un impulso y potenciación de la participación ciudadana en el ámbito municipal, para lograr el máximo acercamiento e intercomunicación entre los cargos electos y los vecinos.
 - La creación de una Comisión para atender las sugerencias, reclamaciones y quejas de los ciudadanos sobre el funcionamiento de la Administración municipal.

— Régimen específico para los municipios de mayor población:

- 1) La desconcentración territorial necesaria a través de los distritos, de forma que determinados servicios municipales se acerquen a los ciudadanos y se facilite la participación ciudadana en la vida local.
- 2) La creación de un Consejo Social de la Ciudad, como órgano consultivo, que sirva de foro de participación institucionalizada de los representantes económicos y sociales de la ciudad.

El Senado en un dictamen de su comisión de entidades locales emite un informe sobre las grandes ciudades y las áreas de influencia urbana (marzo de 2003). Los principios sobre los que pivota son:

- a) Acercamiento de la política a la ciudadanía y fortalecimiento de la estructura y funcionamiento interno de las grandes urbes.
- b) Nueva definición de las competencias de los órganos de gobierno para avanzar hacia una Administración municipal más ágil y eficaz.
- c) Creación de órganos de participación ciudadana y regulación de las iniciativas ciudadanas.
- d) División territorial interna de los municipios en Distritos.
- e) Tratamiento específico para Madrid y Barcelona.
- f) Creación de instrumentos de cooperación interadministrativa.

En este contexto, la reforma de la LRBRL (57/2003) llamada «ley de grandes ciudades», introduce un nuevo esquema en el que los gobiernos locales se convierten en espacios de descentralización y participación ciudadana. La actual ley recoge las capacidades que deben desarrollar los grandes municipios para obtener una labor de gestión más eficaz en consonancia con las necesidades ciudadanas. Por otro lado, la inclusión de la participación ciudadana ha posibilitado que los ayuntamientos españoles dispongan de los mecanismos necesarios para ser más sensibles a la participación ciudadana. La «ley de grandes ciudades»¹⁷ establecía qué categoría de urbes debían contar con mecanismos de participación ciudadana, facilitando que desde los gobiernos locales se impulse su desarrollo.

Así, «los distritos se constituyen como un instrumento esencial para el desarrollo de políticas de proximidad y participación en los municipios altamente poblados, tanto desde la perspectiva de la desconcentración de funciones como desde la de la participación ciudadana. Por todo ello, se establece su carácter necesario, debiendo además cada Ayuntamiento establecer el porcentaje mínimo de sus recursos que deberá gestionarse por distritos».

¹⁷ Artículo 121. Ámbito de aplicación.

a) A los municipios capitales de provincia cuya población supere los 250.000 habitantes.

b) A los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes.

c) A los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de instituciones autonómicas.

d) Así mismo, a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

Sobre los distritos en el artículo 128 de la Ley 57/2003:

«Los ayuntamientos deberán crear distritos, como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio.»

Pero la Ley también recoge otros mecanismos y órganos de participación ciudadana y social como el denominado Consejo Social de la ciudad que se constituye como un «mecanismo participativo de carácter consultivo de las principales organizaciones económicas y sociales del municipio, centrado esencialmente en el campo del desarrollo local y de la planificación estratégica urbana, ámbitos éstos que están adquiriendo una importancia esencial en las políticas locales».

Las novedades de la ley 57/2003 sobre participación ciudadana son bastante claras. Aplicables obligatoriamente en todos los municipios (nuevo art. 70 bis):

- Establecimiento de procedimientos y creación de órganos adecuados para hacer efectiva la participación. Su regulación deberá hacerse por normas de carácter orgánico.
- Impulso de la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y comunicación con los vecinos; presentación de documentos y realización de trámites administrativos; realización de encuestas y consultas ciudadanas.
- Iniciativa popular.

Novedades de la ley 57/2003 sobre participación ciudadana y aplicables obligatoriamente sólo en municipios de gran población:

- La obligatoriedad de crear distritos (art. 128).
- El impulso en la creación del consejo social de la ciudad (art. 131).
- La constitución de una comisión especial de sugerencias y reclamaciones (art. 132).

Hay que destacar que estos órganos pueden crearse, aunque de forma voluntaria, en los municipios que no tengan la consideración de «municipios de gran población». La ley 57/2003 otorga cuáles son las funciones y las características fundamentales:

- Se les considera como divisiones territoriales propias del municipio.
- Están dotados de órganos de gestión desconcentrada (órganos representativos) y de órganos participativos.
- Tienen como función principal el impulso y desarrollo de la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales así como su mejora.
- Estarán presididos por un/a Concejal/a nombrado por la alcaldía.
- Corresponde al Pleno su creación y regulación mediante reglamento de naturaleza orgánica.
- El porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios de la Corporación que corresponda gestionar a los Distritos, en su conjunto, se determina por el Pleno mediante una norma orgánica.

A pesar de los limitaciones, queda claro que la ley 57/2003 otorga una cobertura legal a la participación ciudadana en los asuntos públicos, sobre todo si se compara con la anterior ley. Y para ello refuerza las posibilidades de participación e incidencia de la ciudadanía en el gobierno local, para evitar o corregir, en el contexto de un mundo globalizado, su alejamiento de la vida pública. Entendiendo la participación ciudadana como un valor añadido y deseable, y no como un obstáculo hacia la gestión de los asuntos públicos pero sin menoscabar la potestad de autoorganización de los ayuntamientos.

5.1.5. Los municipios españoles y los primeros pasos en la descentralización y participación

Aprovechando las oportunidades (aunque ya se han apreciado sus limitaciones) que abría la ley de 1985, algunos municipios españoles pusieron en marcha procesos de descentralización y participación ciudadana que perseguían dos grandes objetivos; por un lado, acercar la administración local a la ciudadanía, y por otro, establecer canales que permitan incidir en el proceso de toma de decisiones. Ciudades como Barcelona, Sevilla, Zaragoza, Madrid, Valencia o Bilbao pusieron en marcha durante los años ochenta procesos descentralizadores que posibilitaron, a priori, un acercamiento de la gestión cotidiana municipal a la ciudadanía. Durante estos años se vincula la descentralización administrativa al fomento de la participación, considerando que la mejor manera de fomentarla es acercando los centros de decisión y de poder a la ciudadanía (Pindado, 2000).

Las razones y explicaciones al proceso descentralizador en España, hay que encontrarlas en el desarrollismo franquista que generó, en los años setenta, un urbanismo generador de problemas y con un sistema deficitario de servicios públicos, provocando demandas ciudadanas de mejora sobre equipamientos básicos municipales, la vivienda, salud etc.; existía un interés por recuperar la vida colectiva de las ciudades facilitando el reforzamiento de las identidades urbanas y del tejido social y demandas de libertades y derechos democráticos sobre todo en el ámbito local que les permitan movilizarse e interactuar frente a la administración descentralización (Borja, 1987).

En este contexto, el análisis de experiencias de largo recorrido participativo —Bilbao, Córdoba, Vitoria y Getafe— como eje vertebrador, se muestra como necesario. Un análisis en profundidad que nos permita valorar la calidad democrática de los diseños más longevos de descentralización y participación ciudadana pero también de aquellos como el Plan de Desarrollo Comunitario (PDC) de Altza, de reciente constitución. La investigación pivota sobre dos grandes ejes. Por un lado, pretendemos analizar la calidad de los mecanismos de participación ciudadana existentes y su aporte específico a la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía, y por otro, evaluar hasta qué nivel se ha logrado una cierta democratización de las relaciones de poder entre los gobiernos locales y la ciudadanía, posibilitando la regeneración democrática.

5.2. DESCENTRALIZACIÓN, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y TERRITORIO: CONCEPTOS VERTEBRADORES DEL REPUBLICANISMO CÍVICO

Los dos conceptos fundamentales sobre los que hemos vertebrado las ideas previas desarrolladas, han sido la descentralización y la participación ciudadana, sin embargo existe otro concepto no menos importante: el territorio. Hemos vertebrado estos tres conceptos en base a su relación y complementariedad. Una aproximación al concepto de territorio la realiza Marc Augé el cual entiende el territorio como el concepto de lugar, que se contrapone al de no-lugar, se define de acuerdo con dos nociones: el de la identidad y el de la relación. Mientras que el no-lugar se define, por oposición al lugar, como espacio de no-identidad y de no-relación. De manera que la síntesis entre el ser y el estar remite a la idea de pertenecer a un lugar soporte de una comunidad y de una organización social.

Por tanto, el sentimiento de pertenencia se presenta como imprescindible para la autonomía y significa, a la vez, un acceso directo a las relaciones sociales, que en el contexto de la globalización son crecientemente plurales. Sin embargo no podemos obviar que el actual proceso de globalización incita precisamente la existencia del no-lugar (la desterritorialización), la no-relación (la creciente asimetría en unas relaciones de por sí desiguales), y la no-comunicación (una comunicación unidimensional y unidireccional). Esta paradoja obliga a que el territorio (barrio, por ejemplo) se entienda como una manera de pertenecer junto con otros iguales a un mismo espacio u ámbito físico facilitando el sentirse parte de un conjunto social que recoge crecientemente la diferencia.

«La identidad se forja a través de la alteridad (reconocimiento de los “otros” diferentes) y esto precisa de una gestión democrática de la pluralidad que permita alcanzar la adhesión necesaria sin la cual resulta imposible abordar los retos de la ciudadanía: construir conjuntamente. Así, una primera consideración, la participación política plena no puede desarrollarse activamente si no es en la realidad social vinculada a un espacio concreto, que es soporte de una población (crecientemente diversa en su composición), de unos recursos y de una organización social» (Alguacil, 2004: 35).

Existen autores que apuntan a la existencia de una crisis de las identidades colectivas y de participación en las instituciones representativas y los partidos políticos. Por tanto, el ámbito local (barrio, ciudad o región) se presenta como un marco adecuado para poder experimentar y desarrollar fórmulas electorales novedosas, procesos de descentralización territorial o el impulso de espacios participativos en la gestión y ejecución de programas públicos. De manera que la renovación democrática provendrá desde el principio de proximidad, complemento indispensable de las construcciones políticas supranacionales (Borja y Castells, 1997).

«En este contexto el movimiento ciudadano, como singularidad propia, tiene una base territorial y, por tanto, una mayor capacidad, en un proceso de confluencia en el territorio, para incorporar de forma integral, las estrategias y los objetivos de los otros movimientos sociales» (Alguacil, 2004: 32).

La ciudadanía no puede ser considerada como plena si no posee de la capacidad de participar activamente en la satisfacción de sus necesidades. Es un proceso complejo pero que se inicia y se fundamenta en la esfera de lo cotidiano. El origen de la política empieza en el cuerpo, en el territorio, en el ámbito de la vida cotidiana y llega a lo universal que, a su vez, enriquece y emancipa a la comunidad territorial constituyéndose en «espacios de esperanza» (Harvey, 2003).

A través de esta introducción constatamos que la descentralización administrativa, la participación ciudadana y el territorio se encuentran reconocidos como los instrumentos y las herramientas para la regeneración y profundización de la vida democrática local, auspiciado por los nuevos retos ante los que se enfrenta la democracia representativa.

La participación ciudadana, la descentralización administrativa y el territorio son los tres conceptos que vertebran las nuevas realidades en los municipios. Sin embargo, es cierto, que son conceptos muy utilizados desde el ámbito académico y político pero que necesitan ser clarificados. Intentaremos aproximarnos a estas realidades.

5.3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA: CONCEPTO

Para Sartori «la participación es tomar parte personalmente, un tomar parte activo que verdaderamente sea mío, decidido y buscado libremente por mí. Así, no es un “formar parte” inerte ni un “estar obligado” a formar parte. Participación es ponerse en movimiento por sí mismo, no ser puesto en movimiento por otros (movilización)» (Sartori, 2003: 111).

De esta manera, toda persona participa cuando su pensamiento y/o acción se suman, al de otras personas para modificar o conservar la realidad natural o social. Por eso, la participación democrática se refiere en primer término a la participación de la ciudadanía en la esfera pública, la que afecta globalmente a la colectividad y a todos sus miembros con igualdad de derechos.

«La participación, entendida como una acción ciudadana que tiende a influir o colaborar, en el ámbito político-administrativo, en aquellas decisiones y estrategias que afecten a sus propios intereses sociales, políticos, culturales o económicos, se enmarca en el sistema democrático del que partidos políticos y sindicatos son su soporte básico. Soporte que actualmente es objeto de profundas críticas por todos los grupos y sectores sociales que más exigencias reivindicativas plantean al sistema» (Úrrutia, 1989: 149).

«La participación es la posibilidad de intervenir, en diversa medida, en la elaboración y en la implementación de una política pública de mayor o menor alcance [...] participar no es sólo colaborar, ni opinar sobre una determinada actuación. Participar supone un plus de voluntad de intervención, un sentimiento de pertenencia a un colectivo, a una ciudad» (Arenilla, 2005: 73).

Parece existir, por lo tanto, un cierto acuerdo en que la participación se entiende como los espacios, mecanismos, procesos o momentos que facilitan que la ciudada-

nía tome parte en el proceso de toma de decisiones con cierta capacidad de influencia. La participación implica una actitud activa manifestada en una serie de comportamientos ante o en relación a la vida política y a las decisiones tomadas por el poder político (Jáuregui, 1994: 113). Así, en la participación se encuentra un cauce adecuado como forma de actuación personal y colectiva (organizada) en aquellos problemas y situaciones que nos afectan como ciudadanos/as de nuestro barrio, de nuestro país, de nuestro planeta (Aranguren, 2000). En las sociedades complejas la participación persigue que los habitantes de un lugar sean más sujetos sociales, con más capacidad para transformar el medio en el que viven y de control sobre sus órganos políticos, económicos y administrativos (Alberich, 1999: 166).

La participación implica algo más que la mera información o trasladar a la ciudadanía los acuerdos adoptados por la clase de representantes; participar supone un plus de voluntad, de intervención, un sentimiento de pertenencia a un colectivo, a un grupo, etc., que facilite la construcción de un proyecto común. De manera que la participación se convierte en un instrumento para lograr una finalidad y no una finalidad en sí misma (Pindado, 2000). La participación da la posibilidad a la ciudadanía de hacerse cargo de los asuntos que le afectan directamente, facilitando que se empodere y pueda ser dueña de sí misma, pues en definitiva uno de los objetivos fundamentales de la democracia es la de utilizar las capacidades individuales para la búsqueda del bien común. Haciendo de la participación un valor democrático, pues, refuerza y expresa la autonomía del individuo y de su propia libertad (Jáuregui, 2005; Olias de Lima, 2007). Pero para que la participación sea posible es necesario que se produzcan unas condiciones: querer (nivel de motivación); poder (capacidad, repertorio de habilidades); saber (conocimientos métodos y técnicas) y cauces (vías que posibilitan) (Mena, 1990: 217).

Estamos, por tanto, ante el derecho de la ciudadanía a formar y tomar parte de las decisiones que les afecte en definitiva, a la «participación en los asuntos públicos». Es lo que desde algunos ámbitos académicos se define como reparto y redistribución del poder que facilita la incorporación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. Afrontando la búsqueda de posibles soluciones por ella misma y sin el tutelaje de ningún paternalismo (Alguacil, 2004). Una teoría que no cuestiona las vías de decisión colectiva de las instituciones puesto que se trata de permeabilizarlas y provocar que sean más sensibles a las *señales* que emite la ciudadanía (Revello, 1999; Subirats, 1995).

5.3.1. Participación ciudadana: virtudes

Importantes teóricos muestran su conformidad en que cualquier ciudadano/a que se encuentre sometido a las leyes estatales, debería ser valorado como alguien cualificado para participar en el proceso democrático de gobierno del Estado. La explicación que ofrece Dahl es que si se niega a la ciudadanía el derecho a la participación en el gobierno de los asuntos públicos, sus intereses fundamentales no estarán correctamente defendidos y protegidos por los decidores públicos (Dahl, 1999). En la base de estas orientaciones participativas late la idea de un impulso democratiza-

de los espacios institucionales de decisión para facilitar una relación más flexible y próxima entre la administración y la ciudadanía (Ganuza, 2004).

Ahora bien, qué motivaciones existen para resaltar las bondades de la participación. Se podrían destacar:

- Aumento de la legitimidad de las políticas públicas.
- Estrechamiento de las relaciones entre la ciudadanía y la administración.
- Regeneración de la política democrática municipal.
- Maximización de los recursos económicos municipales.
- Transversalidad administrativa y social.
- Reducción del poder y el papel de los partidos políticos.
- Introducción en la agenda política de nuevos problemas.
- Incorporación en la vida política de sectores sociales tradicionalmente marginados de la política.
- Abandono por parte de los partidos políticos de posturas partidistas para abrazar la defensa del interés general.

También se pueden añadir otras potencialidades:

- Las necesidades ciudadanas se abordan de una manera más efectiva cuando los individuos afectados pueden participar en la identificación de sus problemas y aportar con sus experiencias soluciones alternativas.
- El fortalecimiento del tejido social se ve favorecido por la participación ciudadana al mejorarse las habilidades de organización con diferentes fines: políticos, sociales, culturales, comunitarios, aprendizaje social.
- La participación facilita que la ciudadanía implicada asuma como propias (*ownership*) las políticas públicas implementadas por los poderes públicos.
- El refuerzo de valores públicos o sociales como la equidad y la autoestima individual o colectiva, se obtiene a través de la participación de las organizaciones representativas de la sociedad (Campero y Pérez, 1997).

Ahora bien, la cultura de la participación se debería fundamentar en:

- La cultura de la ciudadanía: nos sentimos miembros de una polis, de un territorio, de unas posibilidades que nos pertenecen, no como propietarios, sino como protagonistas de nuestra historia.
- La cultura de la transformación: se participa en aquello que se desea transformar. Desde esta perspectiva, la participación representa un modo peculiar de profundizar en la democracia.

Una profundización de la democracia y de sus instituciones en la que se incluyen a sectores sociales afectados por el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas, generando un valor añadido a su elaboración y gestión. Entendiendo así la participación como un derecho amplio al que se pueden acoger las personas individuales, o colectivos que muestren interés por los asuntos públicos de la comunidad de la que forman parte (Borja, 1987; Canales Aliende, 2005; Jáuregui, 1994; Ovejero, 2002 Pindado, 2004).

«Sólo construyendo mecanismos democráticos que permitan decidir con rapidez y eficacia, pero también que permitan realmente a la ciudadanía, escuchar sus opiniones y tenerlas en cuenta en las decisiones a tomar, será posible mantener la vitalidad de unas instituciones democráticas que se han ido convirtiendo en material sensible» (Subirats, 2001: 41).

Sin embargo, el apoyo al desarrollo de experiencias de participación ciudadana no otorgan de por sí el marchante de prácticas excelentes. Como establece Dahl, «las oportunidades para obtener una comprensión ilustrada sobre las cuestiones públicas no sólo forman parte de la definición de democracia. Constituyen un requisito de la democracia» (Dahl, 1999: 92). La participación se concibe como un proceso que provoca efectos bondadosos sobre la salud de la democracia, unos efectos que se pueden apreciar desde diversas dimensiones: a) la participación como expresión de demandas sociales: el poder público se muestra capacitado para recoger las demandas ciudadanas; b) la participación como estrategia de cooperación: el conjunto de la población ha de ser responsable de su propio destino y de la satisfacción de sus necesidades, para ello los poderes públicos deben crear los instrumentos que lo hagan posible y faciliten la cooperación entre la comunidad y entre ésta y los poderes públicos; c) la participación como proceso de articulaciones institucionales y sociales: las diferentes modalidades de gestión compartida de los servicios garantizan a través de la participación, la articulación de las relaciones cívico-institucionales; d) la participación como una dimensión de control: la apertura de la gestión de los asuntos públicos provoca una mayor transparencia en la orientación de los recursos, contribuyendo al control efectivo de la ciudadanía sobre los gastos públicos y haciéndola corresponsable de los objetivos comunes; e) la participación como estrategia de concertación para el desarrollo: orientada a la obtención de un desarrollo urbano más equilibrado y consensuado, fomentando la creación, consolidación y reafirmación de las identidades de los barrios (Revello, 1999).

5.3.2. Condicionantes de la participación ciudadana: cívico-filosóficos

A pesar de las bondades de la participación hay que reconocer que no siempre es la mejor opción. Es cierto que la participación ha de entenderse como un valor añadido para la propia democracia y un instrumento de refuerzo de la misma. Pero para lograrlo es necesario que la ciudadanía perciba que el mero hecho de participar está dotado de un alto valor educativo, hablamos de educación cívica. Una educación cívica que exige de una discusión, deliberación, debate y controversia pública, disponibilidad efectiva de información fiable y otras instituciones de una sociedad libre para que la participación sea un instrumento que facilite una toma de decisiones deliberada y meditada (Dahl, 1999).

Por tanto, se han de crear las condiciones necesarias para que la participación se desarrolle de la manera más óptima posible, a través del establecimiento de una serie de criterios más o menos claros. Es decir, ¿en qué condiciones se ha desarrollar una política pública para considerar que se implementa en unos parámetros óp-

timos de participación? La herramienta CLEAR nos servirá como indicador para evaluar las políticas públicas participativas. «Este sistema de evaluación establece que una política pública gana en eficiencia cuando: a) la ciudadanía puede (*can do*), tiene las competencias y habilidades necesarias para participar; b) la ciudadanía quiere participar (*like to*), se siente implicada, motivada, concernida por el interés común de la comunidad o lugar; c) la ciudadanía tiene oportunidad de participar (*enabled to*), existen medios y espacios para ello; d) se pide (*asked to*) a la ciudadanía que participe, individual o colectivamente, en esos espacios; y e) existe devolución (*responded to*), la ciudadanía comprueba que su participación ha sido tomada en cuenta y ha servido para cambiar o mejorar las cosas» (Lowndes, Pratchett y Stoker, 2006).

Ese valor educativo de la participación es considerado como la mejor escuela de ciudadanía pues facilita su interés por lo público y por la búsqueda del interés general. A su vez, la participación también es positiva al aportar eficiencia y eficacia a las políticas públicas incluyendo a los sectores afectados para conocer mejor sus necesidades y un mejor empleo de los recursos. En definitiva, en una realidad más compleja, la participación aporta un valor añadido al mejorar la calidad de la información, la capacidad de diagnóstico, la identificación de alternativas, de métodos y de formas para llevarlas a la práctica, así como la corresponsabilización de la ciudadanía en la implementación de esas políticas y la sostenibilidad de sus productos (Ajangiz, 2007; Borja, 1987).

Y como ejemplo del relativo éxito que están teniendo las políticas de participación tenemos a los distintos países europeos, en donde el Reino Unido se muestra como uno de los más significativos. Ante una baja participación electoral, que se encontraba por debajo del 40%, el gobierno británico impulsó a finales de la década de los noventa un plan de participación ciudadana en las políticas públicas locales. La premisa que asume es que los problemas de participación se resuelven con más participación (Ajangiz, 2007 y Consejo de Europa).

5.3.3. **Condicionantes de la participación ciudadana: gobierno y administración relacional**

Este impulso de la participación desde el ámbito local nos demuestra que la construcción de la ciudadanía participativa encuentra un mejor acomodo en la gobernanza local. La ciudadanía ha de visualizar que puede hacer algo más que elegir entre alternativas ya dadas, siendo capaz de alterar, de incidir y de construir modelos alternativos a lo inicialmente ofrecido desde el ámbito político (Alguacil, 2004). Por lo tanto, no sólo es suficiente reconocer el derecho a la participación bien a través de reglamentos o de otro tipo de ordenamientos jurídicos, la apuesta real por la participación viene de la mano de los recursos técnicos, económicos y metodológicos. En definitiva debemos disponer de los instrumentos adecuados para hacer efectiva la participación y eso sólo podrá venir de una acción de gobierno clara y decidida (Cortina, 1997; Pindado, 2004).

Sin embargo, para lograr una efectividad en los mecanismos participativos son necesarios cambios sustanciales. Cambios que se deberían traducir en una modificación y adecuación de las instituciones y procedimientos democráticos actuales a los nuevos retos de nuestras sociedades. Los gobiernos y administraciones públicas no pueden funcionar bajo unos parámetros del siglo XIX, las sociedades han cambiado y también deberían hacerlo las instituciones. Se debería impulsar la creación de nuevos espacios y estructuras políticas que canalicen una participación ciudadana activa y directa, democratizando el espacio público y los lugares de decisión (ámbito local, partidos políticos, sindicatos, organizaciones sociales, etc.) (Cortina, 1997; Jáuregui, 2004). Aún así, la modificación de estas estructuras y espacios políticos exige primero de una definición en los márgenes de la participación. Tenemos una noción de lo que supone el concepto pero no una idea clara de qué lo compone, ¿cuándo se puede hablar de participación?

5.3.4. **Condicionantes de la participación: la deliberación cívica**

Autores como Stewart otorgan una importancia destacada al concepto de deliberación, uniéndolo con el de participación. Es cierto que en la democracia representativa este concepto no es nuevo, pues el lugar donde se desarrolla la deliberación es en el seno de los parlamentos. Sin embargo, esa deliberación partidista puede mostrar deficiencias; los parlamentos o plenos municipales tienen como objetivo trasladar las demandas y necesidades ciudadanas y deliberar qué medidas se han de adoptar para resolverlas. La realidad muestra que no se tiene tanto en cuenta las necesidades reales de la ciudadanía sino más bien lo que cada partido interpreta que son. En consecuencia, el poder legislativo, las leyes se crean para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, supedita la deliberación real a las fuerzas que cada partido tiene para inclinar la discusión, convirtiendo los plenos municipales o parlamentos en lugares donde se recuentan votos predeterminados pero no se produce una deliberación real. Lo paradójico es que ese intento previo por lograr la deliberación pretendía enfrentar las diferentes planteamientos partidistas, buscando una mayor comprensión mutua de las posturas como paso previo hacia un proyecto común (Stewart, 2001). Haciendo referencia a lo que sucede en los parlamentos entenderemos mejor a qué nos referimos cuando consideramos que para que exista participación ciudadana debe haber deliberación.

En palabras de Stewart (2001) «por deliberación se entiende un proceso de discusión y de reflexión del que pueda resultar una visión más precisa de los conflictos que subyacen a determinada problemática y de cómo estos pueden ser abordados».

Deliberar supone establecer una reflexión conjunta y razonada sobre distintas opciones entre las que se debe formar una opinión y tomar la decisión más correcta. Es un acto público en tanto en cuanto se abordan temas relacionados con lo político y que afectan al conjunto de la colectividad (Jorba, 2000: 49). De hecho, la deliberación pública libre permite desenmascarar aquellos intereses individuales legítimos de los que tienen relación con la defensa del interés general contribuyendo a que la

sociedad sea más democrática. Sobre todo si tomamos como referencia la idea de Bohman (1996: 27) sobre la deliberación a la que califica como proceso dialógico de intercambio de razones para la resolución de conflictos que no pueden resolverse sin la cooperación y coordinación interpersonal; en definitiva, una política deliberativa ciudadana que tiene como objetivo la construcción estratégica del interés general y del bien común. La deliberación y participación directa facilitan el cambio cultural necesario para la consolidación democrática y el desarrollo de una sociedad deliberativa que desarrolla sus capacidades máximas por medio del aprendizaje y la transformación (Barber, 1984; Gambetta, 2001; Mansbridge, 1983).

A través de un proceso participativo la deliberación debe extender el debate y la discusión entre la ciudadanía, y entre ésta y los poderes públicos facilitando una concertación de las necesidades. Así, la democracia es más democracia cuando es factible la deliberación entre el poder público y la ciudadanía. La condición previa para ello es la existencia de canales informativos que suministren la reflexión a través de la discusión (Ovejero, 2002). Sin embargo, lo que podemos definir como procesos deliberativos dentro de los mecanismos de participación ciudadana debería cumplir una serie de requisitos: a) se deben enfocar a la solución de problemas específicos y comunes en los que los agentes que estaban acostumbrados a unas relaciones de competencia entre ellos, ahora deben volcar sus esfuerzos en la construcción de unos nuevos lazos de cooperación; b) como es obvio, la resolución de los problemas se hará a través de la deliberación entre los agentes no con el objetivo de presionar sobre asuntos o agendas públicas ya diseñadas sino para lograr que las posibles soluciones sean construidas a través de la participación de los agentes interesados, creando de una manera cooperativa los instrumentos para su logro; c) en los procesos de deliberación se incluyen a las instituciones y organismos públicos que tengan algo que aportar al proceso deliberativo logrando una regeneración en las relaciones entre los poderes públicos y la propia sociedad, y facilitando un acercamiento entre ellos; d) se intenta involucrar al mayor número posible de agentes para transformar las relaciones de confrontación en otras de cooperación gracias a que la deliberación introduce discursos que en otros espacios estaban relegadas. Así, la deliberación se dota de legitimidad y reconocimiento por todos los agentes presentes al cambiar las pautas de actuación y de relación con respecto al pasado y e) la consecuencia de la deliberación es la transformación de las instituciones públicas en espacios transparentes y participativos en los que cada agente no se plantea qué haría en el caso de que tuviera más poder sino de qué manera puede utilizar su poder para cooperar con los demás (Fung y Wright, 2002).

Habermas (1992) reconoce el valor positivo que encarna el hecho de deliberar en la sociedad democrática. La idea del desarrollo de consensos y buenas decisiones por medio de procesos deliberativos en la esfera pública es una de sus premisas fundamentales, gracias al contraste público de ideas de aquellas cuestiones que sean motivo de controversia (Jorba, 2006; Subirats, 1995).

Los procesos de deliberación democrática son más necesarios que nunca ante los sistemas tradicionales de participación que se utilizan para captar la reflexión ciudadana-

na. Como ejemplo tenemos las encuestas que sólo recogen reacciones a temáticas que se han comprendido muy limitadamente y que carecen de una reflexión previa. Por su parte, las campañas electorales se orientan más por declaraciones grandilocuentes que por un verdadero debate programático con la ciudadanía. Por tanto, entendemos la deliberación como un ingrediente básico dentro de la participación ciudadana pues su ausencia dificulta la propia participación de la ciudadanía, presentándose como un requisito imprescindible. El objetivo de la deliberación es la obtención de una opinión responsable que esté informada de las ventajas e inconvenientes de una posible decisión y consciente de sus consecuencias, aunque al final del proceso se llegue a lo que se define como decisión *correcta* (Subirats, 1995) Además, la función práctica de la deliberación se entiende mejor cuando se abordan temáticas que interesan a la ciudadanía; y por otro lado, tiene una función educativa al crear y facilitar la existencia de una escuela de democracia para la ciudadanía, creando esferas deliberativas entre el Estado y la sociedad y haciendo que ésta se muestre más informada, organizada y con capacidad para ser un interlocutor válido con los poderes públicos.

5.3.5. El lado oscuro de la participación

Hablar de las bondades de la participación no significa que no entrañe riesgos y reticencias. El propio desarrollo de la participación a veces encuentra obstáculos. Kliksberg (1998) destaca algunos: la existencia de elecciones cada cuatro años obliga a que los gobiernos tengan una visión cortoplacista, identificando más participación con procesos complicados y de mediano y largo plazo. Tradicionalmente, las políticas públicas se han regido por criterios economicistas y su evaluación se ha basado en este criterio. Los beneficios de la participación (cohesión social, autoestima, organización ciudadana, aprendizaje democrático) no son fácilmente cuantificables y puede provocar problemas de legitimación ante el poder gubernamental. El paradigma administrativo tradicional se ha caracterizado por un profesionalismo y unas pautas de trabajo tremendamente rígidas provocando una esclerotización de las propias políticas públicas. La participación ciudadana, por su lado, se contrapone a esta visión con unos criterios distintos: cooperación, flexibilidad, horizontalidad, adaptabilidad. Esas concepciones profesionales y aparentemente objetivas de la administración se justificaban ante una visión en la que la ciudadanía no dispone de las capacidades técnicas suficientes para saber qué necesidades tiene. Una consideración que provoca la creación de espacios de participación tutelados por los poderes públicos en una actitud de paternalismo. Ese tutelaje paternalista puede facilitar la cooptación de los mecanismos de participación por élites partidistas, técnicas o asociativas mejor y más preparadas, provocando una mayor frustración ciudadana y un mal precedente para futuros mecanismos de participación.

Pero también existen unos obstáculos inherentes al funcionamiento de las administraciones públicas y de sus gobiernos locales:

- Gobiernos locales con escasos recursos financieros y escasas competencias. (No pueden convocar referéndums).

- Control del poder central sobre el gobierno local.
- Existencia de un gobierno multinivel que provoca la difusión y confusión de las competencias.
- La transversalidad es una dinámica de cambio poco extendida.
- Escasa transparencia en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos locales y en el funcionamiento de la administración.
- Limitada capacidad de control sobre las decisiones políticas.
- Debates monopolizados por los partidos políticos.
- Hartazgo de la ciudadanía hacia la participación por los costes de tiempo que implica.
- Aumento de las expectativas no satisfechas provocando frustración y un incremento de las demandas ciudadanas y de la movilización social.
- Individualismo de las propuestas ciudadanas.
- Exclusión de una parte de la ciudadanía en los mecanismos participativos por desafección política.
- Cuestionamiento de la capacidad ciudadana para tomar decisiones (falta de información).
- Riesgo de clientelismo y de cooptación hacia las asociaciones y la propia ciudadanía.

Así mismo, existen autores que mantienen unas ciertas reservas cuando no reticencias, hacia la inclusión de la participación ciudadana (Arenilla 2005; Plamenatz, 1973; Sartori 1987; Schumpeter, 1942; y también el propio Subirats, 2001). Entre los aspectos menos positivos que se destacan de la participación ciudadana:

- El desarrollo de mecanismos de la participación ciudadana provoca que el proceso de toma de decisiones se ralentice pues deben ser tomadas en consideración las voces de más colectivos, multiplicándose las diferentes visiones y percepciones de los problemas. Además, la responsabilidad en la toma de decisiones se diluye.
- La consecuencia es un aumento de los costes en la toma de decisiones pues se gasta tiempo y recursos, tanto económicos como humanos. Además, que la ciudadanía participe favorece que existan puntos de vista diferentes, e incluso divergentes, y eso puede provocar cambios en los proyectos de la administración y un encarecimiento de los mismos.
- Contar con la implicación de más sectores ciudadanos no provoca por si solo un mayor valor añadido a la decisión pues la formación de la ciudadanía es muy limitada y carecen de los recursos técnicos y metodológicos para opinar de temas concretos y que afectan a importantes decisiones. Se corre el riesgo de que sea manipulada o de que aparezcan nuevas élites entre el tejido social.
- A diferencia de los poderes públicos, la ciudadanía tiende a establecer particularismos y olvidarse de la defensa del interés general, derivando los procesos deliberativos al terreno personal y obviando la búsqueda del bien común.
- Esa defensa de los particularismos lleva a que la ciudadanía tenga una visión muy a corto plazo de los problemas y a que se abandonen plazos más a medio o largo plazo a pesar de que puedan ser más beneficiosos para el bien común.

La ciudadanía hace prevalecer el corto plazo porque le beneficia personalmente y obtiene un beneficio más inmediato. El caso de los fenómenos NIMBY se puede enmarcar en esa estrategia.

- El desarrollo de mecanismos de participación ciudadana puede provocar un cuestionamiento y deslegitimación de las instituciones representativas y de los partidos políticos que las conforman. Se cuestiona su capacidad para la defensa del bien común y de los intereses generales que fue el motivo por el que fueron constituidas, pudiendo ser muy costosa la recuperación de su legitimidad.
- Es cierto que existe una opinión extendida de que la ciudadanía muestra una cierta desafección hacia los sistemas de democracia representativa pero lo cierto es que cuando posee instrumentos de participación no hace uso de ellos o su participación es puntual y esporádica, poco acostumbrada al trabajo fatigoso que supone tomar decisiones y sopesar los pros y contras. Esta situación es producto de la limitada cultura política de la ciudadanía.
- Existen problemas de representación importantes en los mecanismos de participación pues las personas presentes aunque están formadas e informadas constituyen una minoría, la población en general tiene poca formación, y son siempre las mismas personas que de hecho suelen ejercer la multimilitancia en diferentes colectivos y asociaciones. Muchos procesos de participación se inician con situaciones conflictivas en las que la ciudadanía asalta a la administración para exigirle que resuelva los problemas. Ante esta situación el desarrollo de la participación es costoso pues las temáticas están sólo relacionadas con el motivo del conflicto provocando una participación reactiva y no proactiva que dificulta que podamos hablar de un mecanismo que ayude a mejorar y a profundizar en la democracia.
- La ciudadanía se moviliza para la defensa de intereses muy particulares y que no representan al conjunto de la ciudadanía ni a las demandas de ésta. Así, una mayor presencia ciudadana en la toma de decisiones no favorecería la presencia de los intereses mayoritarios de la población.
- En los procesos de participación se presentan otros problemas añadidos como la actitud de las élites políticas y administrativas, la debilidad competencial y financiera de los gobiernos locales, y la pobre predisposición ciudadana a participar por falta de tradición al respecto y también distanciamiento entre los ámbitos privado-ciudadano e institucional-administrativo. Existen, además, riesgos que afectan al proceso mismo de la democracia local participativa, como la burocratización, la instrumentalización, la cooptación y la frustración.

Para que en la medida de lo posible se eviten estas situaciones, los procesos de participación ciudadana deben sufrir una pedagogía democrática que no frustren ni las expectativas ni las demandas de participación. Y para ello es necesario que la ciudadanía se muestre dispuesta a invertir su tiempo tanto en el estudio y evaluación de decisiones políticas como en la toma de consideración de datos y de las posibles alternativas. La ciudadanía debe ser consciente que los acuerdos y la concertación

de necesidades sólo serán posibles a través del debate constructivo para poder llegar a acuerdos por consenso, ejercitando la capacidad para ceder y establecer compromisos ciudadanos. «Y todo ello, lógicamente, debe ir acompañado de una pedagogía adecuada de la corresponsabilización y de la participación que ha de empezar a aprenderse y a practicarse desde la escuela» (Comité de Ministros, recomendación (2002) 12; Dienel y Harms, 2000; Tezanos, 2002).

5.3.6. El concepto de ciudadanía y el reto de la participación

A pesar de los problemas que el hecho de la participación supone, estos procesos no son incompatibles con la eficiencia sino que se necesitan mutuamente. La alternativa pasa por encontrar y desarrollar mecanismos, maneras e instrumentos de participación que en la medida de lo posible minimicen los inconvenientes existentes, a través de una democracia de deliberación y debate que incorpore a agentes no institucionales en el proceso de definición de los problemas a resolver (Subirats, 1995, 2001). Y ello pasa por modificar las concepciones liberales sobre el concepto de ciudadanía.

Es innegable que el concepto de ciudadanía de la Grecia Clásica es diferente al de nuestros días pero tenía una filosofía única considerando ciudadana a la persona que participaba de una manera activa en la administración de justicia y en el gobierno. Quizás en nuestras sociedades complejas sería complicada la recuperación estricta de esta definición pero se podrían desarrollar instrumentos que faciliten la implicación ciudadana en asuntos de su interés. Siendo la democracia participativa uno de ellos.

«La ciudadanía, pues, no es un título de pertenencia; es el medio, la técnica, el instrumento que nos va a ayudar a construir los ámbitos de pertenencia y de acción. Decir que no se *es* ciudadano, sino que se *tiene* ciudadanía supone, pues, una concepción *dinámica* de la misma: un instrumento se tiene para hacer algo, no sólo para verse reflejado en él» (Rodríguez, 2005: 176).

Más aún, en un escenario de complejidades e incertidumbre, la ciudadanía no puede ser considerada un objeto pasivo de las políticas sino más bien un sujeto activo con múltiples ideas y recursos a aportar en las tareas de gobierno. De manera que el instrumento de relación con el Estado y los poderes públicos en general, es a través de la noción de ciudadanía. De hecho, es la única manera legalmente reconocida para interactuar con la administración y el poder estatal. (Zapata-Barrero, 2001). Así, se otorga al concepto de ciudadanía la capacidad, para a través de los instrumentos que otorga la democracia participativa, pueda incidir en aquellas áreas y espacios que le interesan facilitando la relación y la comunicación entre las esferas de los Gobiernos locales y la propia ciudadanía. La ciudadanía ya no es depositaria sino portadora de derechos gracias a una visión en la que la democracia participativa pone en marcha los instrumentos para que la ciudadanía pueda desarrollar todos esos derechos que porta. «El ser ciudadano exige una actuación, una actividad

o práctica, y no simplemente el reconocimiento de determinados derechos [...] Esta práctica está informada por el cultivo del carácter, la primacía del interés común sobre los intereses privados y la práctica de la deliberación y el juicio, es decir, las artes específicas de una ciudadanía moral» (Bárcena, 1997: 149).

«Esto significa que la ciudadanía debe tener constantemente abierta la posibilidad de poder participar en la determinación de los destinos y de los riesgos de su comunidad, de ser activa y creativa, y no un mero recipiente de derechos y de bienes distribuidos» (Zapata-Barrero, 2001: 190).

Dada la complejidad de nuestras realidades se antoja difícil que sólo un tipo de decisiones se muestren como únicas y verdaderas y que satisfagan el amplio abanico del bien común, y sin posibilidad de complementación con otras visiones. Así, los nuevos prismas participativos nos hacen visualizar la esfera de la política como la «esfera distributiva que regula las otras esferas es un proceso en constante dinamismo donde los argumentos de la ciudadanía tienen autoridad» (Zapata-Barrero, 2001: 191).

Ante los problemas de la participación no existen soluciones mágicas; pasan por hacer de ésta un elemento de realidad cotidiana, un instrumento que la ciudadanía puede hacer uso de él en su ámbito más cercano como puede ser el barrio o municipio en el que vive. Facilitando y siendo corresponsable de la gobernación local promocionando los valores cívicos y el desarrollo de capital social. Las posibles reticencias entre la ciudadanía y los gobiernos locales se pueden resolver a través de un aumento de la cooperación recíproca para desarrollar estrategias de desarrollo local y de calidad de vida. Pero también depende de un refuerzo de la cultura de lo local que facilite un aumento de los recursos basado en la repolitización de los gobiernos locales. Obteniendo, por tanto, una ciudadanía sujeto de una mayor corresponsabilidad y favorable a la búsqueda de consensos necesarios. (Aguacil, 2004; Rodríguez Villasante, 1995).

5.3.7. La participación ciudadana: regeneradora de la democracia

La aparición de una multiplicidad de actores ha provocado que los gobiernos locales y las administraciones públicas no mantengan una postura preeminente, siendo necesaria la inclusión de la participación ciudadana en este escenario complejo. Una participación entendida como el instrumento regenerador y profundizador del sistema de democracia representativa con el objeto de hacer más fuerte la democracia. La democracia se fortalece a través del impulso de espacios de participación ciudadana en los que se produce una mejora importante en el proceso de toma de decisiones y en la elaboración de las políticas que le siguen. Se recuperan los espacios participativos de la política mejorando la calidad de la democracia abriendo canales de participación ciudadana para extender el debate político, reducido hasta ahora a los ámbitos más tradicionales de la democracia representativa. De esta manera se entiende la participación como un refuerzo del propio sistema de democracia representativa pues supone que la ciudadanía participe en los procesos de decisión que

se plasmarán en las decisiones definitivas (Canales Aliende, 2005; Jáuregui, 1994). La participación conlleva una redistribución del poder que capacite a la ciudadanía para la obtención de los recursos necesarios para incidir en las cuestiones de interés. Provocando que la resolución de los problemas sean resueltos por los propios sujetos (Alguacil, 2005).

A pesar de que se acepta por parte de la ciudadanía que la política es el único espacio en donde se pueden transformar las cosas, también es cierto que se muestran críticos con el funcionamiento de la política y muestran una desconfianza en que la clase política profesional sea capaz de velar por el interés general y de regenerar la política. En definitiva, la ciudadanía recuperará su confianza en la política a través de la apertura de espacios de participación que faciliten que la ciudadanía contribuya en la construcción de un futuro mejor, considerando las diferentes alternativas y conciliando intereses (Canales Aliende, 2005; Jáuregui, 1994; Jáuregui, 2005; López Camps y Leal Fernández, 2002).

5.4. DESCENTRALIZACIÓN: INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL

El segundo concepto que consideramos importante para el desarrollo de los nuevos esquemas participativos es el de la descentralización, entendida como el acercamiento de servicios a la ciudadanía, facilitando que ésta pueda incidir en el proceso de toma de decisiones. La descentralización como tal no es considerada un instrumento de participación pero lo cierto es que ha facilitado, en algunos casos, que los municipios establezcan espacios de participación facilitando el acercamiento de la administración a la ciudadanía por medio del diálogo y concertación de algunas necesidades (Gomá y Font, 2001).

Tradicionalmente se ha diferenciado entre el concepto de descentralización y el de desconcentración. Veamos cuáles son las diferencias. La desconcentración de servicios supone la prestación de los mismos en una delegación de recursos y de competencias de actuación a un órgano de la propia entidad administrativa, con el objetivo de aproximar la responsabilidad de la gestión a la base de la organización, más cercana a la ciudadanía. Esa prestación de servicios y la realización de actividades en barrios diversos, en su mayor parte son diseñadas, dirigidas y realizadas por las entidades de la administración municipal. Por su lado, la descentralización es la transferencia competencial que se realiza a favor de otra administración pública, con el mismo objetivo (Amorós, 1999; Sancho, 1999). De manera que la descentralización se entiende como un proceso político-administrativo que se define por: el reconocimiento de un sujeto (colectividad territorial) depositario de las capacidades necesarias para asumir la gestión de los intereses colectivos al que se le transfiere recursos y competencias para su gestión autónoma; la definición de esos sujetos no siempre es sencilla pues en ocasiones los criterios que se utilizan para descentralizar no tienen siempre correspondencia con aspectos culturales, históricos, de cercanía o de intereses comunes provocando que los procesos descentralizadores sean menos satisfactorios (Borja, 1987). En definitiva, la descentralización sería la diseminación

del poder municipal por los barrios para programar, realizar y evaluar con la ciudadanía los servicios y las actividades socioculturales.

Amorós (1999:178) define la descentralización como el proceso de creación de unidades sublocales que abarcan o pretenden abarcar más de un servicio, definidas mediante criterios geográficos y no funcionales; un proceso, que, además, es fruto de una decisión voluntaria por parte de las autoridades locales.

«No debe confundirse con la “desestatización” que entiende la descentralización en un eje vertical de tal modo que las decisiones tienden a centralizarse mientras la ejecución de las mismas viene a desconcentrarse por delegación» (Alguacil, 2004: 53).

«La constitución de órganos de gestión desconcentrada, o de organismos descentralizados, puede tener una base territorial o funcional. En el primer caso, las atribuciones centrales se trasladan a las organizaciones prestadoras de servicios en cada una de las partes del territorio. El segundo caso se refiere al traslado de atribuciones que afectan a una parcela de actividad de la Administración a entes instrumentales» (Sancho, 1999: 112).

5.4.1. La descentralización y sus bondades

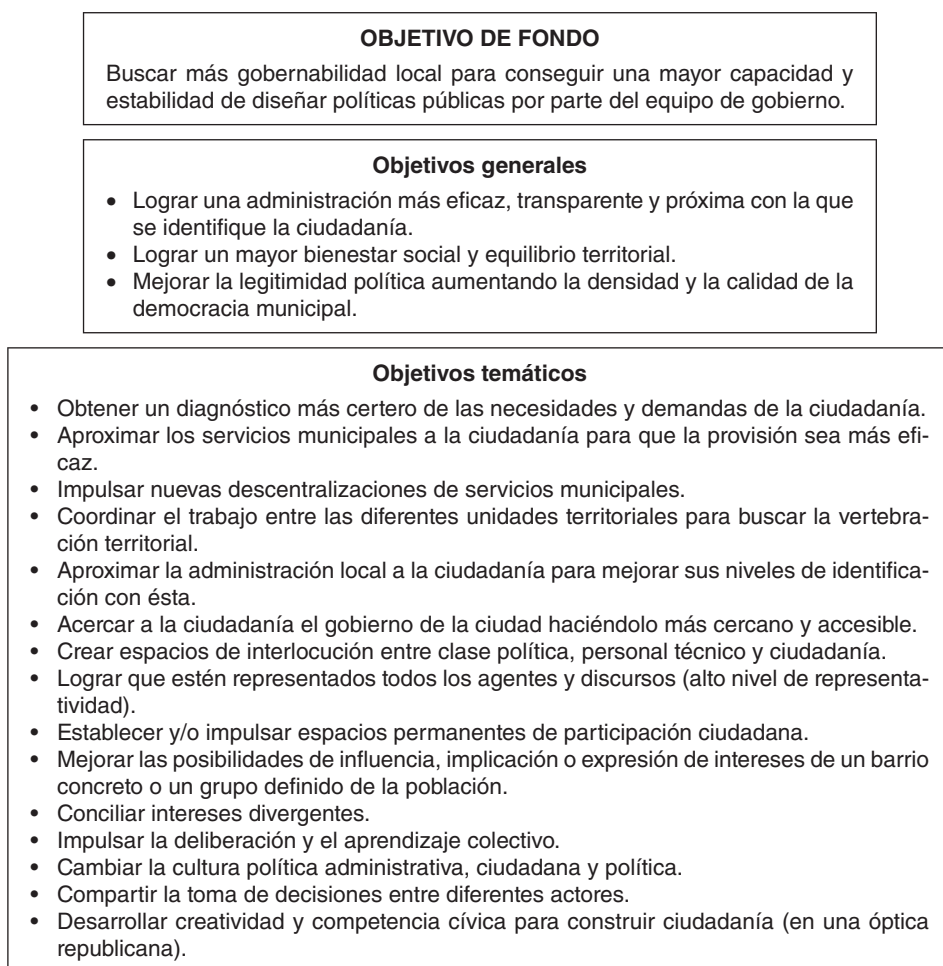
A pesar de las posibles matizaciones en el concepto, la descentralización ha de entenderse como un proceso democratizador: «una estructura política deliberante y representativa (de elección directa preferentemente) dotada de autonomía en el ejercicio de sus competencias y de carácter global» (Borja, 1987: 25). La existencia de un *reparto auténtico de poder territorialmente* es positiva para la democracia, pues favorece el control popular y minimiza los riesgos de abuso de poder, auxilia en la gestión de los conflictos entre preferencias diversas, flexibiliza y acerca las respuestas a la ciudadanía, abre vías de participación, e integra sociedades nacional y culturalmente diversas (Villoria, 2005: 63).

Pero las características de la descentralización no pueden ser únicamente las mencionadas, pues ha de poseer competencias de carácter decisorio o que le permitan al sujeto descentralizado incidir en el proceso decisorio de una manera sustantiva; posibilidad de ejercer la presión necesaria para que sus decisiones se desarrollen; debe tener recursos propios suficientes para desarrollar sus competencias; el fomento de la coordinación con otras administraciones que desarrollan políticas públicas en el territorio y por último, deberá asumir de una manera progresiva la gestión de las competencias transferidas desarrollando a su vez mecanismos de participación ciudadana (Borja, 1987). Por tanto, la descentralización se debería entender a su vez como un proceso democratizador en el que no sólo se establezcan cauces de acceso al sistema de democracia representativa sino que contemple la presencia activa de la ciudadanía en el proceso de generación de las políticas públicas (Revello, 1999).

Partiendo de este análisis previo de lo que suponen los conceptos de descentralización, se podría abordar más específicamente los modelos de descentralización

que se pueden desarrollar. Blas menciona tres dimensiones de la descentralización: en primer lugar, habla de la dimensión tecnocrática en la gestión pública local caracterizada por la preeminencia de los argumentos de carácter técnico sobre el resto de agentes (clase política y ciudadanía). En la segunda dimensión, la de carácter político, tienen una mayor preferencia los criterios de carácter político-partidista cuyo objetivo a corto plazo es ganar las próximas elecciones; y en tercer y último lugar, tendríamos lo que se denomina como dimensión participativa, en la que desde los poderes locales se inicia un proceso de interlocución con las organizaciones ciudadanas y la ciudadanía no asociada, buscando la transformación de la realidad (Blas, 2007). Ver gráfico 6 para ampliar información.

Gráfico 6: **Objetivos de la descentralización municipal**



Fuente: Adaptación de Blas, 2007, p. 263.

En definitiva, la descentralización tiene unos objetivos claros entre los que se pueden destacar una mayor proximidad del gobierno local a la ciudadanía, un incremento de los servicios municipales tanto desde un punto de vista cualitativo como cuantitativo, intentar reducir las desigualdades existentes entre los territorios del municipio incrementando su presencia y su voz en los procesos de toma de decisiones, fomentar la eficacia en el funcionamiento de la administración municipal contribuyendo a una reducción de la carga burocrática en los procesos administrativos, y por último, dar un impulso a la participación ciudadana que permita incidir en los asuntos de interés ciudadano. Es, por tanto, una gestión del municipio en la que la comunicación, la cooperación y la concertación de necesidades entre el poder local y la ciudadanía son sus ejes prioritarios (Roy, 1989).

Otros beneficios de la descentralización:

- Mejora los servicios que los poderes locales ofrecen a la ciudadanía, siendo sensible a sus demandas y peticiones.
- Establece nuevas fórmulas de responsabilidad de cara al propio gobierno local, delimitando quién o qué área decide tomar una decisión, y cómo se debe asumir la responsabilidad, La descentralización supone una transferencia en la capacidad de decisión.
- Logra una mejor distribución de los recursos, redistribuyendo servicios entre zonas o territorios del municipio en inferioridad.
- Mejora el conocimiento de las autoridades locales del propio funcionamiento de los poderes locales a través de una interacción con la ciudadanía, provocando un trasvase de información en las dos direcciones.
- Cambia las pautas de trabajo del personal administrativo por medio de una relación más fluida con la ciudadanía y con otras áreas municipales para tener una visión transversal de los problemas.
- Mejora el gasto público gracias a una mayor cercanía en el proceso de toma de decisiones evitando que tengan que ser tomadas por instancias superiores e incrementado, por tanto, los costes al centralizarse más el proceso. Además, los recursos estarán mejor invertidos pues los órganos descentralizados conocen de primera mano las necesidades ciudadanas. (Amorós, 1999).

5.4.2. La descentralización: eje vertebrador de los nuevos retos

La justificación de estos nuevos procesos de descentralización encuentra su base en los cambios que están operando en nuestras sociedades. Por lo tanto, las administraciones públicas, y especialmente las locales, necesitan de formas de organización diferentes para poder satisfacer el mayor número posible de necesidades ciudadanas. Y esos nuevos modelos de organización administrativa deben guiarse también por conceptos diferentes: la flexibilidad, la descentralización y la desconcentración de la administración, para facilitar que la decisión política y las actividades de la propia administración se muestren más cercanas a la ciudadanía. Conformando el proceso de toma de decisiones a través de la transparencia y trasladando más po-

der a la ciudadanía y menos al decisor o administrador municipal. De manera que el principio de subsidiariedad se convierta en el eje vertebrador de los órganos políticos administrativos (López Camps y Leal Fernández, 2002). Aún así, mayores competencias municipales no presuponen que haya más y mejor participación. Pues han de existir otras potencialidades que contribuyan a que descentralización y participación ciudadana puedan ir de la mano.

El principio de subsidiariedad puede contribuir a ello al reconocer que el mayor número posible de necesidades ciudadanas debe ser resuelto a su nivel más próximo (Alguacil, 2004; Pindado, 2000). La Carta Europea de la Autonomía Local¹⁸ reafirma este principio. Un reconocimiento que camina de la mano del nuevo localismo y de la repolitización de los gobiernos locales. Es innegable que de la mano del Comité de las Regiones y la Carta Europea de Autonomía Local los poderes regionales y locales han empezado a recobrar el protagonismo que se merecían, facilitando el desarrollo del principio de subsidiariedad¹⁹ y su plasmación en el propio ordenamiento jurídico comunitario, impulsando que tanto el Comité de las Regiones como el Consejo de Europa se conviertan en los espacios de interlocución de los entes regionales y locales, dando un apoyo importante a las políticas de descentralización. Un impulso que aboga por una revisión del sistema competencial existente entre la Unión Europea, los Estados Miembros, sus Regiones y Municipios, facilitando que el principio de subsidiariedad encuentre su máximo desarrollo. Y para lograrlo plantea un aumento de competencias del propio Comité que le facilite traspasar los límites de la función consultiva participando en los procesos de toma de decisiones de la Unión, modernizando a su vez el papel de los gobiernos regionales y locales en Europa (Nabaskues, 2003).

Las recomendaciones al respecto no sólo se producen en el ámbito de la UE sino que también proceden del ámbito económico, así la OCDE, en 2001, plantea a sus países miembros la necesidad de que sus respectivas administraciones desarrollen la participación y la implicación ciudadanas en los distintos niveles administrativos (nacional, regional y local). Por su lado, el PNUD en su Informe sobre Desarrollo Humano del año 2002 aborda cuestiones similares y hacen un especial hincapié en que los procesos participativos se les debe dotar de una cierta sustantividad que va más allá de la mera información o consulta, se habla de capacidad de incidir en lo que interesa a la ciudadanía. Y para ello recomiendan el desarrollo de una serie de

¹⁸ La Carta Europea de Autonomía Local. Es un tratado propiciado por el Consejo de Europa que fue ratificado por España en 1988. Entre su articulado se afirma que el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos puede ser ejercido más directamente por el poder local, ya que éste constituye la Administración más próxima al ciudadano, así como que la defensa y fortalecimiento de la autonomía local representa un valor esencial en una Europa basada en la democracia y la descentralización del poder.

¹⁹ El artículo 3. B párrafo 2.º del Tribunal de las Comunidades Europeas (TCE) afirma: «en los ámbitos que no sean de sus competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción comprendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario». Anuario del Gobierno Local. Instituto del Derecho Público. Diputació de Barcelona. Marcial Pons. Madrid, 1997.

mecanismos participativos que abarcan desde los jurados ciudadanos, pasando por la co-gestión de servicios públicos, las conferencias de consenso, hasta los presupuestos participativos (Ganuza, 2004).

Para finalizar hay que destacar que a pesar de los potenciales beneficios, los procesos de descentralización tienen sus riesgos: al final sólo puede quedarse en un cambio nominal de competencias si a las nuevas unidades descentralizadas no se les dota de los recursos suficientes para que realicen una labor de gestión participada adecuada.

5.5. TERRITORIO: PUENTE DE UNIÓN COMUNITARIA

Unido a los conceptos de participación ciudadana y descentralización administrativa, el territorio se convierte en su nexo de unión. De manera que el impulso que hace resurgir lo local se fundamenta en la descentralización administrativa, la participación ciudadana y el territorio. Los procesos de descentralización desarrollados en España llevan unido el concepto de participación y como escenario de operaciones se utilizaba el territorio, entendido éste como un distrito, barrio o barriada. La justificación para la construcción de estos procesos se basa en la oportunidad visualizada por los gobiernos locales, de poder implementar aspectos estratégicos de gestión en el marco de un territorio/comunidad. Y en contra de lo que pueda pensarse, en la actualidad ese binomio tiene aún mayor fortaleza ante los cambios sociales.

Los nuevos modelos productivos, la fragmentación social, la reestructuración de los referentes de identidad y las nuevas pautas de acción política colectiva, sitúan la esfera comunitaria en una posición mucho más central que en etapas anteriores, de manera que nos encontramos con un apuntalamiento del sentir comunitario y territorial y por tanto, favorable también a un refuerzo del localismo como escenario emergente. Por lo tanto, se requiere de unos cambios en las pautas de funcionamiento de las políticas públicas para superar las rigideces sectoriales de etapas pasadas, integrar a las diferentes sectores sociales que no han estado presentes, y caminar hacia una perspectiva de elaboración-gestión integrada de políticas como verdadera concreción de pactos territoriales entre redes de actores. No es algo que no se esté produciendo en nuestros días pues la incorporación de nuevas temáticas a las agendas locales ha obligado a los poderes públicos a establecer interconexiones entre políticas basculando cada vez más hacia programas y proyectos comunes.

«El desafío, en adelante, es convertir dichas interconexiones en espacios de sinergia, de refuerzo recíproco de objetivos, en función de una estrategia global de desarrollo local. Se trataría, en definitiva, de volcar los esfuerzos de las políticas locales hacia el objetivo compartido del *anclaje comunitario*, es decir, hacer de los municipios y sus habitantes verdaderas comunidades de ciudadanos y ciudadanas» (Brugué y Gomá, 1998: 265).

Una nueva realidad relacionada con unas nociones de ciudadanía diferentes donde se está recuperando su vinculación a las particularidades, al territorio y a la esfera de la vida cotidiana, complementándolo con los nuevos valores de lo global

en una suerte de *glocalización*. De tal modo que «el ciudadano democrático sólo es concebible en el contexto de un nuevo tipo de articulación entre lo universal y lo particular» (Mouffe, 1999). En este refuerzo de lo territorial la ciudadanía debe ganar las potencialidades suficientes para lograr una articulación con las nuevas esferas de intervención democrática que se están desarrollando y que le permiten incidir desde el territorio (Alguacil, 2004). En el caso de Bilbao encontramos un ejemplo en los barrios de Zorrozaurre y Olabeaga, donde el perfil internacional y europeísta de su reforma urbanística ha tenido que integrar a sus casi 1000 residentes en decisiones políticas de mayor calado y que afectaban directamente a su entorno de vida. Un proyecto de amplia repercusión en el que se integra la voz de un territorio-comunidad como Zorrozaurre y Olabeaga.

De esta manera, se concibe el territorio-barrio como el vértice o punto de interrelación ciudadana donde se establecen los lazos de unión y de confianza, convirtiéndose en el espacio de participación entre los agentes del territorio-barrio. Fruto, además de la identidad colectiva entendida como principio orientativo de la acción social, con referencia y en contraposición a otro u otros grupos (Pérez-Agote, 1986: 37). De manera que el territorio se configura como el espacio generador de identidad colectiva gracias a que ésta es vivida como un sentimiento de pertenencia, gracias a que el territorio es un elemento social, puesto que para sus habitantes es socialmente significativo puesto que forman parte de una comunidad. El territorio es un elemento esencial porque el moderno Estado occidental ha abolido las vinculaciones políticas de tipo personal y, por tanto, la delimitación objetiva del vínculo político es necesariamente territorial (paso de un derecho personal a un derecho territorial, en el sentido de su ámbito de validez). Comunidad, elemento subjetivo, y territorio, elemento objetivo, son por lo tanto, elementos diferentes e íntimamente relacionados (Pérez-Agote, 1986: 68).

En ocasiones, el barrio entendido como el territorio supone la expresión de una conciencia de grupo colectivamente expresada haciendo del territorio el espacio físico de unión y de pertenencia. Además, es el espacio delimitado en el que se desarrollan las políticas de descentralización municipales y que se constituye como instrumento de participación ciudadana, configurando al territorio como el espacio de desarrollo de políticas públicas y de cooperación en el que se debería incorporar a la ciudadanía en su planificación y gestión. Nos encontramos con una concepción en la que el territorio es el elemento que gestiona en red con una visión de ciudadanía relacional. Así, el territorio desarrolla la descentralización y participación a través de la transparencia, la conexión directa con la ciudadanía y su implicación directa en la gestión de sus problemas cotidianos, generando, así, una ciudad vertebrada y un republicanismo cívico, es decir, en un centro de ciudadanía activa: interesada por el otro, vecina, comunicativa, solidaria, democrática, sensible, con consumo crítico y abierta.

La revitalización del territorio como espacio de regeneración democrática se entiende mejor en un contexto en el que, a raíz de los cambios sociales, no existen espacios públicos suficientes que sirvan de instrumento para ejercer y desarrollar el derecho de ciudadanía, es decir, lugares en donde la sociedad civil como tal pueda

desarrollarse, interactuar y trabajar para resolver los problemas públicos. «No puede existir actividad cívica sin una tangible geografía cívica» (Barber, 2000: 83).

Lo cierto es que esa actividad cívica generada en el territorio exige del impulso y desarrollo de espacios de participación ciudadana, entendida ésta como una de las principales herramientas de construcción comunitaria de que disponemos en la actualidad. Aquellos que creemos en la participación activa de la ciudadanía, consideramos que es necesario incidir en la importancia de los aspectos comunitarios. Así, el territorio es el espacio físico y colectivo que tiene como objetivo apuntalar una comunidad que a su vez pretende reforzar a los individuos, los cuales consolidan el sentimiento comunitario. En definitiva, estamos logrando el empoderamiento ciudadano utilizando la retroalimentación; «el individuo se refuerza, refuerza su identidad y a la vez, un individuo empoderado refuerza la comunidad en la que reside, siendo esta comunidad el principal artífice del apoyo social necesario para una vida más feliz, un mayor desarrollo personal y un buen refugio seguro desde el que explorar el mundo» (Moreno, 2007).

Parece que el concepto de territorio también puede relacionarse con las nuevas necesidades que están surgiendo de nuestras sociedades postindustriales. Unas sociedades en las que se percibe la necesidad de que sus miembros tengan una identidad y que les permita sentirse partícipes y pertenecientes a ella. Ante la falta de adhesión de la mayoría de la ciudadanía al conjunto de la comunidad se podría utilizar el territorio como el instrumento regenerador de esas débiles identidades reforzándolas a través de la participación ciudadana. Entendemos el refuerzo de la identidad a través del territorio como un instrumento sin el cual sería difícil que la ciudadanía respondiera de una manera conjunta a los retos que se nos plantean (Cortina, 1997). El refuerzo de la identidad a través del territorio facilita el reconocimiento de la sociedad hacia sus miembros y la adhesión por parte de éstos a los proyectos comunes son dos principios fundamentales que habilitan el territorio como instrumento de participación (Cortina, 1997).

Nos encontramos en una nueva etapa en la que la recuperación de la vinculación a las particularidades, al territorio y a la esfera de la vida cotidiana sirven para unir el concepto de ciudadanía con lo universal a través de su articulación con lo particular (Alguacil, 2005). Sobre todo, después de una etapa en la que se produjo una deslocalización de lo local que llevó a que los barrios fuesen desprestigiados como unidades socioterritoriales pues su existencia se vinculaba con un caduco localismo y una estrechez de aptitudes. Así, se produjo una sustitución paulatina del barrio como territorio por el concepto de urbanizaciones sustituyendo la figura del vecino/a por la de residente, quebrando el compromiso y anclaje con el territorio. Se caminó hacia una planificación de corte tecnocrático que llevó a que el barrio fuera desvinculado de la ciudad rompiendo la dialéctica urbana de unidad-diversidad de la ciudad a través de sus barrios, provocando la desnaturalización de las relaciones ciudadanas por la destrucción de las redes y relaciones sociales que facilitaban la sociabilidad y la integración de la ciudadanía en su ciudad. Una integración, que a su vez, fundamentaba la organización social y política ciudadana en la corresponsabilización e implicación en los asuntos públicos (Alguacil, 2005).

5.5.1. El territorio: nuevos retos, nuevas oportunidades

Parece que estamos asistiendo a una revitalización del territorio como espacio de vertebración comunitaria, sobre todo si atendemos a tres realidades: a) el impulso que la ley de grandes ciudades ofrece a la variable territorial; b) el desarrollo de experiencias novedosas, como los planes de desarrollo comunitario, que están teniendo de la vertebración e implicación de la comunidad territorial su máxima esencia, y por último c) las importantes tensiones a las que está siendo sometido el territorio a través de los flujos migratorios, lo que favorece la diversificación de los estratos sociales.

Creemos que merece la pena detenernos en estas nuevas realidades. Con respecto a la *ley de grandes ciudades* parece indudable que este nuevo ordenamiento ha dado un importante impulso al territorio, en forma de distritos, como elementos que vertebran y canalizan la participación ciudadana. Es cierto que las leyes o reglamentos de por sí no producen ni obstáculos ni potencialidades, pero analizando los aspectos positivos de la ley parece que se apunta un cambio de tendencias que se traduce en una cierta repolitización de lo local, y más concretamente de lo que está más cerca de la ciudadanía: su barrio, el territorio en definitiva. En recientes artículos publicados en la *Revista Española de Ciencia Política* (RECP) (Rodríguez Herrero y Ajangiz, 2007) y *Revista Vasca de Administración Pública* (RVAP) (Rodríguez Herrero, 2007) ya apuntábamos la revitalización y refuerzo del territorio como espacio de interacción ciudadana y de construcción del discurso colectivo; un espacio que permite a la ciudadanía analizar los problemas y visualizar las soluciones, y en donde los nuevos esquemas participativos impulsados por los Ayuntamientos tienen el territorio como ingrediente principal.

Parece que los espacios de concertación y cooperación de ámbito municipal, en donde se reúne a las asociaciones para debatir sobre el conjunto del municipio, no ofrecen los resultados esperados ya que levita sobre los problemas reales de la ciudadanía pero no los aborda específicamente. La participación ciudadana exige de concreción, y en ocasiones esto no se logra. Se incide en que las asociaciones deben tener una visión de ciudad o de municipio pero lo cierto es que ellas se aferran a la defensa de su realidad cotidiana, una realidad en la que ponen rostro y nombre a los problemas y que es el teatro de operaciones de su día a día. Las asociaciones apuestan por la participación, pero la quieren desarrollar a nivel de territorio, en su barrio, en su espacio cotidiano. Lo general, la defensa del interés colectivo, del municipio se valora como un elemento muy positivo pero la participación ciudadana exige de hechos concretos y no de debates que generan, en determinados momentos, una abstracción de los problemas cercanos.

Parece que la ley de grandes ciudades realiza una apuesta por la consolidación y expansión de estas nuevas realidades, impulsando la generación de espacios cercanos a la ciudadanía, ya sea en formato de consejos de distrito, territoriales o de barrio. En el fondo se es consciente de que no se pueden crear canales de participación si la ciudadanía no los percibe como cercanos a su realidad cotidiana, a su territorio y en ello la ley de grandes ciudades ha demostrado dar un paso.

El desarrollo de los *planes comunitarios* está conociendo en los últimos años un importante impulso motivado por el fracaso de la manera tradicional de confeccionar las políticas públicas y una diversificación de las demandas y necesidades ciudadanas que exigen de una importante especificidad. Los planes comunitarios suponen un punto de inflexión en la manera de concebir las relaciones entre la ciudadanía y los poderes locales haciendo de la construcción de nuevos canales y de la diversificación de las relaciones de poder, uno de sus objetivos prioritarios. Es cierto que no son experiencias que se estén desarrollando por doquier pero no es exagerado afirmar que han experimentado un avance considerable. El motivo fundamental de este cambio es un nuevo paradigma donde al territorio, a través de su comunidad, se le hace partícipe no sólo de la construcción de su propio bienestar sino que además es el eje fundamental de la política: el objetivo es vertebrar a la comunidad, al territorio en definitiva.

Una nueva realidad que está teniendo su máximo desarrollo en aquellos barrios en donde precisamente la falta de protagonismo de la comunidad ha sido la nota dominante, provocando no sólo la no atención de sus necesidades sino que, en la mayoría de las ocasiones, se ha producido una desmembración territorial que ha traído aparejado un hundimiento en los niveles de la confianza social, grupal y en las instituciones. Los planes comunitarios han intentado, con mayor o menor éxito, transformar esa realidad y para ello han utilizado el potencial del territorio como elemento vertebrador en donde la comunidad se siente parte implicada de su propio bienestar. Revitalizando y regenerando los lazos de unión comunitarios y tejiendo nuevos, dando cabida a los discursos y percepciones que estaban excluidos o que su voz no era atendida.

Por último, *los procesos migratorios* están produciendo importantes modificaciones y readaptaciones de los estratos sociales que lleva a la construcción de nuevas realidades. En la actualidad, multitud de municipios de tamaño diverso están conociendo procesos migratorios que trastocan las estructuras sociales, propiciando un cambio de modelo social sin precedentes. Es cierto que los procesos migratorios han existido siempre, de hecho en España durante las décadas de los sesenta y setenta multitud de barrios vieron modificada su estructura social con la avalancha de personas que llegaron a unos territorios con falta de recursos y una realidad social muy diferente. En muchos casos, territorios rurales recibieron a miles de personas de clase obrera que provocaron un importante cambio en las formas de vida y en la estratificación social, con la aparición de una clase obrera que hasta entonces se la veía lejana. En Bilbao, barrios como Rekalde, La Peña, Deusto, San Ignacio, Otxarkoaga, etc., vieron transformada de raíz su realidad social y supusieron un hito en la época.

Sin embargo, las realidades actuales en torno a la inmigración están provocando un choque social motivado por varios factores: a veces, la población inmigrante trae consigo una realidad cultural diferente y en ocasiones completamente divergente con la realidad social que les recibe; la pluralidad y formas de cultura divergentes llevan a que los territorios se conviertan en espacios de oportunidad para conocer nuevas realidades, pero en ocasiones supone un enfrentamiento entre los aborígenes y los foráneos; las diferencias económicas entre la población inmigrante y la pobla-

ción residente llevan aparejada la consolidación de realidades divergentes entre, por un lado, una precariedad económica y, por otro, unas clases medias consolidadas; y por último, las políticas públicas diferenciadas entre la población residente y la inmigrante facilita la disgregación y estratificación social, diferenciando entre aquellas personas que están integradas y son aceptadas por la comunidad y las que necesitan de políticas públicas específicas para su colectivo que les ayudan a integrarse en la comunidad, pero que son percibidas como un agravio comparativo por buena parte de la población de acogida.

La construcción de estas nuevas realidades invita a pensar que el territorio está ejerciendo como un espacio en el que se produce la vertebración o la desvertebración social en función de las capacidades de los poderes públicos y de la ciudadanía para gestionar la multiculturalidad. Sea como fuera, lo cierto es que asistimos en nuestros territorios a nuevos retos en los que la pluralidad de culturas puede ser un elemento de integración y de generación de nuevo conocimiento, pero también puede ser una arena de enquistamiento social de difícil solución. Parece que el papel que van a jugar los territorios en la sociedad va a estar marcado por nuevos retos.

Unos retos en los que el territorio ya no ejerce como una realidad homogénea y de fácil distinción (población obrera, necesidades sociales, educativas y culturales de rápida identificación o carencias en infraestructuras) sino que se va a caracterizar por tener satisfechas en buena medida esas necesidades básicas, pero que deja sin abordar la complejidad social que se está construyendo. Una complejidad social en la que ya no resultan factibles las distinciones homogéneas de los colectivos sociales sino que se producen diferentes entramados sociales con necesidades muy divergentes y que necesitan, no de políticas específicas sino de políticas integradas e integrales. Políticas públicas en las que se les perciba como un colectivo más, que forma parte de la comunidad y del territorio y que no se le valora como el elemento desvertebrador de la sociedad ni de los aprovechados que quieren hacer uso del bienestar colectivo.

En este contexto, los nuevos problemas y realidades de los municipios exigen de una mayor integración y corresponsabilización con los actores sociales del territorio en la línea de lo que la Agenda Hábitat define como la promoción de la ciudadanía.

«El barrio es una escala fundamental para el análisis de los problemas económicos, sociales, urbanos o ambientales de las ciudades, que pone en contacto las políticas con la realidad social y facilita la definición de soluciones y la instrumentación en forma interactiva con los agentes sociales locales.»²⁰

De manera que la descentralización y coordinación administrativas no se entienden sin la recuperación del barrio y el vecindario como ingredientes interdependientes con el tejido urbano de la ciudad. Haciendo así del barrio y el municipio los lugares en donde se desarrollan y potencian diferentes estilos de vida que permiten a

²⁰ Agenda Hábitat/Hábitat II. Primer documento de trabajo. Agenda Hábitat España: contribución de las ciudades al desarrollo sostenible. Conferencia de Naciones Unidas sobre asentamientos humanos. Estambul, 1996. MOPTMA, Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Ciudades (Feb. 1996). (Pág. 71-72).

la ciudadanía adquirir las habilidades políticas necesarias para su integración social y cultural. Así, el barrio, el vecindario y el municipio son los espacios donde la ciudadanía se socializa y adquiere los hábitos comunicativos y las habilidades sociales y políticas que le permiten participar en los asuntos que le incumben e integrarse en estrategias colectivas (Alguacil, 2005).

5.6. REPUBLICANISMO CÍVICO

El objetivo fundamental hacia el que camina la descentralización administrativa, la participación ciudadana y el territorio como eje vertebrador de las anteriores, es el logro de un republicanismo cívico o ciudadanía republicana. En palabras de Ibarra, lo que se define como un republicanismo cívico, o enfoque republicano de la sociedad, tiene que ver con una visión positiva de la libertad, en la que se entiende «la democracia como participación en una práctica común a través de cuyo ejercicio la ciudadanía se constituye en sujetos políticamente responsables de una comunidad de personas libres e iguales». «La voluntad política *colectiva*, ya sea en el espacio público o en el Parlamento, se configura como un proceso inclusivo de formación de la opinión y de la voluntad común, en el que los ciudadanos libres e iguales entienden acerca de las metas y normas que serían *de interés común para todos*» (Ibarra, 2007: 44).

De manera que nos encontramos con una ciudadanía que tiene, a través de la participación activa en su comunidad, el instrumento que contribuye a su felicidad. Entendiendo la participación como la herramienta para obtener las virtudes cívicas necesarias que permitan la defensa del bien común y, en definitiva, la felicidad colectiva de la sociedad (Camps, 2005). Por su lado, autores como Sandel consideran que el republicanismo facilitó la conexión de la libertad «con la participación en el autogobierno», contribuyendo a que «los conciudadanos deliberen sobre el bien común y colaboren en la formación del destino de la comunidad política» (Sandel, 1996:5). Así, Tocqueville valora el modelo de ciudadanía republicana como aquella en la que define junto con los poderes públicos el respeto por el bien y el bienestar común, compartiendo con el gobierno el sentido público del gobierno (Barber, 2000). La tradición republicana concede un valor intrínseco a la participación en la vida pública: el ciudadano ha de implicarse *activamente* en algún nivel en el debate político y en la toma de decisiones, ya que ocuparse de la política es ocuparse de lo que atañe a todos (Velasco, 2006).

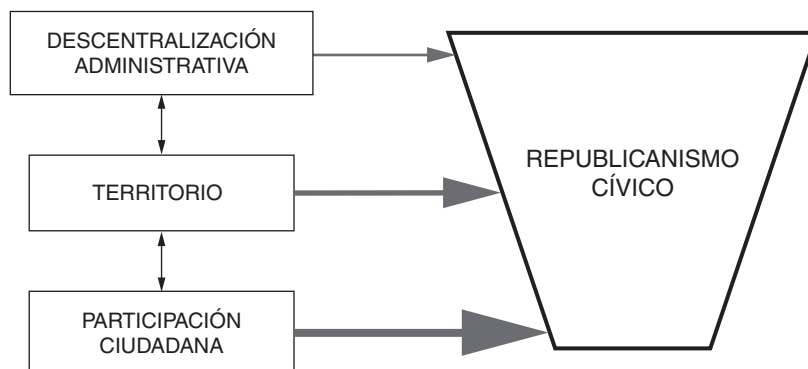
«El ciudadano es, desde esta perspectiva, el que se ocupa de las cuestiones públicas y no se contenta con dedicarse a sus asuntos privados, pero además, es quien sabe que la deliberación es el procedimiento más adecuado para tratarlas» (Cortina, 1997: 44).

Así, en el gráfico 7 obtenemos los tres ingredientes fundamentales que llenan el vaso del republicanismo cívico: la descentralización administrativa, la participación ciudadana y el territorio. Estos tres conceptos se retroalimentan recíprocamente, siendo el territorio el nexo de unión entre la descentralización y la participación; un

espacio entendido como el eje vertebrador no sólo de las identidades de la comunidad sino del acercamiento de los servicios municipales y de la creación de canales que faciliten la participación ciudadana. De hecho, el territorio se constituye como el instrumento fundamental que explicita y reconoce esos canales participativos, facilitando la incorporación de la ciudadanía a los procesos de toma de decisiones. Sin el territorio no se conciben los procesos de descentralización administrativa ni la participación ciudadana. No es posible desarrollar el acercamiento de servicios públicos si no existe un territorio, bien entendido como una unidad administrativa o un espacio simbólico de concertación ciudadana donde ésta se siente cómoda para desarrollar sus capacidades; y a su vez, no es concebible la participación de base territorial si no existe un espacio físico o simbólico que facilita la interconexión ciudadana y la construcción y fortalecimiento de la deliberación colectiva.

¿Significa que los tres ingredientes llenan por igual el vaso del republicanismo cívico? No, de hecho la importancia no es la misma. Ese nivel de importancia lo hemos representado con el grosor de las flechas que llegan al vaso. En un primer nivel tendríamos la descentralización; de las tres flechas es la que tiene un menor grosor. Los procesos de descentralización tienen su importancia como elementos generadores de ciudadanía republicana pero lo cierto es que no es un ingrediente imprescindible porque existen multitud de experiencias participativas donde la descentralización de servicios no ha representado un papel relevante, de hecho en ocasiones se produce descentralización sin participación ciudadana. En segundo nivel de grosor de flecha hemos colocado el territorio; es innegable que el espacio de identidad colectiva que en ocasiones representa, juega un papel muy importante a la hora de generar espacios de creación de ciudadanía republicana. De hecho, en ocasiones puede suponer el éxito o el fracaso de las políticas de descentralización y de participación ciudadana en función del nivel de identidad colectiva existente en el territorio. En multitud de espacios puede suponer un eje vertebrador de bastante importancia que dota de legitimidad a las políticas participativas que se desarrollan.

Gráfico 7: **El vaso de republicanismo cívico y sus ingredientes**



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, lo cierto es que es un ingrediente muy cambiante y bastante aleatorio pues desde un punto de vista puramente administrativo las divisiones territoriales pueden cambiar en función de diferentes criterios, con lo que la importancia del ingrediente territorial puede verse modificada sustancialmente. Por otro lado, el territorio entendido como un espacio de construcción de identidad colectiva de ciudadanía también está sujeto a diversos cambios que pueden modificar y condicionar su fortaleza. Factores de diverso tipo pueden incidir en ello: eliminación de posibles aislamientos físicos de territorios que se les consideraba al margen de la ciudad o de otra colectividad; la eliminación del sentimiento de agravio comparativo tras la satisfacción de demandas consideradas fundamentales; los flujos migratorios que acuden al territorio y que pueden desvirtuar o modificar los sentimientos de pertenencia ya construidos y por último, transformaciones socio-económicas de calado que modifican los sentimientos identitarios de una manera muy fuerte (un barrio que pasa de ser industrial a sector servicios y por tanto pasa de la clase obrera a clase media).

De manera que, el grosor más fuerte en la flecha se lo hemos reservado a la participación ciudadana puesto que entendemos que es el ingrediente clave que puede fortalecer la conciencia de ciudadanía republicana. En el desarrollo del concepto de participación ciudadana hemos apuntado las virtudes, así como los obstáculos, que representa no sólo para la propia democracia sino también para la ciudadanía. Una ciudadanía que observa el reconocimiento y la posibilidad de participar en aquellas cuestiones de su interés, y para las que se constituyen los canales específicos para ello. El fortalecimiento de la ciudadanía republicana proveniente de la participación ciudadana no lo es tanto porque les permita incidir en los procesos de toma de decisiones sino por el mero hecho del reconocimiento público de la existencia de esos canales. Por supuesto unos canales que deben ser conocidos por la mayoría de la población y agentes sociales, otorgándoles la oportunidad de tomar parte en el proceso deliberativo o consultivo que se produzca.

El llenado o vaciado del vaso de la ciudadanía republicana variará en función de la combinación de los tres ingredientes y del peso específico de cada uno de ellos. Un peso que no depende únicamente de factores objetivos sino también de subjetivos, es decir, de lo que cada uno de los agentes intervinientes percibe que tiene una mayor relevancia. Dándose el caso que los agentes políticos o técnicos otorguen importancia al valor de la descentralización pero que no esté en consonancia con el valor de la participación. Así, por otro lado, a los agentes sociales y ciudadanos les puede suponer un avance importante la existencia de espacios de participación que les facilite incidir en el proceso de toma de decisiones, fortaleciendo esa ansiada ciudadanía republicana.

5.6.1. Republicanismo cívico y regeneración democrática

El reto de nuestras democracias es recuperar las virtudes cívicas, a una ciudadanía republicana interesada por la defensa del interés general en la que prevalezca la búsqueda del bien común frente a los intereses particulares. De manera que el

refuerzo de la ciudadanía virtuosa supone, a su vez, la consolidación de las instituciones democráticas y de su legitimación, facilitando el reconocimiento público de su valía y oportunidad. Haciendo de la participación ciudadana el instrumento para regenerar un concepto de ciudadanía que permita la construcción de sociedad civil e impulse la función capacitadora de las instituciones públicas (*enabling state*). Todo ello encuadrado en el marco de una forma de gobernación o gestión compartida entre distintas instancias públicas y privadas de los bienes y servicios de interés público (Ajangiz, 2007). Estamos hablando, por tanto, de que las virtudes públicas (compromiso cívico) han de estar basadas en un demos que sustenta a la democracia; un demos dispuesto a participar en los asuntos que conciernen a la comunidad y que busca la defensa del bien común y del interés general. Es precisamente esa noción del demos, esa noción de ciudadanía, en definitiva, la que otorga significado al concepto de democracia, haciendo del refuerzo del demos y de su visión comunitarista el pilar que sustenta a la propia democracia. Estamos hablando de una vinculación de la virtud con la idea de comunidad en la que se entiende la virtud pública como una ciudadanía que posee un logos, que delibera y razona sobre los asuntos de la comunidad (Camps, 2005).

«Las virtudes democráticas o cívico-políticas responden a la demanda y al compromiso de los ciudadanos por establecer un espacio público, ligado a la defensa del bien común, como constitutivo de la oferta de todos» (Quesada Castro, 2005: 59).

Precisamente esas virtudes democráticas de las que hablamos son el fundamento de las tesis comunitaristas y republicanas que ponen el acento en que la ética procedimental de nuestros regímenes democráticos es insuficiente y debe ser completada con las virtudes cívicas. Unas virtudes cívicas en consonancia con la defensa del bien común. Pero nuestros regímenes democráticos han olvidado que la construcción del demos (gobierno del pueblo) es uno de sus objetivos fundamentales para el refuerzo, a su vez, de la virtud pública y de la comunidad cívica (Camps, 2005). En nuestros días es complicado exigir una ciudadanía a la ateniense en la que cada uno de nosotros se convierta en un individuo activo que se dedica al 100% a lo público y que se conciba casi como un político en el sentido estricto del término. Estas concepciones, como decimos, no son exigibles, pero es cierto que las virtudes públicas demandan una ciudadanía con disposiciones, actitudes, maneras de ser, que faciliten la definición de unos criterios de defensa del bien común. Se puede caminar hacia unas virtudes cívicas en las que los individuos sepan desarrollarse como ciudadanos y asumir una serie de obligaciones cívicas que les corresponsabilicen (Camps, 2005).

La concepción de lo que se denomina como «republicanismo cívico» aglutinaría las virtudes democráticas de una sociedad, el estímulo de los sanos hábitos y prácticas de las formas democráticas de vida de la misma, así como por su carácter público, su libertad, igualitarismo y voluntarismo. Ese republicanismo cívico se caracteriza por una ciudadanía activa, responsable y comprometida, en la que las diferencias se solventan realizando una tarea pública y estableciendo relaciones comunes (Barber, 2000; Bárcena, 1997; Prats, 2005). De manera que nos permite valorar

la participación política ciudadana como un instrumento de inserción en la comunidad política (Mouffe, 1999).

5.6.2. El republicanismo cívico y la construcción colectiva

Hemos basculado, por tanto, hacia una ciudadanía republicana que no sólo se caracteriza por la protesta ante las instituciones, sino que también es creadora y transformadora. Lo que supone que no se relaciona con los poderes públicos desde una visión individual de defensa de sus derechos (postura liberal) sino que precisa de instrumentos y medios que le permitan modificaciones de conducta del Estado. Reivindicando la inclusión en la unidad política básica de los asuntos generales, desde concepciones dinámicas e inclusivas en las que se defiende la incorporación de la ciudadanía a los procesos de toma de decisiones. Contribuyendo a la construcción de un marco colectivo facilitador de la deliberación ciudadana y que le permite incidir en el poder político que determina los destinos de su propia comunidad.

En definitiva, un modelo que no concede a las instituciones políticas prioridad para determinar los criterios que deben regular la esfera pública, siendo la ciudadanía quien a través de su participación, la que define las esferas de relación (Zapata-Barrero, 2001). Una definición en la que se concibe la ciudadanía no únicamente como el receptor pasivo de derechos y libertades sino en su identificación con la *res pública* y con un conjunto de valores ético-políticos que les hará ser mejores ciudadanos (Mouffe, 1999; Bresser-Pereira, 2001), partiendo de unas tesis comunitaristas en las que la ciudadanía se concibe de una manera fuerte. Una fortaleza que se traduce en su participación en las tareas que definen el bien público y la defensa del interés general, utilizando la deliberación y el debate político como instrumentos de vertebración comunitaria (Rubio-Carracedo, 1996).

Estamos ante lo que Putnam (1993) define como una comunidad cívica donde la ciudadanía virtuosa participa de una manera activa en los asuntos públicos, en condiciones de igualdad política y con la idea de buscar el interés colectivo (Boix y Posner, 2000: 162). De manera que se logre la construcción de una sociedad en la que el compromiso cívico sea su pauta de funcionamiento; un compromiso entendido como la manera de construir identidad política común, otorgando a la ciudadanía experiencia de gobierno y capacidad para enjuiciar la cosa pública, logrando todo ello un impacto positivo sobre la propia acción de gobierno (Boix y Posner, 2000: 175).

A través del debate público fundado en los valores cívicos se alcanza el consenso sobre el interés público; el interés público refleja y, en último lugar, es el derecho de todos y cada uno de los ciudadanos. El interés público es la base de los derechos republicanos (Bresser-Pereira, 2001). Tal y como señala Barber, «la democracia no necesita de grandes líderes, sino de ciudadanos competentes y responsables. Sólo las dictaduras necesitan grandes líderes. A las democracias les basta con grandes ciudadanos (Barber, 1984, 17-18).

6 ¿QUÉ SE VA A EVALUAR?

6.1. INTRODUCCIÓN

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 (2008); 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. Parece que existe un cierto consenso en aceptar que evaluar la participación a nivel local es más complejo que la simple aplicación de un conjunto de indicadores y que tampoco existe una amplia literatura al respecto (Navarro, 2008). Uno de los objetivos por el que es interesante evaluar las experiencias de participación ciudadana es la propia mejora de esas experiencias. Sin embargo establecer un marco teórico que refuerce las razones por las que es conveniente evaluar es complejo. Y entendemos que es complejo porque las estrategias de evaluación y los instrumentos disponibles son muchos y diversos; y que las preguntas que rodean la evaluación son a su vez complejas, pues se mueven en registros distintos: qué se evalúa, para qué se evalúa, cómo se evalúa, quién evalúa (OIDP, 2006). Parece apuntarse a que determinadas formas de evaluación pueden ir hacia criterios más políticos y otros más instrumentales o metodológicos. Parece, así mismo, que el planteamiento de determinados teóricos (Navarro, 2008; Sintomer, 2003) es la de crear instrumentos de evaluación lo más completos y amplios posibles a través de una batería de indicadores que permitan un uso lo más flexible posible.

Los nuevos retos políticos (desafección, gobernanza, crisis de legitimidad...) han obligado a un replanteamiento en las pautas de actuación del gobierno local obligándole a ser el principal impulsor de experiencias de participación. El impulso de experiencias participativas se presta a una evaluación que dilucide en qué as-

pectos concretos se logra una mejora de la calidad de vida de la población gracias a estas experiencias y en qué medida se generan espacios de diálogo y encuentro entre la ciudadanía y el gobierno local (mejorar la calidad de la democracia y de sus miembros) (Navarro, 2008) Hemos hecho referencia a la repolitización de lo local como un fenómeno novedoso pero lo cierto es que en los últimos treinta años en los municipios españoles se han desarrollado políticas de descentralización administrativa que han tenido, en algunos casos, como una de sus principales apuestas la participación ciudadana. Sea como fuere, se antojaba necesaria una evaluación de estas experiencias pues entendemos que era una manera de impulsar espacios de deliberación y acercamiento entre el gobierno local y la ciudadanía. Tradicionalmente se han elaborado estudios sobre los rendimientos que la descentralización administrativa ofertaba a los propios gobiernos locales, pero no se han realizado estudios que analicen las bondades u obstáculos que ésta ha supuesto para el impulso de la participación ciudadana. Alguacil (2005), Blas (2007), Borja (1987), Revello (1999) hacen referencia a la descentralización y el acercamiento de servicios como posibles instrumentos de impulso de la participación ciudadana.

6.2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación persigue tres grandes impactos procedimentales:

- 1) Analizar la *calidad de los espacios de descentralización y de participación ciudadana*, tanto en resultados tangibles como en la valoración del proceso. Es decir, visualizar hasta qué nivel han cumplido los objetivos para los que fueron desarrollados: acercar la gestión municipal a la ciudadanía y democratizar las relaciones de poder creando los instrumentos necesarios para que los actores no estatales puedan incidir en aquellos asuntos del territorio que les preocupa. Analizando para ello las variables de proceso y de resultados tangibles, así como la capacidad para vertebrar la implicación ciudadana.
- 2) Establecer *comparaciones sobre los modelos de descentralización y de participación* imperantes, analizando su evolución y capacidad de adaptación a las nuevas realidades así como de sus potencialidades y obstáculos de cara a los retos de futuro. Los contextos en los que se desarrollan, la implicación de los agentes, los recursos existentes, el historial participativo del territorio y el trabajo socio-comunitario previo pueden ser factores que condicionen los modelos de descentralización y de participación.
- 3) Intentar averiguar si la *descentralización administrativa puede ser un factor determinante* que condiciona los procesos de participación ciudadana. Hace 30 años, las asociaciones y colectivos sociales defendían la puesta en marcha de procesos de descentralización para tener una gestión municipal más cercana e incidir en asuntos de interés. La descentralización aparecía como un ingrediente muy importante en los primeros años de funcionamiento de los Ayuntamientos democráticos. Existía el convencimiento de que descentrali-

zar era igual a más democracia y a más poder ciudadano, y que a la vez capacitaba para abordar los problemas ciudadanos. Ya lo veremos.

6.3. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS

Todo trabajo de investigación ha de contar con unas premisas o hipótesis previas que nos permitan una aproximación de lo que intuimos que acontece en la realidad partiendo de los tres grandes objetivos que nos hemos marcado (ver tabla 6). En nuestro caso hemos vertebrado esas aproximaciones a través de lo que se ha definido como variables-criterio: 1) potencialidades y obstáculos de experiencias participativas previas, 2) pluralidad de agentes, 3) proceso y organización de las decisiones y 4) resultados y consecuencias. Las variables-criterio que posteriormente serán utilizadas en la metodología de análisis, contribuirán a un acercamiento a través de las hipótesis de aquellas cuestiones que consideramos relevantes y que pueden suceder en las experiencias de descentralización y participación incluidas en la investigación.

Tabla 6. **Resumen de hipótesis**²¹

Participación previa	Pluralidad de agentes	Proceso y organización de las decisiones	Resultados y consecuencias
Desconfianza o recelos por:	Existencia de buena difusión de la información.	Importancia relativa de los reglamentos de funcionamiento.	Autonomía frente instrumentalización partidista.
Falta de compromiso.	Enfoque representativo de los colectivos sociales.	Facilitar la transversalidad administrativa.	Canal de expresión y resolución.
Escasa interacción.	Signos de agotamiento de las asociaciones.	Formalización-institucionalización de los procesos.	Perfil fuerte y débil de las políticas públicas.
Raquitismo de recursos.	Existencia de relevo generacional.	Existencia de filtros como el voto.	Confrontación estratégica frente a confrontación deliberativa.
Importancia redes sociales.		Relativizar la objetividad técnica. Modificar la estructura administrativa.	
		Facilitar la deliberación.	
		Verdadera descentralización política y administrativa.	

Fuente: Elaboración propia.

²¹ Cada uno de los conceptos que se recogen en las casillas aparecen a su vez en *cursiva* en la explicación y desarrollo de las hipótesis.

6.3.1. Potencialidades y obstáculos de experiencias participativas previas

El marco de desarrollo de los procesos de descentralización administrativa y participación ciudadana se lleva a cabo en realidades políticas, sociales y culturales concretas que condicionan su marcha. De hecho, las experiencias participativas previas al desarrollo de un espacio de participación concreto condicionan el funcionamiento y rendimiento del mismo. Las de corte negativo pueden generar *desconfianzas o recelos* por parte de los agentes, sobre todo los de ámbito social. No es necesario que se hayan producido conflictos o enfrentamientos sino que una simple sensación de frustración o de escasa sustantividad en los rendimientos pueden ser los detonantes. Para evitar esas frustraciones o desconfianzas es necesario generar sinergias y muestras de empatía que faciliten la construcción de la confianza necesaria para que el desarrollo de políticas participativas no se encuentre con la hostilidad o la indiferencia de los posibles agentes implicados. La *falta de compromiso* político, la reducida capacidad de *interacción* e incisión en el proceso de toma de decisiones y el *raquitismo de recursos* económicos, materiales y humanos son los mejores caldos de cultivo para que, en un futuro, se recele de posibles espacios de participación. Así mismo, la existencia de *redes sociales* o de un destacado trabajo socio-comunitario previo contribuye a que se generen sinergias y potencialidades que favorezcan el desarrollo de una posterior experiencia participativa.

6.3.2. Pluralidad de agentes

Habrà más participación y más influencia ciudadana en las políticas públicas:

- 1) Cuando un espacio de participación refleja, en el mayor grado posible, la pluralidad de discursos y percepciones que existen en el territorio, facilitando que la ciudadanía no asociada esté informada sobre el espacio participativo y pueda acceder al mismo en cualquier momento. Hablamos, por tanto, de una correcta *difusión de la información* y de los discursos y percepciones que estén presentes. Además, una mayor riqueza de agentes y colectivos sociales facilita las labores de difusión del espacio participativo, trasladando a la ciudadanía los asuntos que se abordan. La realidad nos demuestra que la pluralidad sociológica de los espacios de participación padece la exclusión, sobre todo de sectores de población concretos (mujeres, población infantil-juvenil, población inmigrante, tercera edad, personas con minusvalía y población en general). Incluso en aquellas políticas participativas que tienen como principales destinatarios estos grupos poblacionales.
- 2) Cuando se impulsa una mejora en el *enfoque representativo* de los colectivos sociales. La política cotidiana nos demuestra que las asociaciones vecinales y los grupos sociales de corte más tradicional, muestran *signos de agotamiento* y se ven incapacitados para impulsar y desarrollar las políticas de participación del siglo XXI. Mostrando limitaciones para consolidar y expandir los lazos de conexión y comunicación con la ciudadanía no asociada, debido a

una más que precaria vertebración socio-comunitaria motivada por una raquítica construcción, creación e impulso de redes sociales (coordinadoras de grupos). Una realidad provocada por una cierta esclerotización y anquilosamiento progresivo de los canales y espacios de encuentro con la ciudadanía no asociada. Y es que no sólo su número ha ido en descenso, sino que no se han convertido en cauces válidos para la creación de puentes comunicativos con la población no asociada.

- 3) Cuando existe un adecuado *relevo generacional*. La consecuencia fundamental de la escasa vertebración del movimiento asociativo es la consolidación de la falta de relevo generacional de las asociaciones y su incapacidad para desarrollar prácticas internas de funcionamiento democrático. Por otro lado, los espacios y políticas de participación no han conseguido revitalizar suficientemente el funcionamiento democrático de las mismas, ni tampoco han contribuido a la regeneración de su discurso y pautas de actuación. En contraposición, una mayor presencia de los cuatro tipos básicos de agentes (clase política, personal técnico, asociaciones y colectivos ciudadanos y ciudadanía no asociada) favorece el desarrollo de una mayor riqueza de percepciones en el espacio de participación ciudadana. La existencia de diferentes posturas y percepciones de los problemas contribuye a fomentar una mayor pluralidad de temáticas que no sólo enriquece el posterior debate sino que puede ser el punto de partida para la llegada de futuros acuerdos. Un incremento de la presencia de agentes políticos, técnicos y sociales estará también relacionada con las temáticas que se aborden, y las tendencias apuntan a que las de urbanismo y lo sociocultural son las más extendidas, matizando que existe un reducido impacto de las segundas sobre las primeras.

6.3.3. Organización y toma de decisiones

Habrà más participación y más influencia ciudadana en las políticas pública:

- 1) Cuando se impulsa la creación de *reglamentos de funcionamiento* en los espacios de participación ciudadana que clarifican las competencias y prerrogativas de cada agente interviniente, mejorando su funcionamiento. Así mismo, se facilita la claridad en el reparto de responsabilidades, impulsando, a su vez, la llegada de acuerdos. No tiene que ser un requisito imprescindible para que se produzca participación pero es cierto que el conocer los límites en la capacidad decisoria del espacio de descentralización y participación ciudadana contribuye a la claridad. Además, se logra que cada agente implicado conozca las competencias e instrumentos que posee para tomar decisiones y facilitar su presencia.
- 2) Cuando se facilita la *transversalidad administrativa* como requisito imprescindible para el desarrollo de buenas prácticas participativas. Por el contrario, su ausencia dificulta su buena marcha. Quizás en los espacios de descentralización no es un ingrediente que sea muy tenido en cuenta pero lo cierto

es que se presenta como de suma importancia. Sobre todo si tenemos en cuenta que las políticas públicas cada vez deberían incluir más la cooperación entre las áreas administrativas para satisfacer de mejor manera las necesidades ciudadanas.

- 3) Cuando los espacios de participación ciudadana basados en políticas de descentralización contribuyen al cumplimiento de los compromisos adquiridos y a la satisfacción de las necesidades ciudadanas, gracias a la *formalización-institucionalización de sus procesos*. A la clase política le resulta más costoso no cumplir con los acuerdos y debates previamente adquiridos o formulados, mientras que en los espacios de participación de corte menos formal o no reglados el requerimiento para solicitar su cumplimiento es mucho más costoso; no hay actas o documentos oficiales que lo certifiquen.
- 4) Cuando el carácter consultivo de estos espacios no se encuentra desvirtuado por la *capacidad de voto* de los partidos políticos. A pesar de los avances realizados, parece que en los procesos de descentralización y participación ciudadana se desarrollan espacios participativos de base consultiva pero que, en ocasiones, se blindan a través del voto de los representantes políticos, desvirtuando su funcionamiento y estableciendo diferentes *filtros*. En ocasiones la existencia del voto lleva aparejado que unos agentes tienen capacidad para tomar las decisiones finales mientras que otros sólo las pueden acatar. Quizás resulte un tanto excesivo reforzar la capacidad ejecutiva de la clase política en unos espacios que son estrictamente consultivos y en donde la decisión última le compete al Ayuntamiento con diferentes áreas. El establecimiento del voto más que un sistema para tomar decisiones es una manera de acentuar y reconocer públicamente las diferencias de poder entre la clase política y los colectivos sociales, generando así, una sensación de desmotivación e inutilidad.
- 5) Cuando el principio de *objetividad técnica* no prima en todos los debates. Por un lado, se generan tensiones cuando los principios técnicos que guían el funcionamiento racional de la administración condicionan los debates, a través de una confrontación con los colectivos sociales que divergen de sus planteamientos. La dicotomía entre los postulados que defienden las asociaciones y los que argumenta el personal técnico tiene en esencia una manera distinta de entender la realidad: por un lado, la ciudadanía que vive su cotidianidad en su entorno y que dice conocer las necesidades que le acucian y por otro lado, el personal técnico que basándose en informes y estudios objetivos apuntala la definición de lo que considera las verdaderas necesidades de la ciudadanía. En otro orden de cosas, los posibles cambios en las pautas de actuación del personal técnico chocan con el inmovilismo de los postulados políticos que no se atreven a modificar la *estructura administrativa* para adecuarla a estos procesos participativos. Por otro, también destacar las tensiones que se generan al intentar compatibilizar las demandas de los barrios con la necesidad del gobierno local de actuar para el conjunto de la ciudad. El propio monopolio de los recursos institucionales provoca que, incluso cuando esta presión participativa existe, terminen siendo las élites políticas

quienes lideran el proceso de conversión de las mismas en un mecanismo organizado.

- 6) Cuando se facilita la *deliberación* como instrumento de toma de decisiones. A pesar de las limitaciones que pueden surgir, lo cierto es que el impulso de la deliberación de las necesidades en los espacios de participación ciudadana, contribuyen a la transparencia administrativa. Sobre todo, gracias al fortalecimiento de las instituciones de la democracia al sumar transparencia y control ciudadano a la actividad estatal. También se produce una democratización del conocimiento de las funciones que desempeña la administración y los propios gobiernos locales, ayudando a desmitificar la concepción elitista de la política y del gobierno como funciones inalcanzables para la ciudadanía común o accesible solamente por un selecto grupo de expertos. Se prueba así que es perfectamente posible que la población gestione la *res pública* siempre que existan políticas adecuadas para promover la transparencia, la información (lenguaje, métodos e instrumentos adecuados) y la capacitación técnico-política de la población.
- 7) Cuando se fomenta una *verdadera descentralización política y administrativa* que incentive la presencia de los agentes sociales en el espacio de participación. En el caso de que demasiadas cuestiones queden fuera de su ámbito competencial, se menoscaba la necesaria globalidad de las políticas públicas en el territorio. El ingrediente tractor que puede atraer a las asociaciones a tomar parte en este tipo de espacios, es una capacidad real para poder incidir en todas aquellas cuestiones que les interesen. De poco sirven, para el fomento de la participación, las políticas de descentralización vacías de contenido y sin un marco competencial sólido y claramente definido. No sólo se trata de trasladar servicios municipales sino también de tener competencias que permitan incidir en cuestiones de interés. Parece que la realidad nos apunta a que las competencias fundamentales que se desarrollan en el espacio de la descentralización administrativa se encuentran basadas en el urbanismo. Debido al carácter técnico de su formulación, en la mayoría de los casos las políticas urbanísticas que intentan desarrollar la participación ciudadana se suelen despachar bajos unos criterios dirigista-institucionales y no tanto deliberativos, escudado en que la deliberación técnica es preferible a la de índole social. Por lo tanto, ¿sirven de verdad para tomar decisiones que se lleven a la práctica o son poco más que espacios rituales donde escenificar un diálogo entre administradores y ciudadanía?

6.3.4. Resultados y consecuencias

Habrà más participación y más influencia ciudadana en las políticas públicas:

- 1) Cuando se facilita la *autonomía* de los espacios de descentralización y participación ciudadana y no se encuentran tan controlados por la clase política. No hacemos referencia a una independencia absoluta en su funcionamiento,

pero es cierto que una mayor flexibilidad contribuiría a que los resultados y rendimientos fuesen más enriquecedores y que los agentes sociales presentes sintiesen legitimado el espacio de participación. No sólo es suficiente el reconocimiento político para que la descentralización sea una realidad sino que se debe dotar de instrumentos reales que faciliten la generación de rendimientos claros y visualizables por las partes implicadas. A pesar de que la extensión de estos procesos en el ámbito local se encuentra consolidada, parece ser que los gobiernos locales sólo ceden espacios e instrumentos participativos que crean poder controlar y de los que, por tanto, pueda esperarse colaboración activa o pasiva para mantener el apoyo electoral de la ciudadanía.

La nota dominante parece ser la *instrumentalización partidista* de estos procesos motivada por una necesidad de dominio de los rendimientos que generan y de los espacios de articulación social. Cuanto mayor es el control partidista que se ejerce sobre el mecanismo participativo más pobres serán los resultados que se obtengan, desincentivando la participación ciudadana. Un desincentivo que provoca que los colectivos sociales se sientan instrumentalizados y poco considerados, en lo que definimos como la mejora de la calidad de vida. Incluso pudiendo controlar el tema y el momento del espacio participativo, son pocos los gobiernos locales que se atreven a abrir procesos participativos que no les ofrezcan garantías de control sobre los resultados. Por otro lado, también podría ser que precisamente por la necesidad de ganar elecciones, los cargos electos locales estuvieran dispuestos a sacrificar el contenido de una decisión sustantiva concreta, y adoptar una decisión política que no comparten, emanada de un proceso participativo, si ello contribuye a darles visibilidad mediática y a mejorar su imagen pública.

- 2) Cuando la descentralización administrativa refuerza la participación ciudadana, contribuyendo a que las demandas de la población encuentren no sólo un *canal de expresión* sino también de *resolución*. No es suficiente con que existan canales públicamente reconocidos para trasladar las demandas sino que también deben tener capacidad resolutive. La ciudadanía no sólo ha de percibir que dispone de instrumentos para trasladar sus demandas sino que además sus peticiones son tenidas en cuenta y que tienen una plasmación en su vida cotidiana. Cuando la ciudadanía observa que en su entorno cotidiano las mejoras que se producen son el resultado de sus aportaciones, se sentirá útil como sujeto político activo. No únicamente porque tiene capacidad para mejorar sus condiciones de vida sino porque desde los poderes públicos existe un reconocimiento a sus aportaciones, y son valoradas. Es decir, el participar, sirve para algo.

Todo ello contribuiría a un refuerzo de la identidad ciudadana y de la construcción de las necesarias redes sociales vertebradoras del discurso colectivo. El principal enemigo de la participación es la frustración. Una frustración que se sustente en una apatía producto a su vez de un escaso interés del poder político por incluir en el proceso de toma de decisiones las aportaciones de los agentes sociales y de la población en general. Esa inclusión debe te-

ner como objetivo principal lograr la visualización de la mejora de la calidad de vida y que ésta es producto de la implicación ciudadana. De lo contrario, estaremos construyendo unas sociedades débiles y con escasos lazos de cooperación y de vertebración comunitaria. El poder político puede y debe hacer mucho, sobre todo si tenemos en cuenta que el objetivo final debería ser la democratización de relaciones entre el gobierno local y la ciudadanía.

- 3) Cuando todas las políticas que interesan a la ciudadanía y colectivos sociales son valoradas con el mismo nivel de importancia. Detrás de ello tenemos diferencias entre políticas de *perfil fuerte* y *perfil débil*; en las primeras encuadramos las de corte urbanístico y en las segundas las socio-culturales. Parece evidente que en el caso de los espacios de descentralización administrativa y participación ciudadana priman las de perfil débil. En el fondo de todo ello se vislumbra la importancia de los recursos, es decir, del gasto en las políticas públicas. Las de perfil fuerte tendrían una mayor carga presupuestaria y, por regla general, el diseño de esas políticas estaría marcado por el gobierno municipal, quizás con una tímida participación de agentes no institucionales pero casi de carácter testimonial. Por el contrario, en las políticas de perfil débil los poderes públicos no muestran excesivas reticencias al fomento de la participación ciudadana porque el importe total de la inversión suele ser mucho más limitado.

Así, podríamos afirmar que se fomenta la participación ciudadana en las políticas débiles y de bajo perfil mientras que las de perfil fuerte serían diseñadas por los poderes municipales. En definitiva, se fomenta la participación en aquellos espacios de bajo interés o donde los resultados son de escasa importancia o impacto muy limitado y pobre. En los casos en los que se fomenta la participación en políticas urbanísticas, suelen ser de escaso calado y con una reducida vertebración deliberativa, provocando que su carácter estrictamente puntual y de limitada continuidad en el tiempo, genere una ciudadanía republicana raquílica. Incidiendo a su vez negativamente en la generación de lazos de cooperación y acuerdo entre los agentes sociales y comunitarios, reduciendo la confianza en los demás y generando una política de desazón y de desafección hacia los gobiernos locales.

- 4) Cuando se produce un cambio en las relaciones entre los gobiernos locales y las asociaciones y colectivos sociales. Parece evidente que las relaciones entre los poderes municipales y el tejido social ha experimentado un cambio en el que la cooperación, y una cierta concertación de las necesidades, parece consolidarse. Una nueva realidad que se ha visto enriquecida por la evolución en el modelo de relaciones entre los poderes locales y los colectivos sociales. El modelo de adversarios ha ido modificándose a través de la creación de mecanismos y espacios de participación ciudadana en los que se han canalizado las demandas de los diferentes sectores sociales pero manteniendo cada uno de los agentes su posición y rol. En esta política de adversarios existe un reconocimiento recíproco en el que no se niega la existencia del otro pero cada agente tiene claro cuál es su rol; no existe confusión al respecto. Gracias a esta nueva etapa de política de adversarios se facilitan los

espacios de comunicación y de encuentro entre los actores institucionales y los ciudadanos.

De manera que la *confrontación estratégica* de paso a una *confrontación deliberativa* en la que existe un contraste de pareceres pero en el que no se renuncia a las especificidades ideológicas de cada cual. Los primeros años de consolidación del sistema democrático municipal estuvieron marcados por un enconado enfrentamiento entre las asociaciones y el poder local producto de unas posturas inmovilistas. Esa confrontación estratégica perseguía, por un lado, anular el poder y la importancia de las asociaciones ante los ataques que el poder municipal recibía, y por otro, constituirse en un contrapoder que crease un Ayuntamiento en la sombra, capacitado no sólo para tomar decisiones sino también para definir qué es el bien colectivo. Eran unas posturas irreconciliables, que si bien no se dieron en todos los municipios sí es cierto que primaron en bastantes ocasiones, envenenando las relaciones políticas y generando confrontación y desconfianza.

La introducción de experiencias municipales de corte participativo y un cambio de postura de los poderes locales facilitó la constitución de canales de entendimiento para deliberar y concertar las necesidades entre el poder local y el tejido social, dando paso a lo que hemos denominado como confrontación deliberativa. Una confrontación en donde se modifica el discurso de enemigos a otra de adversarios, en donde se acepta la existencia del otro (poder municipal y colectivos sociales) y en el que a pesar de las diferencias es posible construir espacios de diálogo y acuerdo. Espacios de diálogo y acuerdo que no excluyen la posibilidad de utilizar otros mecanismos de presión democráticos cuando se estima necesario. La confrontación deliberativa no pretende la dominación del contrario sino la de afianzar los canales de colaboración y deliberación con el objetivo de construir una sociedad más vertebrada y cohesionada, en donde la confluencia de los poderes públicos y los colectivos sociales sea una realidad.

6.3.5. La descentralización administrativa y la participación ciudadana en clave de modelos

La idea principal de nuestro trabajo es la existencia de tres modelos sobre los que se vertebran y asientan los espacios de descentralización y participación ciudadana. Tres modelos en los que la manera de concebir la participación y el desarrollo de la descentralización se realiza de manera distinta. No se trata tanto de acercarnos a la construcción de modelos universales sino de intuiciones; intuiciones en las que sospechamos que cada una de las políticas concretas de estudio se enmarcan en unas coordenadas determinadas, tanto en lo referente a la filosofía como en la vertebración de la participación. Veamos qué nos sale.

En la tabla 7 mencionaremos brevemente a qué tipo de modelos de descentralización y participación ciudadana estamos haciendo referencia y las características fundamentales que consideramos que tiene.

Tabla 7: Modelos orientativos de participación y descentralización

Modelo	Características
Delegativo-representativo	Preeminencia cualitativa y cuantitativa de partidos políticos. Dependencia de los equilibrios de poder de factores externos.
Cívico-deliberativo	Deliberación técnico-social. Presencia intermitente o inexistente de partidos políticos.
Socio-institucional	Equilibrio entre agentes sociales. Capacidad ejecutiva del poder político y/o técnico.

Fuente: Elaboración propia.

El modelo *delegativo-representativo*, se caracterizaría por una preeminencia cualitativa y cuantitativa de los partidos políticos en detrimento de los agentes ciudadanos y sociales. Es un modelo en el que lo que se pretende no es fomentar la participación sino mantenerla bajo control, y para ello se crean las sinergias adecuadas para fortalecer la posición y el discurso del poder político y/o personal técnico, provocando que la penetración de discursos del tejido asociativo sea más costoso. No se trata de permeabilizar las relaciones de poder sino de reforzar las diferencias existentes entre un aparato político-institucional que hace prevalecer su discurso y toma las decisiones, y unos agentes sociales que participan muy pasivamente o actúan de meros espectadores de decisiones ya tomadas.

Así, las posibilidades de modificar los equilibrios de poder depende de factores externos y no del propio espacio de participación. En muchos casos la existencia de gobiernos municipales en minoría, la actitud de la clase política, la posible relación clientelar con una determinada asociación o la sensibilidad de las instituciones hacia la participación son factores que pueden condicionar el desarrollo de la participación. En definitiva, es un modelo en el que su funcionamiento se encuentra muy relacionado con la actitud y discurso de los poderes públicos y de los partidos políticos, motivado por unas actitudes poco favorecedoras de una participación ciudadana real y donde los momentos en los que se impulsa obedecen a condicionantes externos o personales y no a las sinergias o potencialidades del espacio participativo.

El modelo *cívico-deliberativo* se caracterizaría por un espacio donde los partidos políticos y poderes locales dejan hacer a los agentes técnicos y ciudadanos para deliberar sobre las necesidades de su territorio con una presencia intermitente o inexistente de los partidos. A diferencia del modelo anterior, creemos que no se pretende controlar el espacio de participación y descentralización sino averiguar qué tipo de desarrollo va a tener, bien para eliminarlo o para potenciarlo. La característica fundamental de este modelo es una cierta indefinición y falta de concreción, lo que provoca entre los agentes sociales y/o técnicos presentes incertidumbre y una cierta angustia. El poder político no crea trabas pero dejar hacer sin poner excesivos límites al modelo de trabajo que se desarrolla. En algunos casos el poder político es el impulsor del espacio participativo aunque sin una dotación de recursos clara, pero

en otros lo son los agentes sociales. En este último caso, desde el poder político no se muestra una especial labor de impulso pero sí de al menos dejar actuar a los colectivos sociales presentes.

En definitiva, es un modelo en el que se prima una cierta apuesta por la deliberación de los agentes presentes, producto de la cooperación y no tanto de un impulso específico del poder político. El producto de esa deliberación sería la concertación de las necesidades entre las entidades cívicas, con una participación más o menos discreta del personal técnico, en donde se fomenta un cierto compromiso ciudadano en la búsqueda y satisfacción del interés general. Así, la posibilidad de que el modelo cívico-deliberativo funcione dependerá de las propias actitudes de los agentes sociales presentes pero también del poder político, pues la decisión final sobre su conveniencia o no recae en sus manos.

Y por último, el tercer modelo sería el *socio-institucional* caracterizado por un cierto equilibrio entre los agentes políticos, sociales y técnicos presentes pero con una capacidad ejecutiva que recae en exclusiva en el poder político y/o técnico. En este modelo existe una más o menos sincera apuesta por el fomento del espacio de descentralización y participación ciudadana por parte de la clase política, y para ello o los decisores públicos están presentes en el espacio como un agente más, o bien delimitan hasta dónde puede desarrollarse. Es un modelo en el que intuimos que puede existir un cierto compromiso y/o apuesta pública por el espacio participativo, bien a través de comisiones de trabajo o seguimiento, o dotándole de recursos aunque la clase política no esté formalmente presente. En definitiva, el modelo socio-institucional facilita una cierta inclusión de las percepciones y deliberaciones ciudadanas pero contando con el visto bueno del poder político, el cual se reserva la capacidad de decisión última. A pesar de todo, parece que es un modelo en el que se incentiva un cierto acercamiento entre el tejido social y la ciudadanía en general con respecto al poder público, bien a través del personal técnico y/o con la presencia de la clase política.

6.4. VARIABLES-CRITERIO PARA EL ANÁLISIS

Tomando como referencia los objetivos y las hipótesis marcadas, los espacios de descentralización y de participación ciudadana encuentran una justificación por su capacidad o no para tener un impacto real en las políticas públicas que se desarrollan en el ámbito territorial. El análisis se realiza a través de diversos indicadores en torno a tres grandes variables-criterio (ver tabla 8): 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). Para cada uno de los casos concretos se han aplicado las variables-criterio señaladas.

Considerábamos clave el estudio y evaluación del historial y los precedentes participativos en el barrio, distrito o territorio donde se desarrolla la investigación y que tiene relación con las formas y pautas de organización de la comunidad. Las experiencias anteriores en temas de participación nos pueden dar una referencia de

Tabla 8: **Variables, indicadores y técnicas del análisis**

	¿DE QUÉ HABLAMOS?	METODOLOGÍA
AGENTES		
Pluralidad y extensión	<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 momentos diferenciados.</p> <p>Entrevistas en profundidad.</p>
PROCESO		
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 de los casos a analizar para todo el periodo estudiado: 1977-2007/8.</p> <p>Observación: asistencia a plenos y comisiones así como a todas aquellas reuniones consideradas de interés.</p> <p>Entrevistas en profundidad.</p>
RENDIMIENTO		
Resultados y consecuencias	<p>Impactos procedimentales.</p> <p>Ciudadanía republicana.</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 de los casos a analizar para todo el periodo estudiado: 1977-2007/8.</p> <p>Observación: asistencia a plenos y comisiones así como a todas aquellas reuniones consideradas de interés.</p> <p>Entrevistas en profundidad.</p>

Fuente: Elaboración propia.

la vertebración socio-comunitaria que ha existido así como de las potencialidades y obstáculos que deja en herencia a procesos de participación futuros. Los criterios que se utilizan para la investigación son las mismas variables-criterios que se desarrollan a continuación, pero de un modo más resumido y concreto. Se trata de obtener una aproximación a lo que aconteció en su momento.

6.4.1. Pluralidad y extensión

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. Por lo tanto, el principal criterio es la *pluralidad sectorial* vislumbrando si en el mecanismo se recogen con la suficiente fidelidad los cuatro tipos de agentes que conocemos: clase política, personal técnico, asociaciones y colectivos sociales y, por último, la ciudadanía no asociada. Entendemos que a mayor pluralidad sectorial obtendremos más riqueza discursiva y de percepciones en el mecanismo.

Una de las mayores potencialidades de desarrollo de los espacios de descentralización y participación es su capacidad para poder recoger el mayor número posible de discursos y percepciones existentes en la realidad social. Hablamos, por tanto, de *pluralidad ideológica* de inclusión. A mayor capacidad mayor será la riqueza de los discursos y percepciones y por tanto existirán más posibilidades de desarrollar políticas deliberativas. El análisis no sólo se centra en los cuatro tipos básicos de agentes sino que se extiende a otros criterios.

La *pluralidad sociológica* también es importante, los criterios que debemos tener en cuenta tienen relación con los distintos colectivos y grupos poblacionales: presencia de hombres y mujeres, grupos de edad con una especial atención a la población joven, grupos o colectivos sociales en riesgo de exclusión y que tradicionalmente no tienen canales para expresar sus demandas y por último, la población inmigrante que comienza a poblar nuestros municipios. Todos ellos son grupos y agentes presentes en nuestros municipios pero que no siempre encuentran una representación de sus discursos y demandas en los mecanismos de participación.

Pero no sólo eso, sino que también es importante analizar la *capacidad representativa* que reciben los propios colectivos y asociaciones presentes en el mecanismo, es decir, su conexión en relación con su base social y en la defensa de su propia pluralidad. El análisis del grado de democracia interna es importante, al igual que el nivel de transparencia, creación de comisiones de información y trasvase y expansión de la misma, tiempo en el cargo de las personas que ejercen la representación de la asociación, relevo generacional, presencia de hombres y mujeres y, en definitiva, correspondencia entre el discurso oficial y la política real en su interior. De poco puede servir que el espacio participativo recoja de la manera más fiel la pluralidad del territorio si no va acompañado de una similar pluralidad en el interior de las asociaciones y colectivos presentes. Uno de los aspectos más criticados en el seno del movimiento asociativo, sobre todo en las AAVV, es la escasa transparen-

cia y limitada pluralidad que tienen en su interior. El que las asociaciones tengan un funcionamiento lo más democrático y plural posible, condiciona que puedan hacer de correas de difusión de la información y de las temáticas que se abordan en los mecanismos de participación. Un tejido social caracterizado por un funcionamiento plural y dinámico facilita que la difusión del poder sea mucho más efectiva y que la ciudadanía no asociada se sienta representada y apoyada por las asociaciones y colectivos y confíe en ellos.

Hemos elaborado mapas del tejido social existente en el territorio con el objetivo de comparar la evolución de las relaciones entre las asociaciones y el poder político. Los mapas sociales han tenido en cuenta los períodos iniciales del caso de análisis y los últimos tiempos para comparar la evolución de las relaciones y la configuración de nuevas realidades sociales. Hemos considerado que pueden ser una buena manera de aproximarse a la situación social y evaluar la calidad de la representación presente en el mecanismo, entendida ésta como la inclusión de los distintos discursos e intereses presentes en el territorio, estén o no organizados.

6.4.2. Organización y toma de decisiones

Abarca todas las variables de proceso. Como punto de partida la *existencia de reglamento* de funcionamiento que nos permita dilucidar los términos en los que se produce la coordinación, formas, tiempos y procedimientos explícitos o implícitos de la participación en el mecanismo. El reglamento puede ser una forma codificada de construir las pautas de relación e interacción de los agentes presentes, pero su no existencia también puede suponer la creación de otras pautas de funcionamiento que aunque no estén codificadas pueden tener un mayor reconocimiento o apoyo. Facilitando que sean aceptadas y respetadas a pesar de que su no incumplimiento no lleve aparejado un conflicto de carácter competencial. Las formas en el momento de tomar decisiones no son iguales: en ocasiones se recurre al voto, en otras al dirigismo de carácter político-institucional y en algunas, se recurre a la deliberación o concertación de necesidades. No sólo son maneras distintas de tomar decisiones sino que existe un posicionamiento diferente de cara a incluir o excluir la pluralidad de discursos y percepciones a la que antes hacíamos referencia.

Relacionado con ello, la posibilidad de *levantar actas* que ayuden a realizar un seguimiento de los temas que se abordan y del tratamiento que se da a los mismos. Unido a ello tenemos los *horarios* de las reuniones así como, la existencia de una *información* plural, clara y pública que permita que todos los agentes que acuden a las reuniones del espacio de participación, dispongan de la misma información y suministrada con la antelación suficiente. Pero no sólo eso, sino que aquellos que por los motivos que sea no están presentes en el mecanismo también tengan posibilidad de acceder a la información y para ello es necesario crear dinámicas de funcionamiento hacia fuera que hagan de canales de difusión. Todo ello relacionado con una cuestión no menos baladí: la asignación de la *moderación y/o dinamización* de las reuniones y de la expansión de la información. No es lo mismo que el agente com-

petente sea un técnico, un político o que sea responsabilidad de las asociaciones. Por tanto, será una cuestión a tener en cuenta.

Otros aspectos importantes son los *recursos* económicos, humanos y políticos de los que se dota el espacio de participación. Una cuestión que influye en las maneras y formas en las que los procesos de toma de decisiones pueden desarrollarse puesto que también afecta a la implicación e influencia de los distintos agentes en las mismas. Las iniciativas de difusión proactiva o *participación ampliada* en el proceso también son un aspecto a tener en cuenta, pues durante la toma de decisiones es importante no sólo asegurar la presencia de los sujetos implicados directamente sino que ha de garantizarse que todo aquel que desee participar lo pueda hacer. Y para ello son muy necesarias dinámicas de información y de inclusión no sólo de las temáticas que se abordan sino también de las formas en las que se toman las decisiones, haciendo que el proceso en si mismo sea comprensible para todos los agentes presentes. Antes lo hemos mencionado, pero previo a saber cómo se decide es todavía más importante averiguar sobre qué se decide, es decir, la importancia y amplitud de las temáticas y si son sentidas como demandas reales por todos los agentes presentes en el espacio de participación. Y sobre todo la capacidad del mecanismo para hacer que prevalezca el *compromiso* del poder político con las resoluciones que se produzcan.

La *transversalidad administrativa* es otro apartado a tener en cuenta y para ello es necesario averiguar cómo se organiza la administración pública y los diferentes niveles técnicos para adecuarse a los nuevos tiempos de los mecanismos participativos. No sólo en las formas sino también en las maneras de trabajar, de cara al interior de la organización y con los agentes sociales y ciudadanos ajenos a ella. Cambios que afectan a las actitudes pero también a los procesos, las maneras de relacionarse con la ciudadanía y las propias áreas administrativas así como en la cooperación con otros niveles de administración y gobierno que van más allá del ámbito municipal. Modificaciones en las maneras de repartirse los recursos, en la manera de solicitarlos y las dinámicas de cooperación o enfrentamiento entre las distintas áreas municipales.

Así como la posibilidad de crear *comisiones técnicas* específicas encargadas no sólo de abordar las cuestiones de interés dentro de un área específica sino que se pueda extender a otros departamentos o incluso se cuente con la inclusión de los agentes ciudadanos a través de comisiones de seguimiento. 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.

6.4.3. Resultados y consecuencias

Tiene como objetivo comprobar si la participación ciudadana ha cambiado las cosas y en qué medida, en relación a una serie de dimensiones, es decir, hablamos de *impactos procedimentales* concretos. Primero hacemos referencia a la satisfac-

ción de las necesidades y demandas planteadas (*ganancias y consecuencias sustantivas*) con respecto, naturalmente, a la demanda inicial. Es decir, en qué aspectos concretos ha mejorado la calidad de vida de la población gracias a la puesta en marcha del mecanismo de participación. Y hacemos referencia a ganancias sustantivas y que sean reconocidas por una amplia mayoría de los agentes implicados y que no obedezcan a simples cuestiones puntuales o de importancia menor. No sólo eso, sino que debemos conocer la valoración de cada uno de los agentes presentes en el mecanismo analizando quiénes valoran más positivamente su rendimiento. Averiguando si la valoración depende de los rendimientos que produce el mecanismo o se debe a motivos relacionados con la estructura participativa. Por el contrario, deberemos conocer si los agentes que se muestran satisfechos son los que ocupan una posición concreta en el mecanismo, ya sea desde la de un partido político, una asociación, como clase técnica o como ciudadanía a título individual. Y si esa satisfacción se debe al rol concreto que ocupan en el proceso o si es producto de otros motivos.

Otra dimensión importante es la creación, fomento o impulso de lo que se denomina como *ciudadanía republicana* o empoderamiento ciudadano y en qué medida ha facilitado que se pueda mantener en el tiempo y no sea producto de cuestiones puntuales. Los mecanismos de participación pueden estar diseñados para lograr una mayor «conciencia ciudadana» que posibilite la creación de una *res pública* comprometida con lo público y la defensa del interés general y estar diseñados para legitimar determinadas políticas o decisiones.

Esa ciudadanía republicana a la que hacemos referencia, puede facilitar que la ciudadanía, bien de una forma individual o por medio de sus asociaciones, adquiera una mayor conciencia que le posibilite una predisposición a participar en los asuntos que afectan a su comunidad de pertenencia (*satisfacción y aprendizaje*), analizando, para ello, la puesta en valor del mecanismo participativo y qué tipo de medios y políticas públicas concretas lo han posibilitado. Pero sobre todo, analizando en qué medida existe una mayor confianza hacia el tejido social existente en el territorio o si la confianza en los sujetos que lo componen se ha visto fortalecida significativamente (*confianza social*). O por el contrario el desprestigio hacia las asociaciones y colectivos sociales ha ido en aumento así como la desconfianza hacia los poderes locales (*confianza institucional*). En definitiva, en qué medida hemos reforzado los lazos de unión y de cohesión social facilitando el acercamiento y la comprensión de los problemas y de la solución socio-comunitaria de los mismos. Todo ello es lo que podemos entender como el *fortalecimiento organizativo y la vertebración reticular de la ciudadanía*.

Por tanto, a lo que hacemos referencia es a la democratización en las relaciones de poder. Con la puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana se puede establecer un cambio en las relaciones de poder entre la ciudadanía y los gobiernos locales. El reto consiste en averiguar hasta qué punto se ha logrado y sobre qué condiciones. La satisfacción de este objetivo se puede plasmar en la creación de espacios de encuentro y de reflexión conjunta ciudadanía-administración que posibiliten diagnósticos y soluciones comunes. También la puesta en marcha de políti-

cas públicas concretas puede contribuir a la satisfacción de lo anteriormente mencionado. La mejora o incorporación de 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, serán otras cuestiones a tener en consideración.

6.5. MÉTODOS

Todo proceso de investigación necesita de una sistematización de los métodos de análisis que se van a emplear, en nuestro caso técnicas cualitativas. Por otra parte, la satisfacción de los objetivos establecidos así como el contraste de las hipótesis formuladas se ha llevado a cabo adoptando una metodología científica suficiente, basada en la triangulación de técnicas y fuentes de información. Más en concreto, hemos llevado a cabo las siguientes acciones (ver tabla 9).

Tabla 9. Metodología empleada

Método	Consulta de actas públicas y referencias	Entrevistas en profundidad	Observación directa	Elaboración de sociograma o mapa social	Consulta documentación histórica
Finalidad	Extraer los temas de interés y dotar de objetividad a la investigación.	Obtener información a través de informantes estratégicos sociales, políticos o institucionales.	Analizar el funcionamiento del caso de estudio con todos los actores presentes y sus relaciones.	Extraer una «foto» de las relaciones que se producen entre los agentes sociales, políticos e institucionales que actúan en la comunidad.	Averiguar las experiencias de participación previas y documentación de importancia.

Fuente: Elaboración propia.

6.5.1. Consulta de actas públicas y referencias

En el momento en el que sistematizamos la información a través de la actas y de la documentación pública, fiscalizamos y registramos las demandas de interés ciudadano que se han expresado en los casos de estudio, y que han dado como resultado una política pública con participación de los sectores implicados. Rastreando las políticas que han sido decisivas en la vertebración del territorio o que eran demandas ciudadanas de calado, pretendíamos realizar un seguimiento de su funcionamiento y resultados concretos, tanto hacia la política concreta como los efectos sobre los espacios de análisis. Además, esas actas públicas y documentos administrativos han sido útiles por dos motivos. Primero, por su objetividad para identificar políticas públicas que fomentan mecanismos de participación y de puesta en valor

del espacio de participación ciudadana. Segundo, por su idoneidad para averiguar qué temas son objeto de interés y de debate en su seno. Este proceso de consulta se ha realizado siempre como paso previo al trabajo de campo y para obtener información clara y objetiva.

Por otro lado, se han revisado otros documentos relevantes o informaciones que emitían las asociaciones o colectivos sociales y que nos daban pistas sobre el funcionamiento de los casos de estudio. Hemos consultado, igualmente, la documentación referente a los Centros Cívicos (CC) desde su apertura hasta el final del período de análisis. El objetivo era analizar cómo se generaba la participación de las asociaciones en el organigrama de gestión, y también para informarnos sobre las relaciones entre los agentes implicados en su gestión. La consulta de documentación se ha centrado sobre todo en las etapas de cogestión de los centros cívicos y de los que no optaron por esa modalidad de gestión. Del mismo modo, nos interesaban las maneras de relacionarse del personal técnico con las asociaciones, colectivos sociales y agentes políticos del Ayuntamiento. Esta documentación nos ofrece pistas o claves de las relaciones entre los Centros Cívicos y los agentes del territorio, conocer los canales de financiación de los CC y averiguar las diferencias de modelos de gestión. Por otro lado, la consulta de la documentación ha englobado notas y documentos de agentes que han tomado parte en la cogestión o gestión de los centros cívicos.

El contraste de esa información se realiza con documentación de las áreas municipales implicadas en estos procesos y que suelen tener relaciones con los espacios de descentralización y de participación ciudadana. Igualmente, ha incluido las actas de las coordinadoras o grupos de colaboración social, entendidos como espacios singulares de colaboración y cooperación entre las asociaciones de los territorios para impulsar la vertebración socio-comunitaria de las demandas y de las acciones ciudadanas. Recogiendo las dinámicas de actuación de las asociaciones así como, los debates internos de las coordinadoras o colectivos sociales sobre las relaciones con las instituciones municipales o los organigramas de gestión de los CC. Así, se corroboraban las aportaciones del tejido asociativo, en el papel que desempeñaban las coordinadoras de grupos y, por los debates que se generaban sobre el papel dinamizador que debían desempeñar los CC y las asociaciones de cara a la ciudadanía.

Para finalizar hemos consultado aquellos documentos oficiales generados desde instituciones como el Ayuntamiento, empresas municipales, etc., para cotejar las informaciones y el rastreo de los informadores estratégicos. La consulta de este tipo de documentos nos ha ayudado a conocer los objetivos, procesos y metodologías que se han implementado para el desarrollo de los mecanismos de participación.

6.5.2. Entrevistas en profundidad

El objetivo es obtener la información que necesitábamos para nuestros objetivos de aquellos agentes sociales, políticos o institucionales que consideramos informantes estratégicos de cara a los mecanismos de participación. Las entrevistas se ha rea-

lizado con un cuestionario estructurado por temáticas y actores y basado en las variable-criterios que ya hemos explicado. Para la elaboración de este cuestionario nos hemos servido de anteriores casos de estudio, y de análisis que se han elaborado en otras experiencias de participación ciudadana y que utilizándolos como base los hemos enriquecido y ampliado. En todo caso, la elaboración del cuestionario ha tenido como punto de referencia la operativización de variables que aportasen objetividad al proceso investigador.

El cuestionario-guía²² recoge los criterios que ya hemos desarrollado en el apartado de las variables-criterio pero que podemos resumir en los siguientes apartados:

- a) *¿Para qué se participa? y evaluación de la participación previa.* El objetivo ha sido analizar el pasado participativo que haya podido existir en el barrio antes de la puesta en marcha de la participación a través de los espacios de participación analizados. De esta manera obteníamos una posible comparativa entre lo que existía antes y lo que hay ahora. Sobre todo haciendo referencia a las potencialidades y los obstáculos que han desarrollado y la forma en la que pueden afectar a los espacios de descentralización y de participación.
- b) *¿Quiénes y cómo participan?* Se dividen los actores principales del mecanismo entre la clase política, la clase técnica, la ciudadanía organizada y la no organizada, averiguando las relaciones que se producen entre ellos y analizando el peso específico de cada actor en el proceso. Así mismo, era de interés abordar en este apartado la manera de establecer los procesos (convocatoria de las reuniones, horarios y formas, procedimientos, temáticas, etc.) y si éstos son el resultado del consenso o de la imposición.
- c) *Consecuencias de la participación.* Lo que se ha investigado han sido las consecuencias de la toma de decisión en el seno del proceso, lo que se ha hecho y lo que queda por hacer y los cambios que se han producido en las relaciones de poder entre la administración y la ciudadanía. En todo el proceso se ha intentado recoger no sólo la participación realmente existente sino también la participación deseada por cada actor entrevistado, para así averiguar si el mecanismo concreto satisface o no las necesidades participativas del actor.

6.5.3. Observación directa

El objetivo ha sido analizar, de manera presencial, cómo se produce el funcionamiento a tiempo real del espacio de descentralización y participación ciudadana con todos los actores presentes. Así, hemos conseguido vislumbrar las dinámicas que se establecen entre los actores presentes en el mecanismo, averiguando sus relaciones y si estas son conflictivas, de cooperación o de indiferencia. Por otro lado, también hemos querido registrar el peso específico de cada agente en el proceso.

²² En el apartado de anexos aparecerá incluido el cuestionario al que se hace referencia.

6.5.4. La elaboración de sociogramas o mapas sociales

Nos ha permitido extraer una «foto» de las relaciones que se producen entre los agentes sociales, políticos e institucionales que actúan en la comunidad. Gracias a esta técnica hemos conseguido acercarnos a la relación que existe entre los actores y si éstas son de conflicto, cooperación o de indiferencia, así como saber la intensidad de las mismas. La elaboración del sociograma se ha realizado partiendo de la información obtenida de las entrevistas y gracias a preguntas específicas que hacían referencia a las relaciones entre actores del territorio.

El sociograma, o mapa social, es una herramienta utilizada en primera instancia como base para poder identificar la organización y estructura social de una comunidad. De manera que nos permite extraer una foto de las relaciones que se producen entre los agentes sociales, institucionales y políticos en un territorio. Es una técnica ampliamente utilizada en ciencias sociales, puesto que es una herramienta fundamental que plasma gráficamente la red social de los colectivos. Destacar que es una técnica que se creó aproximadamente hace medio siglo con fines exploratorios y de diagnóstico, orientado a lugares de enseñanza y laborales. En la actualidad se ha ampliado a todo lo que tiene relación con el tejido social. Su labor fundamental es la de fotografiar la ubicación de los colectivos sociales, pero también puede definir el nivel de representatividad o pluralidad de los agentes. Es una técnica que pretende obtener una radiografía grupal, es decir, busca plasmar de manera gráfica, mediante la observación y contextualización, las distintas relaciones entre sujetos que conforman un grupo o territorio, poniendo así de manifiesto los lazos de influencia y de preferencia existentes. Este tipo de relaciones no son necesariamente formales, de hecho en la mayoría de los casos son informales.

El sociograma puede jugar varias funciones:

- *Identificar y ubicar*: Es una «foto» de las relaciones sociales en la comunidad que muestra «quién está» en un proceso, «quién no está», «quién podría estar» y «quién impide que seamos más»: Nos ayuda a globalizar, a pensar colectivamente, más allá de las perspectivas parciales que se tengan desde cada entorno.
- *Herramienta base de muestreo y representatividad*: Se pretende lograr una cierta representatividad de los diferentes discursos que se dan o pueden dar en una comunidad. Es un muestreo.

No lo hemos desarrollado en todos los casos concretos de análisis, bien por la complejidad excesiva o motivada por una simplicidad exagerada. En los procesos en los que sí lo hemos hecho, se ha creado una visión más cercana al entramado asociativo e institucional del distrito, lo cual no quiere decir que sea una «foto» inamovible y perfecta de la realidad que intuimos que existe. Pretendemos que esto sea una prueba que nos acerque a lo que se ha podido observar en el distrito a través de los contactos que se han establecido con los agentes políticos, sociales e institucionales. Huelga decir que los sociogramas tal y como nosotros los entendemos están en continuo proceso de evolución pues es necesario trabajar con las tenden-

cias, oportunidades y amenazas que puede implicar su constante transformación. En cualquier proceso de investigación social es necesario analizar ante todo qué tipo de relaciones se producen entre los diferentes agentes, lo que a su vez nos permite averiguar qué potencialidades y qué carencias poseen las relaciones sociales que se generan en el distrito.

Es necesario destacar que los sociogramas o mapas sociales se suelen estructurar en los siguientes niveles:

- *El nivel político*: encuadramos a todas las instituciones que de una manera o de otra influyen o tienen relación sobre el resto de actores del territorio. Puede ser el caso del Ayuntamiento (a través de sus áreas), pero también del Gobierno Vasco por medio de sus diferentes departamentos o de la Diputaciones Forales de los Territorios Históricos. Esas relaciones pueden ser de conflicto o de cooperación dependiendo de las dinámicas que se han generado.
- *El nivel técnico*: aquí englobamos a las áreas municipales o de otras instituciones públicas o privadas que establecen nexos de unión, ya sean de cooperación o de confrontación, con los actores sociales o institucionales, dependiendo del caso. En ocasiones, este nivel puede hacer la función de correa de transmisión de unos (instituciones) o de otros (ciudadanía organizada y no organizada) en función de las dinámicas que se han ido construyendo.
- *El nivel ciudadano*: donde se puede encuadrar a la ciudadanía organizada (asociaciones) como a lo no organizada (a título individual). Aquí encontramos a todas aquellas asociaciones y movimientos sociales que tienen presencia. Sin embargo, es necesario tener en cuenta a la ciudadanía a título individual que no está integrada en ninguna organización y que quizás puede tener canales o espacios propios de participación.

Las relaciones en un sociograma se pueden producir todos con todos o sólo entre algunos actores/actrices concretos.

6.5.5. Consulta de documentación histórica

Su consulta nos ha permitido contrastar las experiencias de participación ciudadana que han existido con anterioridad en el municipio o barrio a analizar. El objetivo era averiguar qué posos han dejado las experiencias de participación desarrolladas antes de la puesta en marcha de los espacios de descentralización y participación ciudadana que hemos analizado. La razón de este rastreo es la sospecha de que el historial participativo puede condicionar la marcha de espacios o procesos participativos a posteriori. Por otro lado, gracias a la consulta de esta documentación histórica, hemos podido clarificar qué temas han sido de importancia en el territorio, así como qué actores eran los impulsores de la dinamización socio-comunitaria y de la inclusión de las demandas ciudadanas en la agenda. Pero también analizando los métodos e instrumentos que se han utilizado para introducir esas demandas en la agenda local y cómo se ha logrado la vertebración con la ciudadanía y

otras asociaciones y colectivos sociales. Esta documentación se ha centrado en papeles, boletines y propaganda que las diferentes asociaciones y colectivos sociales poseían de etapas históricas precedentes. Por otro lado, hay que destacar la existencia de boletines parroquiales que también ha contribuido a satisfacer los objetivos expuestos en líneas anteriores.

6.6. ANÁLISIS DE CASOS: EXPERIENCIAS CONSOLIDADAS Y NOVEDOSAS

Entendemos que la elección de estos cinco casos obedece a los siguientes criterios: a) la apuesta estratégica que esos Ayuntamientos hicieron por el impulso de la participación ciudadana a través de la descentralización, b) la amplitud de temáticas que pueden abordar gracias a la descentralización de servicios, c) la presencia de una cierta variedad de agentes políticos, sociales y técnicos en las experiencias de participación a analizar y d) el hecho de que en su día fueran experiencias de referencia y muy valoradas tanto a nivel municipal como estatal.

Y para ello queremos analizar las principales *experiencias consolidadas* de descentralización y participación ciudadana que se han desarrollado en Bilbao, Vitoria-Gasteiz, Getafe y Córdoba. Evaluar experiencias de participación requiere que éstas tengan un cierto recorrido en el espacio temporal para poder analizar su evolución e impactos tanto sobre el Ayuntamiento (mejora en la toma de decisiones) como sobre la ciudadanía (mejora en la calidad de vida). Los gobiernos locales españoles han puesto en marcha procesos de descentralización y participación ciudadana durante los últimos treinta años. Así, en los años ochenta, ciudades como Madrid, Barcelona, Zaragoza, Sevilla o Bilbao comenzaron a articular sus particulares modelos de descentralización y participación ciudadana (Borja, 1987; Villasante *et al*, 1993). Un dato: en el período de 1987-1991, es decir durante la tercera legislatura municipal, el 70% de los gobiernos locales de más de 100.000 habitantes desarrollan reglamentos de participación (Gomá y Font, 2001). Unos reglamentos que acogen diferentes modalidades de descentralización vertebrándola con la participación ciudadana.

En el caso de Donostia-San Sebastián la inclusión de lo que se pueden considerar como *experiencias novedosas*, en clave de Plan de Desarrollo Comunitario (PDC), se explica por la utilización del territorio como elemento de desarrollo y de vertebración en la construcción del espacio participativo. En este caso, el plan comparte con las políticas consolidadas de descentralización el deseo de acercar la gestión y las políticas públicas, generando sinergias que ayuden a la interacción entre la ciudadanía y los decisores públicos. Observábamos que los planes de desarrollo comunitario también encajaban con las políticas de descentralización, en tanto en cuanto no sólo acercan servicios a la ciudadanía sino que facilitan canales para que sus demandas puedan ser gestionadas desde el territorio. Y más aún, la propia comunidad se capacita para abordar de una manera conjunta los problemas y demandas que se le plantean al gobierno local, pero no únicamente desde una visión individualista sino que las demandas del territorio son las de la comunidad.

Entendíamos que la elección de una experiencia más reciente en el tiempo nos ayudaría a visualizar los aspectos comunes y divergentes en comparación a experiencias de mayor recorrido. No sólo en los impactos concretos en mejoras de la calidad de vida sino también en la manera de concebir la participación en comparación con las experiencias participativas de Bilbao, Vitoria-Gasteiz, Getafe y Córdoba.

6.6.1. Elección de criterios analíticos

Tal y como aparece recogido en la tabla 10, para analizar la calidad de la participación ciudadana hemos elegido cinco casos concretos de análisis que establecen una combinación de políticas de descentralización y de participación más convencionales con otras de tinte más novedoso. Para ello, hemos elegido tres experiencias en la CAV y otras dos a nivel del Estado. En el caso vasco contamos con Bilbao a través de un Consejo de Distrito (CD), Vitoria-Gasteiz con un Consejo Municipal Descentralizado y Donostia-San Sebastián con el Plan de Desarrollo Comunitario (PDC). En el caso español, nos hemos fijado en las experiencias de los Consejos de Distrito (CD) de Córdoba y los Consejos de Barrio (CB) de Getafe. Puesto que analizar estos cinco espacios de participación en su globalidad no se consideraba factible optamos por investigar políticas concretas que se derivaban o nacían desde el espacio de participación y que producían resultados concretos. La mayoría de los procesos de descentralización y participación analizados son experiencias con un recorrido importante, que han generado demandas traducidas en políticas públicas.

Tabla 10. ¿Qué hemos analizado?

¿Qué ciudades?	¿Qué casos?	¿Qué selección de políticas?
Bilbao	Consejo de Distrito (CD).	Plan de urbanización de Otxarkoaga, Proyecto Piloto Urbano (PPU), Centro Cívico (CC) y comisión sociocultural.
Vitoria-Gasteiz	Consejo Municipal Descentralizado.	Centro Social Adurza (CS), Alcaldía de barrio, Consejo Municipal/de Zona Olarizu (CMO/CZO), Concejalía Delegada de Zona (CZD), Centro Cívico (CC) y Consejo Territorial (CT).
Donostia-San Sebastián	Plan de Desarrollo Comunitario de Alza (PDC).	Camino escolar, Plan de urbanización de Oleta y Plan de urbanización de la Plaza Elizasu.
Córdoba	Consejo de Distrito (CD).	Seguimiento y análisis de políticas de urbanismo más significativas. Análisis del funcionamiento de los Centros Cívicos.
Getafe	Consejos de Barrio (CB).	Seguimiento y análisis de políticas en urbanismo más significativas. Análisis del funcionamiento de los Centros Cívicos.

Fuente: Elaboración propia.

Así, se logran dos objetivos, por un lado, los rendimientos del espacio de participación dependían de la riqueza y de las potencialidades en términos de resultados que cada uno de los casos producía. Y por otro lado, cada uno de esos casos concretos de análisis se desarrollan en un espacio temporal concreto, así como con unos criterios temáticos y de pluralidad de agentes marcados previamente, lo que hacía delimitar la investigación (ver tabla 11).

Tabla 11. **Casos y criterios utilizados**

¿Qué ciudad?	¿Qué criterio temático?	¿Qué espacio temporal?
Vitoria-Gasteiz	Temáticas socio-culturales y ordenación urbanística.	1977-2006
Córdoba	Temáticas socio-culturales y ordenación urbanística.	1979-2007
Getafe	Temáticas socio-culturales y ordenación urbanística.	1983-2007
Bilbao	Temáticas socio-culturales y ordenación urbanística.	1987-2005
Donostia-San Sebastián	Temáticas socio-culturales y ordenación urbanística.	2002-2007

Fuente: Elaboración propia.

6.6.2. El porqué del criterio temporal

El marco temporal comienza en 1977 y finaliza en el 2007. Cada una de las ciudades-caso estudiadas tienen dos fechas, la más antigua hace referencia al año de inicio de la experiencia de descentralización y participación ciudadana y la fecha más reciente es el año en que concluyó la investigación. Así, obtenemos las suficientes referencias de las políticas y temáticas más relevantes.

6.6.3. El porqué del criterio temático

Los procesos de descentralización y participación ciudadana intentan responder a la crisis de los servicios urbanos y de los equipamientos básicos (falta de viviendas, de equipamientos sociales y educativos, imprevisión urbanística a todos los niveles, carencias de transporte, etc.). Debido a esas carencias de las políticas urbanas españolas, las experiencias de descentralización se han fundamentado en el urbanismo y los aspectos socioculturales para vertebrar la participación y abordar necesidades consideradas perentorias por las asociaciones. Además, en las experiencias analizadas parece que se entendía que la existencia de la descentralización ayudaría al desarrollo de la participación. Por lo tanto, entendemos que la descentralización no depende de la participación para su desarrollo, sino al revés: la participación necesita de la descentralización para su desarrollo. De hecho así se entendía cuando se impulsaron las experiencias analizadas.

La pluralidad de agentes en las diferentes experiencias no lo consideramos como un criterio fundamental para la elección de las políticas de estudio, pero sí a tener en cuenta. Así, las propuestas de descentralización de los gobiernos locales han tenido un criterio común: no se podían desarrollar sin la presencia más o menos reconocida de los agentes sociales y ciudadanos; sin embargo, las diferencias se recogen en la capacidad del espacio de participación para generar interacciones entre los cuatro tipos de agentes y sobre todo, el análisis de los instrumentos concretos de los que disponían para incidir en las políticas del territorio y posibilitar que se tengan en cuenta sus percepciones. Hemos intentado recoger casos concretos de análisis que no sólo contasen con la participación de ciudadanía organizada, clase política o personal técnico sino que hemos incidido en aquellas experiencias en las que la participación a título individual y la de sectores tradicionalmente excluidos de las políticas participativas, encontraban un mayor reconocimiento (camino escolar).

7

DESARROLLO DE CASOS: ANÁLISIS Y SISTEMATIZACIÓN

7.1. APUNTES TEÓRICOS: ¿DE DÓNDE PARTIMOS?

No todas las experiencias de participación están basadas en procesos de descentralización administrativa, pero lo cierto es que, durante los primeros años de construcción del sistema democrático local, sus gobiernos impulsaron la participación a través de procesos, espacios o mecanismos que tenían como principal instrumento la descentralización administrativa. Una descentralización que se veía aún más necesaria después de 40 años de un régimen franquista caracterizado por una centralismo a ultranza y una negación del más mínimo espacio para el fomento de las políticas de proximidad. Por tanto, la descentralización y la participación ciudadana a nivel local no sólo se presentaba como una necesidad, sino como el instrumento principal para devolver el protagonismo a unas asociaciones y colectivos sociales que lo habían perdido.

A su vez, suponían un reconocimiento de la organización de la sociedad a través de asociaciones y colectivos sociales y de la capacidad de éstas no sólo para acercar las demandas ciudadanas a los poderes locales, sino como espacios de participación y debate. A posteriori aparecerían los fenómenos de la cooptación y del estrangulamiento del tejido social, pero lo cierto es que estas primitivas políticas descentralizadoras supusieron un antes y un después en el formato de relaciones entre los poderes locales y la ciudadanía organizada.

Es cierto que durante la primera legislatura municipal no existió ningún tipo de ordenamiento jurídico a nivel estatal que regulase o estableciese una reglamentación sobre la descentralización que se debía desarrollar en los gobiernos locales. Parecía existir un cierto vacío al respecto que sólo se cubrió parcialmente con la Constitución Española de 1978 que daba importancia tanto a la descentralización de los órganos de gobierno como al reconocimiento de la participación ciudadana en los asuntos de gobierno. La definición era, efectivamente, muy vaga pero abría un campo para legitimar y ampliar los espacios de participación que a nivel municipal ya se estaban desarrollando desde los primeros momentos de la Transición.

En unos municipios con más éxito que en otros, pero parece indudable que las administraciones locales pre-democráticas estaban haciendo una apuesta por el desarrollo de la participación ciudadana a través de procesos de descentralización más o menos sinceros. En nuestro caso, Vitoria-Gasteiz, Córdoba y Getafe se pueden enmarcar en estas premisas. A este proceso incipiente le sigue un proceso de reconocimiento legal a través de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) de 1985 y que supone una apuesta, tímida, cierto es, por la descentralización administrativa municipal y el fomento de la participación ciudadana. En muchos municipios españoles esta ley no introdujo elementos novedosos con respecto a lo que ya existía en la realidad; de hecho en ocasiones las experiencias de descentralización superaron en la práctica lo que venía recogido en la ley de 1985.

Se debe a que muchos municipios intentaron ser más sensibles a las demandas de las asociaciones y colectivos sociales para desarrollar políticas de acercamiento de los servicios municipales a la ciudadanía y el impulso de instrumentos de participación que permitiesen incidir en las políticas públicas. En muchos otros casos la ley de 1985 fue el punto de inicio o la excusa para el desarrollo de la descentralización y de la participación ciudadana, tal es el caso de Bilbao cuya experiencia se inicia hacia 1987 y se plasma en 1989 con la constitución de un reglamento que regula el funcionamiento de los Consejos de Distrito. El interés por lo local y por su revitalización sigue presente a través de la ley/57 de 2003²³ que supone un avance con respecto a la ley de 1985 y que intenta reducir sus deficiencias.

De manera que, en vista del impulso que se ha otorgado a los espacios de descentralización y de participación ciudadana, considerábamos necesario analizar el funcionamiento de experiencias paradigmáticas que hayan tenido un recorrido, y que contasen con la presencia de agentes sociales y ciudadanos. Más aún si tenemos en cuenta que los procesos de descentralización y de participación ciudadana han experimentado una indudable evolución, sobre todo si comparamos los procesos iniciales con los actuales. Han existido flujos y reflujos, dudas y compromisos, depuraciones y creaciones pero lo cierto es que durante estos 30 últimos años la participación ciudadana se ha canalizado en bastantes municipios a través de la descentralización administrativa.

De hecho, a raíz de la ley 57/2003 se ha reforzado la percepción de la variable territorial como instrumento de vertebración de las ciudades, una apuesta interesante si tenemos en cuenta que bastantes municipios han tenido serias dificultades para dotar de contenidos a los procesos de descentralización que han desarrollado, y que en otros casos sencillamente han intentado eliminarlos o modificarlos de tal manera que perdían validez para las asociaciones y colectivos sociales presentes. Veíamos, por tanto, necesario que la descentralización no sólo fuera un proceso administrativo sino que debía vertebrarse con la participación de la ciudadanía. Con unos objetivos más o menos marcados y que permita, al menos en su definición, la presencia de instrumentos ciudadanos para incidir sobre las políticas públicas del territorio.

²³ Ley 57/2003, de 16 de Diciembre de 2003, de medidas para la modernización del gobierno local.

7.1.1. Análisis de casos: sistematización y delimitación

El análisis de los cinco casos de descentralización y de participación ciudadana presentados, se desarrollará a partir del análisis de políticas relacionadas con el urbanismo y el ámbito socio-cultural circunscritas a cada uno de los casos. Su estudio tiene como objetivo fundamental desarrollar un análisis lo más pormenorizado posible de los resultados y rendimientos que ofrecen estos espacios a la ciudadanía, y por tanto la calidad de los mismos, a través de las variable-criterio *pluralidad, proceso y resultados*. Antes lo hemos avanzado: cada uno de los espacios escogidos producen una serie de políticas públicas o de otros sub-espacios de participación que permiten que se aborden las diferentes políticas del territorio de la manera más directa posible. En cada uno de esos cinco casos, elegidos previamente sobre criterios temáticos y temporales, se han escogido políticas que de alguna manera representen las inquietudes y demandas de la ciudadanía en el territorio. En algunos casos son instrumentos de participación, como comisiones o grupos de trabajo de carácter estable o puntual, y en otras son políticas o espacios de participación que derivan de las políticas de descentralización y que también pueden tener una visión más puntual o permanente dependiendo de los objetivos establecidos.

Las comisiones o grupos de trabajo se caracterizan bien por tener una visión y un campo de actuación a corto plazo, es decir, cuando se concluye el objetivo para el que están creadas desaparecen, pero otras son de carácter permanente y con una participación más o menos estable pero también con alguna fluctuación. En el caso de las políticas o espacios que derivan de la política de descentralización los objetivos también pueden ser más a corto plazo pero con una visión a más medio-largo plazo, buscando que la participación se consolide y favorezca la interacción entre los agentes presentes. Son políticas de largo alcance y que, por regla general, tienen objetivos más ambiciosos: lograr la implicación del mayor número de agentes posibles, facilitar la interacción entre los poderes locales y la ciudadanía tanto organizada como a título individual para lograr una visión lo más común posible de los diagnósticos y de las medidas a implementar y por último, facilitar que este tipo de políticas basadas en la descentralización y participación ciudadana se consoliden como una forma distinta de gobernar.

Sin embargo tanto unas como otras tienen claro que los roles de cada uno de los agentes no se mezclan, es decir, a la clase política le toca decidir y eso no admite discusión pero sí es cierto que se pretende demostrar una sensibilidad sincera a la pretensiones ciudadanas de incidir en el proceso de toma de decisiones. Cabe mencionar que este tipo de políticas o de objetivos no siempre se han encontrado de una manera explícita en los documentos y material informativo utilizado para la selección de los casos concretos de análisis. Sin embargo, no es menos cierto que la lectura entre líneas nos daba, en algunos casos, estas pistas de lograr un mayor empoderamiento ciudadano.

Otro de los pilares fundamentales de los espacios de descentralización son los propios Centros Cívicos como instrumentos que combinan los aspectos socio-cul-

turales hacia el territorio con un acercamiento de su gestión y la posibilidad de que la ciudadanía y las asociaciones y colectivos puedan trasladar sus demandas, y en algunos casos cooperar y concertar con la dirección del centro las necesidades de la zona. En los espacios clásicos de descentralización y participación ciudadana los Centros Cívicos han jugado un papel importante, en algunos casos son otro de los pilares de las políticas descentralizadoras y de participación y, en otros son apéndices del Ayuntamiento haciendo las labores de correa de transmisión de las políticas locales. De la documentación analizada previamente para la elección de los casos se apreciaba que todos ellos han conocido etapas de cogestión, al menos se han intentado desarrollar, seguido de períodos de incertidumbre y de una posterior remodelación o adecuación a los nuevos tiempos y necesidades.

Considerábamos que no se podían separar los consejos de descentralización constituidos por los gobiernos locales, de la existencia de los propios Centros Cívicos puesto que unos y otros son los instrumentos necesarios y más importantes para el desarrollo de la descentralización. Al igual que el caso de las políticas de descentralización, los modelos de CC a analizar tienen una cierta pluralidad, es decir, que a pesar de tener objetivos similares el desarrollo de los mismos y su vertebración se evaluaron y visualizaron de distintas maneras.

7.2. LA DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN BILBAO: LOS CONSEJOS DE DISTRITO

7.2.1. Introducción

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). 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». ²⁴ 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.

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

²⁴ Documento base del Área de Relaciones Ciudadanas del Ayuntamiento de Bilbao presentado a Pleno en 1986.

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 1.800.000 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.

La división de la ciudad de Bilbao en ocho distritos se configura de la siguiente manera (ver tabla 12):

Tabla 12. **Distritos en Bilbao**

Distrito 1	Deusto
Distrito 2	Uribarri
Distrito 3	Otxarkoaga-Txurdinaga
Distrito 4	Begoña
Distrito 5	Ibaiondo
Distrito 6	Abando
Distrito 7	Rekalde
Distrito 8	Basurto-Zorroza

Fuente: Elaboración propia.

7.2.2. El consejo de distrito 3 y sus mapas sociales²⁵

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 socio-comunitario 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. Aceptamos que este estudio no puede ser lo suficientemente repre-

²⁵ A pesar de que hemos desarrollado mapas sociales en el análisis de la experiencia de Vitoria-Gasteiz, para ganar en brevedad presentamos únicamente los mapas sociales correspondientes a la experiencia de Bilbao. Aún así, creemos que pueden ayudar a comprender el objetivo de los mapas sociales.

sentativo como para extrapolar las conclusiones que aquí se obtengan al conjunto de los CD de la ciudad, pero teniendo en cuenta las características del distrito y las capacidades y limitaciones de su tejido asociativo, consideramos que puede ser un estudio que vislumbre una situación sintomática.

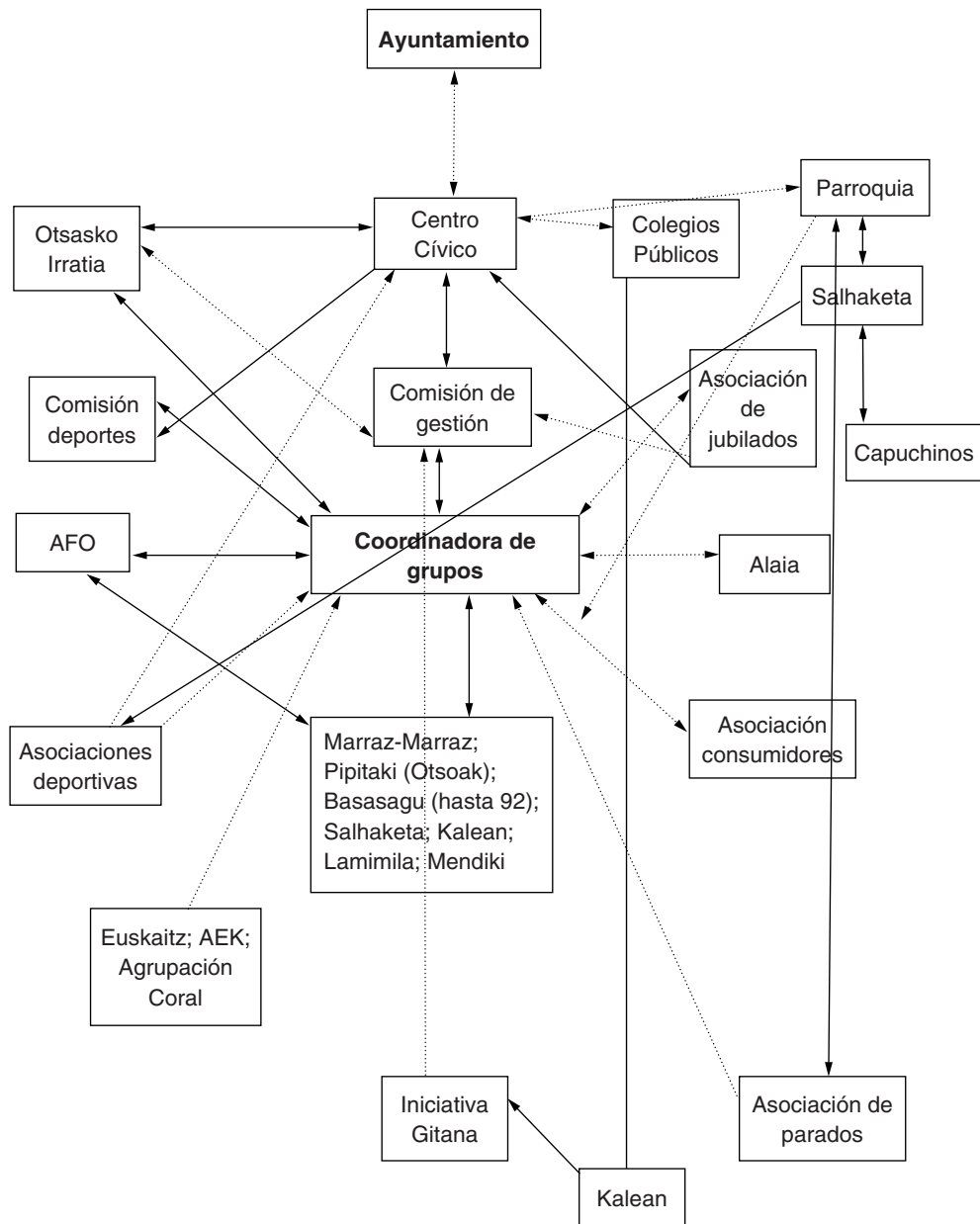
El desarrollo y formación de los casos concretos de análisis será abordado como paso previo a través del sociograma o mapa social de Otxarkoaga. No se ha estimado conveniente la realización de un sociograma al conjunto del distrito pues la situación del barrio de Txurdinaga, en lo que a agentes sociales se refiere, es muy pobre y poco reseñable. Apenas existen asociaciones y las que hay son poco representativas. El mapa social del caso de Otxarkoaga lo vamos a dividir en dos períodos, una primera etapa que se inicia aproximadamente en 1987, con la inauguración del CC de Otxarkoaga, y finaliza de una manera orientativa hacia 1993 con el cambio de modelo de gestión en el CC. La segunda etapa la circunscribimos hacia el año 2000, concluyendo en 2005 tras una etapa de transición que dura desde la segunda mitad de los noventa hasta el final de ésta década, provocando una recomposición muy importante del tejido asociativo.

7.2.3. Desarrollo del mapa social en la primera etapa

El mapa social de Otxarkoaga que se presenta es una versión resumida de una compleja realidad del barrio en la que los lazos de unión son mucho más enriquecedores y extensibles. El objetivo de este esquema es extraer una foto de las relaciones entre los agentes sociales del barrio y el Ayuntamiento, omitiendo aquellos detalles que pueden incitar a la confusión. La omisión de determinados niveles institucionales se debe a su escasa y poco significativa presencia. La mayoría de los grupos sociales que estaban circunscritos a la parroquia del barrio eran clubs o grupos de tiempo libre dirigidos a la población infantil y juvenil del barrio. Podríamos destacar: Grupo Scout/Txaloka, Aurrera Beti, Lagun Ibiltzaile, Txirula Kultur Taldea y Txoko Lagunak (trabajo con discapacitados).

Tal y como se puede apreciar en el gráfico, el órgano que ocupa la centralidad en el barrio es la coordinadora de grupos motivado por las propias actividades que realizaba y las que impulsaba en colaboración con el propio CC, utilizando la comisión de gestión como canal y espacio de encuentro de las asociaciones del territorio junto con la dirección del centro y parte del personal técnico. Se aprecia que la presencia institucional del Ayuntamiento es muy limitada y se reduce al CC en tanto en cuanto el área de relaciones ciudadanas es la propietaria de los locales, pero al carecer el centro de un presupuesto propio la relación de ambos es muy tenue.

En lo que concierne a las relaciones entre las asociaciones podríamos realizar las siguientes diferenciaciones. Se ha intentado dividir en función de las actividades que realizan y de las propias relaciones que mantienen entre sí. En un primero bloque podríamos distinguir a las asociaciones que ocupan una cierta centralidad tanto por las actividades que realizan con la comunidad como por su presencia cualitativa

Mapa social 1: **Relaciones entre agentes**²⁶

Fuente: Elaboración propia.

²⁶ Las líneas continuas significan relaciones fuertes y las líneas discontinuas relaciones débiles.

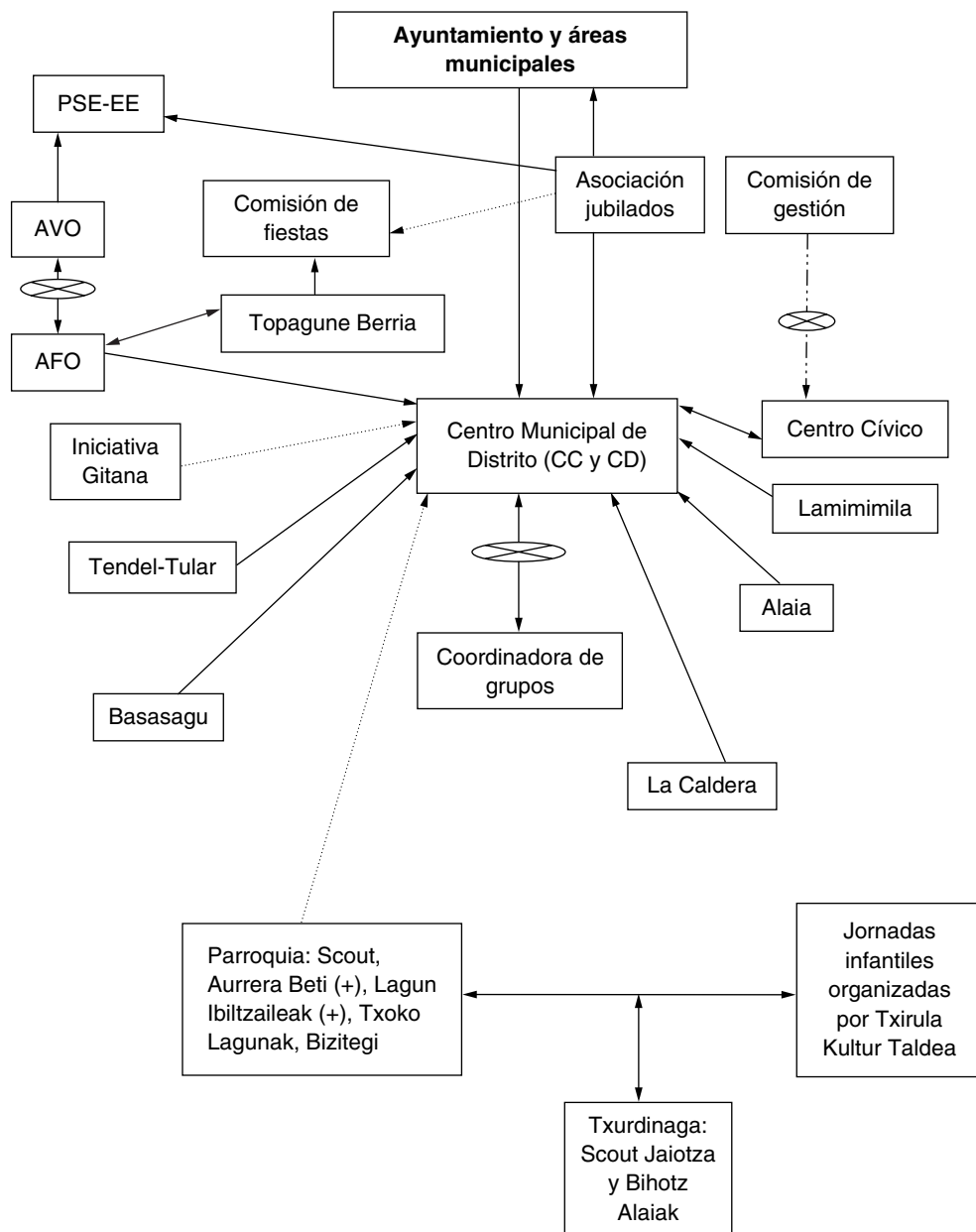
en el territorio. Dentro de este grupo podríamos incluir a las asociaciones culturales, de trabajo comunitario y de tiempo libre como las que están introducidas en el cuadro central; estas asociaciones se caracterizan por ocupar la centralidad y ser reconocidas por todo su trabajo y aportaciones al barrio. En otro nivel tendríamos a la Asociación de Familias de Otxarkoaga (AFO) que a pesar de perder peso cualitativo por esas fechas sigue teniendo lazos de unión significativos con el resto de asociaciones, aunque comienza a mostrar signos de agotamiento y desgaste ante los nuevos tiempos, y la creación de nuevas asociaciones con nuevas reivindicaciones.

En otro grupo incluiríamos todos los grupos que tienen que ver con la parroquia y que en su mayoría son club de tiempo libre que realizan actividades importantes con la juventud y la infancia. El grupo de referencia de la parroquia sería el Grupo Scout que junto con otros del mismo ámbito organizan unas jornadas infantiles que son el punto de referencia del barrio. Las asociaciones del ámbito de la parroquia tenían una actividad bastante endogámica aunque se relacionaban y realizaban actividades con asociaciones concretas como podía ser Kanean o Salhaketa. Sin embargo la nota dominante era que la parroquia se centraba en sus actividades.

El resto de asociaciones sobre todo las deportivas no tenían un papel de dinamización socio-comunitaria reseñable y su presencia se limitaba a sus propias actividades con una actitud bastante pasiva hacia el CC y la propia Coordinadora. Las relaciones de las demás se producen en casos esporádicos y para asuntos muy concretos; la actitud de los colegios públicos es de una cierta colaboración con algunas asociaciones como Kanean y el CC pero para cosas muy puntuales. No se observa que los centros de estudio oferten un papel de presencia hacia la comunidad exceptuando su infraestructura. Otro aspecto a tener en cuenta es que por aquel entonces el peso del CD dentro del territorio era bastante limitado pues el espacio natural de participación de las asociaciones era la coordinadora de grupos, el CC y sus propias actividades. Todo ello provoca que las asociaciones no se muestren interesadas en estar presentes en el CD al que todavía no se le ha dotado de presupuesto ni posee unas competencias muy definidas.

7.2.4. Desarrollo del mapa social en la segunda etapa

Como se puede apreciar los cambios entre un mapa social y el otro son muy significativos, pues el lugar de centralidad que ocupaba la coordinadora ha sido sustituido por el Centro Municipal de Distrito (CMD) compuesto por el CC y el CD. El cambio de organigrama de gestión influyó de una manera determinante en la desaparición de asociaciones del barrio que tras un período de transición de unos siete años se observa la recomposición del tejido social. La capacidad de dinamización que tenía el CC fue eliminada por medio del cambio de organigrama de gestión lo que provocó como efecto rebote que la coordinadora perdiese potencialidades para poder influir en las actividades que se realizaban en el CC. Como una de las consecuencias de ese cambio de organigrama hacen acto de presencia las diferentes áreas del

Mapa social 2: **Relaciones entre agentes**²⁷

Fuente: Elaboración propia.

²⁷ El círculo con la X en el centro significa nula relación o una relación conflictiva.

ayuntamiento para la organización de las actividades que se realizan en el centro. En contraposición en los años anteriores el peso tanto cualitativo como cuantitativo de éstas había sido muy escaso, con el cambio de modelo de gestión se adquiere un esquema de dirigismo puro en el que la antigua comisión de gestión no tiene significancia.

Las asociaciones comienzan a desaparecer y las que quedan únicamente se basan en su propia supervivencia con una carencia muy importante para establecer nexos de unión. Sólo cuatro o cinco asociaciones son las que mantienen una cierta significación y tienen una cierta presencia en el barrio pero con unas limitaciones muy notorias. La situación de las asociaciones de la parroquia no experimenta grandes transformaciones aunque es cierto que desaparecen algunas de ellas por falta de relevo generacional (Aurrera beti y Lagun Ibiltzaileak). Por su lado en el barrio de Txurdinaga surge una asociación del ámbito de la parroquia (Bihotz Alaiak) que como Txirula Kultur Taldea en Otxarkoaga se encarga de organizar unas jornadas infantiles para el barrio. Aún así la presencia de tejido asociativo es muy pobre y de escasa relevancia, por no decir nula.

Lo más significativo son las relaciones de confrontación que se producen entre algunas asociaciones. Así en el caso de la AFO y la Agrupación de Vecinos de Otxarkoaga (AVO), por motivaciones de prevalencia y dominio social sus relaciones no sólo son tensas sino que en ocasiones recurren al descrédito público. Destacar también la pérdida de peso de la comisión de gestión del CC en donde a pesar de que formalmente sigue existiendo, en la práctica ha dejado de funcionar. Por último, la escasa importancia que representa la coordinadora de grupos con respecto a la etapa anterior se manifiesta en una relación muy débil o casi nula con respecto al CMD. En el momento de realizar las entrevistas con los agentes sociales, éstos resaltaban la inutilidad de la coordinadora de grupos dándola por desaparecida.

7.2.5. Muestreo de casos

El desarrollo de las variables-criterio centrales se materializa en el estudio de cuatro políticas o espacios de análisis (ver tabla 11): el Centro Cívico (CC), la comisión socio-cultural, el Proyecto Piloto Urbano (PPU) de Otxarkoaga y el Plan de urbanización de Otxarkoaga (ver tabla 13). Esta selección se ha realizado teniendo

Tabla 13: Selección de criterios y casos en Bilbao

Tiempo	Temática: ordenación urbanística	Temática: acción socio-cultural
Antiguo	PPU	Centro Cívico
Reciente	Plan de urbanización	Comisión socio-cultural

Fuente: Elaboración propia.

do en cuenta dos criterios: momento temporal (dos casos antiguos y dos recientes) y temática (dos casos de ordenación urbanística y dos de acción socio-cultural). El criterio temporal distingue entre aquellas políticas que ya están terminadas o que su esquema de funcionamiento ha variado considerablemente (PPU y CC) de las que siguen vigentes en la actualidad o están a punto de finalizar (comisión socio-cultural y plan de urbanización).

7.2.5.1. *Centro cívico (CC)*

El *Centro Cívico* es un equipamiento socio-cultural 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.

7.2.5.2. *El Proyecto Piloto Urbano (PPU)*

El *Proyecto Piloto Urbano* (PPU) fue un proyecto financiado con fondos FEDER para la regeneración socio-económica 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.

7.2.5.3. *Comisión socio-cultural*

La *Comisión Socio-cultural*, 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.

7.2.5.4. *El Plan de urbanización de Otxarkoaga*

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.

7.2.6. El desarrollo de los Consejos de Distrito (CD)

7.2.6.1. Centro Cívico (CC)

Tabla 14: Síntesis de resultados respecto al CC (Bilbao)

Pluralidad y extensión	Organización y toma de decisiones	Resultados y rendimientos
Período cogestión: Plural/inclusivo Actualidad: limitada	Gestión concertada	Sustantivos

Fuente: Elaboración propia.

a) Pluralidad y extensión

Haciendo referencia a esta variable-criterio (ver tabla 14) destacaríamos que durante el período de *cogestión* (1987-1993) fue *plural/inclusiva*. En el caso del centro cívico favorecido por 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. 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.

Al respecto, cabe una reflexión sobre la capacidad representativa del asociacionismo. 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. Ello nos lleva a concluir a que en la actualidad la pluralidad en el CC es *limitada*.

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.

b) *Organización y toma de decisiones*

En relación con la segunda variable-criterio (ver tabla 14), observamos pautas coherentes con lo anterior. El centro cívico se caracterizó por la *gestión concertada* entre el personal técnico y los agentes sociales a través de la comisión de gestión. 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.

c) *Resultados y consecuencias*

Destacar que los resultados que ofrecía el centro cívico (ver tabla 14) 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.

7.2.6.2. *Proyecto Piloto Urbano (PPU)*

Tabla 15: **Síntesis de resultados respecto al PPU (Bilbao)**

Pluralidad y extensión	Organización y toma de decisiones	Resultados y consecuencias
Limitada	Gestión institucional	Limitados

Fuente: Elaboración propia.

a) *Pluralidad y extensión*

Hemos valorado esta variable-criterio (ver tabla 15) como de *limitada* 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.

b) *Organización y toma de decisiones*

El PPU se caracterizó por una *gestión institucional* con escaso *input* ciudadano (ver tabla 15); 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 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.

c) *Resultados y consecuencias*

Los resultados y consecuencias del PPU (ver tabla 15) son calificados de *limitados* 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.

7.2.6.3. *Plan de urbanización de Otxarkoaga*

Tabla 16: **Síntesis de resultados respecto al Plan de urbanización de Otxarkoaga (Bilbao)**

Pluralidad y extensión	Organización y proceso de toma de decisiones	Resultados y consecuencias
Plural/inclusiva	Consenso	Sustantivos

Fuente: Elaboración propia.

a) *Pluralidad y extensión*

En el caso del plan de urbanización la calificamos (ver tabla 16) de *plural/inclusiva* pues 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.

b) *Organización y toma de decisiones*

El Plan de urbanización se ha caracterizado por el *consenso* como mecanismo de toma de decisiones (ver tabla 16). 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.

c) *Resultados y consecuencias*

El Plan de urbanización ha producido resultados (ver tabla 16) *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.

7.2.6.4. *Comisión socio-cultural*

Tabla 17: **Síntesis de resultados respecto a la comisión socio-cultural (Bilbao)**

Pluralidad y extensión	Organización y toma de decisiones	Resultados y consecuencias
Limitada	Deliberativo	Limitados

Fuente: Elaboración propia.

a) *Pluralidad y extensión*

En la comisión socio-cultural del Consejo de Distrito la hemos calificado de *limitada* porque, aunque las organizaciones ciudadanas siguen presentes, lo están con algunas limitaciones (ver tabla 17). 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 ciudadanas 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.

b) *Organización y toma de decisiones*

La comisión socio-cultural es un ejemplo típico de *issue network*: un espacio *deliberativo* sobre una extensa y variada agenda que no suele producir resoluciones operativas (ver tabla 17); 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 complejas.²⁸

c) *Resultados y consecuencias*

Hemos calificado de *limitados* 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 (ver tabla 17). 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; la

²⁸ 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.

cubrición del frontón de Otxarkoaga, problemas sociales como la venta y el consumo de droga o la escasez de equipamientos socio-culturales son algunos ejemplos. Los agentes entrevistados destacan que es un foro de debate y de discusión pero que su operatividad es nula a pesar de los temas de calado que se abordan. Además, no puede influir en las políticas y actividades y las pautas de actuación que rigen el CC. Éste a su vez actúa al margen de lo que se puede discutir en el interior de la comisión pues de hecho quienes tienen las competencias de gestión del mismo son las diferentes áreas del Ayuntamiento y no el CD. En definitiva, la relación e influencia mutuas entre el CC y la comisión socio-cultural son nulas de pleno derecho.

La consecuencia: la comisión socio-cultural no muestra potencialidades que verifiquen indicios de creación de una ciudadanía republicana o comprometida mínimamente con la búsqueda del interés general y la defensa del bien común. Carece de los instrumentos necesarios para provocar el interés ciudadano en los asuntos que le conciernen, lo que redundará a su vez en una falta de criterios analíticos sobre las necesidades y realidades cotidianas del distrito. No sólo no se crea una ciudadanía comprometida con el interés general sino que además no se le capacita para que pueda opinar sobre asuntos de relevancia. Los grupos y asociaciones presentes comienzan a confundir la defensa del interés general con la búsqueda de otros criterios más generales, provocado por la falta de potencialidades participativas.

7.3. DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ZONA SUR DE VITORIA-GASTEIZ

7.3.1. Introducción

La descentralización y la participación ciudadana empiezan a desarrollarse en Vitoria-Gasteiz a finales de los años setenta, a través de un proceso que afectó, en un primer momento, a los barrios de la zona sur de la ciudad: Adurza, San Cristóbal, Errekaleor y Aretxabaleta. La experiencia piloto se inició en 1977 con los objetivos de canalizar la participación ciudadana hacia el Ayuntamiento y acercar los servicios municipales a los barrios para que se adecuen a sus ingentes necesidades. La traducción de todo lo expuesto es el Consejo Municipal Olarizu (CMO/CZO²⁹) como una experiencia que, a finales de los años setenta, impulsa la participación ciudadana y la descentralización administrativa como ejes fundamentales de la política del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. El CMO/CZO fue un instrumento pionero que creó fuertes expectativas de cambio y que ha permanecido vigente durante más de veinte años (1977-1998), lo que justifica su elección como análisis de caso.

²⁹ Durante los años de funcionamiento del consejo éste recibió diferentes denominaciones y una de ellas fue la de Consejo de Zona Olarizu (CZO) quizás respondiendo a las inquietudes de algunos sectores de que se lo relacionase con el Ayuntamiento directamente. Siempre se ha intentado hacer hincapié en que era un espacio autónomo y no dependiente del Gobierno Local, de ahí que eliminasen el concepto de *municipal*. Destacar que en 1998 el consejo cambia de nombre y se denomina Asociación Vecinal de la Zona Sur aunque sus pautas de funcionamiento son similares a la de etapas anteriores.

Tomando como referencia el consejo, nos proponemos evaluar la evolución de la «arquitectura de participación ciudadana» de 1977 al 2006 (ver tabla 18). Esta arquitectura la entendemos como los diferentes espacios o procesos de participación que han intentado acercar el gobierno local a la ciudadanía y habilitar un canal, más o menos estable, que vehicule las demandas y necesidades ciudadanas hacia el Ayuntamiento. Fomentando en la medida de lo posible una democratización de las relaciones de poder. Queremos demostrar que las estructuras actuales, ya sea el Centro Cívico Hegoalde (CC), la Concejalía Delegada de la Zona sur (CDZ)³⁰ y los incipientes Consejos Territoriales (CT), tienen una filosofía heredada de experiencias previas: el Centro Social (CS), la Alcaldía de barrio o el Consejo Municipal Olarizu (CMO/CZO) respectivamente.

Tabla 18: Espacios de participación en Vitoria-Gasteiz

Estructura de participación anterior	Objetivos comunes	Estructura de participación actual
Centro Social (1977-2006)	El CS entendido como el precursor del acercamiento de los servicios a la ciudadanía. Los CC recogen esta prioridad	Centro Cívico (1998-2006)
Alcaldía de barrio (1977-79)	Son una manera de hacer llegar las demandas ciudadanas al Ayuntamiento a través de una figura municipal	Concejalía Delegada de Zona (2000-2006)
Consejo Municipal Olarizu (1977-1998)	Son espacios de trabajo y de participación diseñados para facilitar la cooperación-concertación entre barrios	Consejo Territorial (2006)

Fuente: Elaboración propia.

El análisis se ha realizado en la zona sur de la ciudad, concretamente en el barrio de Adurza motivado por su historial participativo. Era el barrio de la zona sur con más «solera participativa» con un destacado y continuado trabajo socio-comunitario que contribuyó a fortalecer y expandir un sentimiento de pertenencia. Por último, la confluencia de distintos espacios participativos posibilitó el desarrollo de una estructura de participación más o menos elaborada y desarrollada a lo largo del tiempo. Destacar que el marco temporal de análisis de las seis experiencias abarca desde 1977 (año de puesta en funcionamiento del Consejo Municipal/Consejo de Zona Olarizu) hasta el año 2006.

En este marco hemos seleccionado seis mecanismos de participación que componen una matriz cruzada de tres variables trinarias (ver tabla 19): tres criterios, socio-cultural, urbanístico y territorial, y tres momentos, 1) finales de la década de los setenta y primera mitad de los ochenta (1977-1985); 2) una etapa de transición (1985-1998); 3) finales de los años noventa y hasta el año 2006. La elección del criterio temático se debe a que tanto el urbanismo como todo lo relacionado con lo so-

³⁰ Fue una figura que se creó durante la legislatura 1999-2003 pero que en la actualidad ha desaparecido y no se contempla su recuperación pues los Consejos Territoriales han suplido sus funciones.

Tabla 19: **Análisis de casos en Vitoria-Gasteiz**

Criterio temporal	Criterio temático	
	Urbanismo	Socio-cultural
1977-1985	Alcaldía de barrio y CMO	Centro Social
1985-1998	<i>Etapas de transición</i>	<i>Etapas de transición</i>
1998-2006	CZO ³¹ , CT y CDZ	Centro Cívico

Fuente: Elaboración propia.

cio-cultural tienen una importante presencia en los debates y políticas públicas que se implementan en las ciudades y sobre todo a nivel de barrio.

El primer período, 1977 a 1985, se inicia con la constitución del CMO/CZO y se cierra con la apertura del primer Centro Cívico (CC) de la ciudad.

El segundo período, de 1985 a 1998, es lo que denominamos como *etapas de transición* que se inicia en 1985 con la apertura del primer CC de la ciudad en Sansomendi y se cierra con la puesta en funcionamiento del CC Hegoalde, dando servicio a la zona sur de la ciudad y colmando una reivindicación casi histórica de la zona.

El tercer y último período abarca de 1998 a 2006 y tendría relación con la etapa más actual en la que el tejido social y el propio Ayuntamiento se presentan ante nuevos retos con esquemas de participación que ya están elaborados o que se están construyendo, caso de los Consejos Territoriales (CT).

7.3.2. Políticas de participación y desarrollo

Las seis políticas se han analizado a través de las tres grandes variables-criterio, utilizadas como instrumentos analíticos que generan resultados para las conclusiones finales. Las que a su vez se han traducido en conceptos clasificatorios para cada una de las variables-criterio, resultado de las aportaciones y valoraciones de los agentes entrevistados sobre cada uno de los casos evaluados (ver tabla 20).

La explicación y desarrollo de cada uno de los casos o mecanismos de participación, así como de las conclusiones, se hará por medio de una agrupación de dos casos cada uno. Esa agrupación se ha realizado sobre un criterio temático pero también se ha tenido en cuenta que cada uno de esos dos casos tienen una filosofía y unos objetivos sobre la participación muy parecidos. Esto no significa que compartan estructuras de participación iguales sino que comparten, en buena medida, los objetivos para los que fueron creados.

³¹ Aunque el nombre oficial del antiguo CMO-CZO se modifica por el de «Asociación Vecinal de zona sur» (Olarizu), entre la gente de la zona y sus integrantes se les sigue conociendo como Consejo de Zona Olarizu.

Tabla 20: Síntesis de resultados en Vitoria-Gasteiz

<i>Criterio</i>	<i>Casos</i>	Variables-criterio		
		Pluralidad y extensión (agentes)	Organización y toma de decisiones (proceso)	Resultados y consecuencias (rendimiento)
Socio-cultural	Centro Social	Plural-inclusiva/ limitada	Autogestión	Sustantivos/limitados
	Centro Cívico	Limitada	Deliberación técnico-social	Limitados
Urbanismo	Alcaldía de barrio	Limitada	Co- deliberación Consulta	Limitados
	CDZ	Limitada	Inoperativo	Limitados
Territorial	CMO/CZO³²	Plural-inclusivo/ limitado	Concertación	Sustantivos/limitados
	CT	Más abierto	Se desconoce	Se desconoce

Fuente: Elaboración propia.

7.3.2.1. Centro Social (CS) y Centro Cívico (CC)

Tabla 21: Síntesis de resultados respecto al Centro Social y Centro Cívico (Vitoria-Gasteiz)

<i>Criterio</i>	<i>Casos</i>	Variables-criterio		
		Pluralidad y extensión (agentes)	Organización y decisión (proceso)	Resultados y consecuencias (rendimiento)
Socio-cultural	Centro Social	Plural-inclusivo/ limitada	Autogestión	Sustantivos/limitados
	Centro Cívico	Limitada	Deliberación técnico-social	Limitados

Fuente: Elaboración propia.

³² Aquí incluimos a la actual Asociación Vecinal de la Zona Sur que hace las funciones del anterior CMO/CZO.

7.3.2.1.1. Centro Social

Equipamiento socio-cultural creado hacia 1961 e impulsado desde el propio barrio (con apoyo del Secretariado Social Diocesano), con un organigrama de autogestión en el que participan personas a título individual relacionadas o pertenecientes a los colectivos y grupos del barrio. Esta estructura autogestionaria continua vigente pero el Secretariado Social Diocesano ha cedido la titularidad al Ayuntamiento.

a) *Pluralidad y extensión*

Se puede calificar de *plural/inclusiva* pues en el momento de su constitución recogía los diferentes discursos y percepciones del territorio (ver tabla 21). El organigrama de gestión del centro social, a través de una Junta Rectora, permitía la entrada natural de una interesante variedad de discursos e intereses de la ciudadanía organizada partiendo del trabajo comunitario de las décadas precedentes. Facilitando la participación activa de la comunidad en la promoción de actividades y elaboración de propuestas de mejora del barrio, a través del fomento de la participación de la comunidad en la resolución de sus propios problemas. En consecuencia, el centro social se convirtió en el espacio social del barrio y núcleo promotor del desarrollo comunitario del mismo. Pese a ello, no pudo vertebrar suficientemente la participación de la ciudadanía a título individual.

Sin embargo, en la segunda mitad de los años noventa esa pluralidad comienza a perder caudal (pluralidad *limitada*): la Junta Rectora actual sigue recogiendo, más o menos, a los grupos y colectivos más significativos de Adurza, pero sectores como la juventud o las minorías no tienen una presencia continuada y reconocida por lo que sus discursos y percepciones quedan al margen del resto de colectivos de la zona. Esta situación no es producto de una estrategia diseñada por la Junta para negar la entrada de estos grupos, sino porque no se han creado las dinámicas ni las sinergias necesarias para encauzar la participación de los mismos. Además, los grupos y personas que componen la Junta comienzan a mostrar signos de agotamiento ante los acuciantes problemas de relevo generacional.

b) *Organización y toma de decisiones*

En el CS se realizaba por medio de la *autogestión* gracias a la creación de una junta rectora compuesta por los grupos, colectivos y ciudadanía del barrio que querían estar presentes (ver tabla 21). En el CS la mayoría de las decisiones se tomaban por consenso a través de la Junta Rectora. Era un espacio autogestionado (y lo sigue siendo) lo que facilitaba que las propuestas y reivindicaciones se canalizasen gracias a un esquema de deliberación democrática. Esa Junta sigue vigente en la actualidad pero como el Secretariado Social Diocesano ha cedido la titularidad del centro al Ayuntamiento, la capacidad autogestionaria se ha visto mermada. A ello hay que añadir las fuertes limitaciones que sufren los espacios autogestionados, enclavados en una situación en la que el mercado y las instituciones públicas son los agentes que más impulsan la gestión de servicios.

c) *Resultados y consecuencias*

Los resultados del CS los calificaríamos de *sustantivos*. El CS ha demostrado satisfacer, con bastante amplitud, las necesidades ciudadanas en el ámbito socio-cultural y en la generación de dinámicas de impulso socio-comunitario (ver tabla 21). Además, se han desarrollado multitud de actividades que han supuesto un positivo precedente para los CC. Sin embargo, a pesar de convertirse en una «escuela de empoderamiento ciudadano» a finales de los años ochenta, y ya en etapas más recientes, comienza a mostrar evidentes signos de agotamiento (resultados *limitados*) provocado por el escaso relevo generacional, la aparición de una fuerte crisis socio-económica y una capacidad de autogestión a la baja por las fuertes limitaciones que imponen los tiempos. Por otro lado, su labor de apoyo, impulso y colaboración con el CMO/CZO ha ido decayendo poco a poco hasta tocar fondo con la constitución de la Asociación Vecinal de la Zona Sur. En la actualidad, es cierto que el centro realiza actividades importantes para la comunidad pero su época dorada tocó a su fin hace bastante tiempo.

7.3.2.1.2. Centro Cívico Hegoalde

Los *Centros Cívicos (CC)* son equipamientos socio-culturales que en sus primeros años de funcionamiento se caracterizaron por un formato más profesional e institucional de las actividades no muy receptivo a la participación ciudadana. Este modelo experimenta una transformación hacia otro más sensible a la participación y a las aportaciones ciudadanas. Los primeros CC se inauguraron en 1985, la zona sur tuvo que esperar hasta 1998 para ver inaugurado el CC Hegoalde.

a) *Pluralidad y extensión*

Se puede calificar de *limitada* porque si bien es cierto que desde la dirección del centro se potencia el encuentro con el tejido asociativo, su estructura no está diseñada para recoger las diferentes percepciones y aportaciones de los agentes sociales (ver tabla 21). Un ejemplo es la escasa relación de determinados barrios de la zona sur con el CC. Existe sensibilidad, por parte del equipo técnico de incluir una cierta pluralidad de discursos pero depende de su buena voluntad. Lo que provoca que el centro sólo llegue a los grupos, colectivos y asociaciones que ya están constituidos quedando al margen ciertos sectores de población como la juventud, inmigrantes, personas con minusvalías y minorías en general.

b) *Organización y toma de decisiones*

En el seno del CC se desarrolla a través de la *deliberación técnico-social* aunque la capacidad ejecutiva real recae en el equipo técnico del centro (ver tabla 21). Es cierto que en la práctica es receptivo a lo que plantean los agentes sociales pero podría no ser así, bien porque desde las instancias políticas se establezcan límites a la participación ciudadana o porque no se encuentre desarrollado el «carácter educativo-participativo» del personal técnico del CC. Esa sensibilidad, aún existiendo,

no genera las suficientes potencialidades para transformar unas sinergias en las que el centro establece las coordenadas de decisión. Todo ello enmarcado en un contexto en el que la administración municipal es la impulsora de la toma de decisiones. En los últimos años se ha apostado por la transformación del organigrama de los CC, facilitando y creando canales de participación ciudadana aunque todavía siguen siendo insuficientes.

c) *Resultados y consecuencias*

Destacaríamos que son *limitados*. El CC en lo que respecta a la creación e impulso de una ciudadanía republicana, afirmaríamos que no incentiva este objetivo porque ni es su prioridad ni está creado para ello (ver tabla 21). Fomentar determinados canales de acceso y de consulta no provoca por sí solo el incentivo de dinámicas que potencien una ciudadanía republicana. En el caso de la satisfacción de necesidades concretas, consideramos que sí cumple ese cometido pues oferta un amplio abanico socio-cultural producto de las propias demandas de la ciudadanía en general, y de los colectivos y grupos de la zona en particular. Las personas usuarias muestran su satisfacción con los servicios que presta el CC pues además es la puerta de acceso a los servicios municipales. Por tanto, los resultados y consecuencias son *mejorables* pues aunque satisface necesidades y demandas socio-culturales no contribuye a crear o impulsar una ciudadanía republicana.

7.3.2.2. *Alcaldía de barrio y Concejalía Delegada de Zona (CDZ)*

Tabla 22: **Síntesis de resultados respecto a la Alcaldía de Barrio y Concejalía Delegada de Zona (Vitoria-Gasteiz)**

		Variables-criterio		
<i>Criterio</i>	<i>Casos</i>	Pluralidad y extensión (agentes)	Organización y decisión (proceso)	Resultados y consecuencias (rendimientos)
Urbanismo	Alcaldía de barrio	Limitada	Co-deliberación Consulta	Limitados
	CDZ	Limitada	Inoperativo	Limitados

Fuente: Elaboración propia.

7.3.2.2.1. Alcaldía de barrio

Figura creada a finales de los años sesenta por la administración municipal franquista para acercar las demandas ciudadanas al Ayuntamiento. Un representante del barrio era «investido» Alcalde entre varios candidatos para crear un cierto canal de interlocución con el Consistorio. En la práctica se convirtió en un espacio deliberativo entre la ciudadanía y el Alcalde de barrio. Carecía de asignación presupuestaria

y debía ejercer sobre el papel una cierta pedagogía del civismo y de representante de la autoridad municipal. Desapareció tras las elecciones municipales de 1979.

a) *Pluralidad y extensión*

Partiendo de que la Alcaldía de barrio no se puede considerar propiamente un espacio de participación ciudadana, pues su estructura pivota sobre un cargo personal, se podría afirmar que la pluralidad es *limitada*. La explicación es la concepción personalista del cargo y el carácter no democrático en su elección (ver tabla 22). Como elemento positivo: el desarrollo de sus funciones fomentaba la generación de espacios de interrelación y de encuentro, potencialidad que no facilitó, por sí sola, una mayor calidad en la recogida de esa pluralidad de discursos y percepciones, pero sí contribuyó a ello. Ayudaba a ello que el cargo lo detentara una persona que vivía y era de la zona por lo que conocía de primera mano las necesidades existentes y mostraba una buena predisposición a la participación, la cual estaba bien intercalada en la zona.

b) *Organización y toma de decisiones*

La Alcaldía de barrio era una figura simbólico-institucional que favorecía los encuentros a dos bandas entre el tejido asociativo del barrio y el Ayuntamiento (ver tabla 22). Las relaciones de la Alcaldía de barrio-ciudadanía atendían a unos esquemas de *codeliberación* que facilitaban la búsqueda del consenso sobre las necesidades de la zona; las relaciones Alcaldía de barrio-Ayuntamiento pivotaban sobre la consulta pues el Consistorio era el receptor de las demandas de la Alcaldía de barrio. El gobierno municipal «consultaba» qué era lo necesario para la zona favoreciendo una cierta interacción. Por último, la transversalidad administrativa era un tema que en la administración de la época no se contemplaba, más preocupada en otras cuestiones.

c) *Resultados y consecuencias*

Destacar que fueron *limitados*. La Alcaldía de barrio si bien por un lado satisfacía las necesidades de la población, por otro no facilitaba la creación e impulso de una «ciudadanía republicana»³³ por el carácter del propio cargo (ver tabla 22). Un cargo que obedecía a criterios de discrecionalidad política en el contexto de un régimen político dictatorial que podía provocar su desaparición en cualquier momento. Además, la Alcaldía de barrio no fue diseñada para facilitar la participación ciudadana aunque en la práctica sí se logró gracias a las dinámicas y potencialidades generadas. En conclusión, fue un espacio con muchos claros-oscuros que abordó las urgentes necesidades de la zona con informes y estudios sociales impulsados por la propia comunidad, pero con escasa capacidad para facilitar la creación de una «escuela de ciudadanía republicana» por no ser el objetivo ni del régimen franquista ni de la incipiente democracia.

³³ Entendemos por ciudadanía republicana esa ciudadanía que se interesa por lo público y por la búsqueda del interés general con el objetivo de lograr incidir en los procesos y espacios de toma de decisiones.

7.3.2.2.2. Concejalía Delegada de Zona (CDZ)

Creada por el Ayuntamiento para fomentar la participación ciudadana y como canal de encuentro entre la zona sur y el Ayuntamiento. Entre sus objetivos principales destacamos: a) favorecer la interlocución directa con el vecindario y las asociaciones existentes en la zona; b) coordinar las acciones de las distintas áreas municipales en el ámbito de su distrito; c) analizar y plantear las necesidades y prioridades, y las posibles actuaciones en cada distrito y d) fomentar la participación ciudadana.

a) *Pluralidad y extensión*

Se puede calificar de *limitada* por la propia naturaleza del cargo (ver tabla 22). Los motivos: inexistencia de canales continuados y reconocidos de acceso para los agentes sociales y vecinales a pesar de estar contemplados; las reuniones esporádicas unido al carácter estrictamente personal del cargo no generan sinergias al no ser aprovechados los reflujos de participación ya existentes; y por último, no existe, a diferencia de la Alcaldía de barrio, una relación directa con los agentes sociales del territorio; es un cargo estrictamente institucional y burocrático.

b) *Organización y toma de decisiones*

Se caracteriza por ser *inoperativo*. por varios motivos (ver tabla 22): la mayoría de los temas que se abordan están relacionados con el urbanismo mientras que la presidencia de la concejalía delegada lo ostenta la concejala de cultura³⁴; la capacidad ejecutiva real recae en las áreas municipales o en el gobierno local en su conjunto, a lo máximo que puede aspirar es a ejercer una cierta intermediación; las asociaciones y la ciudadanía a título individual disponen de un mayor número de canales ordinarios para acudir al Ayuntamiento y presentar sus problemas, además la mayoría de los agentes sociales desconocen los instrumentos que ofrece la CDZ para canalizar sus demandas; escasez en el número de reuniones celebradas con los agentes sociales de la zona lo que repercute en el desprestigio de la concejalía; carece de medios e instrumentos concretos para fomentar la participación ciudadana y para desarrollar las labores que se le encomiendan; y por último, destacar el escaso trasvase de información entre la concejalía y las asociaciones de la zona. Por lo tanto, estamos en situación de afirmar que es un espacio de participación inoperativo.

c) *Resultados y consecuencias*

Afirmaríamos que son calificados de *limitados*. No sólo no tiene capacidad para fomentar la creación de esa ciudadanía republicana comprometida con «lo público» sino que además tampoco crea las sinergias ni los espacios adecuados que faciliten la construcción de canales de comunicación estables y fluidos, entre el Ayuntamien-

³⁴ Tenemos que dejar constancia que en el momento en el que se realizó la investigación, la CDZ era presidida por la Concejala de Cultura del PP. A fecha de septiembre de 2007 las CDZ ya no existen y son los CT los que encauzan la participación de base territorial. A 20 de septiembre de 2007, y tras las elecciones municipales, todavía no se han constituido los Consejos Territoriales.

to y la ciudadanía organizada y no organizada de la zona sur (ver tabla 22). Además, carece de instrumentos concretos para desarrollar su listado competencial con lo que la parálisis es notoria, provocando que no se aborden necesidades reales de la población. Como conclusión, destacar que la valoración de los agentes sociales de la CDZ es tremendamente negativa destacando su escasa utilidad.

7.3.2.3. *Consejo Municipal Olarizu/Consejo de Zona Olarizu (CMO/CZO) y Consejo Territorial (CT)*

Tabla 23: **Síntesis de resultados respecto al Consejo Municipal Olarizu/Consejo de Zona Olarizu y Consejo Territorial (Vitoria-Gasteiz)**

		Variables-criterio		
<i>Criterio</i>	<i>Casos</i>	Pluralidad y extensión (agentes)	Organización y decisión (proceso)	Resultados y consecuencias (rendimiento)
Territorial	CMO/CZO	Plural-inclusiva/ limitada	Concertación	Sustantivos/limitados
	CT	Más abierta	Se desconoce	Se desconoce

Fuente: Elaboración propia.

7.3.2.3.1. Consejo Municipal Olarizu/Consejo de Zona Olarizu (CMO/CZO)

Fue un espacio piloto de participación ciudadana desarrollado sobre criterios territoriales. El CMO se definía como «el órgano de coordinación, participación, consulta y representación que aglutina al movimiento ciudadano de los barrios de la zona»³⁵. Otros objetivos añadidos: crear un canal estable de participación ciudadana y acercar los servicios municipales a los barrios adecuándolos a sus necesidades y facilitando la cooperación con las instituciones.

Los esquemas fundamentales del funcionamiento interno del consejo en la primera etapa (1977-1985) fueron los siguientes:

- Para abordar las necesidades generales de la zona se extienden a cada uno de los barrios de la zona sur (Adurza, Aretxabaleta, San Cristóbal y Errekaleor) comisiones de trabajo. Su composición era abierta, participando asociaciones o grupos sociales y ciudadanía no organizada, para analizar las necesidades existentes en el barrio para luego trasladarlas al consejo.
- A continuación se designaba un representante entre las personas que componían la comisión de barrio, para estar presente en las comisiones generales del CMO en las cuales estaban presentes todos los representantes de las comisiones de barrio sobre la materia temática concreta. Se intentaba que la

³⁵ Información extraída de documentos del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

problemática de cada barrio fuera tenida en consideración, de manera que se priorizaba en función de la necesidad más urgente del barrio concreto siempre intentando buscar un consenso entre las personas que componían la comisión.

- El proceso culmina con la presentación ante el Ayuntamiento de las peticiones del conjunto del consejo, bien por medio de la asistencia de los concejales a las reuniones del consejo o, en caso de que sea necesario, acudiendo al propio Consistorio para una reunión con los cargos políticos. Éstos recogían y debatían con los miembros del consejo las propuestas que se presentaban y las remitían al pleno del Ayuntamiento para debatirlo. El rechazo de una demanda del consejo debía ser justificado y razonado mediante un escrito. En ocasiones el gobierno municipal rechazaba demandas del consejo por razones presupuestarias o porque eran más urgentes las necesidades de otros barrios.

a) *Pluralidad y extensión*

El CMO/CZO en sus primeras etapas de funcionamiento favoreció un sistema *plural/inclusivo* en la recogida de los diferentes discursos del territorio (primera etapa sobre todo: 1977-1985) (ver tabla 23). Supo habilitar suficientes canales y espacios de encuentro para la recogida de las aportaciones y reivindicaciones ciudadanas, lo que favoreció la inclusión de los discursos e intereses de las asociaciones y de la ciudadanía a título individual, motivado por un esfuerzo de los integrantes del consejo por difundir la participación y lo que ahí se trataba. Sin embargo, durante los años noventa la presencia de los grupos ha ido decreciendo hasta llegar a una situación actual bastante preocupante. Por tanto, la pluralidad y la extensión de la participación en la actualidad es *limitada*. A destacar la falta de relevo generacional que ha hecho que muchos grupos sociales hayan perdido la energía necesaria para el fomento de posturas deliberativas en el territorio, motivado por la escasez del capital humano necesario para la Asociación Vecinal de la Zona Sur. Por otro lado, el Ayuntamiento ha apostado por la inclusión de la participación ciudadana a través de los consejos sectoriales y el Consejo de Participación Vecinal (CPV)³⁶. Además, discrepancias entre los grupos y asociaciones de la zona y el CMO/CZO por diferencias en la manera de abordar los problemas provoca que determinadas AAVV abandonen el Consejo de Olarizu.

b) *Organización y toma de decisiones*

El CMO/CZO se caracterizaba por un esquema de *concertación* de las necesidades y reivindicaciones de la zona lo que permitía lograr un cierto consenso entre

³⁶ Consejo consultivo compuesto por las AAVV de toda la ciudad con el objetivo de lograr una visión más o menos consensuada de los problemas y demandas de los barrios. La participación de las AAVV era bastante desigual, convirtiéndose en un espacio en el que cada una de ellas vertía sus problemas pero no se lograba prácticamente nada en común. La falta de apoyo político para impulsar este espacio y las posturas personalistas de las asociaciones llevaron a que fuera inviable como órgano de participación.

la mayoría de los agentes sociales, políticos y técnicos del consejo (ver tabla 23). La dinámica de funcionamiento así lo certifica: las reuniones organizadas entre las asociaciones y el personal técnico y político, la labor de consolidación e impulso, por parte del personal técnico del consejo, de los agentes sociales gracias a un trabajo dinámico y eficiente, y la asistencia de los concejales a las reuniones del consejo. Si bien no se puede hablar de transversalidad administrativa, la actitud de apoyo del personal técnico incidió en una mayor cooperación entre áreas, abordando los problemas de la zona de una manera un poco más integral y no tan parcelada. En la actualidad, la Asociación Vecinal de la Zona Sur tiene fuertes limitaciones para generar consensos y acuerdos, así como para extender esos acuerdos hacia los que no están.

c) *Resultados y consecuencias*

Los primeros años de funcionamiento (1977-1980) conocen una «etapa dulce» gracias a sus resultados *sustantivos* en la que el consejo ayuda y contribuye a la generación de espacios de encuentro, diálogo y participación y facilita la resolución de las necesidades básicas: alcantarillado, asfaltado de las calles, redes de saneamiento, canalizaciones de agua, servicios públicos, etc., obteniendo, por tanto una amplia legitimidad entre la ciudadanía (ver tabla 23). Sin embargo, los rendimientos que genera comienzan a experimentar un cierto declive (*limitados*) entrados ya los años noventa, acentuándose en la segunda mitad de la década. Todo ello motivado por varios factores: la incertidumbre provocada por varios intentos del Ayuntamiento de modificar el consejo sin saber sobre qué objetivos sustentar la reforma; en los años precedentes se resolvieron las necesidades más prioritarias; escaso relevo generacional; falta de canales continuados de comunicación para llegar a la ciudadanía no asociada; y la escasa capacidad de transmisión hacia sectores de población (juventud y minorías en general) no presentes en el consejo. En la actualidad sigue resolviendo necesidades de la zona pero son de un carácter menor.

7.3.2.3.2. Consejo territorial (CT)

Es un espacio de participación de carácter consultivo impulsado a raíz de la Ley 57/2003 para la Modernización del Gobierno Local. Sus funciones principales son: a) acercar la descentralización a los barrios, b) fomentar la participación directa y descentralizada de los colectivos, asociaciones y ciudadanía a título individual en la actividad del Ayuntamiento y c) promover y fomentar el asociacionismo, y la colaboración individual y entre organizaciones, potenciando la coordinación entre las diferentes instituciones o entidades ya sean públicas o privadas.

Con respecto a los consejos territoriales, el objetivo de esta investigación no es valorar los rendimientos y funcionamiento de los CT puesto que su constitución es muy reciente. Sin embargo sí estimamos oportuno analizar sus potencialidades y obstáculos partiendo de la realidad participativa de la zona sur y utilizando como guía la pluralidad y extensión de la participación. En el caso de la organización y decisión así como en los resultados y consecuencias no se desarrollan conclusiones porque no es oportuno.

a) *Obstáculos*

Los consejos se crean a instancias del Ayuntamiento y como respuesta a la ley de modernización de grandes ciudades, así la presencia social en este proceso ha sido discreta (ver tabla 23). Aunque la vicepresidencia del CT se ha pactado entre el Ayuntamiento y los grupos y colectivos sociales de la zona que debe recaer en la Asociación Vecinal de la Zona Sur, la presidencia recae en un concejal. Con la creación del CT el poder ejecutivo recae en un cuerpo político, lo que puede limitar la capacidad de incidencia de los actores sociales y no institucionales presentes. Unido a esto queda la incertidumbre de averiguar los instrumentos concretos que va a poseer el CT, si es que va a ser así, para impulsar no sólo el fortalecimiento del tejido asociativo sino para que éste tenga una capacidad propositiva y que no sea una mera comparsa de las actuaciones municipales.

En el seno del CT se van a encontrar distintas «culturas participativas» desde las que ahondan en un trabajo socio-comunitario que vertebré el tejido social del barrio hasta movimientos vecinales o sociales que pueden estar imbuidos por el fenómeno NIMBY³⁷. La cultura participativa de trabajo socio-comunitario e integrado, abandonando perspectivas individualistas es el rasgo principal de la zona de Adurza y San Cristóbal y puede que choque con otras perspectivas que van más a la resolución de problemas individuales y que carecen de una visión integral e integradora de la comunidad y de la participación que se puede producir en ésta.

b) *Potencialidades*

En el caso del CT, una *extensión y pluralidad más abierta* (comparada con el consejo) motivada por una estructura nueva, lo que aumenta las expectativas y que la mayoría de los agentes sociales y vecinales acudan a sus reuniones (ver tabla 23). La presencia político-partidista está garantizada facilitando que su discurso y percepciones estén presentes. A priori existen las condiciones para que en el supuesto de que el consejo se consolide como una estructura de participación, se garantice que la pluralidad de visiones, percepciones y discursos sea una realidad. La creación del CT tiene como gran finalidad la de promover, canalizar y proponer una reflexión conjunta de las entidades y de la ciudadanía en torno a los diferentes temas que afectan a la vida de su demarcación o territorio, haciendo así posible una mayor corresponsabilización de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos públicos del municipio.

Unido a lo anterior, la presencia de los grupos sociales y asociaciones de la demarcación territorial en el CT puede contribuir a tener una visión común y conjunta de los problemas. De esta manera, se podría lograr que el CT facilite la implicación

³⁷ NIMBY, siglas inglesas que significa no en mi patio trasero (*Not in my back yard*). El concepto nació décadas atrás en Estados Unidos para describir las actitudes de los vecindarios que rechazaban proyectos en sus barrios, aunque no siempre les preocupaba que se implementaran en otros barrios o ciudades. El efecto o síndrome NIMBY en versión castellanizada de las siglas inglesas sería SPAN (sí, pero aquí no). Ejemplos de proyectos que suelen provocar el efecto nimby son: Centros de rehabilitación de toxicómanos, incineradoras de residuos urbanos o realojos de población marginal.

ciudadana en las cuestiones de la zona y del conjunto de la ciudad, facilitando que las asociaciones y grupos se conozcan entre ellos y analice los proyectos y discursos de los demás grupos. La creación de los CT puede ser una buena oportunidad para romper «los diques del desconocimiento interasociativo».

La constitución de los CT supone la creación de un cauce estable y reconocido de participación, reconociendo la participación social a través de un reglamento de funcionamiento. En el caso de la zona sur con Adurza y San Cristóbal a la cabeza, no ha existido una partidización del movimiento asociativo ni de los grupos sociales lo que ha favorecido la defensa del interés general de la zona por encima de los particulares. Esta situación puede favorecer que el CT funcione con estos criterios.

7.4. ALTZA Y SU PLAN DE DESARROLLO COMUNITARIO (PDC): ANÁLISIS DE UNA EXPERIENCIA NOVEDOSA

7.4.1. Introducción

Los planes de desarrollo comunitario son experiencias relativamente novedosas que están siendo desarrolladas en los últimos tiempos con un doble objetivo: mejorar la calidad de vida de barrios o zonas con fuertes carencias, y hacer partícipe a la comunidad en la construcción de esa mejora de la calidad de vida. Se puede afirmar que son procesos de descentralización que acercan servicios e instrumentos al territorio para que éste pueda ser partícipe en la resolución de sus necesidades. Desde, aproximadamente, Noviembre de 2002 está en marcha en Altza (Donostia-San Sebastián) una experiencia que intenta cumplir estos dos objetivos. El Ayuntamiento de la ciudad, por medio del Departamento de Barrios y de Participación Ciudadana, está desarrollando el Plan de Desarrollo Comunitario de Altza (PDC) para implicar no sólo a la comunidad en el desarrollo social, urbanístico, educativo-formativo y económico del barrio de Altza, sino también a los agentes políticos y al personal técnico. Con este horizonte se ha constituido un equipo técnico en la zona con el objetivo de coordinar y canalizar las aportaciones vecinales y de las asociaciones, así como para lograr la creación de un punto de reflexión y encuentro con capacidad para generar las sinergias y potencialidades necesarias que aborden las necesidades de la zona.

Los objetivos de fondo de los planes de desarrollo comunitario son abordar las necesidades de las zonas a las que va dirigido de una manera integral, contando con la implicación de todas las partes afectadas e intentando ampliar la participación en todas y cada una de las fases del proceso. Si bien los planes de desarrollo comunitario comienzan con una fase inicial de autodiagnóstico de la propia comunidad, durante el proceso se persigue la ampliación de los objetivos que se marcan sobre el territorio a aspectos más integrales por medio de un proceso progresivo. La fase de elaboración del diagnóstico suele ser el primer paso fundamental para el inicio del proceso en tanto en cuanto su elaboración se centra en metodologías de investiga-

ción participativa para que la ciudadanía exprese sus necesidades, junto con el resto de agentes implicados.

7.4.1.1. *Razones de la elección de Altza y de su PDC*

La justificación de la elección de esta zona de la ciudad se debió a varios motivos. Es una experiencia novedosa que tiene una importancia cualitativa en tanto en cuanto se desarrolla en una de las tres capitales de la CAV y no existen otras experiencias de carácter similar que puedan ser analizadas. La puesta en marcha del PDC ha sido la primera experiencia de este tipo en la CAV con un respaldo y apoyo de todas los agentes implicados (Ayuntamiento, personal técnico y asociaciones y colectivos de la zona). Además, el desarrollo de este modelo se fundamentó en la variable territorial para abordar las necesidades de la zona y establecer un cauce de participación y de comunicación entre el Ayuntamiento y la comunidad de la zona. Por otro lado, con la investigación de este caso en profundidad se cierra el círculo de análisis en torno a las tres capitales de la comunidad autónoma vasca.

La amplitud del PDC de Altza impide que pueda ser abordado en su totalidad por lo que hemos centrado el análisis en tres políticas concretas: el plan de urbanización de Oleta, la urbanización de la plaza Elizasu y el camino escolar. La motivación en la elección de estos tres casos se debe a dos criterios. El primero de ellos es el temático y el segundo, la pluralidad de agentes. La elección del criterio temático se debe a que tanto el urbanismo como todo lo relacionado con lo socio-cultural tienen una importante presencia en los debates y políticas públicas que se implementan en las ciudades, y sobre todo a nivel de barrio (ver tabla 24).

Tabla 24: **Elección de criterios en Donostia-San Sebastián**

Criterio agentes	Criterio temático	
	Socio-cultural	Urbanismo
Población infantil-juvenil	Camino escolar	
Ciudadanía a título individual		Plaza Elizasu
Participación transversal		Urbanización Oleta

Fuente: Elaboración propia.

El criterio pluralidad de agentes. En el PDC nuestro interés se centraba en analizar experiencias en las que se pudiera encontrar la participación del sector poblacional infantil-juvenil (camino escolar) y de la ciudadanía a título individual (Plaza Elizasu). Por lo tanto, en el caso específico de Altza, la investigación se centra en analizar: cómo se garantiza la presencia de estos sectores tradicionalmente excluidos de las políticas de participación, y qué instrumentos se crearon para garantizar que su presencia produjese resultados sustantivos y apreciables.

7.4.2. Políticas de participación y desarrollo

Tabla 25: Síntesis de resultados en Donostia-San Sebastián

<i>Casos</i>	Pluralidad y extensión (agentes)	Organización y decisión (proceso)	Resultados y consecuencias (rendimiento)
Camino escolar	Limitada	Consenso deliberativo	Limitados
Plan de urbanización de Oleta	Plural/inclusiva	Deliberación técnico-asociativa	Sustantivos
Plaza Elizasu	Limitada	Co-deliberación	Limitados

Fuente: Elaboración propia.

7.4.2.1. *Camino escolar*

La idea del camino escolar viene desarrollándose desde hace algo más de cinco años (2002) con el impulso de los Departamentos de Movilidad y de Barrios y Participación y la presentación del proyecto se realiza ante el Colegio Altza Herri Ikastetxea. La idea principal es que la población infantil tenga capacidad para ir a la escuela de una manera segura y autónoma pero no sólo a los lugares de estudio sino también a cualquier servicio público como una biblioteca, un polideportivo o cualquier otro edificio público. De lo que se trata es de que la calle se convierta en un espacio público seguro no sólo para la población infantil-juvenil sino también para el resto de la población, provocando que si es seguro para los niños es seguro para los mayores. Además otro objetivo que busca este proyecto es convertir la calle y los espacios públicos en lugares de socialización, invirtiendo las tendencias actuales de individualismo social y sobreprotección a los hijos ante los peligros que desarrolla la calle como espacio público. Para ello sería necesario realizar todas aquellas mejoras que sean necesarias como puede ser la eliminación de los puntos negros de la zona, la mejora del tráfico de peatones, un mayor número de semáforos, pasos de cebra o de señales que refuercen la seguridad del peatón y una batalla de medidas para la tranquilización del tráfico.

a) *Pluralidad y extensión*

Se puede calificar de *limitada*. Es cierto que a nivel de Altza se intenta incluir el mayor número de percepciones y discursos de todos aquellos colectivos que pueden tener ideas que aportar (ver tabla 26). Y todo esto se intenta lograr por medio del grupo de trabajo social en el que están presentes los colectivos y asociaciones. Se han realizado esfuerzos para difundir el proyecto con numerosas iniciativas e intentando acercar el camino escolar con diferentes propuestas (difusión a través de un portátil, pintada de huellas en la calle, campañas de difusión y comunicación, puesta de puntos de información, etc.). Sin embargo, las limitaciones de este grupo de trabajo son acuciantes. El número de personas y colectivos que están presentes apenas ha variado desde su constitución y no se logra que los que están presentes tengan el mismo activismo y dinamismo.

Tabla 26: **Síntesis de resultados respecto al camino escolar (Donostia-San Sebastián)**

Pluralidad y extensión	Organización y toma de decisiones	Resultados y consecuencias
Limitada	Consenso deliberativo	Limitados

Fuente: elaboración propia.

Los motivos son variados: los instrumentos para socializar lo que allí se trata son muy limitados pues no existe una estrategia de comunicación asentada y consolidada; los medios que se otorgan son bastante limitados y no muy prácticos; no se logra motivar al resto de colectivos y grupos de la zona para que estén presentes pues la visión que se tiene es que es una política muy sectorial y focalizada en el ámbito escolar y aplicable casi únicamente al colectivo infantil; las mayores limitaciones se encuentran de cara a la ciudadanía a título individual con una muy escasa capacidad de persuasión sobre la misma y por último, las dinámicas de trabajo pueden coartar que otras personas o colectivos estén presentes porque no se sienten expertos en la materia y pueden pensar que no es un lugar adecuado para ellos.

b) *Organización y toma de decisiones*

Destacar que se produce un *consenso deliberativo* entre los grupos y colectivos sociales presentes y el equipo técnico del PDC junto con la persona contratada para el desarrollo del proyecto, lo que favorece un mínimo diálogo (ver tabla 26). Diálogo que se da en el ámbito del grupo de trabajo constituido a nivel Altza. Es cierto que la labor del equipo técnico del PDC se reduce a la labor de canalizadores y de facilitadores en el orden de las discusiones. Todo esto redundando en la creación de un espacio de interrelación que favorece el encuentro y la deliberación. Por tanto, desde el Ayuntamiento se reservan el derecho de aceptar o rechazar las propuestas deliberadas por razones de idoneidad técnica o por falta de competencias o de potestad en el ejercicio de sus funciones.

También es cierto que ese consenso-deliberativo no siempre es extensible y que en ocasiones la capacidad promotora de la parte social suele encontrarse por detrás de la técnica, con lo que ésta en ocasiones debe relanzar los debates o las propuestas manteniendo un orden en las propuestas y en las pautas de discusión-reflexión. También hay que destacar que no todos los agentes sociales comparten las mismas visiones por lo que en ocasiones se debe reforzar ese consenso-deliberativo sobre todo si tenemos en cuenta que no descansa en la constitución de ningún reglamento o de unas pautas de actuación establecidas.

Con respecto a la llamada comisión técnica³⁸ es cierto que no se puede hablar de una *transversalidad* administrativa pero hay que destacar que hay una cierta coope-

³⁸ Existen sectores implicados tanto en el camino escolar como en el PDC que no consideran que esta comisión técnica sea verdaderamente digna de tal nombre. Más bien estiman que es un espacio de encuentro entre diferentes áreas técnicas pero sin formalismos. En cualquier caso en nuestra investigación mantenemos el nombre de *comisión técnica*.

ración entre los diferentes departamentos del Ayuntamiento que están presentes en la comisión sobre todo entre Movilidad y Barrios y Participación Ciudadana. Ahora bien, esa cooperación no es extensible a todos los ámbitos pues de hecho aunque la comisión tiene una composición bastante plural, la implicación de las partes no es la misma. Existen departamentos municipales que por problemas de agenda o de carga de trabajo no pueden asistir de una manera asidua a las reuniones. La información que se trata en la comisión no siempre se transmite con la debida celeridad por parte de las personas que asisten, con lo que el grado de conocimiento del resto del área municipal puede ser muy limitado.

c) *Resultados y consecuencias*

Se podrían clasificar de *limitados*. El camino escolar favorece una visión más integral de los problemas de movilidad que existen en el barrio de Altza y poco a poco se consiguen abordar las necesidades de la zona pero el ritmo es bastante más lento del deseado, los motivos son variados (ver tabla 26): las materias que aborda afectan a varios departamentos municipales con lo que es más difícil garantizar una plena cooperación, sobre todo si tenemos como referente lo que ocurre en el seno de la comisión técnica; en ocasiones determinadas actuaciones impulsadas desde el Ayuntamiento no tienen presente la realidad del camino escolar con que en ocasiones no sólo se solapan actuaciones sino que directamente se impiden; existen dificultades para extender el debate reflexivo entre los integrantes del grupo de trabajo pues en ocasiones la prioridad de diversas actuaciones son diferentes y cuesta diferenciar hasta qué punto el camino escolar es el causante de las mejoras que recibe el barrio o si las actuaciones son producto de decisiones municipales tomadas previamente.

En lo referente al fomento de la ciudadanía republicana, el camino escolar ha fomentado un debate reflexivo sobre los problemas de movilidad que existen en el barrio gracias a las dinámicas que el propio proyecto impulsa, utilizando a la población infantil-juvenil como promotora del cambio. Ahora bien, existen limitaciones para extender ese debate al conjunto del barrio: no se generan las suficientes potencialidades ni sinergias para ampliar los colectivos y personas a título individual que están presentes, provocando que el número y la composición de personas y colectivos presentes no han variado prácticamente desde el inicio.

De hecho, la implicación de los grupos no es la misma tendiendo a la baja en algunos casos (la asociaciones de comerciantes y de jubilados se implican puntualmente). Todo ello motivado por su nivel de desconocimiento sobre el tema y que por tanto crean que no van a estar a la altura del resto de integrantes; el grado de conocimiento del resto de la ciudadanía del proyecto de camino escolar es bastante limitado, motivado en parte por una campaña de comunicación que quizás sufre de carencias y, por último, la visión que se tiene de que es una política muy sectorial y que sólo afecta a los sectores educativos y a la población infantil-juvenil con lo que cuesta incluir a nuevos sectores y discursos.

A pesar de estas limitaciones, el proyecto de camino escolar ha logrado despertar el interés y la continuidad de todos aquellos colectivos y personas presentes. Por

otro lado, se consigue dotar de fuerza a reivindicaciones presentes en el PDC a través del grupo de trabajo de movilidad y desde el Ayuntamiento se intenta abordar la problemática que aborda el proyecto desde una visión un poco más cooperante.

7.4.2.2. *Plan de urbanización de Oleta*

Oleta es un sub-barrio se encuentra dentro de Altza y desde su construcción sufre grandes deficiencias urbanísticas, de calidad en las viviendas, ausencia de equipamientos básicos y carencias de diferente índole. Como consecuencia se decide canalizar el tema de la urbanización a través del PDC para realizar las labores de canales y espacios de encuentro por medio de reuniones entre los representantes de la AAVV, del equipo técnico del PDC y de los Departamentos municipales que se pueden ver interesados como puede ser el caso de Proyectos y Obras o el de Mantenimiento y Servicios Urbanos.

Para garantizar el buen funcionamiento y desarrollo correcto de las obras se realizaban reuniones a pie de obra entre el representante de la AAVV y el personal técnico competente para exponer los temas que se consideran prioritarios y analizar el buen desarrollo del plan trazado-pactado en la comisión técnico-asociativa. El número de reuniones se realizaba sobre criterios de idoneidad y con el objetivo de tratar nuevos asuntos en el caso de que fuera necesario. Puesto que las evaluaciones de lo que se realiza recaen en el trabajo a pie de obra, en la comisión técnico-asociativa se abordan más los criterios generales con propuestas de mejoras concretas que se acuerdan o pactan entre los representantes de la AAVV y el personal técnico presente. El seguimiento de lo que ahí se acuerda corresponderá a la labor de seguimiento que se realiza con posterioridad una vez que están desarrollándose las obras.

Tabla 27: **Síntesis de resultados respecto al Plan de urbanización de Oleta (Donostia-San Sebastián)**

Pluralidad y extensión	Organización y toma de decisiones	Resultados y consecuencias
Plural/inclusiva	Deliberación técnico-asociativa	Sustantivos

Fuente: Elaboración propia.

a) *Pluralidad y extensión*

Se puede calificar de *plural/inclusiva* pues recogía los diferentes discursos y percepciones que se daban sobre el territorio por parte de los diferentes grupos y asociaciones de la zona (ver tabla 27). Lo cual tampoco es difícil pues únicamente existe como movimiento asociativo organizado la AAVV Oletarrak. A pesar de que sólo existe una única asociación en la zona, sus formas de funcionamiento en el tema del plan de urbanización ha permitido la entrada natural de una interesante variedad de discursos e intereses de la ciudadanía no organizada, que participaba activamente en

la promoción de actividades y elaboración de propuestas de mejora del barrio a través de las asambleas que se realizaron. Pero, como veremos, con limitaciones.

En consecuencia, el plan de urbanización ha impulsado la creación de una AAVV como instrumento de organización social para poder incidir en el proceso de toma de decisiones. Si bien no se puede afirmar que el plan de urbanización haya fomentado por sí mismo el desarrollo comunitario del barrio, la posibilidad que desde el PDC se constituya como nexo de unión y enlace entre la parte asociativa y la técnica del Ayuntamiento ha posibilitado que las diferentes percepciones sobre el tema hayan tenido presencia. En su contra que, a pesar de intentarlo, no se pudo vertebrar de una manera más exitosa la participación de la ciudadanía a título individual.

b) *Organización y toma de decisiones*

Destacaríamos que existe *deliberación técnico-asociativa*. Si bien no existe un espacio de participación paritario entre la parte técnica y la asociativa de la zona, sí se facilita un proceso deliberativo sobre las necesidades a satisfacer y las actuaciones concretas a realizar (ver tabla 27). Ese canal de deliberación lo proporciona en buena medida el equipo técnico del PDC posibilitando el encuentro entre las partes y dinamizando las discusiones para evitar que se queden estancadas o que deriven en conatos de enfrentamiento. Todo ello sin contar con ningún tipo de reglamento de funcionamiento.

El proceso de deliberación se desarrollaba a través de reuniones donde estaban presentes el equipo técnico del PDC, personal técnico del Ayuntamiento implicado en el proceso y los dos o tres representantes de la AAVV Oletarrak que acuden. El debate y aportaciones se realizan en función de las necesidades reales que se perciben a través de las asambleas abiertas. El otro espacio de participación son las reuniones a pie de calle entre el representante de la asociación vecinal y la persona técnica correspondiente para analizar qué actuaciones de las acordadas se están llevando a cabo y analizar el ritmo de las obras.

Todo esto redundando en la creación de un espacio de interrelación que favorece el encuentro y la concertación pero sin modificar en exceso las pautas en la toma de decisiones ya que el personal técnico se reserva el derecho de aceptar o rechazar las propuestas deliberadas. Derecho que se ejerce por razones de idoneidad técnica o por falta de competencias, de potestad en el ejercicio de sus funciones o por falta de presupuesto. También es cierto que esa deliberación técnico-social no alcanza a todas las materias, pues sólo se tratan los temas específicos de las obras, ni es extensible a todos los momentos pero se tiene una especial sensibilidad a lo que se propone desde la parte asociativa. No se puede hablar, ni mucho menos, de una *transversalidad administrativa* pero es cierto que la cooperación entre los diferentes departamentos del Ayuntamiento ha mejorado de cara a abordar el plan de urbanización con una visión más integral de las necesidades de la zona. A su vez el equipo técnico del PDC realiza las labores de intermediación y de espacio de interrelación facilitando que los asuntos y necesidades se aborden de una manera más integral y no tan parcelada.

c) *Resultados y consecuencias*

Los resultados del plan de urbanización los calificaríamos de *sustantivos*. La mera existencia de un plan de urbanización es ya un signo de que se abordan las necesidades de la zona en esta materia (ver tabla 27). Ahora bien, es cierto que la puesta en marcha de este plan tiene parte de relación con la insistencia que desde determinadas personas de Oleta se hizo para que ello fuera posible. Una vez que desde el Ayuntamiento se ven como necesarias las propuestas que se lanzan y que no se puede implementar una revitalización urbanística de la zona sin contar con la opinión de la ciudadanía, es entonces cuando se decide el impulso de una esfera de participación.

Y es ahí cuando entra el PDC como ese espacio de encuentro fomentando la interrelación técnico-asociativa con el visto bueno del Ayuntamiento. Cuando se afirma que el plan produce unos resultados sustantivos es porque logra abordar necesidades del barrio, sin embargo existen aspectos que quedan sin resolver: la falta de aparcamientos, lograr una entrada y una salida para la zona y evitar así el cuello de botella que hay en la actualidad y alguna mejora añadida para garantizar la movilidad interna de la zona.

En lo que respecta a la creación de una *ciudadanía republicana* el plan de urbanización no contribuye a la generación de una ciudadanía más activa y comprometida con la búsqueda del bien común y del interés general. Los motivos: la participación se ha reducido a una temática muy concreta que son las obras y las mejoras urbanísticas de la zona pero no se han abordado de la misma manera el resto de necesidades; si bien la participación de la ciudadanía a título individual en el proceso de toma de aportaciones ha sido destacada, el número de personas en modo alguno se puede considerar mayoritario y sigue las pautas de desarrollo al respecto: la ciudadanía no organizada no se implica ni masivamente ni de una manera continuada.

Las razones suelen ser las que habitualmente se aducen: falta de tiempo, escasa cultura participativa, falta de motivación, mezcla de los intereses generales con los individuales, deslegitimación de los canales de participación existentes porque los encuentran de dudosa efectividad y el vivir en una sociedad que fomenta los valores del individualismo social. Si bien se ha creado un espacio de encuentro entre el personal técnico y la AAVV, la presencia de la ciudadanía no organizada no ha existido, recayendo en la asociación vecinal la labor de enlace y de comunicación con las limitaciones que eso tiene para poder incluir las diferentes percepciones y discursos ciudadanos.

7.4.2.3. *Plaza Elizasu*

El proceso de urbanización de la plaza Elizasu comienza en el momento en el que desde el Ayuntamiento se presentan diferentes proyectos para su urbanización como conclusión a la construcción de un aparcamiento subterráneo. Sin embargo, la mayoría del vecindario muestra su disconformidad con la localización del aparcamiento y con las maneras del Ayuntamiento en el proceso de información. Ante esta situación se plantea que se utilice el PDC y a su equipo técnico como canales

de conciliación y escucha entre las partes implicadas para lograr un acuerdo sobre cómo se quiere realizar la urbanización.

Así, durante el transcurso de una reunión celebrada el 26 de Noviembre de 2003, se acepta por parte de Alcaldía que se abra el proceso a las entidades que participan en el PDC y además, elaborar un informe para recoger los argumentos del vecindario y colectivos presentes en el PDC de la zona en contra del proyecto presentado por el Ayuntamiento. Se produce una labor de contacto con las entidades y colectivos que están presentes en el plan para que aporten las opiniones y los argumentos, tanto en contra como a favor, de la construcción del aparcamiento.

Para ello se facilitó a las asociaciones y colectivos sociales interesados la documentación necesaria para que debatiesen y deliberasen sobre el tema. El mismo proceso se siguió con el vecindario: se repartió la misma información que se dio a los agentes sociales. La idea es que cada uno de los administradores a los que se les reparte la documentación realice las labores de correa de transmisión y se encargue de recoger las opiniones de su comunidad.

Una vez iniciadas las obras se constituye una comisión de seguimiento. La comisión de las obras la constituyen los representantes municipales, los responsables de la constructora y dos vecinos designados por el propio vecindario que se muestre interesado en seguir la marcha de la obra. Se fijan los últimos jueves de cada mes como fecha para las reuniones (en la propia plaza Elizasu) y se fija, además una dirección de correo electrónico y un teléfono de contacto permanente para tratar las cuestiones más urgentes y que no pueden esperar. Por parte de los vecinos se comprometieron a trasladar lo que allí se trataba a las personas que ocupan la presidencia de la comunidad de propietarios de los portales de la plaza.

Tabla 28: **Síntesis de resultados respecto a la Plaza Elizasu (Donostia-San Sebastián)**

Pluralidad y extensión	Organización y toma de decisiones	Resultados y consecuencias
Limitada	Co-deliberación	Limitados

Fuente: Elaboración propia.

a) *Pluralidad y extensión*

La calificamos de *limitada*. Afirmamos que es limitada porque el proceso de urbanización como tal no es un espacio que recoja la pluralidad de discursos y percepciones de todos los agentes del territorio aunque sí realizaba las labores de intermediación impulsando un acercamiento entre la administración municipal y la ciudadanía de la zona (ver tabla 28).

Es cierto que parece que se ha hecho un esfuerzo importante por parte del equipo técnico del PDC por expandir la información; que después de las reuniones se han distribuido carteles y que los administradores de los portales han ejercido una

función de transmisores de la información. Sin embargo, se han producido cortos circuitos en los canales de información que si bien no pueden ser achacables a la mala intención de los agentes implicados, es cierto, que una cierta desidia ha sido la causante. Parece existir un cúmulo de desatinos: los administradores de los portales no siempre han realizado adecuadamente las labores de trasvase de información, desde el equipo técnico se han utilizado métodos de información que están muy extendidos y que no despiertan el interés de los receptores, falla por tanto la campaña de comunicación y por último, el propio vecindario implicado ha mostrado una desidia provocada por el escaso interés que les ha mostrado el proyecto a pesar de que en todo momento tuvieron constancia de su existencia y de que fueron informados de todo lo que se estaba haciendo.

Por otro lado, si bien la implicación de las asociaciones del resto de Altza fue destacada al inicio del proceso, una vez que éste se pone en marcha, su papel es mucho más discreto. Desde el equipo técnico del PDC se debía estar siempre atento a lo que ocurría en la zona y para ello se podía valer de las propias asociaciones de Altza como espacios de interrelación socio-comunitario, pero también la propia oficina del plan comunitario fue utilizada como espacio de información ya que era el lugar donde se recogían y se estaba al tanto de las demandas ciudadanas que les hacían llegar.

b) *Organización y toma de decisiones*

Destacar que se pueden calificar de *codeliberación* si nos referimos a las relaciones entre los agentes implicados a través de la comisión de trabajo, incluso en la de seguimiento de las obras (ver tabla 28). Es cierto que de cara a las relaciones que se establecen con el vecindario a título individual se pretendía lograr este esquema de codeliberación pero en la práctica se tradujo en uno de consulta pues la implicación de los mismos ha sido más discreta. Mientras la codeliberación exige de una cierta interacción y continuidad en el proceso, la consulta es más en momentos puntuales en el proceso, y eso es lo que ha ocurrido en este caso con la ciudadanía a título individual. Que la eliminación del ascensor sea el resultado de una decisión vecinal obedece a un momento puntual en el que para dar salida a la situación y ante el enquistamiento de las posiciones vecinales se decide que sean ellos los que tomen la decisión que consideren más oportuna para que a continuación la Junta de Gobierno Local sea la que lo ratifique o no.

De cara al proceso de codeliberación entre los administradores de portales, el equipo técnico del PDC y el equipo técnico municipal destacar que se fomenta que entre los agentes presentes se debata para analizar cuáles son las propuestas más atractivas que satisfagan a las partes implicadas. El equipo técnico del Ayuntamiento codeliberaba las reivindicaciones que existían y a continuación se producía una cierta gestión de la demanda que permitía adecuar las necesidades vecinales a los criterios que desde el Consistorio se marcan (presupuesto, idoneidad técnica, equidad con otras zonas de la ciudad).

Con respecto a las relaciones que se mantenían en la comisión de trabajo, y en menor medida en la de seguimiento de las obras, afirmamos que se basan en la co-

deliberación porque se facilitaba que las necesidades y demandas existentes se deliberaran y concertaran entre los grupos presentes. Sin embargo, en modo alguno esta experiencia ha favorecido la transversalidad administrativa pues no era su función, a lo máximo a lo que se ha llegado es a que el Departamento de Proyectos y de Obras sea más poroso a las demandas ciudadanas.

A pesar del carácter puntual del proceso, se intentó incluir la participación de las asociaciones y de otros colectivos sociales, sobre todo al principio del proceso. El proceso de urbanización de Elizasu no se ha relacionado con otras esferas provocadas o impulsadas por el PDC, es cierto que se han aprovechado los debates existentes sobre los aparcamientos, pero no ha existido una relación directa entre el proceso de urbanización y el plan comunitario.

Durante todo el proceso se ha intentado por medio de convocatorias a reuniones incluir la participación de la ciudadanía a título individual para que tomaran parte en el proceso de toma de decisiones. Pero los resultados no han sido los esperados pues la participación ha sido muy discreta. A pesar de que las convocatorias eran abiertas la asistencia era más bien reducida, bien por desidia ciudadana o porque los métodos de comunicación empleados no conseguían hacer llegar lo que se quería transmitir y la importancia que ello contenía.

c) *Resultados y consecuencias*

Consideramos que son *limitados*. Si bien se abordó la resolución de necesidades de la población con respecto a la urbanización, no fue un espacio que contribuyese a crear una ciudadanía más republicana y virtuosa. Situación, esta última, que se dio por dos motivos (ver tabla 28). El primero hace referencia a la propia naturaleza del proceso: en cuanto se finaliza la urbanización el proceso de participación finaliza. La intención no era ir más allá, el objetivo no era empoderar a la ciudadanía a través de este proceso, se pretendía dar cabida a las aportaciones ciudadanas en una materia y momento concretos.

Y el segundo motivo, el equipo técnico del PDC ha hecho las labores de canalización de una demanda lo que ha facilitado que se genere un espacio de encuentro y de diálogo pero no se ha logrado que las personas implicadas en el proceso de Elizasu se impliquen a su vez en las dinámicas del propio plan de desarrollo comunitario. En este sentido el plan ha servido de canalizador pero no de impulsor de la política pública como tal. Es cierto que a instancias del plan se logró que desde el Ayuntamiento se abriese un proceso de participación, pero el promotor de la política pública fue el Ayuntamiento.

Conclusión: se logró una política de participación pero porque se presionó desde el PDC y desde el Ayuntamiento se dejó hacer ante el descontento vecinal manifiesto. En el apartado de la resolución de las necesidades más sentidas, la mayoría de la ciudadanía de la zona se mostró satisfecha con el resultado de las obras. No sólo se ha logrado acometer la reforma de la plaza sino que también se han hecho otras reformas como las canalizaciones de agua, el servicio de saneamiento y de alcantari-

llado así como la mejora de los accesos a las viviendas. Era necesario el asfaltado y reforma de la plaza, mejorar el sistema de alumbrado público, reforzar la limpieza pública en la zona, mejorar las canalizaciones de agua y una mejora general de los accesos a los lugares públicos. Puede que el proceso de participación llevado a cabo en Elizasu no haya sido todo lo óptimo que debiera pero sin lugar a dudas ha contribuido a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

7.5. CÓRDOBA Y SU EXPERIENCIA DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN

7.5.1. Introducción

A partir de 1979 Córdoba desarrolla su modelo de descentralización y participación ciudadana, dividiendo la ciudad en ocho distritos urbanos y otros dos periurbanos, con una población en torno a los 50.000 habitantes. Aunque el desarrollo lo lleva a cabo el Ayuntamiento el impulso inicial parte de los colectivos sociales y vecinales de Córdoba que ven necesaria la materialización de la participación y de la descentralización en órganos territoriales. Así, el consejo se constituye en «el órgano permanente de participación que extiende sus funciones a un territorio básico, el distrito, para tratar los asuntos de cualquier sector que afecte a dicho territorio y que analiza y coordina actuaciones que afectan a su territorio»³⁹.

En 1986 se aprueba el reglamento (heredero del de 1983). En 1988 se permite la entrada en los consejos de los grupos políticos municipales a los existentes en el pleno (PSOE, IU y PP). En 1991 se intenta ampliar la participación a las AMPAS, asociaciones socio-culturales, de mayores, de mujeres, de jóvenes... La composición: una presidencia, una vicepresidencia, y una secretaría (levanta acta, convoca las reuniones y se encarga de las justificaciones económicas), los representantes de los colectivos sociales y vecinales en calidad de un titular y su suplente y, normalmente, sin comisiones de trabajo específicas a no ser que algún tema de interés lo requiera. También se puede convocar una asamblea abierta a la ciudadanía del distrito para rendir cuentas de la gestión y los proyectos que ha desarrollado, así como recoger las sugerencias, aportaciones y quejas ciudadanas.

Durante 2007 se constituyeron las Juntas Municipales de Distrito (JMD) como espacios de participación en coordinación con los Consejos de Distrito (CD). Las JMD son órganos territoriales que desconcentran la gestión municipal para impulsar y encauzar la participación ciudadana. El origen del desarrollo de las juntas es la Ley de Modernización de los Gobiernos Locales de 2003. Su composición: una presidencia nombrada por Alcaldía; seis representantes propuestos por cada CD y elegidos garantizando la representación de la pluralidad de colectivos que lo conforman; un representante y su suplente, propuesto por cada grupo municipal, que podrá

³⁹ Información extraída del artículo 29 del Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Córdoba con entrada en vigor el 3 de Mayo de 2007.

ser vecino del distrito y la dirección del Centro Cívico (CC) que actuará como secretaria, con voz pero sin voto a diferencia del resto de miembros.

El CC es el equipamiento socio-cultural de los distritos que ofrece diversos servicios públicos y la posibilidad de participación en la vida asociativa. Existen dos etapas diferenciadas; la primera etapa, la de codeliberación (1991-2000), se traduce en la creación de los consejos de centro con participación técnico-social e inclusión de las visiones de la ciudadanía no asociada. El consejo es un órgano de coordinación y participación ciudadana con cometidos de estudio, informe, propuesta y evaluación sobre los asuntos y servicios competencia de los CC y de aquellos otros servicios y programas municipales que se presten o desarrollen en el distrito. Pero además es el espacio de coordinación entre las asociaciones y la dirección del CC, junto con el resto del personal técnico, en la planificación de programas. La segunda etapa empieza durante la legislatura 2003-2007 con el cambio de modelo de los CC para poner fin a la etapa de descoordinación a todos los niveles, sustituyéndola por unos esquemas de cooperación entre las áreas municipales y los CC. El esquema resultante es el impulso de la participación en los CC a través de las figuras de los coordinadores de programas, entendidos como la base de apoyo que encauza las relaciones entre las asociaciones y colectivos sociales del distrito con el CC, permitiendo que se pueda incidir en las políticas que se desarrollan en materia socio-cultural.

7.5.2. Los Centros Cívicos de la zona norte y centro

7.5.2.1. *Centro Cívico Municipal (CCM) de la zona norte*

El distrito norte lo componen los barrios de: El Brillante, El Naranjo, Asomadi-lla, El Patriarca, El Tablero, Camping, Huerta de San Rafael, Santa Rosa y Valdeol-leros. En total una población aproximada de unos 40.000 habitantes y con zonas de expansión urbanística con lo que se prevé que la población aumente en los próximos años. Por su lado, en el distrito norte en el barrio El Naranjo existe un centro complementario ante su lejanía. El CC de El Naranjo fue también una reivindicación vecinal lograda con gran esfuerzo.

Además de las actividades socio-culturales, el equipo técnico del CC realiza un análisis de la realidad del distrito en sus recursos y posibilidades asociativas. Aspectos fundamentales que pueden condicionar el desarrollo de programas estrella del propio Ayuntamiento como puede ser: los presupuestos participativos, el desarrollo de las JMD o la puesta en funcionamiento del nuevo reglamento de participación ciudadana. El equipo técnico de participación ciudadana, pretende seguir trabajando en la línea de cogestión y coorganización de la promoción socio-cultural en conjunción con la ciudadanía. Unos esquemas que pretenden ser inclusivos en lo que a participación se refiere, incluyendo las diferentes sensibilidades y discursos de las asociaciones y colectivos del distrito y de la ciudadanía no organizada. El presupuesto con el que cuenta la coordinación de programas es

de unos 33.000⁴⁰ euros al año de los cuales hay que descontar la contratación de personal con lo que se queda en unos 18.000 euros al año para hacer todas las actividades que estimen oportunas. Para casos puntuales puede existir un presupuesto adicional.

7.5.2.2. Centro Cívico de la zona centro «La Corredera»

El distrito centro lo componen los barrios de: Centro Comercial, Campo de la Mercé Molinos-Alta, El Carmen, Ollerías, Santa Marina, San Lorenzo, San Andrés-San Pablo, La Magdalena, Cerro de Golondrina-Salesianos, Santiago, San Pedro, San Francisco-Ribera, La Catedral, San Basilio, Huerta del Rey-Vallellano, La Trinidad (San Juan de todos los santos) y Salvador y la compañía. En total una población aproximada de unos 50.000 habitantes y con escasas zonas de expansión urbanística con lo que no se prevé que la población aumente en los próximos años.

Existe un equipo técnico de la Delegación de Participación Ciudadana compuesto por un programador y un animador socio-cultural entre cuyos cometidos consta el de fomento de la participación ciudadana y de las relaciones con el tejido asociativo así como de su fortalecimiento. Cuentan para ello con los recursos propios de su departamento municipal y como sede de operaciones de parte de su trabajo con el propio CC. En otro nivel se encuentra la dirección del CC que ejerce las funciones de gestión de los espacios del centro cívico y garantiza el buen funcionamiento del mismo, por otro lado mantiene unas relaciones de cooperación con el equipo técnico de la Delegación. Al otro lado se encuentran las diferentes áreas municipales del Ayuntamiento entre las que se pueden destacar el personal de Servicios Sociales, la promotora de igualdad, juventud, cultura y educación e infancia. Cada una de estas áreas oferta servicios al distrito intentando, en la medida de sus posibilidades acercar los servicios municipales por medio de una política de descentralización.

Tabla 29: Centros Cívicos Centro y Norte⁴¹ de Córdoba

<i>Casos</i>	Pluralidad y extensión (agentes)	Organización y toma de decisiones (proceso)	Resultados y consecuencias (rendimiento)
Centro Cívico La Corredera (Centro)	Plural/inclusiva	Concertación ⁴² técnico-social	Sustantivos
Centro Cívico Norte	Limitada	Deliberación técnico-social	Sustantivos

Fuente: Elaboración propia.

⁴⁰ Presupuesto destinado a los CC a fecha de Junio de 2007.

⁴¹ La etapa de los consejos de centro tampoco fue muy sustancial pues en el caso del CC de la zona centro no llegó a desarrollarse y en la zona norte su desarrollo fue limitado.

⁴² El concepto de concertación implica ir un poco más allá de la mera deliberación pues supone un cierto punto de acuerdo para establecer las prioridades. La deliberación, por el contrario no es necesario que desemboque en un acuerdo.

a) *Pluralidad y extensión*

1) Centro Cívico La Corredera (Centro)

La pluralidad y extensión es calificada de *plural/inclusiva* en el CC La Corredera porque se han realizado importantes esfuerzos para tejer redes sociales con diferentes colectivos e incluyendo el mayor número posible de discursos y percepciones (ver tabla 29). Un trabajo que no depende de la labor del CD, de hecho se ha logrado ampliar la pluralidad gracias al esfuerzo del personal técnico y a la buena disposición de los agentes sociales. En ambos casos las relaciones informales que los equipos técnicos han logrado consolidar a través de una política de confianza y de respeto hacia los agentes sociales, y de éstos a la labor que se realiza desde los equipos, han sido fructíferas.

En La Corredera se publican carteles, DVD, se hacen charlas informativas y trabajo de calle para conseguir que lo que se propone desde el equipo técnico tenga una cierta expansión. El equipo técnico desarrolla una importante labor de trabajo de calle para acercarse a los espacios donde se mueve el tejido asociativo y que no tenga que ser siempre éste el que se acerque a la administración, intentando integrar al mayor número posible de colectivos, desde las AAVV tradicionales hasta las AMPAs pasando por asociaciones de mujeres, inmigrantes, mayores, etc.

2) Centro Cívico Norte

La pluralidad y extensión se puede calificar de *limitada* en el CC de la zona norte (ver tabla 29). Es cierto que se han realizado esfuerzos por establecer nexos de comunicación con la ciudadanía a través de propuestas como el periódico del distrito *No pierdas el Norte*. Una iniciativa que se engloba en la estrategia que se ha venido desarrollando de interrelación con la ciudadanía y de información, sobre todo como requisito previo para que exista participación. Sin embargo, y a pesar de todos estos esfuerzos, las deficiencias existen y será necesario reestructurar algunas pautas de actuación para que se operen cambios, y que la ampliación de la participación a los sectores que tradicionalmente no están presentes comience a ser una realidad tangible. En la zona norte, el «Foro de Encuentro El Naranja» no sólo ha logrado aglutinar a las asociaciones del barrio sino que ha fomentado la revitalización de la AAVV La Palomera que pasaba por un momento de crisis importante.

En este caso concreto, entre los objetivos específicos se destacan el de potenciar las vocalías juveniles del barrio y fomentar la participación juvenil en la transformación del entorno. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, existen dificultades para llegar al sector joven motivadas por unas estructuras de relación un tanto anquilosadas en una sociedad en continuo cambio. Llegar a la ciudadanía a título individual es difícil debido a que su papel activo se reduce a la de usuaria a pesar de poner en marcha mecanismos que ayudan a recoger sugerencias y aportaciones. No es menos cierto que actividades como el Día del Vecino son una buena apuesta para la inclusión a la ciudadanía no organizada en las políticas de participación, sin embargo este tipo de espacios se desarrollan en momentos puntuales y sin una participación fervorosa de la ciudadanía.

La apertura del CC en la zona Norte no se produce en un contexto de ausencia de participación ciudadana, pues es rica en experiencias en las que el trabajo socio-comunitario ha tenido una gran significancia. El centro cívico se ha amoldado a esa realidad preexistente y ha aprovechado ese caudal de participación ciudadana. De lo que se ha encargado el centro es de consolidarlos y extenderlos en la medida de sus posibilidades. Dejando claro en todo momento que los que realizan esta labor dentro del CC es el equipo técnico de la Delegación de Participación Ciudadana pues el centro como tal es un contenedor de actividades socioculturales. Si bien es cierto que algunos de los departamentos presentes en el mismo, como es el caso del de juventud, intentan desarrollar políticas lo más cercanas posibles a los colectivos a las que van dirigidas.

b) *Organización y toma de decisiones*

En la etapa de los consejos de centro se daban las mismas pautas con una deliberación entre el personal técnico y las asociaciones sin embargo se encontraron serios problemas para su desarrollo. Los motivos: escasa vertebración con las áreas municipales, existencia de otros canales más sustantivos y reconocidos por los agentes sociales para el proceso de toma de decisiones como el CD, falta de compromiso político y escasez de presupuesto.

En la etapa actual, se podría hablar, en el caso de los dos centros cívicos, de un proceso de *concertación o deliberación técnico-social*. En el caso de los dos CC analizados, no existe un órgano de participación paritario entre los equipos técnicos de la Delegación y las asociaciones para el desarrollo de las actividades (ver tabla 29). Los equipos técnicos mantienen una política de deliberación fruto de la cual surge la concertación de todas aquellas iniciativas en materia de participación, tanto aquellas que provienen del propio equipo como las de los agentes sociales. Todos los agentes sociales entrevistados corroboran que desde el equipo técnico no sólo se debaten y concertan las políticas que se impulsan sino que además se está siempre abierto a las que se plantean desde el ámbito asociativo. Las asociaciones no participan directamente en la gestión del CC, pero pueden incidir de una manera más o menos constante en las actividades que se realizan.

1) Centro Cívico La Corredera (centro)

En el CC La Corredera se realizaron actividades a iniciativa social de implicación socio-comunitaria, como la guía de patrimonio humano. La programación de actividades del CC se elabora contando con las aportaciones de los agentes sociales pues los CC son los equipamientos de proximidad donde la administración municipal oferta actividades y es el lugar de interrelación hacia dos espacios: el primero, entre la administración y las asociaciones y grupos sociales, a través de la figura del coordinador de programas y del animador sociocultural, y el segundo, entre la propia ciudadanía tanto organizada como no. Ejemplos de otras cooperaciones son actividades como flamencas, en torno al hilo o talleres de diverso tipo, así como la guía del patrimonio humano que fue una buena oportunidad para conocer a las asociaciones y colectivos de la zona y así poder garantizar su implicación. Multitud de talleres de

manualidades han sido realizados a propuestas de las asociaciones y ellas mismas han sido las gestoras del taller. La base de estas actividades ha sido la concertación a través del acuerdo y consenso entre el personal técnico y los colectivos sociales.

2) Centro Cívico Norte

En el caso de la zona norte dos son los instrumentos principales: el Consejo de Distrito (CD) a través de las asociaciones y colectivos y por otro lado, los diferentes espacios de cooperación que se desarrollan entre el tejido social. Un ejemplo de esto último sería el Foro de Encuentro Ciudadano «El Naranja» lo que posibilita que exista no sólo un canal de interrelación entre las asociaciones sino que es un espacio válido para poder abordar las necesidades y reivindicaciones que se plantean desde este barrio del distrito. La codecisión se extiende de una forma transversal al CD a través de los proyectos participados. En cualquier caso, el CC colabora e impulsa las actividades socioculturales en el distrito con una cooperación y participación destacada del CD. Desde los equipos técnicos de la Delegación de Participación Ciudadana se acude a las reuniones con las asociaciones y colectivos sociales del distrito siempre que sea necesario y la relación con el consejo también se puede calificar de bastante estrecha. Por su lado, la dirección ejerce las funciones de gestión de los espacios y muestra sensibilidad hacia las demandas que le trasladan en materia de servicios.

En la actualidad se quiere recuperar en la medida de lo posible el protagonismo de las asociaciones en las actividades que se realizan en el distrito norte. Y para ello se están desarrollando esquemas de mayor deliberación entre el CC, el equipo técnico de la Delegación y las propias asociaciones. El esquema que se pretende desarrollar es el de un importante papel de dinamización socio-comunitaria a través de un proceso transformador del entorno y cercano a la realidad cotidiana de la comunidad.

En ambos CC las políticas de concertación-deliberación técnico-social redundan en la creación de espacios de interrelación que favorecen el encuentro y la concertación no sólo de las necesidades sino de las políticas de participación necesarias para su satisfacción. Es cierto que los equipos técnicos, tanto de la Delegación como de los CC, deciden en última instancia. También es cierto que esa concertación-deliberación técnico-social no alcanza a todas las materias ya que no todos los servicios municipales están descentralizados. Otro mecanismo de participación son las comisiones de trabajo abiertas, creadas para la organización de los proyectos de dinamización sociocultural, como el espacio que las asociaciones tienen, junto con el equipo técnico de la Delegación, para la discusión, programación y realización de los proyectos participados que se desarrollan de cara al distrito.

Refiriéndonos a la *transversalidad administrativa* la cooperación entre los diferentes departamentos del Ayuntamiento que están descentralizados en el territorio ha mejorado de cara a la gestión de los CC pero la cooperación entre ellas no deja de ser algo puntual. Cada uno de los técnicos depende de un departamento municipal, redundando en una escasa coordinación y un limitado trasvase de información. Cada técnico tiene que desarrollar cada uno los objetivos que marque su respectiva

área compaginando y adecuando su programa a las necesidades de la zona y aunque se puede mostrar cierta sensibilidad a la inclusión de aportaciones de sectores que no son de un mismo departamento, lo cierto es que ese trabajo transversal en contadas ocasiones se hace.

Las reuniones del equipo técnico que opera en el conjunto del CC se realizan de manera formal para coordinarse y establecer unos mínimos criterios de igualdad garantizando una mínima comunicación y colaboración. Sin embargo a pesar de los esfuerzos, existen limitaciones. Se produce cooperación y comunicación entre las áreas municipales que están presentes en el CC pero para casos muy puntuales y no de una manera sistematizada debido a la falta de voluntad política para impulsar un verdadero proceso de transversalidad, escasa comunicación entre las áreas, dependencia excesiva de la buena voluntad del personal de las áreas, recursos económicos y materiales escasos, falta de personal, escasos incentivos para que el personal de la administración trabaje de forma diferente en el día a día y sobre todo el rol asimilado por la administración.

c) *Resultados y consecuencias*

Destacaríamos que son *sustantivos* en ambos CC (ver tabla 29). En el caso del breve funcionamiento de los consejos de centro respondían más a una sensibilidad de incluir la participación de los agentes sociales de una manera más activa pero sin instrumentos para su desarrollo. En modo alguno se facilitó la generación de una conciencia participativa y a lo máximo que aspiró es a reforzar la participación ya existente. En la actualidad, los CC analizados contribuyen a generar una limitada *ciudadanía republicana* pero con limitaciones para contactar con la ciudadanía no organizada. La vigorización de la ciudadanía republicana es debido al trabajo que se realiza desde los equipos técnicos de la Delegación de Participación Ciudadana y a la apuesta que desde las asociaciones y colectivos sociales han hecho por la participación y por mejorar la calidad de vida de la población.

Unos objetivos que en el caso de la *zona norte*, se intentan lograr a través del propio CD y de los espacios de participación que se han ido creando y consolidando gracias a las políticas participadas que se han llevado a cabo. Así, se ha potenciado el II Encuentro de Asociaciones y/o colectivos del distrito norte, evento que se realiza de manera conjunta entre el CD y el equipo técnico de Participación Ciudadana; se ha promovido el trabajo sobre la participación de la infancia en el distrito norte; Difusión de la «Guía para el trabajo asociativo en el distrito norte»; se ha potenciado la coordinadora/foro de AMPAs; se ha promovido junto con la Delegación de Cooperación la realización de las V Jornadas por la Paz en el distrito norte; impulso del proyecto los «Jueves Temáticos en Norte» cuyo objetivo es crear foros de encuentro en torno a un eje temático mensual, abordando cuestiones del interés de las personas participantes que fomenten la formación/información en valores y por último, se ha promovido la realización de un Taller de Creación Literaria, un recurso que se utiliza como un instrumento más para que las asociaciones del distrito tenga una forma para fomentar sus relaciones y que éstas se consoliden y extiendan.

Aún así, la mayoría de la ciudadanía no organizada no se ve beneficiada de un fortalecimiento del espíritu republicano porque en ocasiones los instrumentos de participación de los que dispone el CC, a través de la Delegación de Participación Ciudadana, son insuficientes, a veces no llegan. Los motivos: faltan recursos económicos, materiales y humanos, existe un déficit casi crónico de inclusión de la ciudadanía no asociada en las políticas de participación. Con respecto a las asociaciones y colectivos se ha logrado un significativo avance pues no sólo se ha consolidado el tejido social que ya estaba sino que además se han creado incipientes redes sociales: la creación de la comisión de AMPAs es un buen ejemplo, en el caso del CC La Corredera. Pero todavía queda mucho que hacer pues la falta de relevo generacional, el agotamiento del discurso y unas pautas de funcionamiento anquilosadas son los mayores males que sufren las asociaciones para que puedan contribuir en esa regeneración y profundización del sistema democrático tan necesaria.

Otro mal casi perpetuo, en el caso de los dos CC, es la no inclusión de colectivos que tradicionalmente son excluidos como es el caso de la juventud. Aquí también se han dado pasos pero todavía insuficientes pues en la mayoría de los casos el sector joven permanece al margen de estos procesos. Se ha logrado un acercamiento entre los equipos técnicos y las asociaciones o colectivos que trabajan con la juventud pero el sector interesado no tiene una participación activa en este desarrollo. En parte gracias a la labor del equipo técnico de la Delegación, se ha logrado que la participación que existía se consolide y refuerce, dotándola de nuevas y más vigorosas formas de trabajo en red. Una situación más palpable en la zona centro que en la norte. Aún así, en ambos CC no existe más participación cuantitativa pero sí de mejor calidad, con más resortes de influencia y con capacidad para el trabajo de concertación.

Las actividades de los CC obtienen una valoración medianamente satisfactoria porque colman una amplia demanda socio-cultural y realizan actividades especiales que afinan más, si cabe, en esas demandas. Lo cierto es que desde el CC La Corredera también se han impulsado otras dinámicas. Desde el año 2000 se llevan celebrando unas jornadas populares que se llaman «En torno al hilo». El objetivo es la recuperación y aprendizaje de antiguas artesanías textiles que se están perdiendo. Ante el éxito se han seguido celebrando estos encuentros hasta nuestros días con el objetivo de posibilitar el encuentro de todo el vecindario (especialmente incentivar a la gente joven para que aprenda estas técnicas, así como a los mayores para que compartan sus conocimientos y fomentar la relación entre ambas generaciones) en torno a una actividad tradicional y que se estaba perdiendo, así como la exposición de todas las obras de artesanía que se tienen en casa. Hay que destacar que gracias a la coordinadora de AMPAS se ha logrado intentar poner en marcha procesos de participación que han contado con una cierta implicación de otros colectivos, en tanto en cuanto las personas miembro de las AMPAS también están presentes en otros colectivos y asociaciones con lo que pueden hacer una labor de transmisión.

En conclusión, destacamos que los CC contribuyen, con bastantes limitaciones, a crear una ciudadanía republicana comprometida con la búsqueda del interés

general y satisfacen demandas socio-culturales. La creación de la figura del coordinador de programas y del animador sociocultural puede facilitar la generación de espacios de participación y de interrelación y de hecho, como se puede apreciar así ha sido.

7.5.3. Los Consejos de Distrito de la zona norte y centro

Tabla 30: Consejos de Distrito zona Norte y Centro de Córdoba

<i>Casos</i>	Pluralidad y extensión (agentes)	Organización y toma de decisiones (proceso)	Resultados y consecuencias (rendimiento)
Consejo de Distrito Norte	Limitada	Deliberación	Limitados
Consejo de Distrito Centro	Limitada	Inoperativo/Deliberación	Limitados

Fuente: Elaboración propia.

7.5.3.1. Consejo de Distrito de la zona norte

El periódico *No pierdas el Norte* en su primera edición de diciembre de 2006 define al CD «como el instrumento que tienen los ciudadanos del Distrito Norte para participar en la vida de su ciudad en la de su Distrito, a través de las asociaciones existentes en él». El CD de la zona norte inicia su andadura en 1986, con un presidente que lleva en el cargo unos 15 años aproximadamente. En lo que se refiere a la composición del consejo están presentes las siguientes asociaciones y colectivos (elegidos a través de un proceso electoral): AAVV (son mayoría pero su presencia no puede superar el 50%), AMPAs, Asociaciones Juveniles (aunque su presencia no es continuada), Asociaciones Culturales, Asociaciones de Tercera Edad, Asociaciones de Mujeres, Peñas, Asociaciones Deportivas y otras. La composición en los últimos años se ha ido ampliando progresivamente.

a) *Pluralidad y extensión*

En el CD de la zona norte se puede calificar de *limitada*. Siempre ha existido una voluntad, más o menos sincera de incluir las diferentes percepciones como era el caso de las AMPAS (ver tabla 30). A pesar de estas limitaciones se recoge una cierta riqueza de discursos ya que no únicamente se aportan las visiones de los colectivos y grupos de un barrio o zona en concreto sino que se canalizan las percepciones, discursos e inquietudes del resto de los barrios que componen el distrito. Por su parte, la presencia de la ciudadanía a título individual es cierto que siempre ha sido reconocida. Los primeros contactos de sondeo, para la creación de los CD, entre los principales agentes sociales, políticos y técnicos contó con la celebración de asambleas de información para recoger las aportaciones de la ciudadanía no or-

ganizada y encauzar su propia participación en el consejo. Los miembros del consejo desarrollaron, numerosos estudios para recoger las necesidades de la zona y así incluir la visión y aportaciones de la ciudadanía no asociada. Aún así, la ciudadanía no asociada desconoce la existencia del CD y para muestra las escasas ocasiones en las que la ciudadanía acude a las reuniones del consejo. Otro mecanismo para hacer llegar las demandas que se desean son los buzones que están a la entrada del CC. Este formato es también poco utilizado.

¿Los motivos de ese desconocimiento? Puede que el nivel de información no sea el suficiente, aunque se está intentando paliar esta situación con la publicación del periódico del distrito; falta de claridad en los instrumentos de participación más si cabe si tenemos en cuenta que se han incorporado nuevas figuras complementarias como las JMD; escasa relación de las asociaciones con su base social y con el resto de la ciudadanía o desafección hacia todo aquello que suponga una participación institucionalizada y que tenga un carácter de ciudadano pasivo. Al fin y al cabo ¿es suficiente participación poner un buzón de quejas y sugerencias para el CD?

La gran asignatura pendiente sigue siendo el sector joven, pues aunque su presencia se encuentra reconocida es cierto que no suele estar, y cuando lo hace es para momentos puntuales. Se apunta a aspectos como la desmotivación como una de las cuestiones más preocupantes unido a unas pautas de funcionamiento de las asociaciones y colectivos tradicionales que muestran signos de un cierto anquilosamiento.

b) *Organización y toma de decisiones*

Se desarrolla a través de la *deliberación*. Una deliberación que se traduce en reuniones, gestiones, etc., organizadas entre las asociaciones y colectivos del distrito para abordar las problemáticas que fuesen necesarias (ver tabla 30). Se produce un debate entre los asistentes y se delibera qué medidas se deben tomar. Existe una capacidad de voto pero en contadas ocasiones se realiza pues no es una medida efectiva, se debe primar el consenso como medida previa para tener una mayor fortaleza ante el Ayuntamiento cuando de trasladar una demanda o plantear una reivindicación se trate.

Otra forma de utilizar la deliberación es con el equipo técnico de la Delegación de Participación Ciudadana para pactar las actividades en el distrito en lo que a políticas participadas se refiere. No sólo se pactan y acuerdan sino que el producto de esa deliberación es el traslado de las demandas y planteamientos de las asociaciones presentes en el CD hacia la dirección del CC. De esta manera se logra un cierto acuerdo sobre las necesidades existentes. Fruto de esa política de deliberación entre el CD y el equipo técnico de la Delegación son buena parte de las políticas de participación que se desarrollan así como de la satisfacción de las demandas existentes. Y por otro lado, la obiedad de las necesidades que se plantean pues tras años de olvido y falta de planificación urbanística no sería legítimo dejar de lado las demandas ciudadanas de distritos, como en el norte en donde la dejación de las autoridades ha sido la nota dominante, sobre todo ante unas peticiones que eran de sentido común.

c) *Resultados y consecuencias*

En este caso el concepto que utilizamos es el de *limitados*. En el apartado de la ciudadanía republicana afirmamos que son ambivalentes pues si bien es cierto que se ha logrado establecer un espacio de participación ciudadana estable y reconocido por el Ayuntamiento, en la práctica ha logrado un fortalecimiento de las redes sociales pero con bastantes limitaciones (ver tabla 30).

En el apartado de los rendimientos en la mejora de la calidad de vida de la población deberíamos plantearnos si los logros que se han conseguido para el distrito son producto de la acción del CD o de la actitud puramente reivindicativa y constante de las asociaciones y colectivos de la zona. No olvidemos que el consejo no tiene capacidad ejecutiva ni presupuestaria merecedora de ese nombre además de que es un espacio de deliberación, no de decisión. Unido a todo esto nos encontramos, en el caso del CD norte, con una presidencia tremendamente reivindicativa en sus planteamientos y con una actitud de insistencia encomiable que hace que al final en el Ayuntamiento le hagan caso.

A pesar de las deficiencias que tiene el CD de la zona Norte es innegable que se han logrado mejoras: el Centro Cívico Norte, Centro de Salud Norte, Parque de la Asomadilla, Centro de Día para mayores, Organización de la Dinamización Sociocultural del Distrito a través de cursos y talleres. Los rendimientos que ha producido el consejo son el producto de muchos años de reivindicaciones. Sin ir más lejos el parque de la Asomadilla se llevaba reivindicando desde el año 1983 y su primera fase se ha concluido en fechas recientes.

7.5.3.2. *Consejo de Distrito de la zona centro*

El distrito centro lo componen los barrios de: Centro Comercial, Campo de la Mercé Molinos-Alta, El Carmen, Ollerías, Santa Marina, San Lorenzo, San Andrés-San Pablo, La Magdalena, Cerro de Golondrina-Salesianos, Santiago, San Pedro, San Francisco-Ribera, La Catedral, San Basilio, Huerta del Rey-Vallellano, La Trinidad (San Juan de todos los santos) y Salvador y la compañía. El total de población ronda los 50.000 habitantes y con escasas posibilidades de expansión urbanística por la posición que ocupa en la ciudad y por contar con un casco histórico de valor protegido y preservable. En el momento de realizarse la investigación, el consejo de Distrito (CD) estaba compuesto por: AAVV (son mayoría pero su presencia no puede superar el 50%), un AMPA, una Asociación Cultural, una de Tercera Edad y otra de Mujeres. En los últimos años la composición se ha ido ampliando progresivamente pues desde su constitución, existía una presencia mayoritaria de asociaciones vecinales y exclusión de las demás. Continuando con este funcionamiento anormal, el consejo ha tenido prolongados espacios de tiempo en los que no se ha convocado.

Sea como fuere el CD de la zona centro ha estado totalmente inactivo durante un período de tiempo bastante largo hasta que aproximadamente hacia el año 2005 ha comenzado a reanudar su actividad. Se nombró una presidencia nueva y se am-

plió la participación a sectores que tradicionalmente habían estado excluidos como era el caso de las AMPAs.

a) *Pluralidad y extensión*

En el CD de la zona centro es claramente *limitada*. La mayoría de las actuaciones que se han desarrollado en el distrito centro no han sido producto de la existencia del CD, más bien de su inexistencia (ver tabla 30). El consejo ha estado bastante tiempo sin celebrar reuniones lo que resta capacidad de concitar discursos del territorio y cuando ha estado presente se impedía la presencia de nuevas percepciones y se vetaba la posible entrada de otros sectores como era el caso de las AMPAs. Los motivos son variados: una presidencia del consejo tremendamente apática al fomento de la participación, escasa capacidad de presión de las asociaciones y colectivos de la zona para que se hicieran convocatorias, un movimiento vecinal con asociaciones anquilosadas mientras otras eran dinámicas pero no se movían en el entorno del consejo, escasez de control por parte del Ayuntamiento en averiguar qué consejos se convocan y cuáles no y por qué, desaparición de asociaciones por falta de relevo, ausencia de un fortalecimiento en el movimiento social y vecinal y exclusión directa de muchos discursos y sectores (caso de las AMPAs) del CD.

La reforma del año 1991 con la ampliación de discursos en los consejos de distrito, no afecta al CD centro que continúa con una presencia mayoritaria de asociaciones vecinales y de colectivos de carácter más tradicional. Además, la ciudadanía a título individual tampoco conocía la existencia del consejo y su participación, cuando se producía, era testimonial. La no presencia de grupos como la juventud o las mujeres también era bastante frecuente no facilitando la creación de canales y espacios para la inclusión de estos discursos. A pesar de los avances de los últimos años, lo cierto es que la ausencia de estos sectores tradicionales sigue vigente, están localizados en el territorio como discursos existentes pero no se encuentran los instrumentos adecuados para incorporarlos.

b) *Organización y toma de decisiones*

El CD centro se ha caracterizado por un esquema *inoperativo/deliberación*. Cuando hacemos referencia a que es inoperativo es porque durante años no se ha reunido con lo que el esquema de funcionamiento en la toma de decisiones es inexistente (ver tabla 30). Ahora bien en su etapa de «funcionamiento» se podría hablar de una cierta deliberación entre aquellos sectores representados por las asociaciones, que si bien recordamos eran estrictamente vecinales. Con la presencia de esas AAVV se garantizaba la existencia de un proceso de deliberación que tenía como objetivo abordar las necesidades que ellos consideraban prioritarias. Pero como la presencia era tan limitada sería cuestionable si ese esquema deliberativo estaba dotado de alguna sustantividad. Además, la deliberación se encuentra muy sesgada pues depende de la capacidad de convocatoria de la presidencia del CD y únicamente cuenta con la presencia de sectores muy reducidos de la población.

Verdaderamente tampoco se ha incentivado la capacidad deliberativa de los agentes presentes, tanto por los instrumentos utilizados para ello como por la falta de innovación para crear otros nuevos. No existe capacidad sustancial de deliberación porque no se crean las sinergias y capacidades para ello, además el desánimo y el escepticismo son las notas dominantes. Existen AAVV que no acuden al CD porque consideran que no sirve para nada y que en los casos en los que se ha producido deliberación, ésta no ha servido para obtener resultados concretos.

c) *Resultados y consecuencias*

El consejo de distrito centro produce resultados claramente *limitados*. La mayoría de los agentes entrevistados reconocen que durante la etapa de funcionamiento del consejo no recuerdan que se haya logrado la satisfacción de demandas concretas gracias al funcionamiento del CD (ver tabla 30). Las mejoras para el distrito se han podido lograr a través de las asociaciones y colectivos sociales pero no como resultado de la acción del consejo. Además su funcionamiento estaba tan atrofiado y contaba con una participación tan limitada que esa deliberación a la que hacíamos referencia no producía rendimientos concretos.

Era un esquema de funcionamiento inoperativo que provocaba resultados insuficientes, cuando los provocaba. Bien es cierto que a través del consejo se habrán logrado desarrollar actuaciones y mejoras pero deben de ser tan de poca importancia que ningún agente entrevistado ha destacado que gracias al CD centro se hayan logrado cosas de interés para la zona. Una situación diametralmente opuesta a la del Consejo de Distrito de la zona norte. Con respecto a la ciudadanía republicana basta decir que este objetivo era imposible de alcanzar teniendo en cuenta el panorama en el que se ha encontrado el consejo. Como idea conclusiva se podría afirmar que en el distrito centro se han logrado, en determinadas zonas, importantes mejoras y el desarrollo de proyectos de futuro que han mejorado sustancialmente la calidad de vida de la población pero ninguno de esas mejoras han sido el fruto del trabajo del CD.

7.6. GETAFE Y SU MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN

7.6.1. Introducción

Getafe como el resto de ciudades españolas comienza a desarrollar procesos de descentralización y participación ciudadana a través de la figura de los Consejos de Barrio (CB). Un desarrollo que se plasma en el propio reglamento del 92, un reglamento que sustituye al de los años ochenta que establece que «el procedimiento y la regulación recogida en la presente normativa, mantiene los cauces anteriores que permiten a los ciudadanos y a sus asociaciones tener acceso a la información de la gestión pública, así como a su seguimiento y control. Asimismo, crea nuevos procedimientos, ampliando la posibilidad de utilización de nuevos conceptos y proble-

máticas sectoriales, comarcales o individuales de los ciudadanos de Getafe, potenciando y reconociendo a las entidades e iniciativas de utilidad pública».

7.6.2. Desarrollo de la investigación

El desarrollo de la investigación tendrá como punto de referencia los barrios de El Berzial y de Juan de la Cierva. La elección de ambos barrios obedece a los criterios que se han utilizado en los casos anteriores. El barrio de Juan de la Cierva es un barrio que sufría de importantes carencias, de manera que el vecindario se organizó a través de AAVV para canalizar y reivindicar frente al Ayuntamiento las necesidades que consideraban que era necesario abordar. De hecho tuvieron experiencias de cooperación con otros barrios del alrededor, como es el caso de la Alhóndiga, a través de la creación de políticas de cooperación y concertación en las políticas de juventud. La buena sintonía existente entre una parte del movimiento juvenil de los dos barrios se tradujo en la creación de una coordinadora que contribuyó a abordar de una manera más cooperativa las necesidades de este sector de la población.

En el caso de El Berzial, su característica fundamental es la lejanía con respecto al centro de Getafe. En la actualidad dispone de estaciones de metro pero durante años ha estado bastante alejado y con unos medios de comunicación muy precarios. Las principales demandas y reivindicaciones del barrio se lograron a través de los métodos de organización propios de los años setenta y primera mitad de los ochenta, es decir, con AAVV fuertes y políticas de ocupación de los espacios públicos.

En este contexto resultaba de interés el desarrollo y aplicación que habían tenido los CB, sobre todo en dos barrios distintos y con capacidades diferenciadas. La comparación no sólo se circunscribe a los consejos de barrio sino también a los CC y las políticas de participación que allí se desarrollan.

7.6.3. Resultados

a) *Pluralidad y extensión*

La extensión y pluralidad de la participación puede ser calificada de *limitada* en el caso del CB (ver tabla 31). La estructura de participación de los consejos de barrio (CB), a través de un esquema basado en una fuerte presencia político-partidista, no permitía la entrada natural de la variedad de discursos de la ciudadanía organizada pues la presencia de los vocales vecinos se encontraba en franca minoría. Aunque en el reglamento, en apariencia la mayoría de los vocales vecinos era clara, en la práctica los vocales vecinos que representaban a los partidos políticos se encontraban influidos por la disciplina de partido; los dos representantes del consejo sociocultural no existían pues en todos los CB, excepto en el de El Berzial y Juan de la Cierva durante un tiempo, esa figura no estuvo presente; la presencia de los representantes de la AAVV estaba condicionada a que fuera considerada como la más

Tabla 31: **Síntesis de resultados respecto a los Consejos de Barrio y Centros Cívicos de Getafe**

Pluralidad y extensión	Organización y decisión	Resultados y rendimientos
Limitada (CB) Limitada (CC)	Limitada (CB) Limitada (CC)	Limitados y/o inoperativos (CB) Limitados (CC)

Fuente: Elaboración propia.

representativa del barrio por razones históricas, lo que puede producir, y de hecho produjo, la exclusión de todas aquellas asociaciones vecinales que no pudieran ser consideradas más representativas, un criterio un tanto flexible; los dos representantes de las mancomunidades de vecinos tampoco tuvieron presencia y ninguna de las personas entrevistadas ha hecho alusión a su figura y por último, destacar la presencia discontinua y poco colaboradora del representante de la coordinadora deportiva del barrio.

Además, la vertebración del discurso y la voz de la ciudadanía a título individual no estaba contemplada. En la práctica desde la presidencia no se negaba la voz a ningún ciudadano pero siempre después de que hubieran intervenido el resto de representantes del consejo y en el apartado específico de ruegos y preguntas con lo que el tiempo para recoger la pluralidad de discursos del vecindario no asociado era muy limitado. Sin embargo, si bien es cierto que la pluralidad ha sido siempre muy deficitaria esta situación se acrecentó durante la última etapa de funcionamiento de los consejos. Todo ello en un contexto de desánimo y escepticismo de las asociaciones y ciudadanía no asociada que observaban que no tenían canales para hacer llegar sus demandas. De hecho, la presencia fue decayendo año tras año hasta que en algunas ocasiones se tuvieron que suspender consejos ante la inasistencia de público. Además, sectores como la juventud, mujeres o las minorías en general tenían una presencia escasa y poco reconocida excluyendo sus discursos y percepciones del resto de colectivos de la zona.

Hubo períodos en los que el colectivo joven tuvo una presencia puntual aunque la conclusión que extraen es que no se tenían en consideración sus demandas y planteamientos y que en ocasiones los debates que se producían en el consejo adolecían de falta de frescura y de dinamismo.

En el caso de los CC entendemos que la *pluralidad y extensión* es *limitada* porque se muestran incapaces de tejer discursos (ver tabla 31). Además la regeneración de los colectivos y asociaciones ya existentes se muestra bastante agotada. Los espacios que faciliten los encuentros dentro de la estructura de los CC se limitan a los consejos socioculturales, y en los casos en los que existe pues sólo funciona en la actualidad en El Berzial. La lógica inicial de estos consejos era la creación de un espacio de interrelación y encuentro entre las asociaciones y colectivos del barrio con una parte del equipo técnico del CC, concretamente la dirección del centro y la coordinación de programas. Sin embargo, el consejo sociocultural no ha dejado de

ser un espacio en el que se logra una cierta pluralidad y presencia de todas las asociaciones de El Berzial pero al que le cuesta mucho regenerar el tejido asociativo. La introducción de nuevos colectivos al mencionado consejo ha estado unida a la figura del voluntariado. Una figura que se relaciona con el resto de asociaciones y colectivos sociales presentes en el consejo de una manera puntual y con escasa interrelación al margen de ese espacio. Por otro lado, al ser un espacio de interrelación entre las asociaciones, la presencia de la ciudadanía a título individual no está reconocida con lo que su discurso se recoge en tanto en cuanto desde las asociaciones se realice esa labor de canales y espacios de comunicación.

Además, no se publica ningún tipo de boletín o revista que informe sobre los temas que en la comisión sociocultural se discuten, dejando en mano de las asociaciones y colectivos presentes la labor de difusión. Se confía en la buena voluntad de las asociaciones para que realicen esa labor de transmisores y en que la ciudadanía no asociada acuda a las asociaciones que cree oportunas para que le transmita sus aportaciones. Es cierto que todos los años se organiza una fiesta de fin de curso en el que durante una semana se publicitan las actividades del CC y se exponen los trabajos que se realizan en los talleres y cursos así como las actividades que organizan las propias asociaciones. Además, se intenta sacar a la luz cuáles son las actividades organizadas en el consejo sociocultural y se invita a la ciudadanía a que lo conozcan a través de las asociaciones. Sin embargo no puede participar en el consejo. Unida a esta situación nos encontramos con que el sector juvenil y otros colectivos no mayoritarios no tienen presencia en el consejo con lo que se reduce todavía más la pluralidad de discursos que se pueden recoger.

En el caso del CC de El Berzial, existe una cierta sensibilidad, por parte del equipo técnico de incluir una cierta pluralidad de discursos pero depende de su buena voluntad. Provocando que el centro sólo llegue a los grupos, colectivos y asociaciones que ya están constituidos quedando al margen sectores de población como la juventud, inmigrantes, personas con minusvalías y minorías en general. En el caso del CC Juan de la Cierva el intento de acercamiento a las asociaciones a través de un consejo sociocultural u otra modalidad ni siquiera existe. Además, la participación se encuentra canalizada casi en exclusiva a través de las asociaciones y de los grupos de voluntariado que realizan una función de cubrir una oferta de servicios pero que no posibilitan la generación de espacios de encuentro o de alguna clase de interrelación.

Estos grupos de voluntariado muestran una escasa relación con las asociaciones y colectivos organizados y con los usuarios con los que realizan las actividades sólo se relacionan a ese nivel. Tampoco está muy claro el papel que ha de desarrollar el voluntariado en todo este entramado.

Para concluir con esta variable-criterio, mencionar que los motivos para que se produzcan estas deficiencias en el caso de los CB y en menor medida en el caso de los CC son: una cierta atrofia de los canales continuados y reconocidos de acceso para los agentes sociales y vecinales lo que no ha facilitado una interacción fluida y coordinada entre los agentes; en el caso de los CB, sobre todo en la última etapa, las

reuniones esporádicas unido a un carácter muy personal del cargo de la presidencia no generaron sinergias al no ser aprovechados los posibles pero limitados reflujos de participación ya existentes; la presidencia ejercía una labor de canal de comunicación dependiendo del talante de la persona sobre la que recaía el cargo; y por último, no existía una relación directa con los agentes sociales del territorio pues el CB era un cargo estrictamente institucional y burocrático que poco o nada podía aportar a la regeneración de los espacios de interrelación con las asociaciones y colectivos.

b) *Organización y toma de decisiones*

En relación a la *organización de la participación y de la toma de decisiones*, observamos pautas muy parecidas a la variable anterior (ver tabla 31). Calificamos como *limitado* el funcionamiento de los CB. El proceso de toma de decisiones se desarrolla a través del voto de todos los agentes políticos y sociales presentes, exceptuando a los vocales técnicos y ello a pesar de que el reglamento de participación no establecía tal procedimiento. Y todo ello a pesar de que era un espacio de carácter consultivo. Puesto que en la práctica la presencia de los representantes partidistas frente a las asociaciones y colectivos era mayor⁴³, las votaciones se ganaban por mayoría a favor de los discursos y percepciones partidistas. Como se ha expuesto, en la realidad la presencia social o asociativa se reducía a la asociación de vecinos y a algún otro colectivo que puntualmente podía hacer acto de presencia: mayores, jóvenes, coordinadora deportiva.

Aunque es cierto que con algún tema puntual se recurría al consenso para intentar lograr acuerdos previos a la votación, en la práctica esto carecía de sustantividad por dos motivos: el primero, los temas de agenda ya venían prácticamente prefijados por los representantes de los partidos políticos; y segundo, la deliberación se reducía a la celebración de la reunión del consejo pero no se facilitaba que en otros espacios o momentos se pudiera lograr esa deliberación. La inexistencia de comisiones de trabajo reducía todavía más la posibilidad de que a los temas de interés se les dotase de una cierta continuidad y seguimiento. Además, no se lograba que las asociaciones y colectivos sintiesen como propios los temas que allí se debatían pues la capacidad para incidir en ellos era muy limitada.

A esta situación tenemos que unir que los CB carecían de presupuesto; los partidos hacían un abuso de su derecho a voto propiciando la votación para temas de escaso interés ciudadano; el Ayuntamiento solía utilizar el consejo como un espacio de información de aquellos proyectos que ya había decidido previamente por lo que la capacidad para modificarlos sustancialmente se antojaba escasa y por último, las propias asociaciones y colectivos presentes no reconocían el consejo como un espacio válido para trasladar sus reivindicaciones lo que les inducía a realizar actividades alternativas como la protesta, manifestación, recogida de firmas o actos reivindicativos.

⁴³ Debemos sumar los tres representantes de los partidos con presencia en el Ayuntamiento más los tres vocales vecinos que representaban a su vez a los partidos a los que estaban afiliados.

Así, ninguna de las personas entrevistadas ha sido capaz de señalar en qué medida ha mejorado el CB la calidad de vida del barrio. La gran mayoría han denunciado su pobreza de resultados o no han sido capaces de concretar qué mejoras concretas se han logrado. El CB se caracterizaba por un raquítico esquema que no fomentaba la concertación de las necesidades y reivindicaciones de la zona por la ausencia de competencias específicas y una escasa vertebración del discurso entre la mayoría de los agentes sociales y políticos del consejo. La dinámica de funcionamiento así lo certifica: apenas se organizaban reuniones entre las asociaciones y el personal político al margen del consejo para lograr la generación de otros espacios de comunicación, la labor de consolidación e impulso de los agentes sociales era prácticamente nula pues no existían instrumentos concretos para ello dejando en manos de las propias asociaciones su fortalecimiento.

Por su lado, la *transversalidad administrativa* y todo lo que ello conlleva era inexistente. Desde las áreas competentes ni siquiera se respondían a las cuestiones planteadas por los consejos por la falta de reconocimiento de la mayoría de las áreas municipales hacia los CB. No ha existido una política de información y de cooperación y en los casos en los que se ha transferido información o cuestiones concretas se ha debido más a la buena voluntad del personal técnico o de la presidencia del propio consejo de barrio.

En el CC el *proceso de toma de decisiones* lo calificamos de *limitado* pues aunque se fomenta una limitada deliberación técnico-social, la capacidad ejecutiva real recae en el equipo técnico del centro (ver tabla 31). Es cierto que en el caso concreto de El Berzial muestra una cierta receptividad a lo que plantean los agentes sociales. Se intentaron estructuras de participación a través de una figura que eran los consejos de centro. Sólo en algún CC y con escasa relevancia por la falta de competencias, de presupuesto y de un marco y unos objetivos claros sobre los que poder desarrollarse. En la teoría pretendió ser un espacio que facilitase el encuentro entre las asociaciones y la dirección de los CC. En los casos en los que se constituyó, como en Juan de la Cierva, su funcionamiento careció de sustantividad y no sirvió como canal y espacio de comunicación que produjese algún rendimiento concreto.

En la práctica lo que funcionó con un poco más de solvencia fueron los consejos socioculturales y ya se ha comentado que no en todos los centros. El consejo sociocultural de El Berzial constituye uno de los espacios donde se ha logrado un cierto espacio de interrelación entre el conjunto de asociaciones y colectivos del barrio con la dirección del centro y la figura del coordinador de programas. A medida que el consejo de barrio iba perdiendo como mecanismo de participación, el consejo sociocultural lo iba adquiriendo, hasta el punto de que ha pasado a desempeñar las funciones del CB. Aunque en un principio el consejo sociocultural tenía como objetivos abordar los temas o problemas que pueden surgir en el CC con el paso del tiempo también se ha convertido en un espacio en donde se trasladaban las demandas ciudadanas a las áreas competentes del Ayuntamiento, realizando en buena medida una labor de intermediación. Una labor que se desempeña a través de la dirección del CC.

Aunque el consejo sociocultural carece de un reglamento de funcionamiento, se sustenta sobre criterios de la búsqueda de los consensos necesarios no sólo para aquellas cuestiones que afecten al centro sino para el planteamiento de las demandas que deben llegar al Ayuntamiento. Es cierto que no tiene efectos prácticos inmediatos pero sí contribuye a que desde las asociaciones y colectivos presentes se tenga una visión del barrio un poco más amplia y no tan parcelada. Una vez que se llega a un acuerdo sobre las demandas que se deben plantear, la dirección realiza las labores de canal transmisor hacia el Ayuntamiento recayendo en el área competente el sentido de una respuesta.

Con respecto a los temas que más pueden afectar al CC, el consejo realiza una labor de consulta que intenta sustentarse en el consenso de las actividades que se realizan. Sin embargo, el consejo no tiene capacidad para deliberar sobre las líneas programáticas que rigen el CC y a lo máximo que llega es a una evaluación de las actividades que se realizan en el centro o a la introducción de nuevas propuestas. En última instancia la decisión recae en las áreas competentes del Ayuntamiento. En lo que concierne a la dirección del centro se intentan desarrollar sus competencias: gastar un dinero extra en alguna cuestión que se valore necesaria para el centro (comprar trajes nuevos para los reyes magos o la adquisición de material para alguna actividad); la organización de actividades como semanas culturales, los carnavales o la cabalgata de reyes; trasladar al área competente la necesidad de introducir nuevas actividades.

Otro aspecto a destacar es que la dirección no está capacitada para abordar cuestiones de una manera integral con el resto del personal que compone el equipo técnico pues cada uno de ellos depende de su respectiva área ante la que rinden cuentas. Se realizan labores de coordinación entre las actividades que desarrolla cada una de ellas. Se fijan cuestiones puntuales y se intenta que los programas intenten amoldarse lo máximo posible a las necesidades existentes pero lo cierto es que la labor de coordinación es muy limitada. No existe un presupuesto integral y cada una de las áreas otorga la cantidad correspondiente a su personal para que se desarrollen las actividades.

En lo que respecta al CC Juan de la Cierva durante un tiempo parece que existió la figura del consejo sociocultural pero fue tan breve su existencia que no aportó nada sustancial. En la actualidad no existe ningún tipo de órgano que recoja la presencia de los agentes sociales y del personal técnico del centro, lo que provoca que los contactos y los espacios de interrelación se circunscriban a los momentos puntuales en los que se contacta con el tejido asociativo de la zona. En el caso del de Juan de la Cierva, está todavía mucho más acentuado ese perfil estrictamente técnico en la programación de las actividades y en la definición de las líneas maestras de funcionamiento del centro por parte de las correspondientes áreas municipales. La política de cooperación con las asociaciones es para ocasiones muy puntuales y con políticas que no tienen un impacto sustantivo sino más bien para la organización de algún tipo de actividad cultural concreta. Desde la dirección del centro se realiza una correcta gestión de los espacios pero poco más, en tanto en cuanto la capacidad para incidir en las actividades que se realizan depende de las áreas.

Tanto en el caso del CC El Berzial como el Juan de la Cierva, la implicación de la ciudadanía no asociada se produce a través de dos instrumentos: como usuarios, a lo que poca capacidad de incidencia se le puede otorgar más allá del de realizar una reclamación o queja a través de un buzón destinado a tal efecto; y como voluntariado. En el caso de que una persona no asociada desee realizar una labor en el centro su papel se puede circunscribir al de voluntariado de manera que si está interesado en organizar algún tipo de actividad debe de plantearlo a la dirección del centro o a la figura del coordinador de programas. Existe una coordinación entre las actividades que desarrolla el voluntariado en el CC, pero al margen de eso no existe capacidad para incidir en las líneas que marcan el funcionamiento del centro: es competencia del personal técnico.

Para finalizar con el apartado de la organización y proceso de toma de decisiones, concluir que a nivel general de los Centros Cívicos de Getafe no existe una figura que dote de contenido participativo a su funcionamiento, es decir, el modelo participativo a través de los centros es muy difuso. Los motivos son variados: el Ayuntamiento, políticamente hablando, no tiene un modelo definido que permita vertebrar la participación a través de los centros. Se está a la espera de lo que desde el ámbito técnico se decida pero no hay nada concreto; no hay un reglamento o modelo de funcionamiento de los CC, es cierto que existen unas pautas en común pero nada codificado y siempre al socaire de la buena voluntad de las diferentes direcciones de los CC.

c) *Resultados y consecuencias*

Llegados a este punto, son fácilmente previsibles los *resultados y consecuencias* de la participación ciudadana en cada uno de los dos casos estudiados (ver tabla 31). En el CB se puede hablar de unos resultados *limitados* y en algunos momentos claramente *inoperativos*. El CB no ha demostrado satisfacer las necesidades ciudadanas en ningún ámbito concreto ni en lo que concierne a lo socio-cultural, ni al urbanismo a pesar de que en los debates solían salir en mayor número de ocasiones este tipo de temáticas. Tampoco ha sabido, ni ha podido, ni se le han otorgado las capacidades ni los instrumentos necesarios para la generación de dinámicas de impulso socio-comunitario.

Relacionar el CB con una «escuela de empoderamiento ciudadano» no tiene ningún sentido pues se han demostrando los evidentes signos de agotamiento que ha padecido provocado por el escaso relevo generacional en las asociaciones, la exclusión de sectores como la juventud y minorías en general, la escasa riqueza de los limitados debates producidos y una ausencia clamorosa de competencias. Unido a una deficitaria capacidad de autogestión de las asociaciones y colectivos sociales motivado, en parte, por una política dependiente en exceso de las subvenciones municipales. Por otro lado, su labor de apoyo, impulso o posible colaboración con las asociaciones o colectivos de otro tipo ha sido casi inexistente con una situación de decadencia absoluta en los últimos años.

En casos y momentos muy puntuales el consejo ha ayudado y contribuido a la generación de espacios, muy limitados, de encuentro y diálogo lo que ha facilitado

la resolución de algunas necesidades básicas: alcantarillado, asfaltado de las calles, redes de saneamiento, canalizaciones de agua, servicios públicos, etc. Sin embargo, sospechamos que esos limitados rendimientos no son tanto producto de la actividad del consejo sino más bien de las reivindicaciones que año tras año han ido construyendo las asociaciones en los diferentes barrios de Getafe y concretamente de El Berzial y Juan de la Cierva. Otro aspecto a destacar es el escaso relevo generacional de las asociaciones, factor influyente en la regeneración del funcionamiento del CB y en los casos que ese relevo se había podido dar no se ha aprovechado, como es el caso de las coordinadoras de jóvenes. Los motivos se deben a la falta de contacto intergeneracional o por desidia de las partes, sobre todo motivado por los escasos canales de contacto entre un tejido asociativo muy ligado a las AAVV y de reducido atractivo para la población joven. La escasez y falta de canales continuados de comunicación para llegar a la ciudadanía no asociada y la escasa capacidad de transmisión hacia sectores de población (juventud y minorías en general) no presentes en el consejo también se pueden valorar como otros de los factores que contribuyeron a crear esta situación de atrofia.

El CC no incentiva la creación e impulso de una ciudadanía republicana porque ni es su prioridad ni está creado para ello. La existencia de unos limitados canales de acceso y de consulta hacia el tejido asociativo no provoca por sí solo el incentivo de dinámicas que potencien una ciudadanía republicana. Se han creado tímidos espacios de cooperación (consejo sociocultural) entre las asociaciones y colectivos de la zona con la dirección del CC y la figura del coordinador de programas pero son para abordar aspectos puntuales y que en modo alguno tienen capacidad para incidir en las líneas programáticas generales del centro. Es cierto que permite organizar actividades y desarrollar cuestiones de interés para la ciudadanía (cabalgata de reyes, fiestas del barrio, carnavales o el día de las asociaciones) pero no está diseñado para ir más allá.

En el caso de la satisfacción de necesidades concretas, consideramos que sí cumple ese cometido pues oferta un amplio abanico socio-cultural producto de las propias demandas de la ciudadanía en general, y de los colectivos y grupos de la zona en particular. Las personas usuarias muestran su satisfacción con los servicios que presta el CC pues además es la puerta de acceso a determinados servicios municipales. Por tanto, los resultados y consecuencias son *limitados* pues aunque satisface necesidades y demandas socio-culturales no contribuye a crear o impulsar una ciudadanía republicana. El Gobierno Local, en los CC, basa mucho la política de participación a través de la figura del voluntariado. Una figura que no tiene una definición clara de su papel y que en ocasiones ha podido hacer las veces de impulsor de actividades culturales que en realidad son competencia del Ayuntamiento. De hecho, la participación de la ciudadanía no asociada se canaliza casi en exclusiva a través del voluntariado.

8

LOS MODELOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: OBSTÁCULOS Y POTENCIALIDADES

8.1. INTRODUCCIÓN

Los cinco casos se han analizado a través de las tres grandes variables-criterio, utilizadas como instrumentos analíticos que generan resultados para las conclusiones finales. Las que a su vez se han traducido en conceptos clasificatorios (limitado, más abierto y plural/inclusivo) resultado de las aportaciones y valoraciones de los agentes entrevistados sobre cada uno de los casos evaluados y de la información extraída en el proceso investigador. El desarrollo de los cinco casos de estudio, a través de las políticas analizadas, nos ha permitido la construcción de tres modelos de participación ciudadana y descentralización que caracterizan las experiencias analizadas pero no el *modelo participativo* de las ciudades objeto de estudio: el clásico-institucional (Bilbao y Getafe), el deliberativo-institucional (Vitoria-Gasteiz y Córdoba) y el innovador-institucional (Donostia-San Sebastián).

Añadir que el concepto *institucional* hace referencia a que las experiencias de participación, en mayor o en menor medida, son impulsadas por el Ayuntamiento. De ahí su diferenciación de experiencias de participación de impulso o base *social*/ciudadana. Aunque es cierto que no podemos hablar de modelos puros, pues cada uno de los casos tiene un poco de todos los modelos. A su vez, la categorización obedece a un intento por traducir la filosofía que impregna las experiencias de participación en conceptos más o menos entendibles: clásico, deliberativo e innovador. La categorización es intuitiva pero responde a los resultados obtenidos del análisis de los casos y encuentra su desarrollo, explicación y justificación en las siguientes líneas:

- *Clásico-institucional*: Entendemos este modelo como un instrumento donde las relaciones entre el gobierno local y la ciudadanía pasan por unas coordenadas muy definidas y poco flexibles (similares a la democracia representativa), basadas en unos esquemas de participación por invitación cuyo objetivo es mantener bajo control la participación. El objetivo es acercar servicios públicos y no tanto democratizar las relaciones de poder entre los agentes.

- *Deliberativo-institucional*: Este segundo modelo tiene unas concepciones más avanzadas que el clásico pues aunque es cierto que los esquemas de funcionamiento de los que parte son similares, pretende generar y construir espacios de deliberación y acuerdo entre la esfera institucional y la ciudadana. El objetivo: definir más o menos conjuntamente la construcción del interés general.
- *Innovador-institucional*: En este tercer modelo se intenta romper, o cuando menos superar, los tradicionales límites del modelo clásico, para así lograr un formato de participación diferente que modifique los instrumentos y capacidades de los agentes, mejorando la interacción y las sinergias ciudadano-institucionales, con el objetivo último de regenerar en profundidad el sistema de democracia representativa, haciéndolo más flexible y permeable a las demandas ciudadanas.

8.2. LOS MODELOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN A DEBATE

Para ilustrar los tres modelos de descentralización administrativa y participación ciudadana en los que se circunscriben los cinco casos de estudio, hemos confeccionado una tabla en el que se recogen los conceptos clasificatorios de cada una de las variables-criterio (ver tabla 32). Las clasificaciones responden a los criterios que nos hemos marcado en función de la información obtenida, y de las propias valoraciones de los agentes entrevistados.

Tabla 32: Síntesis de conceptos clasificatorios de los modelos

Pluralidad y extensión	Organización y toma de decisiones	Resultados y consecuencias
Limitado Más abierto Plural/inclusivo	Dirigismo político-institucional Concertación deliberativa	Ambivalentes Sustantivos Procedimentales

Fuente: Elaboración propia.

8.2.1. Pluralidad y extensión

- *Limitado*: En este caso, el concepto hace referencia a la incapacidad del modelo de descentralización y participación ciudadana para recoger la pluralidad de discursos y percepciones del territorio, motivado por su defectuoso funcionamiento y una cuestionable permeabilidad a las diferentes sensibilidades políticas, sociales e ideológicas existentes. Tampoco existen potencialidades para ello a diferencia del concepto de *más abierto*.
- *Más abierto*: Este concepto explica que el modelo no recoge el conjunto y la pluralidad de discursos que existen en el territorio motivado por limita-

ciones de diversa procedencia. Unas limitaciones que no incapacitan para acercarse a la pluralidad de discursos y percepciones existentes gracias a las potencialidades existentes. Es cierto que no posee los mejores instrumentos y capacidades para ello pero realiza el esfuerzo de acercamiento, facilitando la existencia de unas potencialidades que permitan en un futuro desarrollar de mejor manera la pluralidad, sobre todo en comparación con el concepto de *limitado*.

- *Plural/inclusivo*: Es la máxima clasificación que otorgamos a la variable-criterio extensión-pluralidad y hace referencia a que el modelo recoge, de una manera más o menos fidedigna, una considerable riqueza de discursos y de percepciones, entendiendo que el mecanismo de participación debe ser un reflejo de la realidad discursiva existente en el territorio. Así, la presencia de la pluralidad sectorial (cuatro tipos básicos de agentes), ideológica (los distintos discursos y sensibilidades del territorio) y sociológica (presencia de los distintos grupos poblacionales) se representa de la manera más fidedigna posible a lo existente en la realidad.

8.2.2. Organización y toma de decisiones

- *Dirigismo político-institucional*: El modelo de participación y descentralización se desarrolla, principalmente, a través de un poder político representado por las instituciones públicas, las cuales lo dinamizan con una participación mucho más discreta del tejido social. Un esquema en el que la presencia y sustantividad de la parte social es muy limitada, caracterizada por escasos instrumentos para incidir en los debates políticos y en el proceso de toma de decisiones. Además, padece una hipertrofia de las capacidades de influencia de los agentes sociales motivado por la vertebración de la participación casi en exclusiva a través, mediante y gracias al proceso decisor político-institucional.
- *Concertación deliberativa*: El proceso de toma de decisiones se realiza por medio de la deliberación entre el apartado político, social y en algunos casos técnico, no en igualdad de condiciones pues la clase política y/o técnica tiene capacidad para tomar decisiones. El espacio que se genera permite la construcción de una cierta concertación en la toma de decisiones pero que no tiene un carácter vinculante, es decir, no existe la obligación moral de que el poder político asuma las demandas, peticiones o resoluciones que emanan de la concertación-deliberativa. Existe un cierto reconocimiento político-partidista del espacio de participación pero no obliga a que el decisor público asuma el producto de la deliberación sino que toma en consideración el producto del debate, yendo más allá de la mera consulta. El coste político de decir no a todo lo que emana del espacio de concertación deliberativa es demasiado elevado puesto que existe un reconocimiento previo de su existencia que lo dota de legitimidad ante el poder público.

8.2.3. Resultados y consecuencias

- *Ambivalentes*: En este caso, el concepto intenta explicar que los resultados dependen de los contextos en los que se desarrollan los espacios de participación, lo que provoca incertidumbre al no garantizarse resultados tangibles y legitimados por el mayor número posible de los sectores implicados. La capacidad del modelo de participación para generar resultados depende de demasiados factores externos y ajenos a su propio funcionamiento, lo que provoca que dependiendo de los contextos y de la implicación de los agentes se obtengan resultados diferentes. Otro escenario posible, es el logro de resultados parciales o insatisfactorios para la mayoría de las partes implicadas dejando descontentos a un número importante de agentes.
- *Sustantivos*: Con este concepto destacamos que el modelo de participación incide en una mejora de la calidad de vida de la población facilitando la participación ciudadana. Se puede afirmar que los rendimientos que produce son reconocidos por la mayoría de los agentes implicados y se visualizan de una manera positiva a pesar de las limitaciones. De hecho, las mejoras se aprecian claramente cuando se realiza la comparación entre la realidad existente antes del desarrollo del espacio de participación y después, gracias a unos cambios tangibles en la mejora de la calidad de vida y una mayor confianza de los agentes implicados en lo público y en la construcción de su discurso.
- *Procedimentales*: El modelo de participación y descentralización facilita que se pueda penetrar en la estructura (procedimientos) del Ayuntamiento para que éste aborde los problemas del territorio. Sin embargo, no se logra que se solucionen de una manera inmediata pues sufren la dilatación en el tiempo. Se produce una cierta paradoja, pues el modelo es capaz de incorporar la participación en los procedimientos habituales del Ayuntamiento pero no logra acelerar los procesos de resolución de las demandas. Una situación que obedece al esquema de la administración y a una escasa vertebración con las peticiones ciudadanas.

8.3. COMPARACIÓN DE MODELOS: DESARROLLOS DIVERGENTES Y REALIDADES PLURALES

La exposición de cada uno de los cinco casos de análisis en el apartado de desarrollo, junto a los conceptos clasificatorios nos permite la evaluación en profundidad de cada una de las variables-criterio, extrayendo las conclusiones definitivas que nos facilitarán la construcción de los tres modelos de descentralización y participación ciudadana existentes. La explicación se organizará agrupando dos casos en cada uno de los modelos, menos en el último modelo que sólo cuenta con un caso de estudio. En cada modelo se desarrollarán los conceptos clasificatorios, en relación a las tres variables-criterio: pluralidad y extensión, proceso de toma de decisiones y resultados-rendimientos.

8.4. MODELO CLÁSICO-INSTITUCIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: BILBAO Y GETAFE

Tabla 33: Síntesis de conceptos fundamentales del modelo clásico-institucional

Pluralidad y extensión	Organización y toma de decisiones	Resultados y consecuencias
<p><i>Limitado motivado por:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Limitaciones: <ul style="list-style-type: none"> – Reglamento de funcionamiento. – Discursos excluidos. – Escaso relevo generacional. – Comisiones de trabajo. • Aciertos: <ul style="list-style-type: none"> – Papel de los CC. 	<p><i>Dirigismo político-institucional motivado por:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Consulta puntual. – Concepciones técnico-profesionales. – Reglamento encorsetado. – Voto. – Esquemas verticales. – Escasa sensibilidad. – Demora. – Limitada cooperación. – Escasos recursos técnicos. 	<p><i>Ambivalentes motivado por:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Limitaciones: <ul style="list-style-type: none"> – Condicionantes. – Desconfianza y desafección. – Participación reducida. • Aciertos: <ul style="list-style-type: none"> – Canal de comunicación permanente y reconocido.

Fuente: Elaboración propia.

8.4.1. Pluralidad y extensión

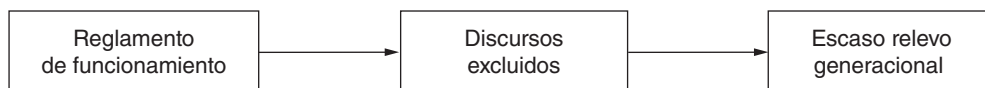
En el modelo clásico-institucional la pluralidad de la participación es *limitada* (ver tabla 33). La justificación es que en los casos de Bilbao y Getafe el esquema de participación no facilita una variada recogida de discursos y percepciones motivado por varios filtros. El primero, es el propio *reglamento de funcionamiento* que recoge una tipología de asociaciones y colectivos que no se ha modificado, reduciéndose básicamente a un tipo de agentes sociales muy definidos que se entiende que son los grupos que dinamizan la comunidad y tienen una mayor presencia en el territorio (asociaciones vecinales, asociaciones culturales-deportivas, de tinte asistencial, AMPAS y asociaciones de comerciantes). Todo ello motivado por la incorporación de los discursos identificados por el Ayuntamiento, es decir, asociaciones y colectivos de corte más tradicional que ya han tenido algún contacto con el gobierno local, bien a través de reivindicaciones o por políticas de cooperación. Quedando al margen sectores de la población que no están constituidos formalmente o no aparecen en la lista de asociaciones que confecciona el Consistorio.

Una percepción que suele estar motivada por el historial reivindicativo y participativo de estos grupos sociales que fueron durante los años sesenta, setenta y parte de los ochenta los pilares fundamentales de la regeneración democrática de los municipios. Ese déficit ha provocado la preponderancia de las asociaciones vecinales, de corte más tradicional quedando totalmente al margen los colectivos sociales de corte más vanguardista como las feministas, organizaciones juveniles, movimientos anti militaristas, grupos ecologistas, o en general todos los discursos surgidos en los años ochenta y principios de los años noventa. Sin embargo, en este sentido se que-

dan al margen una parte importante de los sectores de la población que no estuvieron en esos ciclos de participación pero que han ido surgiendo en los primeros años de la Transición y sobre todo en la primera mitad de los años ochenta con una inusitada fuerza.

Es un modelo que ha desaprovechado la oportunidad de incluir esos *discursos excluidos*. De hecho, los espacios de interrelación de la juventud se constituyen al margen de los consejos como lo demuestra la creación de la coordinadora de grupos en el caso de Bilbao y de la coordinadora de jóvenes en Getafe. Su perpetua exclusión (ver gráfico 8) obedece a instrumentos de acercamiento nulos o casi inexistentes y sujetos en muchas ocasiones a la actitud y sensibilidad de las presidencias de los CD y CB para garantizar su inclusión. Sobre todo en el caso de la ciudadanía no asociada que asiste como público pasivo a los plenos del consejo, suponiendo que desde la presidencia se facilite su presencia ante la escasez de instrumentos del consejo para llegar a la ciudadanía. Se recurre a los métodos tradicionales de información (actas públicas, pegada de carteles o folletos en la sede del consejo y en general los medios habituales que utiliza la administración para comunicar) que se han demostrado ineficaces para trasladar cuestiones que se abordan en los consejos y que pueden ser de interés ciudadano. No existe una política de comunicación vertebrada e integral, sino que es puntual y de escaso atractivo, sobre todo frente a colectivos específicos como la juventud.

Gráfico 8: **Síntesis de ideas respecto a la pluralidad y extensión en el modelo clásico-institucional (parte 1)**



Fuente: Elaboración propia.

Todo ello provoca que la labor de comunicación de cara a la ciudadanía recaiga en exclusiva en asociaciones y colectivos sociales que adolecen de fuertes deficiencias: 1) un *escaso relevo generacional* que no garantiza el funcionamiento dinámico, provocando una esclerotización de las relaciones dentro del propio colectivo y sobre todo ante la ciudadanía, facilitando que el poder de información sea competencia de un número reducido de personas y no se impulse el trasvase de las cuestiones de interés; 2) no disponen de los medios con los que cuenta la administración para comunicarse con la ciudadanía, provocando que los canales de comunicación sean en ocasiones voluntarios y poco sistematizados; 3) la brecha intergeneracional que provoca el escaso relevo en las asociaciones rompe cualquier canal de comunicación entre diferentes generaciones y resta capacidades para garantizar el necesario diálogo social y por último, 4) los modelos organizativos de las asociaciones adolecen de una falta de transparencia que repercute negativamente en su sensibilidad para recoger el mayor número posible de discursos y percepciones, centrándose casi en exclusiva en las cuestiones que la asocia-

ción considera de interés pero siendo poco permeable a las del resto de la ciudadanía del territorio.

El motivo fundamental de estas actitudes tan poco receptivas son las propias asociaciones; unas asociaciones con un funcionamiento interno poco transparente y de escasa relación con los grupos o colectividades ciudadanas a las que dicen representar. Con unos esquemas poco participativos y que son el resultado de una falta de relevo generacional y de una visión de los problemas poco integral e integrada. De hecho, en muchas ocasiones tienen un discurso y unas pautas de actuación características de sus épocas de esplendor pero que tienen poco contacto con la realidad social, política y económica de nuestros días lo que les impide tener relación con los nuevos tiempos y nuevos retos. Responden a los problemas prácticamente de la misma manera que hace treinta o cuarenta años, y lo que es más grave aún las personas que llevan adelante las respuestas son las mismas, pero con más años. Hacemos referencia a personas que empezaron en el movimiento vecinal con 35 o 40 años pero que ahora tienen 70 o más años.

Aparte, existe una preponderancia cuantitativa y cualitativa de la clase política. Una lógica que obedece a un esquema participativo de corte estrictamente consultivo que no busca la ampliación y vertebración de los discursos y sensibilidades, sino todo lo contrario: el objetivo es consolidar las diferencias de discurso. No es un modelo que trate de impulsar la pluralidad sino más bien de mantenerla bajo mínimos o escasamente desarrollada, y siempre en consonancia con unos partidos políticos que obtienen un mayor número de instrumentos para expandir su discurso: capacidad de voz y voto, regulación de los turnos de palabra, fomento o entorpecimiento de la presencia de la ciudadanía no organizada, introducción de temas en la agenda pública del consejo, realizar los contactos con los sectores de la población que consideren necesarios y establecer los límites de las temáticas que se abordan. En principio no existen prohibiciones formales o taxativas pero en la práctica se dan limitaciones pues numerosas temáticas que son de interés para los consejos no son estudiadas y debatidas porque exceden sus competencias. A no ser que los agentes sociales tengan capacidad para ejercer la presión necesaria que permita la introducción de los temas de interés.

La consecuencia principal es que el modelo clásico-institucional arrastra un importante déficit en la vertebración y pluralidad de discursos existentes, pues no sólo no es capaz de recogerlos sino que tampoco establece nexos o lazos de diálogo o contacto de una manera estable. En el mejor de los casos lo hace puntualmente y sin una estructura sistematizada que permita una incorporación natural de sus sensibilidades. El efecto rebote es la falta de oxigenación y renovación de los discursos sociales produciéndose una esclerotización dialéctica que impide la generación de una nueva estructura inclusiva de discursos. Todo ello provoca la creación de un círculo vicioso en el que no penetran ni nuevos discursos ni nuevas temáticas ahondando más si cabe la distancia con el resto de la sociedad. Partimos de una realidad en la que los discursos más institucionalizados y tradicionales, asociaciones vecinales, clase política y personal técnico, monopolizan el espacio de relación y, en ocasiones, se convierten en auténticas rémoras para la inclusión de nuevas percepciones y

sensibilidades. De hecho, en ocasiones son las propias asociaciones las que se oponen a la entrada de «nuevos competidores asociativos» a los que despojan de legitimidad para penetrar en el espacio que ellos monopolizan. Detrás de todo ello nos encontramos con un discurso asociativo donde se patrimonializan los espacios de participación dificultando la entrada de otros agentes sociales en tanto en cuanto se considera que no representan la verdadera voluntad del barrio o son un grupo de sujetos que defienden unos intereses espurios.

A través de las *comisiones de trabajo* se podía facilitar, en el modelo clásico-institucional (ver gráfico 9), una mayor presencia de discursos y sensibilidades pero los hechos demuestran su falta de permeabilidad. De hecho, las comisiones son un reflejo de lo existente en los plenos de los consejos, con colectivos de corte muy tradicional y poco receptivos a los cambios. Con el paso de los años, la presencia de las comisiones o grupos de trabajo ha ido decayendo de una manera notoria desapareciendo por completo cualquier capacidad para poder recoger los discursos sociales. Cuando estuvieron operativas tampoco facilitaban ni siquiera la entrada de los sectores sociales más tradicionales (asociaciones vecinales), motivado por una falta de impulso del Ayuntamiento.

Gráfico 9: **Síntesis de ideas respecto a la pluralidad y extensión en el modelo clásico-institucional (parte 2)**



Fuente: Elaboración propia.

A su vez el escaso, por no decir nulo, impulso que ha recibido la creación de nuevas comisiones de trabajo ha perjudicado la ampliación del número y la calidad de los discursos existentes en el modelo clásico-institucional. De hecho, los reglamentos de funcionamiento ofrecen la posibilidad de crear tantas comisiones de trabajo como se estime conveniente pero en la práctica sólo se encuentran operativas las que abordan temáticas relacionadas con obras y servicios y socioculturales. Y ni siquiera en igualdad de condiciones. Impulsar la creación de nuevas comisiones de trabajo hubiera facilitado el incremento por la incorporación de nuevos discursos o sensibilidades, sobre todo teniendo en cuenta que la composición de los agentes sociales en el pleno del consejo no ha sufrido apenas modificaciones desde su constitución. Esta situación se muestra especialmente persistente en Getafe, donde no sólo durante los primeros años de funcionamiento se crearon pocas comisiones de trabajo sino que con el paso del tiempo han ido desapareciendo por falta de miembros y de interés.

Existe, por tanto, una disfunción en la forma de recoger de la misma manera la pluralidad de discursos. En el caso de las temáticas socioculturales se facilita un cierto acercamiento a la realidad existente, en cuanto a discursos se refiere pero no así la de obras y servicios. El tradicional espacio otorgado a las AA.VV. en los temas relacionados con el urbanismo no ha facilitado la penetración de asociaciones

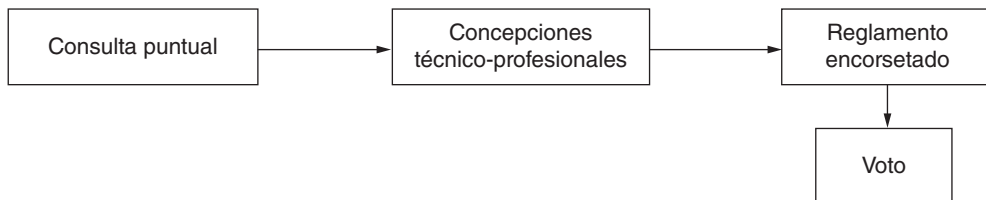
y colectivos de otra índole, de hecho el conocimiento del resto de colectivos de la existencia de las comisiones de obras y servicios es más bien limitado. Unido a ello tampoco se realizan los esfuerzos necesarios para hacer llegar los asuntos de interés de la comisión al resto de la población con lo que se obstaculiza una mayor amplitud de discursos.

Para concluir, *el papel de los CC* respecto a esta variable-criterio no es mucho más positiva. Las experiencias en las que se fomentó una cierta prevalencia de los discursos sociales a través de esquemas de cogestión a través de consejos de centro o comisiones de gestión fueron desapareciendo o estuvieron atrofiadas y fueron ocupadas por esquemas más institucionales. El esquema actual de centros cívicos en el modelo clásico-institucional en modo alguno facilita la pluralidad de discursos y percepciones puesto que su estructura no ha sido creada para ello. La vertiente de recogida de discursos ha sido sustituida por criterios profesionales en los que prima una buena oferta de actividades pero sin contar con las diferentes sensibilidades sociales. Son estructuras bastantes verticales que muestran escasa capacidad para vertebrar los diferentes discursos sociales y en donde el objetivo no es recoger la pluralidad de percepciones sino entablar canales eficaces de comunicación con las diferentes áreas municipales. El personal técnico no está educado para recoger las diferentes sensibilidades de los agentes sociales ni se dispone de estructuras para ello; la concepción es que los CC son espacios para ofertar actividades socio-culturales y no para vertebrar los discursos y pluralidades de la comunidad. Si bien en el caso de Bilbao existieron durante un período de tiempo más o menos extenso esquemas de cogestión, el hecho es que en Getafe nunca se tuvo claro el modelo a seguir, de manera que se intentaron algunas experiencias de cogestión que no funcionaron como canales de recogida de la pluralidad de discursos y percepciones.

8.4.2. Organización y toma de decisiones

El modelo clásico-institucional se caracteriza por el predominio del *dirigismo político-institucional* con un escaso margen de maniobra para los agentes sociales (ver tabla 33). Así, el marco general en el que se desarrollan los esquemas de participación de los consejos obedece a la *consulta puntual* de cuestiones (ver gráfico 10) y a unas *concepciones técnico-profesionales*, fomentando una participación de corto desarrollo en la que la clase política marca los ritmos de los debates. Una situación entendible por la elaboración de reglamentos de participación o de funcionamiento de los consejos de distrito o de barrio que han contado con una participación escasa de los agentes sociales. Realidad que provoca dos efectos: el primero, que los reglamentos no suelen contar con el respaldo y legitimación de las asociaciones y colectivos sociales, pues su presencia en la elaboración de los mismos ha estado condicionada a la predisposición de los partidos políticos y el segundo que son espacios donde se tiende a crear dinámicas de funcionamiento por y para los partidos quedando muy al margen las aportaciones de las asociaciones. Es por tanto, un modelo que ha contado con un reconocimiento poco entusiasta por parte de los colectivos sociales motivado por su escasa implicación en la creación de esos reglamentos.

Gráfico 10: Síntesis de ideas respecto a la organización y toma de decisiones en el modelo clásico-institucional (parte 1)



Fuente: Elaboración propia.

El producto es un *reglamento encorsetado* que no contribuye a una redefinición de los mecanismos decisorios. Las premisas y concepciones sobre las que se asienta han perdido vigencia en una sociedad y unos agentes sociales en proceso de cambio. De hecho, la importancia cualitativa de los partidos comienza a perder empuje ante la aparición de nuevos espacios de participación (gaztetxes, planes comunitarios de corte social, propuestas de regeneración de los barrios provenientes de los agentes sociales, creación de coordinadoras de vecinos).

Así, los reglamentos facilitan que sea la clase política el agente que marca la agenda política, y en menor medida el personal técnico del Ayuntamiento, en un esquema participativo que pivota sobre la consulta de escasa profundidad. Este esquema no impulsa la restricción de las temáticas que se abordan pero la capacidad de la clase política para vetar por medio del *voto* aquellos temas que no considera convenientes, es muy elevada. Recordemos que son los representantes de los partidos políticos en el consejo los que tienen la potestad para trasladar al Ayuntamiento las demandas o peticiones, y sin necesidad de que los temas se pacten o acuerden con la parte social. De hecho, aun en el caso de que los agentes políticos del consejo trasladen al Ayuntamiento temáticas de interés, no existe garantía alguna de que sean abordadas. Por tanto, nos encontramos con una importancia cualitativa y cuantitativa de los partidos políticos y de su capacidad para incidir.

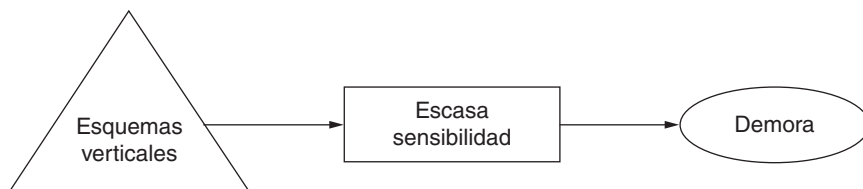
El resultado es la creación de un esquema de participación donde los partidos son los principales beneficiarios al disponer de amplia potestad para incluir en la agenda pública los temas de mayor relevancia y que estén en consonancia con las competencias de la esfera descentralizadora. Así, los agentes sociales disponen de menos recursos para introducir las temáticas que consideran de interés teniendo que recurrir a la presión o movilización para lograr esa inclusión temática. El modelo clásico-institucional se caracteriza por temáticas donde abunda el urbanismo, quedando muy al margen las temáticas socioculturales y con una participación limitada de las asociaciones vecinales. Se ha demostrado que durante años los partidos políticos han dejado al margen temáticas consideradas de interés por los agentes sociales, motivado por la capacidad de la clase política para realizar las convocatorias de las reuniones e incluir en las actas las temáticas. Es cierto que los agentes sociales también pueden incluir los asuntos de interés, pero la última pala-

bra la tiene el personal político que posee la capacidad de voto para incluir los temas a debatir.

Sin ir más lejos, las actas a pesar de ser públicas no son de libre acceso, demostrando unas concepciones elitistas en el uso y la expansión de la información y de los temas de interés ciudadano. Lo que abunda es un cierto oscurantismo y falta de transparencia. Y en ello tienen parte de responsabilidad las asociaciones por no facilitar una buena expansión de la información para impulsar la participación ampliada. Estamos, por tanto, ante una patrimonialización de la información por parte de todos los agentes presentes en los consejos que utilizan su posición y presencia para dosificar la posible participación en función de sus intereses o necesidades.

Así, los *esquemas verticales* en el funcionamiento de las asociaciones y colectivos vecinales (ver gráfico 11) no contribuyen a un funcionamiento mínimamente democrático o una transparencia que facilite el trasvase de información y de las decisiones que se toman en el seno del colectivo social. De hecho, el proceso de toma de decisiones no trasciende más allá de la junta directiva pues muchas de las personas pertenecientes a asociaciones no se enteran de los acuerdos alcanzados o de las temáticas que se abordan. Una situación que se agrava de cara a la ciudadanía no asociada y que en la mayoría de las ocasiones queda al margen de los debates y procesos decisorios.

Gráfico 11: **Síntesis de ideas respecto a la organización y toma de decisiones en el modelo clásico-institucional (parte 2)**



Fuente: Elaboración propia.

De hecho, cuando se abordan temáticas que pueden ser de interés para los distritos existe una actitud de *escasa sensibilidad* para incorporar la participación de los sectores sociales. Es cierto que por la parte política se muestra puntualmente sensibilidad a las temáticas planteadas por las asociaciones, pero no dejan de ser hechos puntuales de escasa relevancia. Así, la *demora* en abordar temáticas de interés es la nota dominante. Los agentes sociales dependen no sólo de que la clase política acepte sus propuestas sino que el poder local haga caso de ellas o que exista una ventana de oportunidad política (gobierno municipal en minoría y una mayoría partidista en el consejo contraria a la Alcaldía, diferente correlación de fuerzas). De hecho, las ventanas de oportunidad política pueden ser determinantes para introducir temáticas de interés para los barrios en la agenda pública del Ayuntamiento. Así, la autonomía del modelo de descentralización dependerá de la posición de fuerza del

gobierno municipal. Cuando el gobierno local está débil o mantiene relaciones más estrechas con determinadas asociaciones, se muestra más sensible a las necesidades que plantean los consejos, de lo contrario la indiferencia y la falta de compromiso político son la nota dominante. Situación motivada por la propia actitud de las asociaciones que apuestan más por la queja que por la deliberación, buscando abortar todas aquellas cuestiones con las que no se muestran favorables pero sin capacidad para mostrar una alternativa clara. No existe una vertebración de las alternativas posibles y se tiene una visión un tanto cortoplacista de los problemas con unas actitudes poco inclusivas en la incorporación de aportaciones de otras asociaciones y colectivos, y escasamente proactivas frente a la institución. Generalmente suelen actuar a remolque de las propuestas institucionales y sin capacidad para generar los consensos necesarios para que sus propuestas sean tenidas en cuenta, todo ello motivado por actitudes personalistas para exaltar los méritos propios de la asociación sobre las demás. Ante los partidos políticos la actitud es la de desconfianza hacia todas sus actuaciones y con una postura de enfrentamiento que en ocasiones sólo obedece a unas resistencias numantinas poco razonables. En los casos en que se muestra una actitud favorable hacia el Ayuntamiento o partido político gobernante, se intuye una cierta relación clientelar en la que se excluye al resto de colectivos sociales. Generando y fortaleciendo una relación de sumisión hacia el gobierno local siempre que éste otorgue favores a determinadas asociaciones en forma de subvenciones, locales, patrocinio de eventos culturales, sociales o deportivos o privilegiadas relaciones de contacto.

Este conjunto de deficiencias se traduce en plenos de consejos donde no se trabaja el consenso y el acuerdo sino que se intenta trasladar a las comisiones de trabajo, en el caso de que existan. Es cierto que en estos grupos de trabajo existe una cierta disposición a lograr acuerdos gracias a una presencia mayoritaria de agentes sociales y una sola figura política ocupando la presidencia. En teoría en los plenos del consejo se trata de ratificar o no los acuerdos construidos en las comisiones, por lo tanto es ahí donde reside el poder ejecutivo real de los consejos. En ocasiones, los grupos de trabajo no muestran continuidad en el tiempo y no cuentan con objetivos claros que faciliten el interés de las asociaciones y colectivos sociales. La pertenencia a las mismas obedece a criterios de puro voluntarismo y para abordar temáticas de una forma parcelada y con escasa profundidad. Al final ni las asociaciones ni la ciudadanía no organizada conoce su existencia con lo que la posibilidad para transmitir sus preocupaciones es prácticamente nula. La falta de continuidad dificultaba una sistematización de las temáticas a abordar y un seguimiento de las mismas por parte de los agentes sociales así como para incluir y abrir nuevas percepciones. Así, han existido períodos de tiempo en los que no se han constituido comisiones o las que existían tenían un funcionamiento muy intermitente y siempre abordando temáticas muy concretas y parceladas.

Una pequeña cesión a los agentes sociales suelen ser el horario de las reuniones: generalmente son por la tarde a partir de las 19:00 horas, lo que permite asistir a las asociaciones y al público en general, de lo contrario la presencia asociativa sería mucho menor. Ahora bien, el funcionamiento y dirección de las reuniones es de-

sarrollada por cargos políticos, delimitando los tiempos de debate y de exposición. En pocas ocasiones se suelen salir de las pautas ordenadas y sistematizadas en los usos de la palabra y en la capacidad de expresión de los agentes sociales, mostrando muchas similitudes con el desarrollo de los plenos municipales.

En otro orden de cosas, la *limitada cooperación* entre las áreas municipales provoca una escasa visión integral de los problemas y una reducida cooperación. Durante años, las diferentes áreas municipales no han colaborado con los consejos en el suministro de la información que se les requería o simplemente contestando a cuestiones concretas. La escasa cooperación provoca la parcelación de los problemas y de las demandas planteadas, obligando a las asociaciones a activar políticas de confrontación ante la escasa porosidad de las áreas. En momentos puntuales existe un tímido trasvase de información hacia los consejos de distrito o de barrio pero obedece más a la presión social y asociativa y no tanto a la convicción de que es el mejor método de trabajo. A su vez, toda esta situación se encuentra motivada por los escasos recursos destinados a la cooperación entre las áreas y las limitadas políticas de formación del Ayuntamiento para adecuar sus pautas de funcionamiento a las de los consejos.

En el modelo clásico-institucional se suelen producir mejoras en las partidas presupuestarias que gestionan los espacios de participación pero es cierto que suelen estar condicionadas a los acuerdos político-partidistas y su capacidad para impulsar la descentralización y la participación ciudadana. De manera que, los *escasos recursos técnicos* con los que cuentan no contribuye a que tengan capacidad de presión frente a las áreas del Ayuntamiento (ver gráfico 12), no hablamos de una presión política pero sí de transmisión de los acuerdos adoptados en el pleno de los consejos y de una autonomía de acción frente al Consistorio. Una dependencia excesiva con respecto a las áreas municipales tampoco favorece un cambio de modelo de relaciones en la que el personal técnico del consejo y del Centro Cívico mantiene una estrecha relación con sus respectivas áreas.

Gráfico 12: **Síntesis de resultados respecto a la organización y toma de decisiones en el modelo clásico-institucional (parte 3)**



Fuente: Elaboración propia.

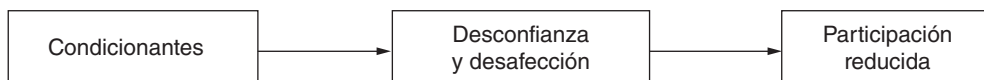
Para finalizar, el Ayuntamiento asumirá las peticiones o compromisos que emanen de los consejos en función de la correlación de fuerzas existentes y de la valoración que extraiga de la demanda, considerándola apropiada o no. La posibilidad de generar conflicto o confrontación, tanto entre los partidos políticos como con los agentes sociales, será la variable que incline la balanza. De hecho, en ocasiones demandas que aparentemente son de fácil resolución, como la instalación de un semá-

foro o el pintado de un paso de cebra, no son resueltas hasta que la presión hacia el Ayuntamiento se hace insoportable o porque ocurre una desgracia. Al final todo ello provoca que la sensibilidad y receptividad del gobierno local ante las peticiones de los consejos dependa de la correlación de fuerzas tanto en el propio Ayuntamiento como en los consejos de distrito.

8.4.3. Resultados y consecuencias

El modelo clásico-institucional bascula hacia resultados *ambivalentes* (ver tabla 33). El concepto ambivalente hace referencia a que las demandas y peticiones que emanan del modelo de descentralización no siempre obtienen respuesta y que cuando lo hacen es producto de factores externos que condicionan al propio consejo. Así, se obtendrá la satisfacción de las demandas siempre que se den *condicionantes* para ello: gobierno municipal en minoría; grupos políticos gubernamentales en situación de desventaja en el consejo; capacidad de presión de los grupos políticos y de las asociaciones vecinales y colectivos sociales al margen del consejo y por último, el padrino partidista que cada asociación pueda tener. Todo estos factores no siempre confluyen a la vez pero en ocasiones uno por uno, o todos juntos, pueden ser determinantes para que las demandas del consejo sean valoradas o tenidas en cuenta por el poder político (ver gráfico 13).

Gráfico 13: Síntesis de ideas respecto a resultados y consecuencias en el modelo clásico-institucional (parte 1)



Fuente: Elaboración propia.

De manera que el raquitismo es la mejor manera de definir la situación. Un raquitismo que obedece al proceder del conjunto de los agentes sociales, políticos e institucionales pero sobre todo motivado por la estructura de oportunidad política en la que está fundamentado. Una estructura en la que las temáticas y demandas no son desarrolladas sin la complacencia de los partidos políticos, haciendo de filtros a las demandas planteadas. No olvidemos que el modelo clásico-institucional se fundamenta en un esquema estrictamente consultivo y con una preponderancia de la clase política bastante acuciante, lo que provoca limitados impactos procedimentales, motivado por la escasa capacidad del modelo por satisfacer de una manera integral el conjunto de demandas y peticiones de los agentes sociales. No hablamos de peticiones fuera de lugar o poco oportunas sino que tienen relación con mejoras básicas en nivel y calidad de vida de los distritos o barrios.

Es cierto que tanto el Ayuntamiento, a través del gobierno local y la clase política han de actuar de filtros a las peticiones ciudadanas pero los hechos y datos de-

muestran que en muy pocas ocasiones éstas pueden ser consideradas de excesivas o poco realistas. De hecho, la mayoría de las asociaciones y colectivos sociales son conscientes de que el gobierno local debe gobernar para todos los barrios y que ha de velar por el interés general, pero también consideran que la demora a sus peticiones suele ser excesiva, sobre todo si tenemos en cuenta que son demandas, en ocasiones, de escasa cuantía económica y de una fácil resolución⁴⁴. Entonces, ¿a qué se debe el escaso desarrollo de este modelo de descentralización y de participación?

Obedece a concepciones de la participación en la que ésta debe estar sometida a continua fiscalización, motivada por unas actitudes de absoluta desconfianza hacia el tejido social de los barrios, en la que el Ayuntamiento realiza las veces de filtro. Los consejos como tales ya realizan esa labor: la composición de los consejos, la capacidad de voto, el uso de la palabra, la elaboración de actas, la inclusión de los temas en la agenda política o la capacidad decisora de la clase política entre otras. Sin embargo, nada de todo esto es suficiente porque el propio Ayuntamiento vuelve a filtrar las peticiones de los consejos a pesar de que en ocasiones cuentan con el apoyo unánime de sus miembros. Una actitud fiscalizadora que no sabemos si tiene como objetivo la desmoralización del tejido social o el control absoluto de todas y cada una de las demandas y temas que entran en la agenda política del distrito.

Así las cosas, el resultado de esta política de control de la participación dificulta que las ganancias y consecuencias reales en relación con la demanda inicial sean sustantivas. Los motivos: cuesta mucho tiempo y esfuerzo lograr que se incluyan en la agenda política temas de interés para los consejos; los recursos materiales, humanos y económicos siempre han sido escasos, con un tímido avance en los últimos años (sobre todo en el caso de Bilbao); la obtención de resultados tangibles obedece más a la utilización de canales y medios de presión como movilizaciones o peticiones ante el gobierno local y no tanto a la capacidad vertebradora del modelo; la desmotivación y desánimo suele ser las notas dominantes en la actitud de los colectivos sociales presentes en los consejos y como consecuencia se muestra una escasa confianza hacia las instituciones públicas y por último, no se logra el refuerzo de la confianza social hacia los consejos como instrumentos y canales válidos de participación.

Todo ello redundando en un modelo de escasa implicación ciudadana y con una reducida capacidad para regenerar las conciencias políticas y democráticas de la ciudadanía y facilitar la construcción colectiva de la sociedad. Así, el modelo aborda políticas que son sentidas como necesarias por la ciudadanía y agentes sociales pero de una forma puntual. De hecho, los espacios de participación que se pueden generar son muy puntuales y de escaso recorrido, con objetivos modestos y de una vertebración con la búsqueda del bien común un tanto reducida.

⁴⁴ En el caso de los Consejos de Distrito de Bilbao tenemos ejemplos múltiples: asociaciones de Arangoiti que demandan desde hace años en el consejo una mejora del ascensor que conecta su barrio con el resto de la ciudad; vecinos de Otxarkoaga que planteaba una reforma integral del barrio o las de Basurto que demandaban la instalación de un semáforo en la Avenida Montevideo y que las instituciones públicas instalaron después de la muerte de dos niños, etc.

Si tuviésemos que evaluar por un lado, el grado de confianza en las instituciones generado gracias a este modelo y por otro, analizar el nivel de cumplimiento de las necesidades planteadas el resultado sería muy pobre. En modo alguno ha reforzado la confianza de las asociaciones, y creemos que de la ciudadanía en general, en las instituciones; es más, el nivel de *desconfianza* y de *desafección* es la nota dominante. Los motivos: tienen la sensación de que la clase política presente en el consejo no hace caso de las demandas que se les plantean y cuando lo hace es por sentido común o por la tenacidad de las asociaciones; se sienten infrarrepresentados en comparación a los partidos políticos sobre todo por la escasa capacidad de incidir que tienen frente a la capacidad de voto; se han impulsado políticas públicas sin tener suficientemente en consideración la opinión de los consejos o sencillamente han obviado durante años las demandas que se les planteaban, y por último son conscientes que el diseño de los consejos desincentiva la participación de las asociaciones y de la ciudadanía no asociada.

De manera que el modelo clásico-institucional no puede contribuir a apuntalar la confianza en las instituciones o al fomento de la búsqueda del interés general y del bien común. Su diseño no facilita ni siquiera la entrada natural de los discursos y percepciones de los diferentes grupos sociales de manera que resulta costoso lograr unas relaciones sociales y ciudadanas que refuercen la confianza social y grupal e impulsen espacios de fortalecimiento organizativo y de vertebración reticular de la ciudadanía. El modelo clásico-institucional no está diseñado para ello.

Después de más de veinte años de funcionamiento de este modelo se podría hacer un pequeño balance en materia de rendimientos concretos, es decir, las ganancias y consecuencias sustantivas en relación a la realidad inicial. Es indudable que se ha experimentado una mejora a todos los niveles pero la pregunta es hasta qué punto el modelo clásico-institucional de descentralización y participación ciudadana ha contribuido a ello y en qué materias concretas. En general las políticas del Ayuntamiento de mejora de los barrios han contado con una *participación* más bien *reducida* de los agentes sociales presentes en los consejos, de hecho muchas de las propuestas ciudadanas incluidas por el Ayuntamiento suelen ser el resultado del quehacer de las asociaciones y colectivos al margen del consejo.

Gráfico 14: Síntesis de ideas respecto a resultados y consecuencias en el modelo clásico-institucional (parte 2)

Canal de comunicación permanente y reconocido

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, a pesar de las limitaciones lo cierto es que la existencia de este modelo ha permitido crear un *canal de comunicación permanente y reconocido* entre

los distritos y el Consistorio para satisfacer pequeñas actuaciones que mejoran la vida cotidiana de la ciudadanía (ver gráfico 14). No estamos hablando de grandes políticas pero sí de mejoras continuas que suelen tener el consejo como centro de operaciones (mejoras de las aceras y de la movilidad urbana, propuestas de creación de nuevas líneas de autobús, creación de equipamientos socioculturales, etc.). Aún así, los consejos funcionan reivindicación por reivindicación con una escasa visión global de los problemas que impide abordar las políticas de una manera consensuada. Las temáticas se abordan de una manera muy parcelada y no se invita a la reflexión conjunta de las demandas, en parte por los plazos electorales y también por la escasa cultura deliberativa de la clase política y de los colectivos sociales que funcionan más en clave de presión-cesión. A pesar de que el modelo en sí muestra importantes limitaciones, lo cierto es que son todavía más acuciantes en el caso de Getafe donde las mejoras en la calidad de vida se producen a pesar de los consejos de barrio.

8.5. EL MODELO DELIBERATIVO-INSTITUCIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: VITORIA-GASTEIZ Y CÓRDOBA

Tabla 34: Síntesis de conceptos fundamentales del modelo deliberativo-institucional

Pluralidad y extensión	Organización y toma de decisiones	Resultados y consecuencias
<p><i>Más abierto motivado por:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Limitaciones: <ul style="list-style-type: none"> – Sectores excluidos. – Relevo generacional discutible. – Falta de desarrollo e implementación. • Aciertos: <ul style="list-style-type: none"> – Relevancia. – Mayor sensibilidad. – Cooperación y concertación. – Espacio de vertebración. 	<p><i>Concertación deliberativa motivada por:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aciertos: <ul style="list-style-type: none"> – Puntos de encuentro. – Deliberación. – Canales de diálogo y encuentro. – Cooperación entre áreas. • Limitaciones: <ul style="list-style-type: none"> – Falta de compromiso. – Escasez de recursos materiales, humanos y presupuestarios. 	<p><i>Sustantivos motivado por:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Balance positivo: <ul style="list-style-type: none"> – Cierta mejoría. – Sistematización. – Diálogo y acuerdo. – Implicación del personal técnico. – Resolución de necesidades. • Limitaciones: <ul style="list-style-type: none"> – Cultura de queja. – Falta de impulso. – Ciudadanía apática. – Dilatación. – Personal técnico desafecto. – Pobreza de ciudadanía republicana. – Desconocimiento. – Enconada desconfianza y descrédito.

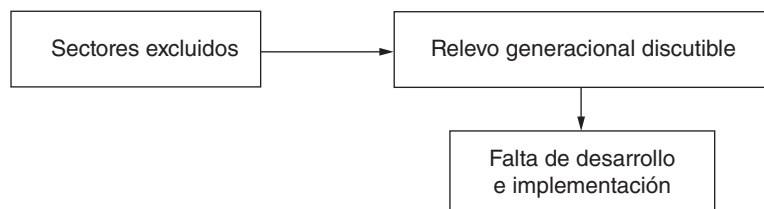
Fuente: Elaboración propia.

8.5.1. Pluralidad y extensión

En el modelo deliberativo-institucional la pluralidad es *más abierta*, en comparación con el modelo clásico-institucional, motivado por el destacable esfuerzo por incluir el mayor número posible de discursos y percepciones (ver tabla 34). Sin embargo, lo cierto es que todavía existen *importantes limitaciones*. A diferencia del modelo anterior, se suelen tener mejores y más plurales instrumentos para recoger una pluralidad asociativa de mayor riqueza. El modelo se asienta sobre concepciones igual de consultivas que el clásico-institucional, con la diferencia que pretende convertir el espacio de descentralización y de participación en un instrumento de recogida del mayor número posible de discursos y percepciones. Un objetivo marcado por los intereses de los propios colectivos sociales y de una clase política sensible a la creación de canales de comunicación con los barrios o distritos. El carácter innovador en muchas ocasiones tiene bastante que ver.

A diferencia del anterior modelo se intenta la inclusión de la mayor cantidad de discursos sociales y de hecho se realizan esfuerzos para ello, sin embargo lo cierto es que se producen importantes dificultades. En los debates (ver gráfico 15): no existe una presencia reconocida y continúa de los discursos de *sectores* que tradicionalmente son *excluidos* de los espacios de participación (juventud, mujeres, personas con reducidos recursos económicos y culturales y minorías en general), de hecho en algunos casos se puede hablar de una exclusión organizada. En el modelo deliberativo-institucional, al igual que en el clásico-institucional, suelen estar presentes las asociaciones vecinales, asistenciales y deportivas porque se entiende que son los grupos que dinamizan la comunidad y tienen una mayor presencia en el territorio. Sin embargo, en este sentido se quedan al margen una parte importante de los sectores de la población que no estuvieron en esos ciclos de participación pero que han ido surgiendo en los primeros años de la Transición y sobre todo en la primera mitad de los años ochenta con inusitada fuerza. Estamos hablando de los movimientos juveniles, ecologistas, feministas, antimilitaristas, etc., todos ellos con una presencia muy limitada y discontinua.

Gráfico 15: **Síntesis de ideas respecto a la pluralidad y extensión en el modelo deliberativo-institucional (parte 1)**



Fuente: Elaboración propia.

A destacar, el *relevo generacional discutible* con presencia de asociaciones y colectivos cuyos integrantes llevan más de 20 años en el mundo asociativo; que-

da pendiente, por tanto, la renovación interna de las asociaciones aunque es cierto que se han producido tímidos avances. Sin embargo, la realidad que impera es la de unas asociaciones con un funcionamiento interno poco transparente y de escasa relación con los grupos o colectividades ciudadanas a las que dicen representar. Con unos esquemas poco participativos y que son el resultado de la falta de relevo generacional y de una visión de los problemas poco integral e integrada. De hecho, en muchas ocasiones tienen un discurso y unas pautas de actuación características de sus épocas de esplendor pero que tienen poco contacto con la realidad social, política y económica de nuestros días, lo que les impide tener un contacto con los nuevos tiempos y nuevos retos. Todos ellos son importantes retos pero es cierto que se pueden abordar desde mejor posición que la del discurso clásico-institucional.

Por último, la importante desvertebración con la ciudadanía no organizada ha repercutido gravemente en la regeneración de los discursos presentes en los espacios de descentralización y participación de las dos ciudades. La diferencia con respecto al modelo clásico-institucional es que esas limitaciones no son el producto de una política deliberada sino de los obstáculos que encuentran los agentes sociales e institucionales para contactar con determinados sectores de la población. Limitaciones y obstáculos que tienen relación con una inadecuada utilización de instrumentos de contacto que sólo sirven para ahondar en la separación entre la ciudadanía no organizada y la que sí lo está. Tanto en el caso de las administraciones públicas como de las asociaciones y colectivos sociales, nos encontramos con que se utilizan las mismas maneras e instrumentos para llegar a la población, con métodos poco atractivos y en ocasiones contraproducentes. De hecho, la población joven es la que más recela de estos espacios de participación al considerarlos poco atractivos y de escaso interés. Como elementos positivos destacar la experimentación de novedosas maneras de contactar con la población para recoger sus sensibilidades y percepciones (semana del vecindario, juegos y fiestas populares, exposiciones en la vía pública, fiesta de la primavera, etc.). Se están intentando sistematizar las maneras y formas de contacto entre las asociaciones y colectivos sociales con la ciudadanía no organizada modificando sus pautas de actuación, haciéndolas más atractivas y sugerentes para facilitar la recogida de discursos en el territorio. Pero lo cierto es que todavía queda mucho por hacer a pesar de que se nota una cierta oxigenación y renovación de los discursos.

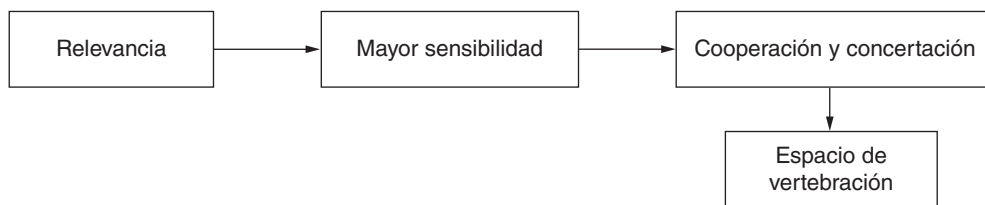
Las estructuras resultantes demuestran que existe una preponderancia cuantitativa y cualitativa de los agentes sociales frente a la clase técnica y política, para crear un espacio de participación compuesto estrictamente por asociaciones y colectivos, siendo los que construyan los instrumentos necesarios para la inclusión de la pluralidad de discursos. Así, la presencia sectorial de discursos, agentes técnicos y políticos, se reserva para momentos puntuales en los que resulta necesaria su intermediación para el traslado o la resolución de las demandas pues se entiende que el elemento vertebrador lo deben constituir las asociaciones y colectivos sociales.

En definitiva, observamos que la extensión y pluralidad de la participación no es todo lo buena que debiera pero las causas no obedecen a falta de experiencias o de instrumentos, sino más bien motivado por una *falta de desarrollo e implementación*

adecuada de los recursos existentes y de sus potencialidades. Han existido y existen instrumentos de vertebración e inclusión de discursos pero no se han potenciado todo lo que debiera. Aún así parece que la política de vertebración de la participación por parte de los Ayuntamientos cuenta con un mayor desarrollo que en el modelo clásico-institucional, mostrando una mayor sensibilidad en la inclusión de la pluralidad de percepciones del territorio. De hecho, existe una mayor sensibilidad por recoger y contactar con el mayor número posible de discursos de las asociaciones y colectivos.

En los aciertos (ver gráfico 16): dotar de *relevancia* a los discursos y percepciones de los agentes sociales en detrimento de los agentes político-partidistas, facilitando no sólo la incorporación de sus sensibilidades sino que también se les dota de un lugar preferente en determinados espacios como pueden ser el CMO/CZO en el caso de la capital vasca y de los Consejos de Distrito en la ciudad andaluza; unas presidencias de los consejos que recaen en los agentes sociales facilita que puedan mostrar una *mayor sensibilidad* para incorporar al mayor número posible de sensibilidades del territorio y ampliar su canalización lo máximo posible y por último, la existencia de experiencias de *cooperación y concertación* entre los agentes sociales facilita la escucha y receptividad de los mensajes y discursos de otros sectores no presentes en el espacio de participación. A diferencia del modelo clásico-institucional, se ha garantizado una presencia estable de los discursos y percepciones de los territorios a pesar de las dificultades que mostraban. Sin embargo, es cierto que se observa un decrecimiento del número de discursos y percepciones presentes en los esquemas de participación mientras que en otros momentos se apunta una sensible mejora en la inclusión de nuevos discursos sobre todo de aquellos que tradicionalmente habían estado excluidos. En modo alguno se puede hablar de una presencia continuada pero sí ha mejorado con respecto a etapas precedentes.

Gráfico 16: **Síntesis de ideas respecto a la pluralidad y extensión en el modelo deliberativo-institucional (parte 2)**



Fuente: Elaboración propia.

Así, sectores como las AMPAS, asociaciones vecinales de nueva creación, algunos sectores como personas de escasos recursos y ciudadanía a título individual encuentran una mayor facilidad para trasladar sus discursos y percepciones. Todo ello motivado por un personal técnico sensible a la inclusión de sectores de población cada vez más amplios y que han hecho de los CC un importante *espacio de vertebración*. Una realidad que quizás se desarrolla de una manera más discreta en

el caso de Vitoria pero que indudablemente ha experimentado una sensible mejora en comparación con esquemas precedentes. Sobre todo son destacables los esfuerzos por vertebrar la inclusión de discursos y percepciones en los CC a través de los consejos de centro o de experiencias similares, si bien es cierto que fueron unas experiencias que en ambas ciudades se saldaron con un estrepitoso fracaso pero que dejaron un importante poso.

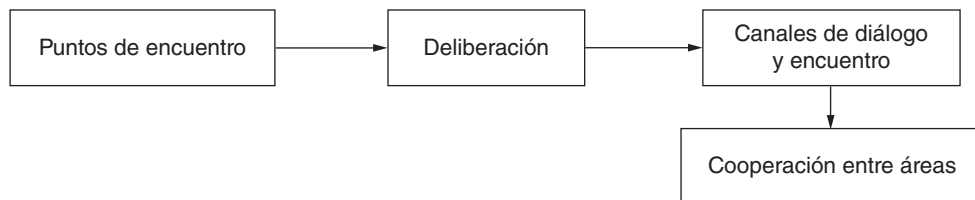
Con todo ello no afirmamos que el modelo deliberativo-institucional es el modelo a seguir puesto que tiene muchas limitaciones en esa vertebración discursiva pero lo cierto es que supone un avance significativo en las concepciones sobre la participación. En primer lugar, considera que los espacios de participación y descentralización que se crean deben tener una presencia mayoritaria de asociaciones y colectivos sociales, no sólo en número sino también con capacidad para realizar la labor de recogida de discursos y percepciones; y en segundo lugar, se le otorga a la clase política y al personal técnico un espacio mucho más discreto pues se entiende que estos agentes ya tienen su espacio de relación y de trabajo en el Ayuntamiento.

Aún así, no debemos olvidar que es un esquema participativo de corte estrictamente consultivo en el que no se pretenden alterar sustancialmente las correlaciones de poder pero sí al menos lograr una ampliación en la vertebración de los discursos y sensibilidades de los agentes sociales, sin cuestionar que la clase política debe tener la última palabra. En principio no existen prohibiciones formales o taxativas pudiéndose abordar todos aquellos temas que los agentes sociales consideren de interés a pesar de que el marco competencial tampoco muestre unas limitaciones claras. Una situación favorable que permite tratar todos aquellos temas que son de interés ciudadano pero que también está condicionada a la capacidad para ejercer la presión necesaria que permita la introducción de los temas de interés.

8.5.2. Organización y toma de decisiones

Destacar que hablamos de una *concertación deliberativa* en el modelo deliberativo-institucional (ver tabla 34). Un concepto basado en una política de toma de decisiones en la que se fomentan los *puntos de encuentro* sobre la materia a discutir pero que está siempre sujeta a la opinión del personal técnico y en última instancia en la clase política (ver gráfico 17). Por su parte, con la concertación deliberativa nos referimos a la relación entre el personal técnico y las asociaciones y colectivos presentes en los diferentes espacios de participación de las dos ciudades. De manera que la *deliberación* se entiende como el instrumento para lograr acuerdos sobre las temáticas y demandas que deben ser abordadas contando con la participación del mayor número de agentes posible. Es un proceso deliberativo que se suele producir a dos bandas; por un lado, entre los agentes sociales para debatir las demandas que se le plantean al Ayuntamiento y por otro, entre los agentes sociales y el propio Consistorio con el objetivo no sólo de trasladar esas demandas sino de intentar llegar a un acuerdo sobre la mejor manera de satisfacerlas. La deliberación no siempre

Gráfico 17: Síntesis de ideas respecto a la organización y toma de decisiones en el modelo deliberativo-institucional (parte 1)



Fuente: Elaboración propia.

se produce en todas las políticas o materias de interés puesto que existen aspectos guardados celosamente por el personal técnico y político pero lo cierto es que en el resto de espacios existe una sensibilidad a la concertación.

El proceso de toma de decisiones se lleva a cabo en igualdad de condiciones entre los agentes sociales, no así cuando éstos deliberan con el Ayuntamiento pues recae en éste la capacidad potestativa para aceptar o rechazar el producto de la deliberación. Es cierto que en este modelo deliberativo-institucional suele existir una cierta predisposición a tomar en consideración las propuestas deliberadas pero siempre queda en manos del poder público adquirir un compromiso en su resolución. Lo cierto es que la capacidad de deliberar no suele ser recogida en los reglamentos que adoptan este modelo de descentralización y de participación pero los sujetos implicados entienden que es la mejor manera de organizar el proceso de toma de decisiones. A este respecto parece que en ambos casos la existencia o no de un reglamento de funcionamiento no condiciona en sentido positivo o negativo el proceso de toma de decisiones del espacio de participación y descentralización. En Vitoria, y sobre todo en Córdoba, existen o han existido reglamentos que regulan el funcionamiento de estos espacios de participación pero en sí mismos no suponen un obstáculo o un avance en el desarrollo de la participación. Sin embargo, es cierto que en ambos casos se ha realizado una relectura que ha permitido la puesta al día de los espacios de participación adecuándolos a los nuevos tiempos y necesidades.

Así, la política deliberativa es fruto a su vez de un consenso en el que se asume que se deben desarrollar las decisiones de esta manera, permitiendo una cierta flexibilidad en la introducción e inclusión de las temáticas de interés para los agentes. Como elemento negativo, la excesiva flexibilidad puede contribuir a la falta de compromisos de las partes implicadas al adoptar unas actitudes un tanto delegativas.

Al constituirse en espacios de participación con una cierta flexibilidad, los horarios y formas de las reuniones no suelen seguir una sistematización establecida pues se adaptan a las necesidades y disponibilidades de los agentes sociales presentes. De hecho, la mayor presencia de los colectivos sociales refuerza esta situación pues los compromisos que se adquieren en los consejos suelen estar condicionados a las obligaciones contraídas en la esfera personal. En tanto en cuanto la sistematización de las reuniones y de su convocatoria dependen del tejido social, en ocasiones no

existe un control público del funcionamiento de las reuniones lo que puede dar lugar a situaciones en las que se desvirtúe la marcha del espacio de participación: escasas convocatorias de reuniones, reducido control de los temas que se incluyen en la agenda pública, número variable de grupos asistentes a los consejos, etc.

A pesar de los inconvenientes que puede presentar el modelo deliberativo-institucional, lo cierto es que la práctica ha demostrado que los grupos y agentes sociales funcionan de una manera bastante sistematizada y que la dejadez y la apatía no suelen ser la nota dominante. Aunque esto, como en todo, suele depender de la actitud personal y de las inquietudes o necesidades de cada grupo o agente social. Por regla general, el grado de compromiso con la asistencia y la asunción de responsabilidades suele ser elevado puesto que las asociaciones y colectivos sociales entienden que el buen funcionamiento del espacio de participación depende de ellos, así como la satisfacción de las demandas que plantean.

Así, se entiende que el proceso de deliberación de los agentes sociales debe desarrollarse en el seno del tejido social y con la cooperación puntual del equipo técnico, bien sea de alguna área del Ayuntamiento o de los CC, pero que en modo alguno puede estar presente el personal político pues su espacio es el pleno del Consistorio. Los espacios deliberativos son la excusa perfecta para lograr la concertación en las materias y temáticas de interés para los barrios, sobre todo en el ámbito de ordenación urbana y todo lo relacionado con lo sociocultural. Siendo estas dos materias una oportunidad para fomentar el encuentro deliberativo entre los diferentes saberes, el ciudadano y el técnico, realizando el personal de las áreas municipales las labores de apoyo y asesoramiento y por último, el refuerzo de la concertación deliberativa puede ser un paso importante que realice las labores de mediación entre el poder político y los agentes del territorio, trabajando el fortalecimiento de la cooperación entre las asociaciones y colectivos sociales con el personal técnico.

A pesar de las similitudes en ambas ciudades, lo cierto es que el modelo participativo se encuentra más desarrollado y consolidado en Córdoba puesto que en los últimos años el Ayuntamiento le ha dado un impulso al área de Delegación de Participación Ciudadana. Una Delegación que realiza una labor de concertación y acuerdo muy destacable con los agentes sociales y que aunque no siempre se llegan a políticas concertadas, lo cierto es que ha favorecido la construcción de *canales de diálogo y encuentro*, gracias a los espacios de trabajo que están suponiendo los propios CC. De hecho, en multitud de ocasiones han servido de revulsivos participativos para desanestesiarse y limar actitudes de los agentes sociales muy poco participativas. En Vitoria existe esa sensibilidad del poder local por el desarrollo de la concertación a través de la deliberación pero de una manera mucho menos sistematizada y más relacionada con las sensibilidades e inquietudes participativas del personal técnico de cada CC. Existe una destacada porosidad pero no se impulsa tanto por el Ayuntamiento sino más bien motivado por cada agente social y personal técnico, a diferencia de la ciudad andaluza, donde se nota que la participación es una política pública del gobierno local.

Lo cierto es que a pesar de las limitaciones esta situación se ha visto favorecida gracias a un tímido avance en la *cooperación entre las áreas* municipales, lo que ha facilitado que desde el Ayuntamiento se muestre una sensibilidad mayor hacia el trasvase de información a los agentes sociales y a que las áreas caminen poco a poco hacia una visión un poco más integral de las problemáticas de los barrios. Aún así, se está muy lejos de la transversalidad administrativa pues a lo máximo que se llega es al traslado de información de una manera puntual y con una tímida cooperación entre áreas en aquellos asuntos que exigen de una cierta visión global.

El aspecto que une a las dos ciudades son las *limitaciones* del propio concepto de concertación deliberativa. En ambos casos la no presencia continuada de la clase política facilita la *falta de compromiso* para con la satisfacción de las demandas planteadas porque no son fruto del consenso, es decir, la clase política no ha sido partícipe de la elaboración de la demanda con lo que no se siente obligada a aceptarla (ver gráfico 18). A diferencia de otros espacios de participación, la presencia y reconocimiento del personal político puede contribuir a que las demandas concertadas de una forma deliberativa se traduzcan en consensos resolutivos en los que los cargos públicos se encuentran en la obligación moral de acatarlos puesto que también han contribuido a la construcción de ese consenso. No es el caso, tal y como comentábamos, de Vitoria y Córdoba en donde el personal técnico no tiene potestad por sí mismo para garantizar que la concertación deliberativa sea garantía suficiente para la resolución de las demandas. De manera que corresponde a la clase política su resolución definitiva o su rechazo pero siempre supeditado a lo que consideren que es más conveniente, a su entender.

Gráfico 18: **Síntesis de ideas respecto a la organización y toma de decisiones en el modelo deliberativo-institucional (parte 2)**



Fuente: Elaboración propia.

Las limitaciones suelen aparecer permanentemente: *falta de recursos* materiales que impide que el producto de la concertación deliberativa tenga una plasmación más dinámica en la aplicación de soluciones concretas y que éstas no se demoren en exceso; *falta de presupuesto* para el desarrollo de las políticas participativas a través de espacios como los CC. Es cierto que estos equipamientos socioculturales disponen de unos recursos nada desdeñables para el desarrollo de la oferta social y cultural pero en el caso de los recursos destinados al fomento de políticas participativas la escasez es la nota dominante. Se han de cursar peticiones de recursos para cada política concreta y en ocasiones llegan a ser tan escasos que no permiten el desarrollo de todas las potencialidades posibles. Y por último, existe una *falta de recursos humanos* manifiesta puesto que un número reducido de personas se tiene que res-

ponsabilizar de las políticas participativas a desarrollar en el barrio o en el distrito, con la consiguiente sobrecarga de trabajo e impidiendo que las políticas de participación desarrollen todas las potencialidades para las que fueron concebidas.

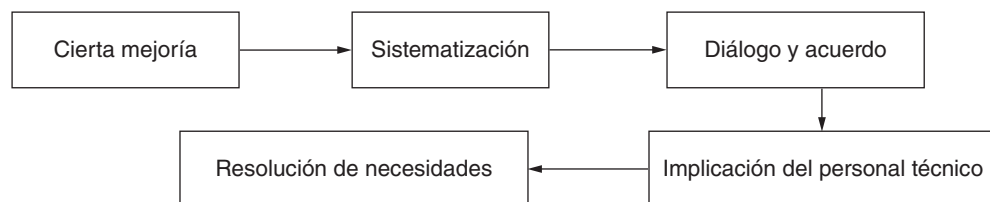
Es cierto que estas limitaciones son también consustanciales en el resto de modelos pero la diferencia estriba en que en el modelo deliberativo-institucional existe una sensibilidad, más o menos sincera, por el desarrollo de políticas de concertación y cooperación con los agentes sociales.

8.5.3. Resultados y consecuencias

El modelo deliberativo-institucional se caracteriza por rendimientos *sustantivos* (ver tabla 34). Bien es cierto, que resulta tremendamente costosa la obtención de resultados claros y contundentes porque existen muchos claros y oscuros. Lo cierto es que a pesar de las limitaciones, es indudable que los diferentes espacios de participación han supuesto un *balance positivo*, y poder canalizar la participación ciudadana, logrando una *cierta mejoría* en la calidad de vida. No siempre resulta sencillo evaluar las virtudes y deficiencias de los espacios de participación y de descentralización, pero se podría afirmar que su no existencia hubiera hecho un poco más difícil la mejora de la calidad de vida. Dividiendo los resultados en dos grandes apartados, ganancias y consecuencias sustanciales en relación con la realidad inicial y mejora de la calidad democrática, obtenemos una importante disparidad.

El balance es positivo por varios motivos (ver gráfico 19): es cierto que cuesta lograr que los poderes públicos tomen en consideración las demandas que emanan de estos espacios pero al final lo hacen motivados por la importante *sistematización* del trabajo realizado por los agentes sociales en justificar y razonar por medio de estudios, escritos o políticas de autoorganización las intervenciones públicas que demandan; la tardanza de las instituciones ha supuesto que los distritos o barrios se unan y trabajen conjuntamente para la resolución de sus necesidades, haciendo del *diálogo* y el *acuerdo* los puntales fundamentales para la revitalización democrática de sus necesidades; a pesar de las limitaciones señaladas lo cierto es que en ocasiones la *implicación del personal técnico* ha sido razonablemente importante en de-

Gráfico 19: Síntesis de ideas respecto a resultados y consecuencias en el modelo deliberativo-institucional (parte 1)



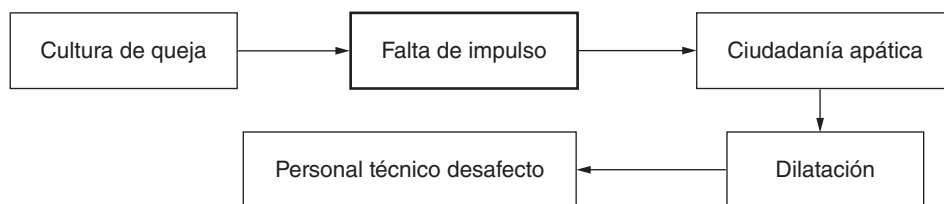
Fuente: Elaboración propia.

terminados momentos para trabajar conjuntamente con los agentes sociales y lograr dotar de recursos y contenido técnico y profesional a unas demandas que, en ocasiones, no ahondaban en la causa fundamental de los problemas, y por último, la *resolución de las necesidades* planteadas ha supuesto un aliciente para seguir trabajando en los espacios de participación a pesar de las limitaciones.

En ocasiones, los propios agentes sociales señalan que a pesar de la tardanza en la resolución de las necesidades eso les daba ánimos para seguir trabajando por la mejora de la calidad de vida de la zona. De hecho, el trabajar conjuntamente les animaba a continuar por la misma dirección pues tarde o temprano obtenían los resultados que querían, sintiendo que la satisfacción de las necesidades era el producto de su tesón, trabajo continuo y la posibilidad de tener un espacio de participación, que a pesar de las limitaciones, les resulta válido.

Con respecto a las ganancias sustanciales, se han producido avances y mejoras importantes pero con un coste en tiempo y esfuerzo nada desdeñable, lo que acentúa las *limitaciones*. Es cierto que se ha logrado la mejora de la calidad de vida pero en ocasiones con un enorme retraso en su resolución. Los motivos son variados (ver gráfico 20): una *cultura de queja* demasiado asentada en el seno de las asociaciones y colectivos sociales que les impide desarrollar una interacción más profunda y sistematizada, tanto con el resto de asociaciones como con las instituciones; la existencia de canales y medios de participación que aunque se encuentran oficialmente reconocidos por el poder local sufren de una *falta de impulso* necesario, tanto en recursos como en el desarrollo de sus potencialidades (es el caso de los CC y de consejos de distrito y similares); una *ciudadanía no asociada apática* y que no visualiza la virtualidad de los espacios y canales que tiene para participar, bien porque desde el poder político no se realiza una campaña de difusión o porque la desafección que sufre es tan fuerte que no vislumbra la operatividad de los mecanismos de participación y descentralización; un gobierno local que en ocasiones favorece la *dilatación* en el tiempo de la resolución de demandas ciudadanas que son razonables y razonadas por los agentes sociales; y por último, un *personal técnico desafecto*, tanto en el Ayuntamiento como en los espacios de participación, que en ocasiones no es consciente de su importante papel en el traslado de las demandas ciudadanas a los órganos competentes.

Gráfico 20: **Síntesis de ideas respecto a resultados y consecuencias en el modelo deliberativo-institucional (parte 2)**

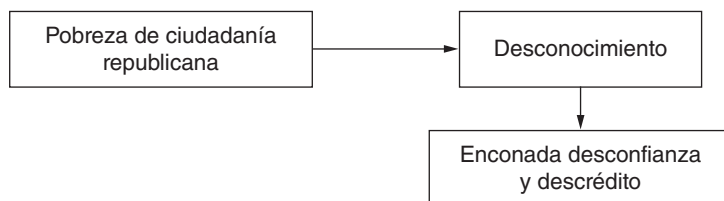


Fuente: Elaboración propia.

Los consejos de distrito en aquellos lugares donde han funcionado han sido más espacios de deliberación y debate que espacios con capacidad resolutoria real. De hecho, existe una cierta interiorización de que la resolución de las demandas planteadas será un proceso largo y costoso. Así, el modelo deliberativo deja un importante espacio a las asociaciones y colectivos sociales pero con la contrapartida de que los compromisos políticos que adquiere el gobierno local son mucho más endeblados. No existe la obligación ni moral ni política de acatar lo que los consejos establezcan por lo que la resolución de las necesidades estará sujeta a la predisposición del Ayuntamiento para ello. De manera que se puede dar el caso en el que demandas que son consideradas justas por el poder local tardan tiempo en solucionarse porque depende del compromiso político-partidista para con el espacio de participación y en tanto en cuanto éste no está diseñado para obligar a la clase política pues los problemas se demoran en exceso.

Analizando el fomento de la *ciudadanía republicana* y del incremento de la confianza social en las instituciones, las conclusiones son menos positivas. A nivel general existe un concepto que define muy claramente la situación (ver gráfico 21): *pobreza*. Es cierto que se ha mejorado en cierto grado la relación con el gobierno local y se ha posibilitado la construcción de canales de encuentro, pero a nivel general no han sido suficientes para lograr una regeneración deliberativa de la ciudadanía ni de una construcción colectiva de lo público. Existe, en primer lugar, un importante *desconocimiento* entre la ciudadanía no asociada de la existencia de los espacios de participación de los que puede hacer uso, sobre todo si tenemos en cuenta que muchos de ellos llevan funcionando bastantes años y sin embargo no se produce una difusión que posibilite ese acercamiento. Todo ello contribuye a que la opinión y percepción que se tenga de los poderes y de los decisores públicos sea tremendamente negativa, no sólo entre las asociaciones sino también de cara a la ciudadanía a título individual.

Gráfico 21: **Síntesis de ideas respecto a resultados y consecuencias en el modelo deliberativo-institucional (parte 3)**



Fuente: Elaboración propia.

En la mayoría de las ocasiones se percibe que existe una *enconada desconfianza* y *descrédito* hacia las instituciones, tanto por parte de la ciudadanía como, sobre todo, de las asociaciones y colectivos sociales. Situación que se explica por varios factores: 1) los espacios de participación que no eran reconocidos o apoyados públicamente por el poder local provocaban incertidumbre entre las asociaciones que

lo componían pues la política de indefinición del Ayuntamiento generaba un importante desconcierto; 2) en ocasiones, es tremendamente costoso extraer compromisos claros y sinceros de la clase política sobre todo en lo referente a la satisfacción de demandas concretas, una situación que provoca entre las asociaciones recelo a mantener relación con el gobierno local por, a su juicio, la falta de implicación en la resolución de los problemas que consideran prioritarios; y por último, 3) es complicado transformar rápidamente las inercias de desconfianza y en ocasiones abierta hostilidad que han fraguado las relaciones entre las asociaciones y colectivos sociales y el gobierno local.

Estas dinámicas, obstáculos y reticencias han estado presentes, es cierto que no siempre con la misma intensidad, pero lo cierto es que las limitaciones de las políticas de descentralización y de participación ciudadana no han contribuido a la generación de una ciudadanía republicana. Una ciudadanía republicana capaz de ser parte en la construcción del interés colectivo, sensible y perceptora de la confianza social y grupal en los sujetos y colectivos de los que forma parte y consciente de que las instituciones y los gobiernos locales son dignos de su confianza. Nada de esto se ha creado o facilitado, a lo sumo que se ha llegado es a contactos y espacios puntuales de relación entre las asociaciones y entre éstas y la ciudadanía a título individual, pero carentes de la necesaria interacción para la construcción colectiva de las necesidades.

La situación de cierta desconfianza y descrédito por parte de la ciudadanía no asociada también puede ser trasladable al caso de las asociaciones y colectivos sociales. En la mayoría de las ocasiones no existe un gran conocimiento de los grupos y asociaciones que habitan en los barrios o distritos y la ciudadanía obtiene unas nociones vagas de su existencia, relacionadas en muchas ocasiones a momentos puntuales de conflictos con las instituciones. La aparición de los fenómenos NIMBY suelen ser los espacios habituales en los que la ciudadanía es consciente de la existencia de asociaciones vecinales y de otro tipo, un conocimiento e interés que posiblemente desaparezca cuando se resuelva la reivindicación puntual.

La responsabilidad de estas situaciones es compartida por varios sujetos: las propias asociaciones no son capaces de conectar y de transmitir no sólo la información de sus actividades sino el proyecto político que tienen para el barrio o distrito. Funcionan a golpe de reivindicación puntual y solicitan la colaboración de la ciudadanía para presionar al Ayuntamiento pero no incentivan su participación activa en el funcionamiento de la asociación. La percepción y el discurso general es que ha de ser la ciudadanía la que traslade la queja a la asociación para que ésta se la transmita a su vez al Ayuntamiento y pueda hacer presión; es cierto que los Ayuntamientos han facilitado una mayor política de colaboración con las asociaciones y han revitalizado la política de subvenciones pero no son capaces de transmitir el tipo de asociaciones y colectivos que existen en los municipios ni las maneras o instrumentos que tiene la ciudadanía para participar. Más allá de los registros oficiales de asociaciones no existe prácticamente nada y por último, es indudable el incremento del individualismo y la desafección ciudadana a todo lo colectivo, con un importante repliegue hacia la vida privada y una escasa proyección en los proyectos colectivos de sociedad.

8.6. EL MODELO INNOVADOR-INSTITUCIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: PLAN DE DESARROLLO COMUNITARIO (PDC) DE ALTZA

Tabla 35: Síntesis de conceptos fundamentales del modelo innovador-institucional

Pluralidad y extensión	Organización y toma de decisiones	Resultados y consecuencias
<p><i>Plural/inclusivo motivado por:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Deficiencias: <ul style="list-style-type: none"> — Elemento canalizador. — Dificultades de acceso. — Déficit de comunicación. — Escaso interés. — Reducidos plazos. • Aciertos: <ul style="list-style-type: none"> — Esfuerzo de inclusión. — Cierta movilización de discursos. — Canales y espacios de encuentro. 	<p><i>Concertación deliberativa motivado por:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aciertos: <ul style="list-style-type: none"> — Integrar y armonizar. — Espacio de encuentro, reflexión y deliberación. • Deficiencias: <ul style="list-style-type: none"> — <i>Issue networks</i>. — Falta de porosidad. — Pobre cooperación interdepartamental. 	<p><i>Procedimentales motivado por:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aciertos: <ul style="list-style-type: none"> — Impactos sobre los procedimientos de la administración. — Mayor sensibilidad. — Espacio de interrelación. — Canalizador de voluntades. • Deficiencias: <ul style="list-style-type: none"> — Falta de audacia y capacidad de iniciativa. — Falta de compromiso. — Importante desconocimiento.

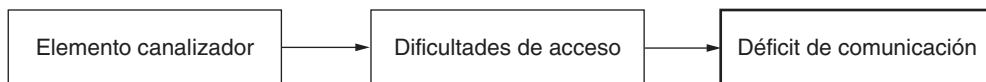
Fuente: Elaboración propia.

8.6.1. Pluralidad y extensión

Destacamos que en el modelo innovador-institucional es *plural/inclusivo* (ver tabla 35). Definimos como modelo innovador-institucional aquel en el que a pesar de ser la institución pública la principal impulsora del espacio o mecanismo de participación y descentralización lo cierto es que tiene un componente innovador muy importante. Así, describimos los modelos innovadores como aquellos en los que se rompen o cuando menos se superan los tradicionales límites de los espacios de participación de corte más clásico, de manera que no sólo se logre un formato de participación diferente sino que se modifican los instrumentos y capacidades de los agentes. No existe una confusión de los roles sino que se dota de mayor protagonismo a sujetos que no lo tenían, en este caso la comunidad, a través de un plan de desarrollo, de ahí su carácter innovador.

Sin embargo, las *deficiencias* también han sido notorias, sobre todo teniendo en cuenta que en las tres políticas de estudio el Plan de Desarrollo Comunitario (PDC) fue un *elemento canalizador* de estas políticas pero no su creador (ver gráfico 22). El desarrollo de este modelo ha facilitado la incorporación de estas políticas pero es el sujeto receptor de las mismas puesto que no impulsó su introducción en la agenda pública local, lo que en buena medida limita que la política cuente con una mayor riqueza social. En tanto en cuanto la recogida de discursos y percepciones está

Gráfico 22: Síntesis de ideas respecto a la pluralidad y extensión en el modelo innovador-institucional (parte 1)



Fuente: Elaboración propia.

garantizada se puede lograr, en mayor medida, un respaldo superior por parte de las asociaciones y colectivos sociales al sentir como suyas las demandas; mientras que las políticas que emanan directamente del Ayuntamiento pueden ser recibidas con más frialdad o cautela.

A través de estas tres políticas se ha comprobado que este modelo de descentralización y participación muestra *dificultades de acceso* a espacios de la sociedad tales como la ciudadanía a título individual, desde un plano general, pero también a sectores concretos como la juventud o colectivos con dificultades para hacerse visibles. Se han apreciado los problemas para acceder a la ciudadanía a título individual y de las formas de contacto y de trasvase de la información. En otro orden de cosas, destacar que a nivel general el modelo padece limitaciones para poder recoger una mayor pluralidad de discursos y percepciones motivadas por una falta de recursos y capacidades para conectar con aquellos sectores que no son tan visibles (población joven, mujeres, población inmigrante, minorías en general, etc.).

El esfuerzo existe pero las limitaciones también. Los motivos son variados: 1) la dificultad existente para llegar a la ciudadanía que no se encuentra organizada en asociaciones o colectivos; 2) el *déficit de comunicación* motivado por la utilización de instrumentos tradicionales de comunicación (carteles, reuniones, asambleas, megafonía, convocatorias por carta o mensaje, etc.). Parece que no se llega de una manera muy clara lo que provoca que la inclusión de los discursos de la ciudadanía sea costosa y sufra de cortocircuitos. 3) El *escaso interés* que despiertan en la ciudadanía los problemas que se abordan, aunque éstos tengan un carácter general, unido a que las movilizaciones se producen cuando los intereses individuales están en juego, provocan una importante desmovilización y desmotivación de la pluralidad de los discursos que se producen en el territorio.

Sin embargo, las pautas de funcionamiento de la administración pública pueden influir en esa limitada pluralidad de discursos. Parte de las causas se pueden encontrar (ver gráfico 23) en los *reducidos plazos* para la presentación de proyectos y propuestas concretas ante las instancias representativas y partidistas, así como ante la junta de gobierno. En tanto en cuanto, el sistema de democracia representativa funciona sobre unos esquemas de elecciones cada cuatro años resulta complicado profundizar en aquellas cuestiones o políticas que desde la ciudadanía se consideran de interés. De hecho, en un plan comunitario se trabaja a medio-largo plazo con lo que en ocasiones se choca con las formas de trabajo y los planes a más corto plazo de la administración y gobierno local. Por otro lado, los intereses partidistas en juego

Gráfico 23: Síntesis de ideas respecto a la pluralidad y extensión en el modelo innovador-institucional (parte 2)

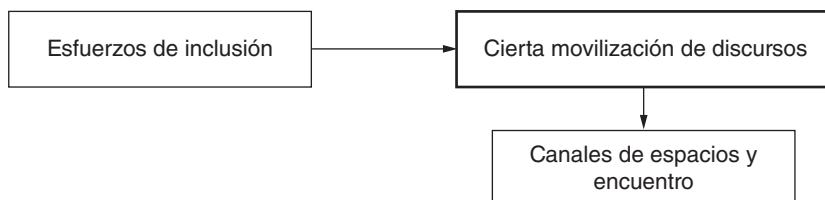


Fuente: Elaboración propia.

dificultan que desde la acción de gobierno se pueda llegar al mayor número posible de discursos pues ésta siempre será sospechosa de intentos clientelistas. Por último, la junta de gobierno local debe presentar rendimientos de cuentas y legitimar su acción de gobierno en el tiempo establecido, por lo que no siempre se puede contar con todos los sectores implicados en la formulación de las políticas públicas, de mayor importancia aún en un plan comunitario.

Es cierto que en el apartado de los *aciertos* se destaca el *esfuerzo de inclusión* del mayor número posible de discursos y sensibilidades, tanto en el apartado asociativo como en el vecinal (ver gráfico 24). Teniendo en cuenta que antes de la puesta en marcha del plan comunitario los canales de comunicación entre el tejido social y el Ayuntamiento eran muy limitados, el impulso de un modelo innovador-institucional ha facilitado la recogida de la pluralidad de discursos y percepciones más notorios de los agentes sociales, sobre todo de los grupos y colectivos que ya están constituidos o que tienen un cierto recorrido. En líneas generales existe una cierta distorsión entre el esquema teórico del modelo innovador-institucional y la realidad, pues aunque es cierto que se establecen pautas y líneas de actuación distintas en comparación con los otros dos modelos, no se han apreciado mejoras significativas en la recogida de esa pluralidad de discursos a la que hacemos referencia. El modelo no intenta modificar los roles entre los agentes (clase técnica, personal técnico, asociaciones y ciudadanía no asociada) sino que pretende una modificación en las relaciones, haciendo que éstas sean más transversales y receptivas.

Gráfico 24: Síntesis de ideas respecto a la pluralidad y extensión en el modelo innovador-institucional (parte 3)



Fuente: Elaboración propia.

Destacar que existe una *cierta movilización de discursos* pero suelen ser los mismos de siempre pues cuentan con una consolidación de sus estrategias y percepciones que a base de años han logrado penetrar en el ideario colectivo. Es el caso de

las asociaciones vecinales o de carácter más tradicional. También porque a nivel de territorio son los que más logran que su discurso se visualice a pesar de tener un relevo generacional deficitario y una escasa transparencia interna. Su discurso se encuentra más o menos presente pero el del resto de colectivos que no cuentan con un bagaje tan histórico se suelen encontrar con más dificultades para tejer los discursos de la colectividad. Es innegable que ese tipo de asociaciones tradicionales aún retienen una cierta capacidad de movilización y mantienen un discurso crítico que sigue siendo del todo imprescindible, pero han perdido la centralidad que tuvieron en sus buenos tiempos y ello ha abierto grandes espacios de no representación. Algunos de esos espacios pueden estar siendo ocupados por nuevas asociaciones de muy distinto tipo, pero hace falta una verdadera renovación de los formatos y esquemas de trabajo para incluir de una manera efectiva muchos discursos e intereses que no están presentes en mecanismos como el plan de desarrollo comunitario. 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 que en ocasiones se produjeron en el barrio de Alta.

Se han impulsado espacios y políticas para la incorporación de los discursos que tradicionalmente han estado más relegados, caso de la población infantil y juvenil, pero no se consigue la consolidación de la presencia de esos discursos. En el camino escolar, es destacable que el discurso de la población infantil y juvenil está incluida y desarrollada pero muestra dificultades para garantizar su presencia en otras políticas que se aplican en el territorio y que pueden afectar a este sector de la población. Quizás no se hace en todos los espacios y en todas las políticas pero al menos supone un punto de inflexión en la tradicional exclusión. La asignatura pendiente es la presencia continua de la ciudadanía no organizada a la que cuesta mucho llegar, y cuando se hace es difícil mantener su discurso y percepciones, lo que nos invita a reflexionar sobre los instrumentos que se utilizan para el contacto.

En líneas generales se han producido tímidos avances que pueden suponer un cambio de tendencia en la manera de construir los discursos y sensibilidades en el territorio haciendo del modelo innovador-institucional el mejor instrumento para la canalización de los discursos sociales. No tanto porque el modelo logre la integración de sensibilidades excluidas tradicionalmente sino más bien porque marca un cambio de tendencia en la manera en que se representan los discursos en el territorio, intentando que el espacio de descentralización y participación ciudadana sea el mejor reflejo posible de las sensibilidades y de la pluralidad de discursos. El cambio de tendencia así lo apunta, y la cierta relevancia otorgada a la población infantil-juvenil así lo corrobora, haciéndola partícipe de las decisiones y mejoras que se pueden lograr en el espacio que les rodea y contribuyendo a que su voz y opinión sea escuchada.

A pesar de las deficiencias que se han detectado en el modelo innovador-institucional, lo cierto es que parece mostrar una cierta sensibilidad para habilitar, en diferentes fases, *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. Sin embar-

go, no hay que olvidar las limitaciones que muestra y que su buen funcionamiento no pasa de ser una manera de impulsar una cierta, aunque limitada, pluralidad de discursos ciudadanos.

Otro aspecto a destacar es que, en ocasiones, las labores de impulso y canalización les corresponde en exceso a los equipos técnicos (caso del plan comunitario) lo que no facilita que los discursos penetren de una manera natural en el espacio de participación. Sin embargo, la realidad sintomática demuestra que desde el lado de las asociaciones y colectivos sociales se muestra una cierta atrofia que les impide impulsar iniciativas de calado. Las causas están motivadas por la falta de relevo generacional; el anquilosamiento de las estructuras de funcionamiento interno con un más que limitado proceso de debate social producto de una raquílica democracia interna; escasa relación tanto con su base social como con el resto de la ciudadanía no organizada; y por último, la reproducción de unos discursos excesivamente beligerantes con la administración pública que provocan unas posturas de enfrentamiento y de enquistamiento.

A destacar el cambio en el seno de la administración pública con la incorporación y extensión de aquellos discursos que no habían estado presentes. Así, se entiende que las políticas deben ser abordadas de la manera más integral posible y que no se concibe el fomento de la participación si no es posible visibilizar los diferentes discursos y percepciones en el seno de la propia administración. Unos discursos presentes en cada una de las áreas municipales y que en ocasiones tienen mucho que decir sobre determinadas políticas. De manera que el modelo innovador-institucional percibe que se deben crear los instrumentos necesarios para que, partiendo de los diferentes discursos existentes, se pueda llegar a una posición común como administración municipal, trabajando y haciendo las cosas de manera diferente.

El modelo innovador-institucional entiende que no es factible que cada área municipal intente trasladar su discurso de una manera individual en la política pública y que no se logre una vertebración y visualización de las diferentes posturas existentes, con el objetivo de que se aborden de una manera integral y no parcelada, como se viene haciendo. La creación de comisiones o espacios de trabajo conjunto contribuye a que cada área municipal traslade su discurso sobre determinada política y se contraste con las percepciones de las demás, y esto parece apuntar un cambio de actitud con respecto a los modelos clásico-institucional y deliberativo-institucional.

Con respecto a la clase política su presencia dentro de este modelo es muy discreta pues se entiende que sus discursos y sensibilidades se encuentran suficientemente representados y canalizados a través de los órganos municipales, ya sea el gobierno local o el pleno del Ayuntamiento. De manera que el modelo innovador-institucional le reserva un papel más concreto en el que se solicita su colaboración de manera más puntual para evitar que la preponderancia de sus discursos provoque distorsiones. Tal y como hemos reseñado, se otorga una mayor preponderancia y presencia a los colectivos sociales y a las asociaciones que son las que tradicionalmente han tenido más dificultades para lograr trasladar sus discursos y percepciones.

8.6.2. Organización y toma de decisiones

En el modelo innovador-institucional observamos una *concertación deliberativa* (ver tabla 35). Una concertación basada en la deliberación sin sustento normativo alguno, sencillamente ha sido el camino natural para *integrar y armonizar* los distintos intereses, tanto en el seno del plan, compuesto por personal técnico, político y asociaciones ciudadanas, como en la relación con la ciudadanía no asociada (ver gráfico 25). Además, es cierto que se bascula entre la concertación y la deliberación pero siempre con la perspectiva de lograr un cierto grado de acuerdo en la definición de las necesidades del barrio.

Gráfico 25: **Síntesis de ideas respecto a la organización y toma de decisiones en el modelo innovador-institucional (parte 1)**



Fuente: Elaboración propia.

Una deliberación que continúa con unas pautas de actuación y de desarrollo similares a las del modelo deliberativo-institucional pero que se diferencia de éste en que cuenta con más actores. En el modelo innovador-institucional, al garantizarse una mayor riqueza de discursos se logra que existan más agentes en el proceso de toma de decisiones, posibilitando una vertebración de las mismas mucho más integradora. No se puede afirmar que afecte al conjunto de los ámbitos y procesos que se lleven a cabo pero es cierto que supone un cambio de actitud importante. En el caso de la inclusión de la población infantil-juvenil se observa claramente: un sector de la población con el que habitualmente no se cuenta para los procesos decisivos, se le facilitan los canales y espacios decisivos para que pueda realizar labores de diagnóstico y deliberar conjuntamente con la población adulta sus necesidades y prioridades, haciendo que se sienta partícipe de la construcción colectiva de la sociedad.

El modelo innovador-institucional garantiza, así, un proceso decisorio más abierto y amplio. No existe una agenda pública diseñada previamente en la que se incorporan todos los asuntos de interés sino que éstos se abordan a medida que van surgiendo o son el producto de una política concreta que es demandada o bien por el Ayuntamiento o por los propios colectivos sociales. El modelo innovador-institucional entiende que los colectivos sociales deberían ser los principales impulsores de las temáticas a deliberar, pero la práctica enseña que no siempre es posible por diferentes motivos: primero, siempre tienen una visión global de los asuntos a tratar; segundo, carecen de los instrumentos del poder local para rastrear todas aquellas cuestiones que pueden ser abordadas y estudiadas; y por último, no siempre disponen de las opiniones más formadas lo que provoca que en ocasiones se tomen decisiones, producto de una deliberación, que sean incorrectas.

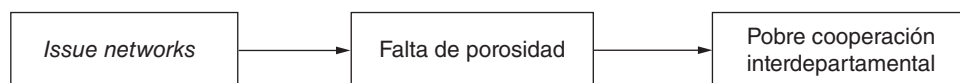
Como consecuencia, si bien es cierto que el modelo innovador-institucional aborda cuestiones de interés sobre los parámetros de una concertación deliberativa, en la mayoría de los casos hay que hablar del plan como un *espacio de encuentro, reflexión y deliberación*. Tres conceptos que por sí solos no producen sustantividad ni rendimientos pero sí pueden facilitar la creación de otras sinergias y espacios de interrelación. Por tanto, el producto de la deliberación que se genera entre los agentes presentes, es la concertación que aunque no tiene un carácter vinculante ni mucho menos, sí facilita la inclusión de ciertos aspectos en la agenda pública del Ayuntamiento. Los sistemas de aperturas y cierres en los procesos deliberatorios ayudan a ello, sistemas en los que se combina una participación reducida de personas que realizan el trabajo más arduo y constante con otras etapas en las que se devuelve a la ciudadanía los resultados para incorporar sus aportaciones y deliberaciones. Es una manera de organizar la deliberación de una manera más plural e inclusiva logrando hacer partícipe a los colectivos y ciudadanía no asociada de los procesos decisorios.

Aún así, la característica fundamental es una cierta difusión en esta deliberación, la cual se aplica política por política. Se produce una limitada sistematización en los horarios y formas de trabajo para garantizar una operatividad a través de reuniones que se combinan con la constitución de comisiones/grupos de trabajo o de seguimiento para algunos temas concretos, garantizando así una flexibilidad. A pesar del cambio de concepción del modelo innovador-institucional, lo cierto es que las dinámicas de trabajo en el proceso de toma de decisiones no difieren en exceso del modelo deliberativo-institucional pero con la diferencia de que se cuenta con un número mayor de agentes en el proceso decisor. Sin embargo, las formas de trabajo son similares con una política de reuniones, comisiones, grupos de trabajo, levantamiento de actas, etc., bastante preestablecida.

Puede que este modelo de descentralización y participación no suponga la culminación de la participación y de la concertación pero ha facilitado, con limitaciones, que se genere un espacio de encuentro entre los colectivos y asociaciones que componen el tejido social del barrio. No están todos pero no es menos cierto que los grupos sociales presentes en ese esquema de concertación deliberativa mantienen una postura crítica con el desarrollo de muchos aspectos del modelo. El resultado es la obtención de un cierto compromiso por parte del poder local en las demandas y peticiones que se le presentan ya que en caso contrario la postura crítica se transformaría en enfrentamiento, en caso de que el poder local no escuche las demandas planteadas. En la medida en que el proceso decisorio se organiza con un número de agentes y colectivos bastante plural se puede lograr una asimilación del compromiso político más rápidamente, puesto que se cuenta con un amplio respaldo y legitimación entre los colectivos sociales. Así, los costes políticos de rechazar los procesos deliberatorios es demasiado elevado; no es lo mismo decir «no» a lo que plantea una asociación o colectivo social que hacerlo a un número importante de agentes sociales que representan a una comunidad que a su vez organiza su proceso decisorio a través de la deliberación. En definitiva, se le da más fuerza a la deliberación enriqueciéndola y construyéndola colectivamente.

En ocasiones este modelo muestra *deficiencias* motivadas por un ejemplo típico de *issue network*: un espacio de concertación deliberativa sobre una extensa y variada agenda que no suele producir resoluciones operativas (ver gráfico 26). Y cuando lo hace, no suele encontrar respuesta o receptividad en las instancias apeladas. Esta falta de respuesta es el resultado de una cadena de filtros. En primer lugar, los temas que se debatan, deliberen o consensuen están sujetos a que desde las instancias políticas se otorgue esa legitimidad. En función de las prioridades que establezca el Ayuntamiento, variarán el tipo de políticas que se trasladen al PDC, es el caso del camino escolar en donde a pesar de que es una política que puede reportar beneficios para la comunidad no es algo que haya surgido del plan de desarrollo o el caso de Auditiz Akular⁴⁵; otro filtro a destacar sería la incertidumbre de los recursos económicos puesto que el plan carece de partida específica de inversiones de manera que en función de lo que se decida priorizar se pueden impulsar partidas presupuestarias para determinadas políticas (urbanización de las calles, mejora de la señalización, movilidad interna en el barrio o equipamientos de carácter social).

Gráfico 26: **Síntesis de ideas respecto a la organización y toma de decisiones en el modelo innovador-institucional (parte 2)**



Fuente: Elaboración propia.

Unida a esta situación, en el modelo innovador-institucional los departamentos municipales muestran *falta de porosidad* a las demandas en políticas como cultura, educación, asuntos sociales, etc. Aún así, el modelo intenta introducir en la administración municipal espacios de cooperación que permitan una manera diferente de tomar las decisiones. Es cierto que en hechos concretos cuesta mucho hablar de políticas definidas pero se está intentando marcar un cambio en el que el conjunto de la administración de sienta incluido y reflejado. Y para ello, el modelo innovador-institucional reclama la incorporación y participación del mayor número de niveles y espacios administrativos, con el objetivo de tomar las decisiones de una manera integral y lo más consensuada posible, haciendo que la participación ciudadana sea la política transversal del conjunto de la administración municipal. A pesar de los intentos el resultado es una *pobre cooperación interdepartamental* que no garantiza la transversalidad necesaria para solucionar unas demandas territoriales que responden casi siempre, como no puede ser de otra manera, a una tipología de cuestiones complejas. En políticas y actuaciones concretas no se han conseguido avances sig-

⁴⁵ Proyecto urbanístico del Ayuntamiento que pretende la construcción de miles de viviendas en una zona muy próxima al barrio de Altza. En un principio el gobierno local se opuso a la creación de una comisión específica para abordar el tema, pero la presión de los colectivos sociales forzó la situación. Un ejemplo de que determinadas políticas son excluidas por el Ayuntamiento del debate social y colectivo.

nificativos pero parece ser que el modelo innovador-institucional entiende que los procesos de toma de decisiones se deben abrir en el seno de la administración municipal y sobre todo de cara a la ciudadanía.

8.6.3. Resultados y consecuencias

En el caso del modelo innovador-institucional el concepto que utilizamos es el de resultados *procedimentales* (ver tabla 35). Esta calificación (ver gráfico 27) obedece a que gracias al desarrollo de este modelo se ha logrado penetrar en la estructura (procedimientos) del Ayuntamiento para que éste aborde las demandas de la ciudadanía pero no se logra una solución inmediata. Por tanto, se ha mejorado el acceso a los procedimientos que representa el Ayuntamiento como estructura organizativa pero sigue pendiente una mayor celeridad en la resolución de las demandas. Esos resultados procedimentales facilitan que la estructura del Ayuntamiento sea más porosa y muestre una *mayor sensibilidad* a las demandas de la ciudadanía y de los colectivos sociales, sin embargo los rendimientos tangibles que produce son más difusos.

Gráfico 27: Síntesis de ideas respecto a resultados y consecuencias en el modelo innovador-institucional (parte 1)



Fuente: Elaboración propia.

Es cierto que puede facilitar el logro de mejoras en la calidad de vida de los barrios pero en ocasiones se desconoce si es producto de los beneficios del propio modelo o de políticas que desarrolla el Ayuntamiento al margen del mismo. Tomando como referencia el plan comunitario de Altza, la mayoría de los agentes entrevistados no saben identificar qué aspectos han mejorado en el barrio desde la puesta en funcionamiento del plan. Reconocen que se ha experimentado una cierta mejora en la calidad de vida del barrio pero no saben si son el producto del PDC. De hecho, del diagnóstico de necesidades inicial que se realizó desconocen su nivel de cumplimiento. Por tanto, se puede destacar que el plan como tal funciona más como un *espacio de interrelación* o de deliberación entre las asociaciones y colectivos sociales, y no tanto como un instrumento de transformación de la realidad.

Si bien el modelo innovador-institucional (ver gráfico 28) puede funcionar como un *canalizador de voluntades*, creando y generando un espacio de encuentro y de debate que puede abordar necesidades concretas, lo cierto es que en el caso del plan comunitario no existen políticas resultado de su impulso, aumentando sus *deficiencias*. Tanto el plan de urbanización de Oleta como el camino escolar y la plaza

Gráfico 28: **Síntesis de ideas respecto a resultados y consecuencias en el modelo innovador-institucional (parte 2)**



Fuente: Elaboración propia.

Elizasu son políticas en las que el plan ha realizado una labor de canalizador pero en modo alguno de impulsor; ha facilitado la concertación y el encuentro pero *falta audacia y capacidad de iniciativa* y por último, su capacidad para modificar el rumbo de las políticas que se fraguan en el Ayuntamiento es bastante limitada (ver gráfico 29). El modelo muestra limitaciones para crear una ciudadanía republicana y virtuosa comprometida con la búsqueda del interés general y el bien común pero sí es un espacio que facilita la defensa de las necesidades ciudadanas, aunque en ocasiones no lo consigue con demasiado éxito.

Gráfico 29: **Síntesis de ideas respecto a resultados y consecuencias en el modelo innovador-institucional (parte 3)**



Fuente: Elaboración propia.

Si comparamos los resultados tangibles de este modelo innovador-institucional con el modelo deliberativo-institucional lo cierto es que los avances sustanciales no son importantes. Y no lo son porque es un modelo en el que se produce más un cambio de actitudes y de sensibilidades pero que no repercute de una manera directa y sustancial sobre la mejora de la calidad de vida. Sí es reseñable que desde el poder local se muestra una percepción diferente, en la que se entiende que se tienen que hacer las cosas de otra manera y que no se puede continuar con las pautas de funcionamiento de etapas anteriores en las que el gobierno local no incluía las aportaciones de la ciudadanía. El cambio de modelo obedece a motivos ideológicos en tanto en cuanto los gobiernos locales ven necesaria la inclusión de la participación ciudadana.

También es cierto que en los momentos en los que se ha logrado incidir en políticas públicas de calado, caso de Auditx Akular, se ha debido más a la presión de los agentes sociales y colectivos de la zona y no tanto al fomento de un modelo innovador-institucional. Con ello afirmamos que no se producen las sinergias adecuadas que permitan una transformación en profundidad del entorno. Las carencias provienen de todos los sectores implicados y la *falta de compromiso* es una de ellas.

El modelo innovador-institucional ha logrado unas mejoras reseñables que tienen relación con mejoras en la calidad de vida. Así, en la zona de Larratxo se consiguió la construcción de unas escaleras mecánicas para la mejora de la movilidad del vecinda-

rio de la zona ante los desniveles y el número de escaleras que existían. La cuestión es que las asociaciones vecinales y los colectivos de la zona reclamaban su construcción desde hace años por lo que no está claro si el modelo innovador-institucional ha tenido algo que ver en ello o por el contrario es el resultado de la insistencia y la política reivindicativa del tejido social. En el caso del camino escolar, si bien es cierto que desde su existencia se ha logrado una sensible mejoría en la movilidad y seguridad ante el tráfico, muchas de esas mejoras llevaban planificadas desde antes de la puesta en marcha del modelo innovador-institucional y del propio camino escolar.

Una importante carencia es el desconocimiento de la valoración que la ciudadanía a título individual realiza de su desarrollo a través del PDC. En el caso del plan comunitario (ver gráfico 30), la mayoría de los agentes sociales y asociaciones entrevistadas, coinciden en señalar que existe un *importante desconocimiento* del plan de desarrollo entre la ciudadanía que no está asociada y que los niveles de participación en el mismo son tremendamente bajos. La participación se ha producido en momentos puntuales y por la presentación de políticas de cierto calado o el propio inicio del plan, ahora bien la discontinuidad en la participación de la ciudadanía a título individual es la nota dominante. De hecho, en el caso del camino escolar la participación de los no asociados es, cuando menos, tremendamente discreta. Así como la capacidad de enganche del plan a través de políticas como la urbanización de la plaza Elizasu no es precisamente muy fuerte. Las personas que se han interesado por el PDC, una vez que ha concluido el proceso de Elizasu, es anecdótico. Por tanto, existe un problema de fondo de cara a la creación e impulso de una ciudadanía comprometida con lo público y con la defensa del interés general, y todo ello a través del modelo innovador-institucional.

Gráfico 30: **Síntesis de ideas respecto a resultados y consecuencias en el modelo innovador-institucional (parte 4)**



Importante desconocimiento

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, los resultados y consecuencias del modelo de descentralización y participación ciudadana son calificados como procedimentales porque, aunque si bien es cierto que las propuestas de interés ciudadano, cuando son validadas por los agentes sociales, llegan formalmente al gobierno municipal, en ocasiones son ignoradas o vuelven a la oficina del plan con una respuesta insatisfactoria. Las actas y documentación de las políticas de análisis dan fe de algunas cuestiones que han sido reiteradamente demandadas en numerosas ocasiones, aún así, lo cierto es que se logra que al menos el plan se constituya en el canal más adecuado para abordar las necesidades del territorio.

Así, nos encontramos con que la evaluación en ganancias sustanciales producto de este modelo no es fácilmente identificable pero parece ser que sí se producen

mejoras en lo referente a la confianza en el tejido social y en sus capacidades para incidir en aspectos de la vida cotidiana. La mayoría de los agentes implicados en el desarrollo innovador-institucional reconocen que es una manera de construir las relaciones entre la administración y los colectivos sociales y que, por lo tanto, se necesitará tiempo para analizar sus resultados. De manera que en la actualidad se valora más el cambio cualitativo que ha supuesto la creación de un modelo que intenta integrar la participación ciudadana desde otra perspectiva, haciéndola más inclusiva y vertebrada. A pesar de las limitaciones, lo cierto es que los propios agentes sociales reconocen que la existencia de este modelo les ha permitido tener a su disposición un mayor número de canales y de instrumentos que de otra manera no hubieran tenido, logrando incluir en la agenda pública determinadas cuestiones.

Aceptando que es un modelo con muchos aspectos a mejorar, lo cierto es que ha facilitado la construcción de unas mínimas relaciones de cooperación entre el gobierno local y los agentes sociales, facilitando que los puntos de fricción o de desacuerdo se canalicen. Así, se ha contribuido a reforzar la confianza en el tejido social como instrumento que contribuye a vertebrar las relaciones y que supone un nexo de unión entre los poderes locales y la comunidad. Supone una percepción de que se pueden hacer cosas y de que el coste de estar al margen de este modelo sería demasiado elevado. Una percepción que se complementa con un tímido aumento en la confianza hacia las instituciones pues se comprueba que tienen un cambio de actitud y que desean hacer las cosas de otra manera.

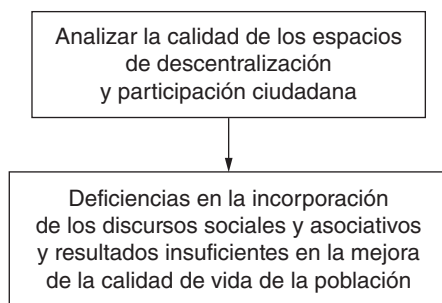
Es cierto que estos cambios no son percibidos por el conjunto de los agentes analizados pero la mayoría coincide en afirmar que se han producido transformaciones en las relaciones entre los poderes locales y el tejido social del territorio. Tampoco creemos que el modelo innovador-institucional esté suponiendo hoy por hoy un vuelco en la vertebración del proceso de toma de decisiones público, pero lo cierto es que es un modelo, que dentro de la institución, supone ligeros avances y cambios en las formas de concebir el poder y de la relación de éste con la sociedad, en un intento de democratizar con cierta profundidad las relaciones de poder.

9

CONCLUSIONES Y MEJORAS EN LA PARTICIPACIÓN

A continuación, recapitulando los tres objetivos de la investigación hacemos un balance de los retos que se les presentan a los tres modelos.

Gráfico 31: **Balance del objetivo 1**



Fuente: Elaboración propia.

Destacaríamos que en los tres modelos creados la relativa parquedad de resultados podría estar motivada, entre otras cuestiones, por la escasa flexibilidad de la administración en las maneras de incorporar discursos sociales. Los complejos procesos burocráticos facilitan el distanciamiento de las asociaciones de su base social, pues emplean demasiado tiempo en la resolución de los problemas burocráticos que supone trasladar las demandas a las instituciones, contribuyendo a que la desafección ciudadana hacia lo público se incremente ante la complejidad de los trámites burocráticos. De hecho, en los tres modelos, los colectivos sociales deben adoptar pautas de trabajo de la administración pública cumpliendo los plazos, horarios y los procedimientos requeridos para ser atendidos o simplemente trasladar sus propuestas.

La solución pasaría por una mayor transparencia de la administración y facilitar una mayor flexibilidad en los canales de contacto con el tejido social, mostrando

mayor sensibilidad a las formas de trabajo de las asociaciones, sobre todo si tenemos en cuenta que la globalización está creando sociedades mucho más plurales e interdependientes que necesitan de canales fluidos de información (Villoria, 1997; Subirats *et al* 2008).

Pero existen otros retos que impiden que la obtención de resultados tangibles sea mejor. Así, el desafío de la deliberación nos obliga a facilitar instrumentos que permitan una discusión rica, ampliando los temas locales a ámbitos superiores. Lo cual no significa que logremos la implicación de la ciudadanía pues la realidad es que ésta se abstiene de estos procesos, sobre todo teniendo en cuenta el hastío que demuestra la población ante procesos electorales que no cumplen su función deliberativa (Subirats, 1996). De manera que será necesario realizar esfuerzos por incorporar a todas las personas que están dispuestas a participar y que su posible ausencia no esté motivada por una falta de recursos para ello. El reconocimiento público de los canales de acceso facilitaría esa inclusión y podrían mejorar a la larga los resultados en la calidad de vida y en el acercamiento de servicios.

Inclusión es también la implicación de los sectores de la población que tradicionalmente se quedan excluidos de los espacios de participación: la juventud, la población inmigrante, personas con minusvalías o minorías en general. Resultaría especialmente necesaria la inclusión de las mujeres en estos espacios, sobre todo teniendo en cuenta que representan la mitad de la población. Sería interesante garantizar la incorporación de la perspectiva de género en la participación ciudadana, y especialmente en los espacios de descentralización, incidiendo a su vez en garantizar su presencia en diversas temáticas y que no se centre sólo en los aspectos únicamente relacionados con género. Una mejora en los horarios, un reparto de las responsabilidades familiares y una transformación en los hábitos del proceso de toma de decisiones, contribuiría a la visualización e incorporación de las mujeres en estos espacios de participación.

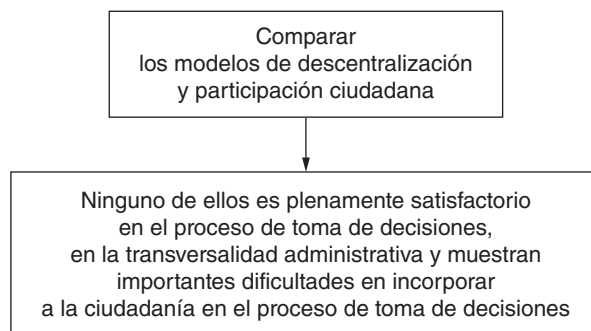
A su vez, se debería facilitar la vertebración de los barrios, reforzando el tejido social y a la propia ciudadanía como sujeto participante. Las tendencias apuntan a que desde el lado de los poderes locales se invierte una gran cantidad de recursos y esfuerzos en la creación de canales para recoger la pluralidad de discursos que representan las asociaciones.

En otro orden de cosas, es necesario facilitar la entrada de nuevas asociaciones y colectivos sociales en el espacio de participación y descentralización sin provocar recelos de las asociaciones presentes. Y para ello se debe neutralizar, o cuando menos delimitar, la aparición de personalismos caducos que pueden facilitar situaciones de enfrentamiento. En ello juega un papel importante el relevo generacional en el seno del tejido social facilitando la interconexión entre los grupos de edad y compartiendo experiencias y saberes. Y por último, canalizar la posible desmotivación y enfrentamiento a las nuevas ideas y propuestas planteadas mostrando que pueden contribuir a una mayor riqueza en la pluralidad de discursos, evitando así la posible sensación de desplazamiento de los colectivos sociales ya consolidados.

Con respecto al personal técnico sería necesario controlar su posible sobrerrepresentación evitando que prevalezcan sus saberes por encima de los discursos ciudadanos. Sería necesario, por tanto, democratizar los conocimientos técnicos y sobre todo el lenguaje; una transformación del lenguaje que permita acercar los conceptos y saberes técnicos a la ciudadanía y a todos aquellos que son ajenos a la administración. El reto consiste no tanto en que asimilen la participación de la ciudadanía como algo positivo sino en aceptar que existen maneras de flexibilizar sus formas de trabajo, sin menoscabar o desplazar sus aportaciones, todo lo contrario, enriqueciéndolas.

Así mismo, los discursos y percepciones de la clase política no deben ser primados puesto que desvirtuarían el espacio de participación y descentralización, reproduciendo las dinámicas de los plenos del Ayuntamiento y excluyendo al resto de agentes. Es aconsejable crear los espacios e instrumentos necesarios para que la pluralidad de discursos no se vea patrimonializada por los partidos políticos, entendiendo que éstos ya poseen sus espacios propios para trasladar sus discursos. El principal obstáculo es la existencia de una recíproca desconfianza entre la ciudadanía y la clase política, producto de experiencias participativas fracasadas generadoras de una cierta belicosidad discursiva. El reto pasa por generar espacios de participación y descentralización donde se muestren con claridad los compromisos y los límites de cada agente, facilitando el entendimiento y la mejora de las relaciones. El mejor caldo de cultivo para aumentar la riqueza discursiva es la confianza, lo que a la larga podría mejorar la calidad de los resultados y rendimientos de estos espacios.

Gráfico 32: **Balance del objetivo 2**



Fuente: Elaboración propia.

Ahora que muchos municipios están apostando por la codificación de la participación, destacar que la existencia de los reglamentos debe construirse en una etapa previa de diálogo y debate en el que se incluya a los agentes sociales, logrando la incorporación de sus aportaciones, dotando al proceso de una visualización y de una legitimación más fuerte. Debe abandonarse la idea de crear reglamentos con el objetivo de reconocer desde una visión casi burocrática el derecho de la ciudadanía a la participación, entendida como el derecho legal a ejercerla, en vez de dotarla de con-

tenido real. Es importante que el reglamento no sea el fruto de la imposición del gobierno local sino del acuerdo y del pacto entre éste y los agentes sociales para vertebrar los espacios de participación y descentralización administrativa, así como la constitución de relaciones. Más aún, es del todo necesario que en caso de crearse un reglamento éste sea el reflejo o resultado de una labor de diagnóstico sin exclusiones entre el poder local y las asociaciones. Entendiendo la participación de una manera integral y contando con el mayor número posible de agentes sociales para enriquecer el debate y el resultado del reglamento. Así mismo, la creación o reforma de los reglamentos debería ser una buena oportunidad para revisar y evaluar el funcionamiento de los mecanismos habidos, que han permitido el desarrollo de los espacios de descentralización y participación. Facilitar una visión integral del camino que se ha recorrido y el que queda por recorrer siempre suele ser incentivador.

Uno de los principales retos a los que se enfrentan los gobiernos locales es conseguir que la participación ciudadana se convierta en un instrumento transversal en el seno de la administración municipal, no específico de la delegación o área municipal correspondiente, siendo un gran desafío para transformar la gestión departamentalizada actual. El objetivo central para el desarrollo de políticas de descentralización y de participación ciudadana de cierto calado, es lograr la dinamización de la participación en todos los aspectos de la vida municipal, facilitando que sea un eje vertebrador de la vida política municipal. Garantizando una cierta operatividad de la concertación de las necesidades planteadas, a través de la incorporación transversal de la participación ciudadana en su programación, basculando hacia una acción administrativa por objetivos. Una nueva realidad conexionada con el modelo de administración relacional que a su vez ofrece y necesita de nuevos roles asociativos en los que el movimiento asociativo debe orientar su estrategia para hacer compatibles la reivindicación y la cooperación con el gobierno municipal. La cooperación significa, por otra parte, construir conjuntamente, superando la visión gerencial de la colaboración que termina instrumentalizando al asociacionismo en una lógica de que éste trabaje para el gobierno local asumiendo servicios y prestaciones públicas.

Entender la participación de una forma transversal debe ser la consecuencia de actitudes que fomentan el encuentro entre la administración y la ciudadanía en una lógica de diálogo y consenso. El paso previo es un esfuerzo por ambas partes por pactar las condiciones en las que debe desarrollarse la participación. Así, se lograría un incremento de los espacios de encuentro entre la esfera público estatal y la esfera pública no estatal que contribuiría a la regeneración deliberativa de la sociedad y a la construcción de más capital social.

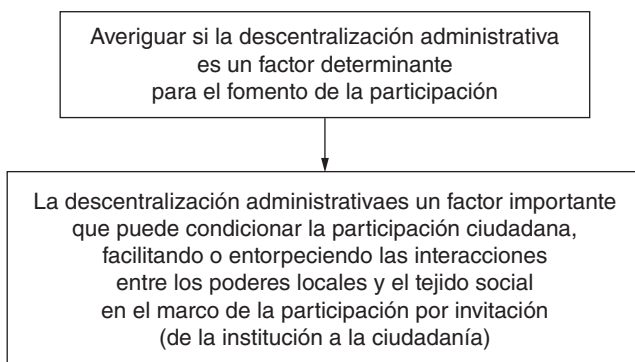
Pero para ello deberían confluír una serie de circunstancias: en todo mecanismo de participación ciudadana debe existir una información suficiente del participante; una motivación suficiente para la participación; una inmunidad contra el acceso de intereses parciales y contra los intereses específicos del procedimiento. La confluencia de todos estos elementos no garantiza por sí mismo unos espacios de descentralización y participación ciudadana exitosos pero pueden contribuir a una mejora en la calidad de la deliberación. Es importante asegurarnos que se realizan todos los

esfuerzos necesarios para incorporar a todos aquellos agentes que se muestran dispuestos a participar y que su posible ausencia no esté motivada por una falta de recursos para hacerlo. En ello tiene un papel importante el reconocimiento público de los canales de acceso para incidir en la deliberación pública siendo más importante la mera existencia y no tanto el papel que puedan representar. Una cuestión que no es baladí si tenemos en cuenta que existen colectivos y grupos que no tienen capacidades para trasladar sus aportaciones.

Así mismo, no puede existir una genuina deliberación si no se potencia la autonomía del asociacionismo. El objetivo es evitar relaciones de no-reciprocidad y de subordinación que hagan del asociacionismo un sector poco cohesionado internamente, sumamente atomizado y que se vea obligado a competir por los escasos recursos y por la falta de visión de conjunto del sector. A esto hay que añadir que se debe favorecer la sensibilización y formación de los sectores sociales para consolidar e impulsar su despliegue como sector hacia fuera (en sus relaciones con la ciudadanía, por un lado, y en sus relaciones con la administración, por otro) y hacia dentro (en la democratización interna y en su articulación y coordinación con el resto de asociaciones).

Destacar que el impulso de procesos de descentralización y participación ciudadana debería facilitar la construcción de una red ciudadana en la que el resultado de las decisiones no sea el producto de agentes ajenos a la deliberación. Así, se logra un refuerzo de la confianza grupal y social al ser la colectividad la que de una manera conjunta incide en el proceso deliberatorio, construyendo la comunicación entre los miembros de la comunidad y extendiendo los lazos de corresponsabilidad hacia políticas públicas que son el resultado de la deliberación.

Gráfico 33: **Balance del objetivo 3**



Fuente: Elaboración propia.

Hace treinta años, las asociaciones y colectivos sociales defendían la puesta en marcha de procesos de descentralización para tener una gestión municipal más cer-

cana e incidir en asuntos de interés. La descentralización aparecía como un ingrediente muy importante en los primeros años de funcionamiento de los Ayuntamientos democráticos. Existía el convencimiento de que descentralizar era igual a más democracia y a más poder ciudadano, y que a la vez capacitaba para abordar los problemas ciudadanos.

La práctica es que los modelos de descentralización y participación analizados deben reconsiderar el fomento de la cultura de la queja para convertirla en un primer nivel de conciencia, en reclamaciones, en propuestas de análisis, en búsqueda de soluciones, en acciones de exigencia de responsabilidades o en búsqueda de instancias de participación. Es decir, en exigir más profundidad en estos procesos y que no sirvan únicamente para canalizar sino también para vertebrar la conciencia colectiva de la sociedad. En definitiva, la existencia de resultados sustantivos, una política de devolución clara y sincera y saber en qué medida se han tenido en cuenta las aportaciones ciudadanas y cuál ha sido su influencia real. Hablamos del ejercicio continuado de compartir información y opiniones, analizar la información y las situaciones enriquecidas por las experiencias y la visión de las demás personas, confrontar las opiniones, escuchar, expresarse, asumir responsabilidades, rendir cuentas y recibir críticas.

La conclusión fundamental es que los procesos analizados fueron impulsados para acercar los servicios públicos a la ciudadanía y democratizar las relaciones de poder a través de la creación de espacios de participación. Sin embargo parece que si bien la descentralización no era un factor fundamental a la hora de impulsar la participación es cierto que contribuía a ello en tanto en cuanto ayuda a que la administración sea más cercana a la ciudadanía y menos jerárquica, contribuyendo a crear una relación más interdependiente. No tanto por la posibilidad de gestionar competencias sino por la virtualidad de que se plasme en políticas públicas en las que la ciudadanía interviene en su definición en el territorio/barrio. Facilitando así una intervención ciudadana en el debate público y logrando una mejor calidad democrática del sistema representativo. La realidad en los tres modelos es que la descentralización no se ha explotado todo lo deseable y que en la práctica el número de competencias ha sido muy escaso, centrándose sobre todo en la ordenación urbanística y en políticas socioculturales. No parece que en el caso de los tres modelos creados el principal problema fuera la atrofia sufrida en la descentralización (ya hemos visto que tienen otros asuntos igual de importantes) pero parece claro que quizás el desarrollo de una política descentralizadora más ambiciosa hubiera facilitado algunos de los retos ya planteados.

En buena medida, los procesos participativos impulsarán su legitimación en función de su capacidad para implicar a la ciudadanía, recojan el mayor número posible de discursos y sensibilidades, la facilidad para fidelizar el número de participantes, la meticulosidad y sistematización de las aportaciones y opiniones ciudadanas y, por último, su contribución para generar y consolidar la capacidad de la ciudadanía en la defensa de los intereses de la colectividad.

En este nuevo entramado que empieza a surgir encontramos ejemplos de importantes espacios de vertebración de la participación, conjugando el territorio y los

servicios de proximidad como los principales ingredientes a desarrollar. La realidad cotidiana de nuestros municipios parece apuntar a una revitalización de los equipamientos de proximidad como nexos de unión y desarrollo de la participación a través del territorio, incorporando la visión ciudadana de una forma vertebrada. Parece que asistimos a un cierto cambio en los modelos, que tienen en los Centros Cívicos la referencia instrumental. En un futuro veremos cómo esos espacios se constituyen en los nuevos esquemas participativos, estudiando su conjunción o sustitución con espacios más tradicionales como pueden ser los consejos de distrito o de barrio. Las tendencias apuntan a los equipamientos de proximidad como los nuevos referentes de la participación y el acercamiento de servicios municipales, y la creación de redes municipales así lo confirman. Es cierto que tal y como apuntábamos, existe un repunte de los procesos que facilitan el acercamiento de los servicios municipales a través de los equipamientos de proximidad, entendidos como los espacios públicos referentes ante el territorio y próximos al mismo, vertebrando a la vez la participación ciudadana.

Si esa revitalización es real deberíamos estudiar: 1) qué se entiende por criterios de proximidad y los instrumentos necesarios para reforzarla y conectarla con la participación ciudadana, 2) cómo se vertebran las relaciones con las áreas del Ayuntamiento, con las asociaciones y ciudadanía a título individual y con el resto de equipamientos de proximidad del municipio 3) qué instrumentos existen para generar una administración relacional y que es uno de los principios sobre los que se asientan los pilares de los equipamientos de proximidad y 4) qué diferencias existen en la manera de acercar servicios municipales a la ciudadanía y facilitar la participación, con respecto a los modelos más tradicionales de descentralización administrativa (consejos de distrito o de barrio).

Los gobiernos locales se enfrentan a novedosos retos y parece que las transformaciones en la manera de conformar la participación y la descentralización administrativa serán los motivos fundamentales que moverán estos cambios hacia los equipamientos de proximidad. Y es que parece que ante los retos de lo local empiezan a crearse nuevas posibilidades. En ello reside el desafío pero también la solución.

BIBLIOGRAFÍA

- ABERS, R.N. (2000): *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- AGUIAR, F. y NAVARRO, C. (2000): «Democracia y participación ciudadana en los municipios. ¿Un mercado político de trastos?», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 91, julio/septiembre. Págs. 89-115.
- AJANGIZ, R. e IBARRA, P. (dir.) (2000): *Política militar y movimientos sociales, el fin de la conscripción en Europa*. Tesis Doctoral.
- AJANGIZ, R. (2007): «Participación ciudadana y capital social en el País Vasco», en Aledo, I. e Ibarra, P. (eds.): *Democracia participativa y desarrollo humano*. Madrid: Dykinson. Págs. 283-297.
- AJANGIZ, R. y BLAS, A. (2008): *Mapa de experiencias de participación ciudadana en los municipios del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- ALABART, A.; GARCÍA, S. y GINER, S. (1994): *Clase, poder y ciudadanía*. Madrid: Siglo XXI.
- ALBERICH, T. (1999): *Gestión pública, participación ciudadana y desarrollo local*, en *Política y sociedad*, n.º 31. Págs. 163-174.
- ALGUACIL, J. (2004): «Estrategias de participación», en Ayuntamiento de Getafe. *II Seminario de democracias participativas (desarrollo para la ciudad)*. Madrid: Editorial Alfasur. Págs. 29-6.
- ALGUACIL, J. (2005): «La emergencia de la participación ciudadana en el contexto de la globalización: hacia una estrategia relacional en el Gobierno de la ciudad», en *La participación ciudadana en grandes ciudades*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos. Págs. 105-147.
- AMORÓS, M. (1999): «La descentralización como acercamiento a la ciudadanía», en Botella, J. (coord.): en *La ciudad democrática* Barcelona: Ediciones del Serbal.
- ANDUIZA, E. y MAYA, S. (2005): «La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors». *Finestra Oberta* 43. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- ARANGUREN, L. (2000): *Cartografía del voluntariado*, Madrid: PPC.
- ARBLASTER, A. (1992): *Democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- ARBÓS, X. y GINER, S. (1993): *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI.

- AREILZA, G. (2002): *Redes sociales y políticas para la regeneración urbana: el caso del área metropolitana de Bilbao*. Tesis doctoral, Departamento de Sociología 1, UPV/EHU.
- ARENILLA, M. (2003): «Legitimidad y eficacia de la Administración pública», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 26-27, enero/agosto 2003. Págs. 71-103.
- ARENILLA, M. (2005): «Materiales para un debate sobre la participación», en *La participación ciudadana en grandes ciudades*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos. Págs. 69-105.
- ARRIETA, E. y ZUBERO, I. (dir.) (2005): *El desarrollo comunitario como eje del concepto de ciudadanía en el contexto global-local actual: retos de actuación de las políticas municipales*. Tesis UPV/EHU, Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación, Departamento de Sociología I.
- BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (comps.) (1997): «La legitimidad de la administración pública», en Bañón y Carrillo: *La nueva administración pública*, Madrid: Alianza.
- BAR CENDÓN, A. (2001): «El Libro Blanco “La Gobernanza Europea” y la reforma de la Unión», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 22, septiembre/diciembre. Págs. 3-19.
- BARBER, B.R. (1984): *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkely: University of California Press.
- BARBER, B.R. (1998): *A place for US. How to make society civil and democracy strong*. Nueva York, Hill and Wang.
- BARBER, B.R. (2000): *Un lugar para todos. Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad.
- BARCELÓ, S. y PIMENTEL, Z. (2002): *Radicalizar la democracia, Porto Alegre: un modelo de municipio participativo*. Madrid: Catarata.
- BARCENA, F. (1997): *El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política*. Barcelona: Paidós.
- BATLEY, R. y STOKER, G. (1991): *Local Government in Europe: recent trends and changes*. Londres: Macmillan.
- BIRCH, D. (2002): *Public Participation in Local Government. A Survey of local authorities*. Londres: Office of Deputy Prime Minister.
- BLANCO, I. y GOMÁ, R. (2002): «Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias», en Blanco, I. y Gomá, R. (coords.): *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel. Págs. 21-38.
- BLAS, A.; IBARRA, P. (coaut.) y ASKUNCE, C. (col.) (2006): *La participación: estado de la cuestión*. Bilbao: Heago.
- BLAS, A. (2007): «El reto de la descentralización participativa en el ámbito local. Un acercamiento a los problemas y las disyuntivas», en Ahedo, I. e Ibarra, P. (eds.): *Democracia participativa y desarrollo humano*. Madrid: Dykinson. Págs. 253-281.
- BOBBIO, N. (1985): *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza y Janés.
- BOBBIO, N. (1985): *Crisis de la democracia*. Barcelona: Ariel.
- BOGASON, P. (2000): *Public Policy and Local Governance*. Cambridge: Edward Elgar Publishing.
- BOIX, C. y POSNER, D. (2000): «Capital social y democracia», en *Revista Española de Ciencia Política*, volumen 1, n.º 2. Págs. 159-187.
- BONET, E.; MARTÍN, I. y MONTERO, J.R. (2006): «Las actitudes políticas de los españoles», en Montero, J.R.; Font, J. y Torcal, M.: *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: CIS. Págs. 105-131.
- BORJA, J. (1987): *Descentralización y participación ciudadana*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración local.

- BORJA, J. (1990): «Políticas y gobierno en las grandes ciudades», en Borja, J.; Castells, M.; Dorado, R. y Quintana, I.: *Las grandes ciudades en la década de los noventa* Madrid: Editorial Sistema. Págs. 649-725.
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- BORJA, J. (2000): «Ciudad y ciudadanía: dos notas», en *Working Papers*, n.º 177. Págs. 3-54.
- BORJA, J. y MUXÍ, Z. (2003): *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa.
- BÖRZEL, T.A. (1998): «Organizing Babylon on the different conceptions of policy networks», en *Public Administration*, vol. 76, summer 1998. Págs. 253-273.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. (2001): «Ciudadanía y res pública: la aparición de los derechos republicanos», en *Revista Instituciones y desarrollo*, n.º 8/9.
- BRITO, M. (2002): «Buen gobierno local y calidad de la democracia», en *Revista Instituciones y Desarrollo*, n.º 12-13. Págs. 249-275.
- BRUGUÉ, Q. (1996): «La dimensión democrática de la nueva gestión pública», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 5-6, enero/agosto 1996. Págs. 45-59.
- BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.
- BRUGUÉ, Q. y VALLEZ, J.M. (2001): «El gobierno local», en Alcántara, M. y Martínez, A.: *Política y gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch. Págs. 267-302.
- BRUGUÉ, Q. y GALLEGO, R. (2001): «¿Una administración pública democrática?», en Font, J. (coord.): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel. Págs. 43-57.
- BRUGUÉ, Q. y JARQUE, M. (2002): «Planes estratégicos locales y redes participativas: entre el discurso y la práctica», en Blanco, I. y Gomá, R. (coords.): *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel. Págs. 43-60.
- BRUGUÉ, Q. (2002): «Nuevos Ayuntamientos concejales diferentes: del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes», en *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 7. Págs. 9-38.
- BRUGUÉ, Q.; GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (2002): *Redes, territorio y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- BRUGUÉ, Q.; MERINO, A.; SEGARRA ORTIZ, M.V. y LACUERDA, J. (2007): «La gestión participativa y los empleados públicos», en *El estatuto del empleado público y la modernización de la administración local*. Gijón: Trea. Coop.
- BRUGUÉ, Q. (2007): «La participación en el ámbito local, ¿una crisis de crecimiento?», en *Temas para el debate*, n.º 152 (julio). Págs. 64-67.
- BRUN, G. (2004): «La Ley de Modernización del Gobierno Local y la Participación Ciudadana», en Ayuntamiento de Getafe. *II Semanario de democracias participativas (desarrollo para la ciudad)*. Madrid: Editorial Alfasur. Págs. 91-103.
- BUCKINGHAM-HATFIELD, S. y PERCY, S. (1999): *Constructing Local Environmental Agendas: People, Places and Participation*. Londres: Routledge.
- CAMPS, V. (2005): «El concepto de virtud pública», en Cerezo, P. (ed.): *Democracia y virtudes cívicas*. Madrid: Biblioteca Nueva. Págs. 17-43.
- CANALES ALIENDE, J.M. (1996): «Gobierno local y democracia», en *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, n.º 270. Págs. 431-470.
- CANALES ALIENDE, J.M. (1997): «La reorientación y la revitalización de los gobiernos locales en España», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 10, septiembre/diciembre 1997. Págs. 67-75.
- CANALES ALIENDE, J.M. (1997): «Nuevo entorno y perspectivas de las políticas públicas locales», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 11. Págs. 287-316.

- CANALES ALIENDE, J.M. y PÉREZ GUERRERO, P.L. (2002): *Introducción al gobierno y a la gestión local*. Alicante: ECU.
- CANALES ALIENDE, J.M. (2002-2003): «Algunas reflexiones sobre gobernabilidad y Pacto Local», en *Revista de Estudios Económicos*, n.º 2-3. Págs. 11-32.
- CANALES ALIENDE, J.M. (2005): «La democracia participativa local», en *Sistema* n.º 184-185. Págs. 191-203.
- CANALES ALIENDE, J.M. (2005): «Notas sobre las políticas públicas urbanas», en González-Varas Ibáñez, S.J. (coord.): *El agente rehabilitador: notas sobre gestión del suelo urbano consolidado*. Págs. 145-150.
- CARRILLO, E. (1996): «Legitimidad y modernización de la administración pública», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 7-8, septiembre 1996/abril 1997. Págs. 143-153.
- 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.
- CENTELLES, J. (2006): *El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional*. Madrid: INAP.
- CÉSPEDES, J.M. (2001): «La participación ciudadana desde el ámbito municipal», en Marchioni, M. (coord.): *Comunidad y cambio social: teoría y praxis de la acción comunitaria*. Madrid: Editorial Popular.
- CERRILLO, A. (2005): «La gobernanza hoy: introducción», en Cerrillo, A. (coord.): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP. Págs. 11-37.
- CLARKE, S. (1993): «Local Politics in a Global Era», en Goetz, E. y Clarke, S. (eds.): *The New Localism*, Londres: Sage.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *La gobernanza europea: un libro blanco*. Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001): *Un libro blanco*. Bruselas, 25 de julio.
- COMITÉ DE MINISTROS (2002): *Educación para la ciudadanía democrática 2001-2004*. Recomendación (2002) 12 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la educación para la ciudadanía democrática.
- COMITÉ DIRECTOR PARA LA DEMOCRACIA LOCAL Y REGIONAL (2002): *La participación de los ciudadanos en la vida pública local*. Madrid: INAP, n.º 25.
- CORTINA, A. (1997): *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza Editorial.
- CORRY, D.; HATTER, W.; PARKER, I.; RANDLER, A. y STOKER, G. (2004): *Joining-Up Local Democracy: Governance Systems for New Localism*. Londres: Sage.
- CROUCH, C. (2004): *Posdemocracia*. Madrid: Taurus.
- CURTICE Y SEYD (2003): «Is there a crisis of Political participation?» en *British Social Attitudes*, n.º 20, Report, Londres: Sage.
- DAHL, R. (1992): *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Pailón Estado y Sociedad.
- DAHL, R. (1999): *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- DE HART, J. y DEKKER, P. (1999): «Civic Engagement and Volunteering in the Netherlands: A "Putnamian" Analysis» en Van Deth, J.W.; Maraffi, M.; Newton, K. y Whiteley, P.F. (eds.): *Social Capital and European Democracy*. Londres: Routledge.
- DI PALMA, G. (1970): *Apathy and Participation. Mass Politics in Western Societies*, Nueva York: The Free Press.
- DIENEL, P. y HARMS, H. (2000): *Repensar la democracia. Los Núcleos de Intervención Participativa*. Barcelona: Ediciones del Serbal.

- DUVERGER, M. (1967): *La democracia sin el pueblo*. Barcelona: Ariel.
- ESCOLAR, M.; BADÍA, G. y FREDERIC, S. (eds.) (2004): *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo.
- ESPIAU, M.; SAILLARD, D. y AJANGIZ, R. (2005): «Género en la participación: un camino por recorrer» en *BAKEAZ cuadernos*, n.º 67. Págs. 34.
- FISHKIN, J. (1995): *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*. Barcelona: Ariel.
- FLORES, P. (2005): «Representatividad y participación en la teoría de la democracia», en *La participación ciudadana en grandes ciudades*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos. Págs. 39-49.
- FONT, N. (ed.) y SUBIRATS, J. (ed.) (2000): *Local y sostenible: la agenda 21 local en España*. Barcelona: Icaria.
- FONT, J. (2001): «Introducción», en Font, J. (coord.): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel. Págs. 13-26.
- FONT, J.; BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. (2001): «Los consejos consultivos en Barcelona: conclusiones», en Font, J. (coord.): *Ciudadanos en decisiones públicas*. Barcelona: Ariel. Págs. 122-124.
- FONT, J. y BLANCO, I. (2001): «Conclusiones», en Font, J. (coord.): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel. Págs. 219-233.
- FONT, J. (2002): *Local participation in Spain: Beyond associative democracy*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- FONT, J. y BLANCO, I. (2002): «Participación local, más allá de la democracia asociativa», en *Revista de Estudios de Administración Local*, n.º 290. Págs. 175-197.
- FONT, J. (ed.) y MACLAVERTY, P. (coaut.) (2003): *Public participation and local governance*. Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- FONT, J.; MONTERO, J.R. y TORCAL, M. (2006): «Ciudadanos, asociaciones y activistas», en Montero, J.R.; Font, J. y Torcal, M.: *Ciudadanos, asociaciones y participación en España* Madrid: CIS. Págs. 25-42.
- 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.
- FUNG, A. y WRIGHT, E. (2002): «Experimentos en democracia deliberativa. Una introducción», en Hernández, A.: *Republicanismo contemporáneo. Igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía* Bogotá: Siglo del Hombre Editores. Págs. 391-429.
- GALLEGO, R. y BRUGUÉ, Q. (2001): «¿Por qué democratizar la administración?», en Font, J. (coord.): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona: Ariel. Págs. 44-52.
- GAMBETTA, D. (2001): «¡Claro!: Ensayo sobre el machismo discursivo», en John Elster (ed.): *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- GANUZA, E. (2004): «Democracia y presupuestos participativos en España», en Ayuntamiento de Getafe. *II Semanario de democracias participativas (desarrollo para la ciudad)*. Madrid: Editorial Alfasur. Págs. 167-195.
- GINER, S. (1996): *Carta sobre la democracia*. Barcelona: Ariel.
- GOETZ, E.G. y CLARKE, S.E. (1993): *The New Localism: Comparative Urban Politics in a Global Era*. Londres: Sage.
- GOMÁ, R. y FONT, J. (2001): «La democracia local: un mapa de experiencias participativas», en Font, J. (coord.): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel. Págs. 61-76.

- GOMÁ, R. y JORDANA, J. (eds.) (2004): *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB.
- GONZÁLEZ, S. (2003): *La política de escalas en Bilbao: la construcción socio-política de un área metropolitana*. Tesis doctoral. Departamento de Sociología 1, UPV-EHU.
- GRET, M. y SYNTOMER, Y. (2003): *Porto Alegre, la esperanza de otra democracia*. Madrid: Debate.
- HABERMAS, J. (1987): *Teoría de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Taurus.
- HALL, P. (1999): «Social Capital in Britain», *British Journal of Political Science*, 29: Págs. 417-461.
- HAMBLETON, R. (1992): «Descentralization and Democracy in U.K. local government». En *Public Money and Management*, vol. 12, n.º 3.
- HAMBLETON, R.; SAVITCH, H. and STEWART, M. (2003): *Globalism and local democracy. Challenge and Change in Europe and North America*. London: Palgrave.
- HARVEY, D. (2003): *Espacios de esperanza*. Madrid: Akal.
- HELD, D. (1996): *Modelos de democracia*. Madrid, Alianza editorial.
- HELD, D. (1997): *La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Buenos Aires: Paidós.
- HERNÁNDEZ, A. (2002): «El pensamiento republicano frente a los déficit de la democracia liberal», en Hernández, A.: *Republicanism contemporáneo. Igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía* Bogotá: Siglo del Hombre Editores. Págs. 531-565.
- HIRST, P. (2000): «Democracy and Governance», en Pierre, J. (ed.): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press. Págs. 13-35.
- HOFFMANN-MARTINOT, V. (2002): «Democracia y gobernabilidad de las grandes ciudades en Europa: una comparación internacional», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 24, mayo/agosto 2002. Págs. 7-17.
- HUERTA, M.A. (coord.) (2000): *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. Bogotá: Centro Editorial Javierano.
- IBÁÑEZ, A. (2007): *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*. Madrid: Grupo difusión.
- IBARRA, P. (2000): «¿Qué son los movimientos sociales?», en Grau, E. e Ibarra, P. (coord.): *Anuario movimientos sociales. Una mirada sobre la red*. Barcelona: Icaria editorial. Págs. 11-27.
- IBARRA, P. (ed.) (2002): *Social movements and Democracy*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- IBARRA, P.; GOMÁ, R.; GONZÁLEZ, R. y MARTÍ, S. (2002): «Movimientos sociales, políticas públicas y democracia radical: Algunas cuestiones introductorias», en Ibarra, P.; Martí, S. y Gomá R. (coords.): *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria. Págs. 9-23.
- IBARRA, P.; GOMÁ, R. y MARTÍ, S. (2002): «Los nuevos movimientos sociales. El estado de la cuestión», en Ibarra, P.; Martí, S. y Gomá, R. (coords.): *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria. Págs. 23-57.
- IBARRA, P.; GOMÁ, R. y MARTÍ, S. (2002): «Redes de acción colectiva crítica e impactos políticos», en Ibarra, P.; Martí, S. y Gomá R. (coords.): *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria. Págs. 57-83.
- IBARRA, P. y GRAU, E. (coords.) (2004): *La red en la calle: ¿cambios en la cultura de movilización? Anuario de movimientos sociales*. Barcelona: Icaria editorial.
- IBARRA, P. (2005): *Manual de sociedad civil y movimientos sociales*. Madrid: Síntesis.

- IBARRA, P. (2007): «Participación y poder: de la legitimación al conflicto», en Ahedo, I. e Ibarra, P. (eds.): *Democracia participativa y desarrollo humano*. Madrid: Dykinson. Págs. 37-54.
- IBARRA, P. y GRAU, E. (coords.) (2007): *La red en el conflicto. Anuario de movimientos sociales*, Barcelona: Icaria editorial.
- IBARRA, P. y GRAU, E. (coords.) (2008): *La red en la ciudad. Anuario de movimientos sociales*, Barcelona: Icaria editorial.
- IGLESIAS, A.; GARCÍA SEGADOR, V. y MAÑANES, G. (2005): «Notas en torno a las nociones de gobernanza urbana y participación ciudadana», en *La participación ciudadana en grandes ciudades*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos. Págs. 173-189.
- INNERARITY, D. (2006): *El nuevo espacio público*. Madrid: Espasa.
- JABLKOWSKI, R. (2007): «Participación y ciudadanía: implicaciones psicológicas en los procesos de participación», en Ahedo, I. e Ibarra, P. (eds.): *Democracia participativa y desarrollo humano*. Madrid: Dykinson. Págs. 57-74.
- JANN, W. (2001): «Leistungsmessung beim Übergang von Management zu Governance», en Hofmeister, A *Bewerten –Vergleichen – Gewinnen*, Berna. Págs. 17-35.
- JÁUREGUI, G. (1994): *La democracia en la encrucijada*. Barcelona: Anagrama.
- JÁUREGUI, G. (2004): *La democracia en el siglo XXI: un nuevo mundo, unos nuevos valores*. Bilbao: IVAP.
- JÁUREGUI, G. (2005): «Democracia, participación y Estatuto de Autonomía», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 73 (II), septiembre/diciembre. Págs. 187-205.
- JORBA, L. (2006): «Ciudadanos y esfera pública: una revisión de los modelos de implementación de la democracia deliberativa», en *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 14. Págs. 47-69.
- JORBA, L.; MARTÍ, J. y PARES, M. (e.p.): *Avaluació de processos institucionals de participació ciutadana: una mirada qualitativa*. Fundació Jaume Bofill. Barcelona.
- JORDANA, J. (1995): «El análisis de los *policy networks*: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 3, mayo/agosto 1995. Págs. 77-91.
- JOUBE, B. (2005): *Cuestiones sobre gobernanza urbana*. Barcelona: Estudis 19.
- KAASE, M. y NEWTON, K. (1995): *Beliefs in Government*. Nueva York: Oxford University Press.
- KJAER METTE, A. (2004): *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- KLIKSBERG, B. (1989): *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*. Madrid: MAP.
- KLIKSBERG, B. (1998): «Seis tesis no convencionales sobre participación» en *Instituciones y Desarrollo*. Págs. 131-170.
- KLINGEMANN, H.D. y FUCHS, D. (eds.) (1995): *Citizens and the State* Oxford: Oxford University Press.
- KOOIMAN, J. (ed.) (1993): *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Londres: Sage.
- KOOIMAN, J. (2004): «Gobernar en gobernanza», en *Revista Instituciones y Desarrollo*, n.º 16. Págs. 171-194.
- LADD, E. (1996): «The Data Just Do Not Show the Erosion of America's Social Capital», *Public Perspective*, 7: Págs. 5-22.
- LEWIS, M. (2005): «Retos de la participación cívica en Londres», en *La participación ciudadana en grandes ciudades*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos. Págs. 231-253.
- LIJPHART, A. (2000): *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.

- LINZ, J.J. (1978): *The breakdown of democratic regimes: crisis, breakdown & reequilibration*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LINZ, J.J. (1987): *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- LÓPEZ CAMPS, J. y GADEA CARRERA, A. (1995): *Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración Pública*. Barcelona, Ediciones Gestión 2000.
- LÓPEZ CAMPS, J. y LEAL FERNÁNDEZ, I. (2002): *e-Gobierno gobernar en la sociedad del conocimiento*. Bilbao, IVAP.
- LOWNDES, V.; NANTON, P.; MCCABE, A. y SKELCHER, C. (1997): «Networks, Partnerships and Urban Regeneration». *Local Economy* 11 (4). Págs. 333-343.
- LOWNDES, V.; PRATCHETT, L. y STOKER, G. (2001): «Trends in public participation: local government perspectives», en *Public Administration* 79. Págs. 205-222.
- LOWNDES, V.; PRATCHETT, L. y STOKER, G. (2003): *Locality Matters: Making Participation Count in Local Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- LOWNDES, V., PRATCHETT, L. y STOKER, G. (2006): «Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: the CLEAR framework», en *Social Policy and Society* 5(2). Págs. 281-291.
- MANIN, B. (1998): *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- MANSBRIDGE, J. (1983): *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- MARTÍ I PUIG, S. y BRUGUÉ, Q. (2003): «La participació en el mon local», en *Sostenible*, n.º 5. Págs. 75-87.
- MARTÍNEZ, E. (1990): «Autonomía y solidaridad para una democracia participativa» en *Documentación Social*, n.º 80, julio/septiembre. Págs. 69-95.
- MAYNTZ, R. (1998): «New challenges to governance theory», en *Jean Monet Chair Paper RSC*, n.º 98/50.
- MAYNTZ, R. (2001): «El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna», en *Reforma y democracia*. Revista del CLAD, n.º 21.
- MAYNTZ, R. (2005): «Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza», en Cerrillo, A. (coord.): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP. Págs. 83-99.
- MENA, B. (1990): «Participación social y desarrollo comunitario», en *Documentación Social*, n.º 80, julio/septiembre. Págs. 207-219.
- MONTERO, J.R.; GUNTHER, R. y TORCAL, M. (1998): «Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 83, julio/septiembre. Págs. 9-59.
- MORALES, L. y MOTA, F. (2006): «El asociacionismo en España», en Montero, J.R., Font, J. y Torcal, M.: *Ciudadanos, asociaciones y participación en España* Madrid: CIS. Págs. 77-104.
- MORALES, L. (2006): «¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España», en *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 13. Págs. 51-87.
- MORENO CARRANZA, J. (2007): «Participación, fiestas y salud», en *Diario Noticias de Álava*. 16-09-07.
- MORI (2003): *Trust in public institutions*. Nueva York: Oxford University Press.
- MOUFFE, C. (1999): *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós Estado y sociedad.
- MOUFFE, C. (2003): *La paradoja democrática*. Barcelona: Punto crítico.
- NABASKUES, I. (2003): *Globalización y nueva política local*. Bilbao: IVAP.

- NAVARRO, C. (1997): «El nuevo localismo democrático: análisis descriptivo de algunas tendencias», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 9, mayo/agosto 1997. Págs. 95-105.
- NAVARRO, C. (2001): «Límites y contingencia de la democracia asociativa. Gobiernos municipal y asociaciones cívicas en Italia y España (1960-1995)», en Font, J. (coord.): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel. Págs. 95-108.
- NAVARRO, C. (1999): *El sesgo participativo* Córdoba: CSIC.
- NAVARRO, C. (2002): «Gobernanza en el ámbito local», en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 8-11 oct. 2002.
- NAVARRO, C. y JUARISTI, P. (2006): «Funciones, actividades y facilitación pública de las asociaciones», en Montero, J.R.; Font, J. y Torcal, M.: *Ciudadanos, asociaciones y participación en España* Madrid: CIS. Págs. 223-239.
- NORRIS, P. (ed.) (1999a): *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Nueva York: Oxford University Press.
- NORRIS, P. (1999b): «Conclusions: The Growth of Critical Citizens and Its Consequences», en Norris, P. (ed.): *Critical Citizens*. Oxford: Oxford University Press.
- NOVARO, M. (2000): *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Rosario, Homosapiens ediciones.
- NUN, J. (2002): *Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Madrid, Siglo XXI de España editores.
- OBSERVATORIO INTERNACIONAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (2006): *Guía práctica: evaluación de procesos participativos*. Barcelona: OIDP.
- OCDE (2000): *Government of the future*. Nueva York: Oxford University Press.
- OLIAS DE LIMA, B. (coord.) y CANALES ALIENDE, J.M. (coaut.) (2001): *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Pentice Hall.
- OLIAS DE LIMA, B. (2003): «La mejora de los servicios públicos y la revisión de las relaciones entre la administración y el ciudadano: Las Cartas de servicios», en *Reforma y Democracia*, n.º 25, Caracas.
- OLIAS DE LIMA, B. (2003): «Ciudadanía y servicios públicos», en *Temas para el debate*, n.º 103. Págs. 39-43.
- OLIAS DE LIMA, B. (2005): «Servicios públicos y Gobernanza», en *Sistema*, n.º 184-185. Págs. 125-140.
- OLIAS DE LIMA, B. (2007): «Democracia, ciudadanía y participación», en *Temas para el debate*, n.º 152 (julio). Págs. 41-43.
- OLIAS DE LIMA, B. y DEL CAMPO, E. (2008): «Buen gobierno, rendimiento institucional y participación en las democracias contemporáneas», en *Sistema*, n.º 203-204. Págs. 55-69.
- O'TOOLE, L. (2005): «Las implicaciones para la democracia de una burocracia en red», en Cerrillo, A. (coord.): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP. Págs. 245-262.
- OVEJERO, F. (2002): «Teorías y fundamentaciones de la democracia», en Hernández, A.: *Republicanismo contemporáneo. Igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. Págs. 151-241.
- PASQUINO, G. (2000): *La democracia exigente*. Madrid: Alianza editorial.
- PAXTON, P. (1999): «Is Social Capital Declining in the United States? A Multiple Indicator Assessment», *American Journal of Sociology*, 105. Págs. 88-127.
- PAXTON, P. y DIXON (2004): *The State of the nation: an audit of social justice*. Oxford: Oxford University Press.
- PÉREZ-AGOTE, A. (1986): *La reproducción del nacionalismo vasco*. Madrid: Siglo XXI.

- PETERS, B.G. (1996): *The Future of Governing*. Lawrence. Kans: University of Kansas Press.
- PETERS, B.G. (2000): «Governance and Comparative Politics», en Pierre, J. (ed.): *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press. Págs. 36-53.
- PETERS, B.G. (2003): «La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?», en *Reforma y democracia*. Revista del CLAD, n.º 27.
- PETERS, B.G. y PIERRE, J. (2005): «¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?», en Cerrillo, A. (coord.): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP. Págs. 37-57.
- PHARR, S. y PUTNAM, R. (eds.) (2000): *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton University Press.
- PIERRE, J. (ed.) (2000): *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press.
- PINDADO, F. (2000): *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- PINDADO, F. (2004): «Gobierno local y participación ciudadana» en Ayuntamiento de Getafe. *II Seminario de democracias participativas (desarrollo para la ciudad)*. Madrid: Editorial Alfasur. Págs. 61-91.
- PINEDA, C. (2001): «Gobiernos locales: participación ciudadana en el proceso presupuestario», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 22. Págs. 161-173.
- PORRAS NADALES, A. (1994): *Representación y democracia avanzada*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PRATS, J. (2005): *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: INAP.
- PRATS CATALÁ, J. (2005): «Modos de gobernación de las sociedades globales», en Cerrillo, A. (coord.): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP. Págs. 145-173.
- PUTNAM, R. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.
- PUTNAM, R. (1995a): «Bowling Alone: America's Declining Social Capital», *Journal of Democracy* 6. Págs. 65-78.
- PUTNAM, R. (1995b): «Tuning In Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America», *Political Science and Politics*, 28. Págs. 664-683.
- PUTNAM, R. (2002): *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Círculo de lectores.
- QUESADA, F. (2005): «Democracia y virtudes públicas», en Cerezo, P. (ed.): *Democracia y virtudes cívicas*. Madrid: Biblioteca Nueva. Págs. 43-75.
- RAMIÓ, C. (2001): «Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 21.
- REQUEJO, F. (1990): *Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado del Bienestar*. Barcelona: Ariel.
- REVELLO, M. (1999): «Descentralización y participación: la experiencia montevideana», en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 47. Págs. 149-169.
- RHODES, R.A.W. (2000): «Governance and Public Administration», en Pierre, J. (ed.): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press. Págs. 54-90.
- RHODES, R.A.W. (2000): *The New Politics of British Local Governance*. Oxford: Oxford University Press.

- RODRÍGUEZ, R. (2005): *Ciudadanos soberanos. Participación y democracia directa*. España; Almuzara.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, M. (1997): «Las medidas para el desarrollo del gobierno local en España y sus implicaciones con la Carta Europea de la Autonomía Local», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 10 septiembre/diciembre 1997. Págs. 75-87.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J. (1999): «El pacto local», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 54. Págs. 335-356.
- RODRÍGUEZ HERRERO, G. y AJANGIZ, R. (2007): «Descentralización municipal y participación ciudadana: evaluación de una experiencia consolidada», en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 17. Págs. 181-197.
- RODRÍGUEZ HERRERO, G. (2007): «Descentralización y participación ciudadana en la zona sur de Vitoria-Gasteiz», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 79. Págs. 203-227.
- ROY, F. (1989): «Los distritos municipales como marco de la Administración descentralizada: criterios para una división territorial en Área de Relaciones Ciudadanas del Ayuntamiento de Bilbao (ed.): *Primeras jornadas de descentralización y de participación ciudadana. 13,14 y 15 de junio de 1988*. Bilbao: Artes Gráficas Rontegi.
- RUBIO-CARRACEDO, J. (1996): «Ciudadanía compleja y democracia», en Rubio-Carracedo, J. y Rosales, J.M.: *La democracia de los ciudadanos*. Málaga: Contrastes. Págs. 141-163.
- SANDEL, M. (1996): *Democracy's Discontent: America in search of a public philosophy*. Cambridge (Massachusetts): Belknap Press of Harvard University Press.
- SANCHO ROYO, D. (1999): *Gestión de servicios públicos: estrategias de marketing y calidad*. Madrid, Tecnos.
- SAN SALVADOR, R.; PUIG, T.; VÁZQUEZ, J.M.; VICO, H.; MENÚS, C.; PARISI, J.M.V.; RUIZ DE GORDOA, E. y GÓMEZ MARROQUÍN, I. (2000): *Los Centros Cívicos ante el nuevo milenio. Nuevos retos de participación, descentralización y territorio*. Madrid: Miraguano Ediciones.
- SARTORI, G. (2003): *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus.
- SCHUMPETER, J. (1968): *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Aguilar.
- SELLE, P. y STROMSNES, K. (2001): «Membership and Democracy», Dekker, P. y Uslaner, E. (eds.): *Social Capital and Participation in Everyday Life*. Londres: Routledge.
- SHUDSON, M. (1996): «What If Civic Life Didn't Die?» *The American Prospect*, 25. Págs. 17-28.
- SINTOMER, Y. (2003): *Porto Alegre: la esperanza de otra democracia*. Madrid: Debate.
- SINTOMER, Y. (2004): «Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos», en Ayuntamiento de Getafe. *II Semanario de democracias participativas (desarrollo para la ciudad)*. Madrid: Editorial Alfasar. Págs. 103-137.
- SINTOMER, Y. (2006): *Délibérer, participer, représenter. Vers une théorie de la délibération politique*, Economica, Paris.
- SINTOMER, Y. (2006): *Budgets participatifs en Europe. Les affinités électives de la modernisation administrative et de la participation citoyenne* (with C. Herzberg et A. Röcke), Paris: La Découverte.
- SINTOMER, Y. (2007): *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris: La Découverte.
- SOLÁ, A. (2000): «La traducción de governance», en *Punto y Coma*, n.º 65.
- SOTELO, I. (1996): «Sobre la actual descomposición de la democracia», en Rubio-Carracedo, J. y Rosales, J.M.: *La democracia de los ciudadanos* Málaga: Contrastes. Págs. 49-69.

- STEWART, J. y STOKER, G. (1989): *The Future of Local Government*. Londres: Sage.
- STEWART, J. (1996): «Innovation in democratic practice in local government», *Policy and Politics*, vol. 21, n.º 1.
- STEWART, J. (2001): «De la innovación democrática a la democracia deliberativa», en Font, J. (coord.): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel. Págs. 77-90.
- STOKER, G. (2001): *Gran Bretanya, del govern a la governabilitat local*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- STOKER, G. (2003): *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*. Londres: GBC.
- STOKER, G. y WILSON, D. (2004): *British Local Government into the 21st Century*. Londres: Unwin Hyman.
- STOKER, G. (2006): *Why politics matters: making democracy work*. Houndmills: Padgrave.
- SUBIRATS, J. (1996): «Democracia: participación y eficiencia» en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 5-6, enero/agosto 1996. Págs. 35-45.
- SUBIRATS, J. y GOMÁ, R. (dirs.) (1998): *Políticas públicas en España: contenido, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- SUBIRATS, J. (ed.) (1999): *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*. Madrid: Estudios de la Fundación Encuentro.
- SUBIRATS, J. (2001): «Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas», en Font, J. (coord.): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel. Págs. 33-39.
- SUBIRATS, J. (2002): *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- SUBIRATS, J. (2005): «Democracia, participación y transformación social», en *Revista Académica de la Universidad Bolivariana*, n.º 12.
- SUBIRATS, J. (2006): *Fragilidades vecinas*. Barcelona: Icaria.
- SUBIRATS, J. (2007): «Democracia, participación ciudadana y transformación social», en Ahedo, I. e Ibarra, P. (eds.): *Democracia participativa y desarrollo humano*. Madrid: Dykinson. Págs. 23-35.
- TEJERINA MONTAÑA, B. e IBARRA, P. (coeds.) (1998): *Los movimientos sociales: transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Trotta.
- TEZANOS, J.F. (2002): *La democracia incompleta*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- TORCAL, M. (2001): «La desafección en las nuevas democracias del sur de Europa y Latinoamérica», en *Revista instituciones y desarrollo*, n.º 8/9. Págs. 229-280.
- TORCAL, M.; MONTERO, J.R. y TEORELL (2006): «La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada», en Montero, J.R.; Font, J. y Torcal, M.: *Ciudadanos, asociaciones y participación en España* Madrid: CIS. Págs. 47-75.
- URRUTIA, V. (1985): *El movimiento vecinal en el área metropolitana de Bilbao*. Oñati: IVAP.
- URRUTIA, V. (1989): «Nuevos enfoques de la participación ciudadana», en Área de Relaciones Ciudadanas del Ayuntamiento de Bilbao (ed.): *Primeras jornadas de descentralización y de participación ciudadana. 13, 14 y 15 de junio de 1988*. Bilbao: Artes Gráficas Rontegi.
- URRUTIA, V. (2001): «La ciudad de los ciudadanos», en *Revista de humanidades y ciencias sociales de Bilbao*. Págs. 11-25.
- VALLÉS, J. (1999): «La democracia local hacia el siglo XXI», en Botella, J. (coord.): *La ciudad democrática* Barcelona: Ediciones del Serbal.
- VALLESPÍN, F. (2000): *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.

- VELASCO, J.C. (2006): «Deliberación y calidad de la democracia», en *Claves de razón práctica*, n.º 167. Págs. 36-44.
- VERBA, A. (1996): «The citizen as respondent», en *American Political Science Review*, n.º 90.
- VILLASANTE, T.R. *et al.* (1993): «Experiencias de participación ciudadana en municipios: análisis y propuestas», en *Alfoz* 104/105: 87-96.
- VILLASANTE, T.R. (1995): *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*. Madrid: Ediciones HOAC.
- VILLORIA, M. (1996): *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid: MAP.
- VILLORIA, M. (1997): «Modernización administrativa y gobierno postburocrático», en Bañón y Carrillo (1997): *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza.
- VILLORIA, M. (2005): «Democracia y participación», en *La participación ciudadana en grandes ciudades*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos. Págs. 49-69.
- VENEZIANO, A. (2005): *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano. La descentralización participativa de Montevideo*. Madrid: INAP.
- VV.AA. (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 Bilbao.
- VV.AA. (2003): «Descentralización y participación ciudadana», en *Ciudades Iberoamericanas*, 25, monográfico.
- WAINWRIGTH, H. (2005): *Cómo ocupar el Estado; experiencias de democracia participativa*. Barcelona: Icaria.
- WUTHNOW, R. (2002): «Bridging the Privileged and the Marginalized?», Putnam, R. (ed.): *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Societies*. Nueva York: Oxford University Press.
- ZAPATA-BARRERO, R. (2001): *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social*. Barcelona: Anthropos.

LINKS DE CONSULTA

www.adels.org (Asociación para la democracia y la educación local y social ADELS).
www.cities-localgverments.org (ciudades y gobiernos locales unidos).
www.bakeaz.org (ONG dedicada a investigar a favor de la paz y los derechos humanos).
www.coe.int (Consejo de Europa).
www.democraciaweb.org (Democracia electrónica en el ámbito de Cataluña).
www.diba.es (Diputación de Barcelona, Red de municipios).
www.fao.org/participation (Grupo Informal de Trabajo sobre Enfoques y Métodos Participativos de Apoyo a Medios de Subsistencia Sostenibles y Seguridad Alimenticia (IWG-PA).
www.fbofill.cat (Fundació Jaume Bofill).
www.fcm.org.co (observatorio global sobre la democracia local y la descentralización GOLD).
www.iabd.org (Banco Interamericano de Desarrollo).
www.iap2.org (International Association for Public Participation).
www.idea.int (International Institute for Democracy and Electoral Assistance).
www.igop.uab.es (Institut de Govern i Politiques Publiques).
www.ihobe.net (Sociedad pública vasca de protección del medio ambiente).
www.iula.org (Unión Internacional de Gobiernos y Autoridades Locales).
www.kaleidosred.org (Fundación que investiga y desarrolla la articulación de políticas, equipamientos y servicios de proximidad).
www.mzes.uni-manheim.de (CID, Citizenship, Involvement, Democracy).
www.networked-polities.info.
www.oidp.net (Observatorio Internacional del desarrollo de la Democracia Participativa).
www.oecd.org (Organization for Economic Co-operation and Development).
www.pisunyer.org (Fundación Carles Pi i Sunyer).
www.partehartuz.org (Grupo de investigación de procesos de participación ciudadana).
www.seglxx1.com (Fundació Catalunya Segle XXI).
www.toolkitparticipation.nl (Toolkit Citizen Participation).
www.unhabitat.org.

ANEXO I: CUESTIONARIO BASE

1. ¿PARA QUÉ SE PARTICIPA? EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN PREVIA

- Antecedentes participativos:
 - ¿En lo que se refiere a la participación, qué situación existía en el barrio/distrito antes de la creación de los espacios de descentralización y participación?
 - Necesidades y problemáticas a resolver.
 - ¿Qué canales de participación existían?
- Instrumentos y formas de esa participación:
 - ¿Cómo se canalizaban las demandas ciudadanas?
 - ¿Participaba todo el mundo en esos canales o sólo los que estaban en una red de asociaciones?
 - ¿Eran útiles esos mecanismos?
 - ¿Recuerdas algo específico sobre la participación de las mujeres en ella? (escasa, mayoritaria, papel dinamizador...).
 - ¿Algo que aprender de esos mecanismos participativos?
 - Beneficiarios y perjudicados por esa estructura participativa. Resultados o consecuencias no deseadas.
 - La chispa o el detonante (el comienzo): quién y cómo.
 - Modos y mecanismos:
 - Puesta en marcha (invitación, irrupción, autogestión, codecisión...).
 - Quiénes estaban (actores), quiénes lideraban.
 - Qué (temáticas y territorios).

- Cómo (modos, recursos y tiempos).
- Grado de institucionalización.
- Consecuencias de esa participación:
 - Resultados y consecuencias:
 - A corto, medio y largo plazo sobre la demanda planteada.
 - A corto, medio y largo plazo sobre la estructura y el capital social.
 - Beneficiarios y perjudicados por esa participación.
 - Cambios en estructuras habituales de decisión e influencia.
 - Valoración (de los distintos agentes):
 - Camino recorrido y camino por recorrer (grado de éxito).
 - Errores a evitar y aciertos a reiterar.
 - Déficits e insuficiencias en la estructura de participación.

2. ¿QUIÉNES Y CÓMO (PROCESO) PARTICIPAN?

- Convocatoria: ¿quién la hace?, ¿quién y cómo se elabora el orden del día?, ¿información/documentación previa suficiente?, ¿actas compulsadas?
- Horarios y formas: ¿promueven o dificultan la participación?, ¿producen sesgos de género, edad...?
- Procedimientos: ¿quién decide los procedimientos?, ¿son explícitos, públicos y consensuados?, ¿existe reglamento?, ¿se recurre mucho/poco a él y cuándo?
- Temáticas abordadas: ¿existen restricciones o vetos?
- Participación ampliada: ¿existen dinámicas hacia fuera? ¿modos de input individual? ¿se organizan talleres/sesiones para ampliar la participación? ¿se combinan proceso y momentos?

a) Clase política:

- Vista hacia atrás:
 - En el proceso de creación del espacio de descentralización y participación, ¿qué significado tuvieron los partidos y cómo intentaron equilibrar la situación para no excluir a las asociaciones?
 - ¿Se crean comisiones de trabajo emulando a las distintas Áreas del Ayuntamiento?, ¿Tienen presencia mayoritaria la clase política o las asociaciones?
 - Si existe presencia de la clase política, ¿qué perfil componía esas comisiones de trabajo (provenientes de las asociaciones, cargo que ocupan en el partido, tiempo que llevan militando en él, son personas originarias del barrio/distrito...)?
 - ¿Tenían una fuerte relación con los barrios?
 - ¿Hubo una presencia fuerte de los partidos en las comisiones?

- ¿Existía preponderancia de la clase política?, ¿por qué? (agentes sociales desafectos, exclusión de todos aquellos que no interesan, partidización excesiva del espacio de descentralización y hartazgo de las asociaciones...).
 - ¿Qué lugar ocupan en las listas electorales?, ¿Cuánto tiempo llevan ejerciendo como responsables políticos en el mecanismo?
 - ¿Cómo participan?
 - Autonomía de los cargos políticos y capacidad de decidir:
 - ¿Qué capacidad decisoria tienen con respecto al Ayuntamiento y a su partido político? Mecanismos concretos.
 - ¿Tienen peso político en el seno de su organización?, ¿Poseen capacidad de presión para defender los intereses del barrio/distrito?, ¿Dependen de su partido para impulsar sus decisiones?
 - Decisiones, temas y relación con la ciudadanía:
 - ¿Existen pequeñas decisiones que tardan tiempo en materializarse? ¿Por qué?
 - ¿Los partidos tienen capacidad de influir en los temas que se van a abordar en la agenda política?
 - ¿Aprovechan las ventanas de oportunidad política para introducir las demandas y reclamaciones de la ciudadanía?
 - ¿Los temas que abordan son de interés ciudadano?, ¿Se producen debates en el interior de los partidos para tratar las cuestiones que plantea la ciudadanía?, ¿Se recurre al autoritarismo en los temas de interés?, ¿Hablan con la ciudadanía de los barrios/distrito para recoger de sus demandas?
 - Espacios para la ciudadanía y maneras de relacionarse entre partidos:
 - ¿Qué espacios otorga la clase política a la ciudadanía al margen del mecanismo formalmente establecido?
 - ¿Qué tipo de relaciones políticas se producen en el mecanismo cuando la presidencia del mismo y la alcaldía son de colores políticos distintos?
 - ¿Se convierten en una arena de enfrentamiento político entre partidos dejando al margen las demandas de la ciudadanía?, ¿Qué mecanismos de presión tienen los partidos en todo el entramado institucional del espacio de descentralización y participación?, ¿Los partidos trasladan sus intereses partidistas a los órganos del mecanismo?
- b) Clase técnica:
- Situación y mecanismos de influencia:
 - ¿Existe una fuerte dependencia del personal técnico con respecto a la clase política del mecanismo?
 - ¿El personal técnico tiene alguna relación afectivo-filial con los barrios/distrito que componen el espacio de descentralización y participación que les haga ser más sensibles a su problemática?

- ¿Qué relación tienen con otras Áreas del Ayuntamiento?, ¿Se produce transversalidad?
- Si existe la figura del animador socio-cultural, ¿tiene alguna relevancia para fomentar la participación de la ciudadanía?
- ¿Cómo afecta la estructura del Ayuntamiento para abordar los temas de interés del barrio/distrito?, ¿Se tratan los temas en su globalidad o se departamentalizan?
- La estructura vertical del aparato administrativo, ¿dificulta el trabajo de la clase técnica?, ¿Se tiene en cuenta esta estructura y se pretende su modificación?
- Conocimiento: ¿existen comisiones técnicas paralelas?, ¿Informes que permitan visualizar los problemas y posibilidades de implementación de lo propuesto?, ¿Sesiones específicas al respecto?, ¿Reuniones entre personal técnico municipal, profesionales externos y ciudadanía, tanto organizada como no?

c) Asociaciones:

- Quiénes estaban, quiénes no y por qué:
 - ¿Qué asociaciones estuvieron presentes en los primeros años de funcionamiento de los espacios de descentralización y participación y cuáles están ahora?
 - ¿Qué criterios se tuvieron en cuenta para permitir su presencia?, Las que no estaban ni antes ni ahora, ¿por qué no están?
 - ¿Existe alguna asociación que abandonase el mecanismo desafecta por el funcionamiento del mismo?, ¿Se ha producido cooptación?, ¿Existe algún miembro que antes dirigía una asociación y ahora está presente en algún partido?
- Funcionamiento, críticas y temas a tratar:
 - ¿Qué críticas fundamentales tuvo en los inicios el mecanismo?
 - ¿Plantearon alguna otra manera de constituir el funcionamiento del espacio de descentralización y el CC?
 - ¿Qué relación existía en el mecanismo en lo que se refiere a los asuntos a tratar?, ¿Las asociaciones abordaban los temas desde el espacio o en ocasiones se dirigían directamente al Ayuntamiento, alcaldía o áreas municipales?
 - ¿Cómo se negocian los temas de interés para el barrio/distrito?
 - Los temas de interés para los barrios y que les afectan directamente a ellos, ¿se negocian con las asociaciones los objetivos, metodología e implementación?, ¿Qué espacios tienen las asociaciones para influir en los temas de interés a parte de los formalmente establecidos por el espacio de descentralización?, Razones principales de los éxitos y de los fracasos a la hora de abordar los asuntos de importancia para la zona.

d) Ciudadanía individual:

- Instrumentos y participación:
 - ¿Qué canales de participación formales se establecen?
 - ¿Tuvieron presencia las aportaciones de la ciudadanía en los temas de análisis?, ¿Qué mecanismos se habilitaron para ello?, ¿La influencia fue real o condicionada sobre algo ya decidido?
 - ¿Qué margen de actuación tiene la presidencia y la clase política para modificar el marco de funcionamiento y proponer una participación ciudadana no asociada más activa?
 - ¿La ciudadanía no asociada ha sentido como propios los temas que se abordan o sólo han sido percibidos así por el Ayuntamiento y los partidos?, ¿Eran necesidades reales de los barrios?
 - ¿Qué mecanismos se pusieron en marcha para favorecer que la ciudadanía pudiese participar en los temas objeto de su interés?
- Sustantividad de los mecanismos:
 - Intensidad de la participación: valoración de la información, deliberación, expresión y decisión libre de la ciudadanía a lo largo de todas las fases del proceso. Valoración de su implicación y compromiso para con el proceso.
 - La canalización de sus demandas por medio de los instrumentos del mecanismo, ¿tiene una plasmación real?, ¿Qué grado de conocimiento poseían del los asuntos que se tratan en el mecanismo?
 - Evaluación del grado habido de información, consulta, concertación/consenso, decisión.
 - ¿Cómo se aborda la perspectiva de género en los asuntos de interés?, ¿Se tiene en cuenta una visión específica de las mujeres en estos procesos?, ¿Qué aportaciones, como mujeres, realizaron a estos procesos?

e) Grupos no representados formalmente:

- La presencia informal, ¿a través de quién se produce?
- ¿Qué intereses, además de los representados por las personas con presencia formal, están presentes en el mecanismo de participación o están condicionando desde fuera del mismo lo que en él se trata?
- Ausencias: ¿Quiénes (actores, grupos, sectores) o qué intereses no están representados de ninguna manera?
- Implicaciones de otras instituciones públicas y privadas en el proceso y del personal técnico. ¿Deciden en el proceso?
- ¿Qué recursos se han puesto al servicio del proceso?
 - Recursos humanos: ¿cuántos y quién los pone?
 - Recursos materiales.
 - Recursos económicos.

3. CONSECUENCIAS DE LA PARTICIPACIÓN

- Consecuencias de la de toma decisión y valoración:
 - Las decisiones que se toman en el mecanismo, ¿son respetadas por las diferentes Áreas del Ayuntamiento?
 - ¿Las decisiones son vinculantes o consultivas para con el consistorio?
 - ¿Se cumple con lo acordado?, ¿Se toman decisiones que no respetan el acuerdo?
 - ¿Cómo valoran los resultados en los temas analizados los diferentes agentes implicados?, Errores a evitar y aciertos a reiterar. ¿Se han establecido mecanismos para averiguar el nivel de satisfacción en los temas, tanto en los que han tenido éxito como aquellos que no han sido tan positivos?
 - ¿Cómo valora cada agente político y social su presencia en estos temas de estudio?
- Qué se ha hecho y qué queda por hacer:
 - Camino recorrido y camino por recorrer (grado de éxito).
 - Resultados y consecuencias en:
 - A corto, medio y largo plazo sobre la demanda planteada.
 - A corto, medio y largo plazo sobre la estructura y el capital social.
 - Beneficiarios y perjudicados por esa participación.
 - Cambios en estructuras habituales de decisión e influencia.
- Empoderamiento ciudadano, democratización de las relaciones de poder y descentralización:
 - ¿La ciudadanía se siente representada por las asociaciones y sus representantes políticos?
 - ¿Creen que sus demandas se sienten satisfechas a través del espacio de descentralización y participación?
 - ¿De qué manera ha mejorado su calidad de vida desde el inicio del proceso?, ¿Qué seguimiento se ha establecido?
 - Contribución específica en la creación de una ciudadanía más activa y con una mayor conciencia social de su barrio/distrito y del municipio en su conjunto.
 - Valoración del rendimiento institucional ¿qué existía antes de desarrollar estos espacios y qué existía después de cara a resultados concretos?
 - ¿Se han conseguido establecer mecanismos duraderos de contacto entre la administración y la ciudadanía? ¿Cuáles?
 - ¿Al institucionalizarse la participación por medio de estos mecanismos se ha perdido caudal participativo?
 - ¿Cómo se valora la puesta en marcha de estos espacios en comparación de los mecanismos precedentes?
 - ¿Se ha logrado una sociedad más igualitaria, mejor calidad de vida?

- ¿Se ha conseguido que la sociedad de estos barrios sea más participativa, crítica e implicada en los asuntos de la zona y del municipio?, ¿Existen más asociaciones y colectivos sociales o redes sociales?, Existencia de coordinadoras. Mayores lazos de cooperación, etc.
- ¿Se ha logrado una democratización de las relaciones entre el Ayuntamiento y la ciudadanía?
- ¿Se ha conseguido que las acciones que se implementan desde el espacio de descentralización y participación den respuesta a las demandas de la mayoría de la ciudadanía?
- Déficit e insuficiencias en la estructura de participación.

4. LA PARTICIPACIÓN DESEADA

- ¿Qué debería participarse?:
 - Definición y límites de la problemática o demanda planteada.
- ¿Quién debería participar y quién no?:
 - Actores: cuántos y quiénes.
 - Condiciones de representatividad.
 - Condiciones de paridad.
 - Límites territoriales y sectoriales.
- ¿Cómo debería ser la participación?:
 - Voto/consenso.
 - Formal/informal.
 - Abierta/cerrada.
 - Modos y mecanismos preferidos.
- ¿Hasta dónde la participación?:
 - Limitada/amplia.
 - Consultiva/decisoria.
 - Decisión/gestión.
- ¿Qué debería resultar de la participación?:
 - Con relación a la demanda planteada.
 - Con relación a la estructura y el capital social.
 - Con respecto a la relación entre poder político o institución y ciudadanía o actores sociales.

ANEXO II: DESARROLLO DE LA METODOLOGÍA EMPLEADA⁴⁶

1. CONSEJOS DE DISTRITO BILBAO

- **Listado de entrevistas realizadas en Bilbao:**

- Agrupación de Vecinos de Otxarkoaga (AVO).
- Salhaketa (asociación que trabaja por mejorar las condiciones de las personas presas).
- Kanean (trabajo con personas drogodependientes y personas en riesgo de exclusión).
- Director del CC etapa de cogestión.
- Director del CC etapa actual y director del CD.
- Consejera del Consejo de Distrito (CD) durante la legislatura 1995-1999 y 1999-2003.
- Grupo scout.
- Presidente Consejo de Distrito (CD) de 1990 a 1997 (aproximadamente).
- Asociación de jubilados.
- Tendel-Tular (asociación de tiempo libre).
- Dos ciudadanos a título individual como informantes estratégicos para el sociograma.
- Asociación de Familias de Otxarkoaga (AFO).

⁴⁶ Destacar que en ocasiones al mismo colectivo, asociación o persona se le entrevistaba más de una vez, con lo que el número de entrevistas puede ascender a cerca de 90. El número total de asociaciones o personas con las que se ha contactado es de 83.

- Responsables del Proyecto Piloto Urbano (PPU).
- Director de Lan Ekintza (empresa municipal) durante el desarrollo del PPU.
- Pipitaki (asociación de tiempo libre).
- Asociación de vecinos de Txurdinaga Artaganazpi.
- Animador socio-cultural del CC etapa actual.
- Director del CC (hacia 1993-1996).
- Presidente del Consejo de Distrito 3 durante la legislatura 2003-2007.

• **Actas públicas y referencias:**

- Consulta de las actas de la comisión de gestión del Centro Cívico de Otxarkoaga desde marzo de 1993 a mayo del mismo año en donde se recogen los cambios proyectados en los distritos y las preocupaciones de las asociaciones.
- Consulta de la carta enviada por el presidente del CD en 1993 para conocer con mayor exactitud los cambios en el organigrama de gestión de los distritos y la creación de los Centros Municipales de Distrito. Sea adjunta la respuesta del Ayuntamiento de Bilbao al respecto.
- Consulta de todas las actas del Consejo de Distrito desde su constitución en 1990 hasta 2005, referentes a los plenos del consejo y de las comisiones de trabajo.
- Consulta de documentos públicos del Ayuntamiento referentes a proyectos para el distrito 3.
- Consulta de informes de evaluación de la empresa municipal Lan Ekintza del PPU para Otxarkoaga.
- Consulta de un informe elaborado en abril de 2004 sobre el plan de urbanización y cuyo título es *Experiencia urbanización Otxarkoaga* (versión ampliada). De autor desconocido pero realiza un repaso desde los orígenes del plan de urbanización pasando por las fases y objetivos finales que se marca.
- Consulta de un informe elaborado por Justo Ezenarro Mugaguren, fechado en Marzo de 2003 y cuyo título es *Reformas y ampliaciones de equipamientos de proximidad: una oportunidad para la participación (las experiencias de los centros de Otxarkoaga y Olabeaga)*. Destaca los principios sobre los que se tiene que asentar la participación y la implicación de las asociaciones en las reformas llevadas a cabo en los Centros Cívicos de esos dos barrios de Bilbao.
- Documentación variada en donde se presentan los diferentes escritos que dan cuenta de la presentación de mociones por parte de la AFO para emplazar al Ayuntamiento a que aborde la urbanización de Otxarkoaga. Presentada por registro con fecha del 4 de febrero de 2000.
- Notificación del Ayuntamiento de Bilbao fechado el 5 de junio de 2000 donde se compromete a la urbanización del barrio de Otxarkoaga y a desarrollar las líneas generales del plan.
- Consulta de actas de la comisión coordinadora del distrito 3, Otxarkoaga-Txurdinaga con el objetivo de optimizar los recursos y mejorar la organi-

zación de las diferentes actividades que se desarrollan en el Centro Cívico. Se poseen dos actas: una del 25 de marzo de 2003 y otra del 30 de abril.

- Consulta de un acta de la coordinadora de grupos de Otxarkoaga celebrada el 3 de diciembre de 2001, en la que se tratan las obras de remodelación del Centro Cívico.
- Consulta de las actas de la comisión de gestión del Centro Municipal de Otxarkoaga, con fecha de 10 de enero de 2001 y de 9 de octubre de 2002.

- **Observación directa:**

Durante el mes de noviembre de 2004 asistimos a un pleno del Consejo de Distrito para analizar el desarrollo del mismo y las cuestiones que se plantean por cada uno de los agentes intervinientes.

- **Elaboración de mapas sociales o sociogramas:**

Para completar la información, elaboramos en el caso de Bilbao sendos mapas sociales con el objetivo de acercarnos a la tipología de relaciones sociales entre las asociaciones y entre éstas y el Ayuntamiento. El objetivo principal es obtener una «foto» de esas relaciones y su evolución a lo largo del tiempo. La elaboración de los dos sociogramas o mapas sociales se realizó teniendo en cuenta las aportaciones de informantes estratégicos y de cada uno de las asociaciones y colectivos sociales de referencia. Así, se ha ido completando el mapa de relaciones en base a las aportaciones individuales de cada agente entrevistado y la documentación consultada.

- **Consulta de documentación histórica:**

- Consulta del estudio de *Diagnóstico socio-demográfico de Otxarkoaga sobre la realidad asociativa, económica y social*, publicado en junio de 1991 y editado por el Área de Relaciones Ciudadanas del Ayuntamiento de Bilbao con la colaboración del Departamento de Trabajo del Gobierno Vasco.
- Consulta del escrito realizado y fechado en abril de 1988 por asociaciones y colectivos sociales de Otxarkoaga en el que se recogen los principios y normas de funcionamiento de la radio libre *Otsasko irratia*. Tiene un carácter estrictamente informal y no del todo definitivo pero resulta de interés para analizar las preocupaciones e intereses de las asociaciones del barrio.
- Consulta de escritos realizados por el Área de Relaciones Ciudadanas del Ayuntamiento de Bilbao, de principios de los años noventa donde aparece el listado de la red de centros cívicos y las actividades que realizan.
- Consulta del informe realizado por el Área de Relaciones Ciudadanas fechado en diciembre de 1986 y que aborda un estudio sobre la nueva organización municipal de Bilbao en distritos.
- Consulta de un escrito elaborado por José Salmerón y Mikel Toral titulado *Encuentros sobre centros cívicos*, donde se realiza un recorrido del centro cívico de Otxarkoaga y una valoración de los primeros años de gestión concertada.

- Consulta de un informe titulado *Servicio de información ciudadana y asesoramiento y promoción de las asociaciones ciudadanas* que aborda los retos que se plantean al reglamento de organización de Bilbao en distritos y las necesidades en recursos humanos y materiales que debe tener cada distrito.
- Consulta de la memoria elaborada por el Centro Cívico de Otxarkoaga en 1987 y que realiza un primer análisis de la constitución, composición y funciones del centro durante sus primeros momentos de funcionamiento. También se realiza un repaso de las actividades que oferta y la filosofía con la que son presentadas.
- Consulta de recortes de prensa añadidos como anexo a la memoria citada anteriormente. Son fotocopias que se inician en 1985 con las primeras demandas de los colectivos sociales de crear un Centro Cívico, la inauguración, las actividades que realiza y los diferentes problemas económicos que tiene. También aparecen las primeras ideas del Ayuntamiento acerca de la creación de los Consejos de Distrito y de los objetivos para los que son creados. Los recortes de prensa se cierran a finales de 1988 con los primeros balances en el funcionamiento del Centro Cívico.
- Consulta de un segundo anexo calificado como «reportaje gráfico» en donde se recogen las actividades culturales, sociales y deportivas que se pueden realizar en el Centro Cívico. También se incorpora una muestra de los carteles utilizados para informar de las actividades a realizar, de los plazos para la inscripción o de la duración de los cursos-talleres.
- Consulta de un documento elaborado por el director del Centro Cívico en junio de 1991 titulado *Cultura y participación en el marco de los Centros Cívicos* y que recoge las líneas maestras por donde se debe guiar la participación, y el papel de los colectivos sociales y de las actividades que realizan en los centros.
- Consulta de un escrito realizado por el director del Centro Cívico durante el período 1993-1996, en el que se valora el funcionamiento de los Consejos de Distrito. Es una valoración de carácter informal pero reveladora de algunas cuestiones que con posterioridad fueron confirmadas.
- Consulta del reglamento que permite la creación de los Centros Municipales de Distrito (CMD) y la agrupación de actividades y de esferas administrativas.

2. CONSEJO MUNICIPAL OLARIZU/CONSEJO DE ZONA OLARIZU VITORIA/GASTEIZ

• Listado de entrevistas realizadas en Vitoria/Gasteiz:

- Un informante estratégico del barrio de Adurza.
- Persona que ocupó la Alcaldía de barrio (1975-1979).
- Presidenta del CMO/CZO durante los años noventa.

- Responsable de ERDU (Agencia para el voluntariado y las asociaciones) en el Ayuntamiento.
- Asociación de vecinos Adurtzakoak.
- Presidente de la Asociación Vecinal de la Zona Sur (actual consejo).
- Coordinadora del CC Hegoalde.
- Coordinadora del CC Aldabe (Casco Viejo).
- Responsable Asociación de Vecinos El Campillo (Casco Viejo).
- Responsable municipal del área de participación del Ayuntamiento.
- Técnica del CMO/CZO durante los primeros años.
- Miembro de la mesa de reordenación urbana para la zona de Adurza.
- Ex alcalde de Vitoria-Gasteiz.
- Dos personas a título individual pertenecientes al CMO/CZO.
- Presidenta del CDZ.
- Responsable política municipal presente en el CMO/CZO.
- Cáritas zona sur.
- Asociación de tiempo libre de Adurza.
- Grupo de escuela de formación de la mujer Adurza.
- Forum 50-70.
- Asociación vecinal Hegoaldekoak.

• **Consulta de actas públicas y referencias:**

- Actas públicas del consejo de zona de los años noventa que reflejan los temas y asuntos de discusión en el seno del consejo así como los temores y reticencias hacia el Ayuntamiento. Son de utilidad para averiguar la tipología de asociaciones asistentes al consejo y las aportaciones que realizaban.
- Consulta de cartas enviadas a diferentes áreas del Ayuntamiento reclamando mejoras para la zona y la construcción de equipamientos socio-culturales.
- Consulta del documento elaborado por el Ayuntamiento titulado *Líneas básicas sobre participación ciudadana en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz* fechado el 7 de febrero de 1992. Recoge los objetivos y disposiciones del Consistorio sobre la participación y los órganos de participación existentes a nivel de la ciudad, así como su composición, funciones y objetivos.
- Consulta de documentos que analizan la evolución de los Centros Cívicos de la ciudad de Vitoria-Gasteiz desde su creación hasta fechas recientes.
- Consulta de informe de conclusiones del taller de participación ciudadana sobre movilidad urbana de Vitoria-Gasteiz, celebrado entre el 16 y el 19 de septiembre de 2002.
- Consulta del informe elaborado por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, ERDU, Diputación de Álava y la obra social de la Caja Vital cuyo título es *El movimiento asociativo alavés desde diferentes perspectivas* y que realiza un diagnóstico sobre la situación del tejido social, incluido el de Vitoria-Gasteiz.
- Consulta de entrevistas realizadas a responsables municipales y políticos sobre temas de participación y de las reflexiones necesarias para su impulso y sistematización. Entrevistas fechadas el 14, 21 y 25 de octubre de 2005.

- Consulta del reglamento orgánico de participación ciudadana, elaborado por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
- Consulta de estatutos de la Asociación Vecinal de zona sur (Olarizu) con fecha del 24 de mayo de 1999.
- Consulta de la documentación referente al marco de funcionamiento de los Centros Cívicos e Instalaciones Deportivas con fecha de diciembre de 2003 y elaborado por la Comisión Interdepartamental de Centros Cívicos.
- Consulta del plan de gestión 2005-2006 del equipo técnico de la zona Aldabe-Campillo que detalla la misión, visión, estrategias, valores y objetivos generales del grupo técnico del CC.

- **Observación directa:**

No asistimos a reuniones o actos puesto considerábamos que no iban a aportar información de relevancia y que nuestra presencia podría dificultar el normal desarrollo de las mismas.

- **Elaboración de sociogramas o mapas sociales:**

En esta versión resumida de la tesis doctoral no incluimos los sociogramas por razones de espacio pero queremos dejar constancia de su realización.

- **Consulta de documentación histórica:**

- Díptico elaborado el 17 de diciembre de 1976 informando a la ciudadanía de la zona sur de la constitución del CMO y de una convocatoria abierta para informarles sobre los pasos y objetivos del consejo municipal.
- Documento municipal fechado el 26 de marzo de 1979 en el que se detallan los objetivos, funciones y composición del CMO.
- Consulta de los estatutos de las asociación vecinal Adurtzakoak con fecha del 8 de mayo de 1990.
- Consulta de documentación del Ayuntamiento detallando los objetivos, composición y funciones del consejo de zona Olarizu hacia 1991.

3. PLAN DE DESARROLLO COMUNITARIO (PDC) EN ALTZA

- **Listado de entrevistas realizadas en Altza:**

- Responsable municipal del camino escolar.
- Asociación vecinal Altzan Bizi.
- Asociación cultural Altza XXI.
- Responsable oficina municipal del PDC en Altza.
- Responsable municipal del área de Participación Ciudadana del Ayuntamiento.
- Ciudadano a título individual participante del camino escolar.
- Responsable del AMPA del colegio público Herrera y participante del camino escolar.

- Ciudadano a título individual participante en el proceso de Plaza Elizasu.
 - Director del área de Movilidad del Ayuntamiento.
 - Asociación vecinal Gure Lizarpe Amets.
 - Asociación vecinal de Oleta.
 - Asociación vecinal Elkartasuna.
 - Auzoa, Asociación Profesional de Comercio, Hostelería y Servicios de Altza.
- **Consulta de actas públicas y referencias:**
- Actas que suponen la revisión de temas acometidos a lo largo del curso 05-06 y propuesta de plan de actuación para el 06-07. Se abordan los siguientes temas: grupos estables de trabajo, presupuestos participativos, reurbanización de la plaza Elizasu, camino escolar, Auditx Akular, grupos de seguimiento que tratan diversas actuaciones urbanísticas en el barrio, contactos con diversos Departamentos del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, contactos con profesionales del ámbito comunitario y presencia en foros especializados, asistencia a actividades organizadas por diversas asociaciones y profesionales de Altza, negociado de Altza, realización de un sociograma de las asociaciones de Altza, propuesta de actuación para el 06-07 con respecto a Auditx Akular, el plan integral de regeneración de Altza y otras actuaciones.
 - Acta que recoge la propuesta de comisión del plan de desarrollo comunitario de Altza, compuesta por representantes del Ayuntamiento y de la comunidad de Altza.
 - Actas de las diferentes etapas del proceso de reurbanización de la plaza Elizasu y de las reuniones mantenidas con el vecindario.
 - Carta enviada para informar de las actuaciones emprendidas en Altza durante el período que comprende de junio de 2005 a junio de 2006. Actuaciones que corresponden a la comisión permanente del PDC, grupos estables de trabajo (movilidad e infancia y juventud), presupuestos participativos, reurbanización de la plaza Elizasu, camino escolar, Auditx Akular, grupos de seguimiento en temas urbanísticos, contactos con diversos Departamentos del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y con profesionales del ámbito comunitario y presencia en foros especializados, asistencia a actividades organizadas por diversas asociaciones y profesionales de Altza, el negociado de Altza y realización de un sociograma de las asociaciones de Altza.
 - Revisión de las actuaciones del PDC: taller de Altza con una sesión de trabajo con el objetivo de dar un cierre a la fase de diagnóstico y crear un espacio de encuentro y trabajo entre las asociaciones, ciudadanía, personal técnico municipal/profesionales y representantes políticos; Comisión específica para la mesa de coordinación del PDC constituida por representantes del mundo asociativo y profesional de las distintas áreas de intervención (urbanismo, medioambiente, educación, deportes, cultura, social, infancia-juventud), el concejal y la técnico del departamento de Barrios y Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y el equipo técnico

del PDC; grupos de trabajo encargados de las mesas de coordinación por áreas; parking y reurbanización de la plaza Elizasu; diseño del camino escolar en el marco de un Proyecto de Movilidad (curso escolar 03/04); jornada de encuentro y puertas abiertas: centro de Servicios Sociales de Altza-Larratxo; charla informativa, plataforma ciudadana Altza XXI; proyecto sobre inmigración, Consejo de Juventud de Euskadi; diagnóstico drogodependencias, Plan Municipal de Drogodependencias; proyecto Auditz Akular, seguimiento del proyecto y petición de la incorporación ciudadana al mismo; Nerecan (habilitar espacio de encuentro para la juventud); presupuestos participativos; asistencia a actividades organizadas por asociaciones y profesionales de Altza; contactos con diversos departamentos del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián; encuentros con responsables de temas cuya competencia es supramunicipal (Gobierno Vasco y Diputación): Salud y Educación; presencia en foros especializados y contactos con profesionales del ámbito comunitario; tercera edad-Programa de dinamización más 55.

- Consulta de documentos que revisan las líneas futuras de actuación respecto al PDC.
- Consulta del informe de diagnóstico elaborado a raíz de una sesión-taller celebrada en el centro cultural Casares el 27 de marzo de 2004.
- Consulta del informe de reflexiones elaboradas en torno a: *Revisión del Plan de Desarrollo Comunitario y algunas directrices para su futuro*. Elaborado en octubre de 2006.
- Documentos e informes referentes al plan de urbanización de Oleta, elaboradas por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y personas a título individual así como colectivos de la zona.
- Documentación e informes referentes a los objetivos, fases y etapas del camino escolar, así como circulares enviadas a los comercios del barrio de Altza, actas de reuniones celebradas y notas informativas enviadas a padres y madres.
- Consulta de notas de prensa referentes al camino escolar y trípticos informativos sobre los objetivos del mismo para difundir entre la población.
- Consulta de documentación e informes referentes a la reurbanización de la plaza Elizasu y las reuniones mantenidas con el vecindario.
- Consulta de periódicos gratuitos (*Lau Haizetara*) realizados por asociaciones y colectivos de la zona.
- Consulta de un cuadernillo elaborado por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián en el que se recogen 31 actuaciones que se están llevando a cabo para mejorar el barrio. El título es *Estamos modernizando Alza*.

• **Observación directa:**

Asistimos a unas jornadas, realizadas hacia Noviembre de 2006, de reflexión donde el tejido social del barrio y el personal técnico así como alguna persona a título individual analizaron la situación del PDC y sus retos de cara al futuro. En definitiva, en qué aspectos era necesario mejorar y cuáles debían ser mantenidos.

- **Elaboración de sociogramas o mapas sociales:**

La elaboración del sociograma no fue posible por la tremenda complejidad del barrio y porque desde la oficina del plan todavía no se tenía confeccionado el mapa social en el momento de realizarse la investigación.

- **Consulta de documentación histórica:**

Intentamos acceder a informes y documentos que nos diesen referencias sobre el movimiento asociativo de Altza y de experiencias de cierto calado en la zona pero resultó tremendamente costoso su acceso. Además, en tanto en cuanto la investigación se centra en una experiencia cercana de participación no incidimos en exceso en la consulta de documentación histórica.

4. CONSEJOS DE DISTRITO CÓRDOBA

- **Listado de entrevistas realizadas en Córdoba:**

- Coordinador de programas del Centro Cívico centro.
- AMPA de la zona centro.
- Responsable de Banclub (personas prejubiladas de Banesto).
- Asociación vecinal La Palomera.
- Asociación vecinal Valdeolleros.
- Directora del CC de la zona norte.
- Directora del CC de la zona centro.
- Animador socio-cultural del CC de la zona centro.
- Asociación vecinal La Axerquía.
- Presidente del CD de la zona centro en la actualidad.
- Asociación cultural Galea Vetus.
- Responsable de la Delegación de Participación Ciudadana.
- Presidente del CD de la zona norte.
- Asociación cultural Axerquía.
- Coordinadora de programas del Centro Cívico de la zona norte.

- **Consulta de actas públicas y referencias:**

- El acceso a las actas no resultó sencillo porque no se realizaron de una forma continuada sino que existieron amplios períodos en los que los Consejos de Distrito analizados no levantaron actas de sus reuniones y en otro caso durante muchos años estuvo sin reunirse.
- Reglamento actual de participación ciudadana realizado por el Ayuntamiento de Córdoba.
- Reglamento de funcionamiento de los Centros Cívicos municipales de Córdoba del año 2000.
- CD de la guía de patrimonio humano distrito centro que tiene como objetivo realizar un reconocimiento público a todas aquellas personas anónimas que realizaron un esfuerzo importante en la mejora del bienestar de la zona.

- CD de la VII jornadas y II encuentro *En torno al hilo* del año 2006. Evento cultural que tomando como referencia la tradición de bordados y encaje de bolillos de la zona, crea un canal de comunicación entre las diferentes generaciones y actividades. Organizado por la asociación vecinal La Axerquía y la Asociación de encajeras de Córdoba y artesanía popular, el Ayuntamiento de la ciudad, el CC, la Delegación de Participación Ciudadana en el distrito centro. Colaboran el CC, la Delegación de Servicios Sociales, Juventud, Salud y Consumo y la unidad de centros de día. Participan asociaciones vecinales San Bartolomé, Turruñuelos, El Parque y Cañero Nuevo, el centro de barrio de Alcolea, la Asociación Española contra el cáncer y las asociaciones de mujeres Albañil (La Rambla), María Gorrips (Puente Genil) y Almazara (La Carlota).
- CD titulado *Una plaza un tesoro 2005/06* con el objetivo de recuperar la memoria y el reconocimiento público de las plazas de la zona centro que han servido y sirven como espacio de relación entre la ciudadanía, así como la regeneración y recuperación de aquellas que se encuentran infrutilizadas. Organizado por la comisión de AMPAS del distrito centro, el Ayuntamiento de Córdoba, la Delegación de Participación Ciudadana en la zona centro y el Centro de servicios sociales comunitarios La Ribera. Colaboran el área de servicios culturales y turismo, la unidad de museos, el CC de la zona centro, el servicio municipal de bibliotecas, SADECO, Junta de Andalucía, museo arqueológico de Córdoba, asociación libélula, asociación madre coraje, restaurante Ayesta y Gimnasio Atlantes.
- CD titulado *Las rutas del tesoro* que abordan los diferentes papeles y ámbitos en los que algunos colectivos de la zona desempeñan su labor. Organizan la comisión de AMPAS del distrito centro, el Ayuntamiento de Córdoba, la Delegación de Participación Ciudadana en la zona centro y el centro de servicios sociales comunitarios La Ribera. Colaboran el CC de la zona centro, la Junta de Andalucía, museo de bellas artes, museo arqueológico y etnológico, bodegas Campos, Hostecor y la asociación vecinal Torre de la Malamuerta.
- Guía para el trabajo asociativo del distrito norte y tríptico de distribución entre el vecindario para dar a conocer el Consejo de Distrito.
- Reglamento de funcionamiento de la Juntas Municipales de Distrito.
- Consulta de dos ediciones del Periódico Vecinal del Distrito Norte *No pierdas el norte*. Su objetivo es dar a conocer las temáticas que se abordan en el Consejo y ser un cauce de comunicación con la ciudadanía.
- Varios ejemplares de la Revista vecinal *La Axerquía* (años 2001, 2003, 2004, 2006 y 2007) que informa de los temas de interés para el barrio y ensaya un canal de comunicación con el vecindario.
- Varios números de un magazine de pintura que recoge las pinturas que se realizan al aire libre y que es una actividad organizada por la asociación vecinal La Axerquía.
- Estatutos de la Asociación Vecinal La Axerquía.

- Carteles de la Asociación Vecinal Valdeolleros encomiando a la recogida de los excrementos de perro.
 - Una memoria de la asociación de empleados de BANCLUB del curso 2002/2003.
 - Un documento de programación de distritos del año 2007 que recoge los principios y pautas sobre los que se desarrolla el trabajo de la Delegación de Participación Ciudadana en el distrito centro.
 - La programación del año 2007 del equipo de participación ciudadana en el distrito norte.
- **Observación directa:**

No realizamos procesos de observación directa porque en el momento de realizarse la investigación no se convocó ninguna reunión de los consejos, y tampoco se disponía del tiempo suficiente para ello.
 - **Elaboración de sociogramas o mapas sociales:**

Debido al poco tiempo del que disponíamos para la investigación no hubo posibilidad de centrarnos en el mapa de las relaciones sociales. Nos quedamos con algunas aproximaciones de lo que acontecía en la realidad pero no eran suficientes para la confección de un mapa social.
 - **Consulta de documentación histórica:**

No tuvimos demasiado tiempo para recapitular documentación al respecto así que sólo se consultaron algunas breves referencias relacionadas con recortes informativos.

5. CONSEJOS DE BARRIO (CB) DE GETAFE

- **Listado de entrevistas realizadas:**
 - Asociación vecinal «Barrio Unido».
 - AMPA del barrio El Berzial.
 - Presidenta del Consejo de Barrio (CB) El Berzial durante los primeros años.
 - Informante estratégico de la coordinadora de jóvenes.
 - Directora del CC El Berzial.
 - Director del CC Juan de la Cierva en los primeros años.
 - Responsable municipal de coordinación de los CC.
 - Asociación medioambiental «La Unión».
 - Asociación vecinal «El Parque» de El Berzial.
 - Asociación cultural de mujeres «Nuevos Horizontes».
 - Asociación de tiempo libre «Atlas».
 - Directora del CC Juan de la Cierva.
 - Grupo de Solidaridad.

- Asociación cultural «Amigos de Madrid».
- Técnico del área de participación del Ayuntamiento.

- **Consulta de actas públicas y referencias:**

- En el caso de Getafe las actas de los Consejos de Barrio no se encontraron disponibles ni localizables y a pesar de los esfuerzos no se pudo acceder a ellas.
- Reglamento orgánico actual de participación ciudadana y descentralización del Ayuntamiento de Getafe.
- Acceso al listado de asociaciones y colectivos presentes en el consejo sociocultural de El Berzial.
- Listado de actividades que se realizan en el Centro Cívico Juan de la Cierva así como de los servicios municipales que se encuentran descentralizados. Grado de ocupación del número de personas que tienen las salas polivalentes del centro.
- Boletín de información municipal *Getafe municipal* donde el Ayuntamiento informa de las actividades que realiza y de las reivindicaciones que plantea.
- Información sobre cursos de formación inicial del voluntariado.
- Informe del primer encuentro de asociaciones de Getafe para realizar un diagnóstico referente a la salud del tejido social del municipio y las relaciones entre las asociaciones y con el Ayuntamiento.

- **Observación directa:**

Puesto que la figura de los Consejos de Barrio no estaba vigente en el momento de realizar la investigación no fue posible asistir a alguna de sus reuniones. Asimismo, las reuniones del consejo socio-cultural del barrio El Berzial no coincidieron con nuestra estancia en Getafe.

- **Elaboración de sociogramas o mapas sociales:**

Al igual que en el caso de Córdoba no se estimó conveniente la realización de un mapa social ante el escaso tiempo disponible para ello. Así, se realizó una aproximación a la realidad del tejido social y de sus relaciones con el Ayuntamiento y sus diferentes áreas.

- **Consulta de documentación histórica:**

Reglamento de participación ciudadana del Ayuntamiento de Getafe de mediados de los años ochenta.

Parece que las experiencias de participación ciudadana y descentralización administrativa han sido, en los últimos treinta años, un intento por crear canales que permitan incidir a la ciudadanía en la gestión de lo público, utilizando el barrio o distrito como espacio de participación.

Partiendo de esta reflexión, el objetivo principal de este libro es analizar la calidad de estas experiencias en cinco municipios (Bilbao, Vitoria-Gasteiz, San Sebastián, Córdoba y Getafe) visualizando las potencialidades y obstáculos en la definición de los tres grandes modelos que hemos intentado definir: clásico-institucional, deliberativo-institucional e innovador-institucional. Ello ha sido posible a través de la construcción de tres indicadores-variable de análisis: la pluralidad y extensión (agentes), la organización de la participación (proceso) y los resultados/rendimientos (consecuencias), utilizando para ello técnicas de análisis cualitativas de investigación (entrevista en profundidad, sociograma/mapa social, observación directa y consulta de actas públicas y de documentación histórica). Los resultados son bastante claros: los tres modelos comparten realidades comunes donde existen obstáculos para mejorar la pluralidad de discursos por la dificultad de incluir a sectores sociales excluidos de estas experiencias (juventud, mujeres, población inmigrante, tercera edad, personas en riesgo de exclusión social...); por otro lado, se aprecian carencias en la calidad de la deliberación del proceso de toma de decisiones; y por último, los resultados suelen responder a políticas públicas de bajo perfil y con una escasa implicación ciudadana.

Sobre el autor

Gorka Rodríguez Herrero (Bilbao 1980): Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la UPV/EHU (2002) y Doctor por la misma Universidad (2009). 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 (2004-2008). Máster en Especialista Universitario en Democracia Participativa (2006). Publicaciones principales: junto con Rafael Ajangiz Sánchez. «Descentralización municipal y participación ciudadana: evaluación de una experiencia consolidada» (RECP, n.º 17, octubre de 2007). «Descentralización y participación ciudadana en la zona sur de Vitoria-Gasteiz» (RVAP, n.º 79, septiembre-diciembre de 2007). Libro colectivo *Deusto y Rekalde. Historia e identidad contada por sus protagonistas* (Ayuntamiento de Bilbao, 2008). Colaborador del grupo de investigación Parte Hartuz (UPV/EHU). Áreas de investigación: participación ciudadana y administración pública.

