

El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: reflexiones a partir de un estudio de caso

Miquel Salvador y Carles Ramió

Introducción

En las últimas décadas, el ámbito del gobierno local ha demostrado ser un campo fértil para la puesta en práctica de experiencias innovadoras en materia de gestión y administración pública, como atestigua una extensa literatura de análisis de casos (véase, entre otros, Hendricks y Tops, 2005; Ihrke ...[et al], 2003; Kersting y Vetter, 2003; Tat-Kei Ho, 2002; Newman, 2001; Davis, 1998; Cochrane, 1991). En este marco, una de las innovaciones más recientes ha sido la introducción de acciones dirigidas a promover la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos locales a través de arreglos institucionales diversos. Tales iniciativas, conocidas como políticas de participación o *interactive decision making*, engloban un conjunto de mecanismos de distinto alcance y profundidad, orientados a incentivar la implicación de ciudadanos individuales y de asociaciones en la toma de decisiones sobre asuntos de interés general (para una revisión de experiencias en el mundo local, véase Bassoli, 2010; Bherer, 2010; Geurtz y Van de Wijdeven, 2010; Edelenbos y Klijn, 2006; Simmons y Brichall, 2005; Cheyne y Comrie, 2002; Farrell, 2000; Klijn y Koppenjan, 2000).

La incorporación al debate académico de cuestiones vinculadas a las experiencias de los procesos participativos en el nivel local es una muestra de su creciente normalización y generalización. En general, la literatura que realiza análisis basados en la revisión de experiencias se ha centrado fundamentalmente en las implicaciones que tienen las políticas participativas en la gobernanza local, como en Stoker (1997), Goss (2001), John (2001), Bovaird (2005), Cheyne y Comrie (2002), Contandriopoulos ...[et al] (2004), y Colino y Del Pino (2007). Sin embargo, poco se ha dicho sobre el propio diseño institucional de las experiencias locales de participación ciudadana. Son escasas las aportaciones que revisan de forma sistemática los diferentes modelos de diseño institucional que se han generado en torno a la participación ciudadana en el ámbito local, y que valoran el tipo de encaje que estos diseños tienen en las dinámicas de funcionamiento interno de los gobiernos locales. Esta línea de investigación aún poco explorada representa un puente entre disciplinas, ya que permite vincular aportes que provienen de la filosofía y la ciencia política con un análisis propio de la administración pública y de la teoría de la organización. La conexión entre disciplinas conduce a preguntarse por las formas institucionales en las que cristaliza la voluntad de incorporar elementos de participación y democracia directa en instituciones tradicionalmente representativas. Los teóricos de la participación política en ocasiones parecen olvidar que los nuevos mecanismos participativos se incorporan en un contexto institucional preexistente, basado en principios diferentes, y que los procesos de encaje suelen implicar importantes fricciones y conflictos. Por el contrario, los expertos en administración y organización públicas también tienden, en ocasiones, a simplificar y vaciar de contenido teórico o conceptual su abordaje, quitando a la organización su carga de institución política y democrática. Nuestra propuesta está anclada en el ámbito de la administración pública, pero plantea un análisis sensible al carácter público y democrático de las instituciones analizadas.

En este artículo se presenta una revisión de los diseños institucionales del ámbito de la participación ciudadana en el nivel local, a partir de los datos empíricos obtenidos mediante una encuesta realizada durante el año 2005 en las 42 ciudades mayores de 20.000 habitantes de la provincia de Barcelona (España). El objetivo principal de la encuesta era describir los mecanismos institucionales que han establecido los municipios para promover la participación ciudadana y su incorporación al modelo organizativo propio de cada ayuntamiento, y valorar posteriormente los diseños institucionales

implementados. La encuesta se administró a ciento veinte personas, incluyendo funcionarios municipales y cargos electos que fueron seleccionados a partir de un muestreo de los principales agentes vinculados al ámbito de la participación ciudadana en los municipios. El cuestionario constaba de 74 preguntas, organizadas en siete bloques conceptuales. Los dos primeros bloques permitieron obtener una descripción de las características institucionales y organizativas de cada una de las 42 unidades de participación ciudadana analizadas. Los cinco bloques restantes tenían como objetivo reconstruir el punto de vista y la percepción que sobre el desempeño de la unidad tenían tres tipos de agentes entrevistados: un cargo político electo, un cargo técnico (ambos vinculados al ámbito de participación) y un responsable de otro ámbito sectorial del ayuntamiento en donde se hubiesen desarrollado iniciativas de participación ciudadana (el ámbito escogido en el estudio fue el de cultura). Además del cuestionario se realizaron 42 entrevistas en profundidad a los cargos técnicos en materia de participación de los ayuntamientos, para complementar y profundizar con información cualitativa los resultados obtenidos en la encuesta.

La selección de los municipios de la provincia de Barcelona como caso de estudio obedece al hecho de que se trata de ciudades que han experimentado un interesante proceso de pasaje de un modelo de gobierno tradicional a un modelo de gobierno abierto y relacional (Brugué y Valles, 2005). Desde el regreso a la democracia, los ayuntamientos catalanes se han configurado como un actor muy dinámico, tanto en lo que se refiere a la adquisición de nuevas competencias sectoriales como en la búsqueda de fórmulas innovadoras de gestión pública. La puesta en práctica de experiencias formales de participación en los gobiernos locales catalanes se remonta a mediados de los años ochenta, principalmente a partir de la interlocución con asociaciones y organizaciones locales en iniciativas consultivas, como la elaboración de planes estratégicos o planes de actuación municipal. La apertura inicial de las instancias de decisión a otros actores locales se profundizó y dio paso a un proceso generalizado de transformación de la participación ciudadana en una competencia de gobierno, cristalizada a través de una variedad de diseños institucionales. Así, en 2005, el 90% de los ayuntamientos de la provincia (que suman una población de más de cuatro millones de personas) disponía en el organigrama municipal de una unidad destinada a promover la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos locales.

1. Sobre el diseño institucional

Las corrientes académicas vinculadas al neo-institucionalismo proporcionan un marco conceptual adecuado para abordar la cuestión del diseño institucional. El neo-institucionalismo concibe las instituciones no solo como estructuras formales, sino como un conjunto de normas, reglas, conocimientos y rutinas que establecen los parámetros de aquello que los agentes consideran aceptable. En términos de March y Olsen (1989: 21), una institución es “un conjunto de normas y rutinas interrelacionadas, que definen las acciones apropiadas en términos de la relación entre roles y relaciones”. Así, una institución es un referente que incorpora una determinada manera de definir las situaciones, el rol que deben seguir los agentes involucrados y las obligaciones asociadas a este rol. Las obligaciones cristalizan en un conjunto de reglas y procedimientos, entre los cuales cada agente debe seleccionar los que considera oportunos en cada momento, contando con un margen de discrecionalidad dentro de los límites establecidos por cada institución. De esta definición se derivan otras características de las instituciones, como su durabilidad o persistencia, su capacidad para influir en el comportamiento de los individuos o su legitimidad. Una institución conduce a los agentes implicados a plantear sus acciones en términos de las normas establecidas y no de las consecuencias que éstas comportan. Los actores son conscientes de sus decisiones, pero las toman a partir de los parámetros establecidos por los valores, las normas y las rutinas de la institución dominante.

En este marco de análisis, y tal como puntualiza Goodin (1996), algunas aproximaciones teóricas reducen el buen diseño institucional a dos valores: su consistencia interna y su bondad de ajuste al contexto. Pero Goodin señala acertadamente que esta aproximación no basta para abordar

correctamente el análisis del diseño institucional, ya que parece dejar de lado el hecho de que las instituciones implican otro tipo de valores y objetivos más profundos. En la misma dirección, Lowndes y Wilson (2003: 281) consideran que, desde un abordaje neoinstitucionalista, *“the good design as secured by clear values rather than environmental ‘fit’. Because institutions inevitably embody values and power relations, institutional design is inescapably a normative project”*. La clave del buen diseño institucional, entonces, se encuentra en su capacidad para cambiar o influir en las conductas de los actores implicados, es decir, en su valor normativo. Toda valoración de diseño institucional debería entonces permitir evaluar la capacidad que tiene una institución para influir en la conducta de los agentes en la dirección deseada o prevista.

Goodin (1996) propone cuatro principios generales que deberían guiar todo buen diseño institucional, desde una perspectiva neoinstitucionalista:

a. el principio de revisabilidad [*revisability*], basado en el reconocimiento del valor de la flexibilidad de las instituciones, *“to admit of ‘learning by doing’ and to evolve over time”* (1996: 40);

b. el principio de robustez institucional [*robustness*], que complementa el de revisabilidad. Si bien las instituciones deben ser capaces de adaptarse a nuevas situaciones, *“they should adapt to new situations only in ways that appropriate to the relevant respects in which situations are new -changing fundamentally only where there has been some fundamental change in the factual or evaluative universe, and making only surface accommodations to changed circumstance where there has not”* (1996: 41);

c. el principio de sensibilidad a la complejidad de motivaciones [*sensitivity to motivational complexity*], que se basa en la conveniencia que las instituciones reconozcan la diversidad de motivaciones que mueven la conducta de los agentes involucrados, que van desde el autointerés al altruismo: *“Within most social actors, self-seeking impulses exist alongside principled and even altruistic motives. In designing our institutions we ought at least take an account of that fact, which might (as further principle) be described as sensitivity to motivational complexity. How exactly institutions might best accommodate that fact of motivational complexity is an open question, turning upon premises that are in part empirical and in part normative”* (1996: 41); y

d. el principio de variabilidad [*variability*], que promueve el aprendizaje institucional a través de mecanismos de *learning-by-doing*, que permitan mejorar los arreglos institucionales a lo largo del tiempo. Para tal fin, *“we ought embrace a central principle of design a desire for variability in our institutional arrangement. We ought encourage experimentation with different structures in different places; furthermore, encourage reflection upon the lessons from elsewhere and a willingness to borrow those lessons where appropriate”* (1996: 42).

La combinación de los cuatro principios propuestos por Goodin conforma el encuadre de partida con el que valoraremos nuestro caso de análisis, el diseño de las unidades de participación de los municipios de la provincia de Barcelona. La pregunta obligada es de qué manera operacionalizar estos principios teóricos para abordar el análisis empírico. Seguiremos aquí la propuesta de Lowndes y Wilson (2003) para traducir los cuatro principios de buen diseño institucional elaborados por Goodin en conceptos operacionalizables, es decir, susceptibles de ser abordados mediante análisis empírico. Lowndes y Wilson consideran que los principios propuestos por Goodin pueden abordarse considerando:

1. la claridad con la que se expresan los valores que se asocian al diseño institucional;
2. la efectividad que tiene la institución para asegurar que el nuevo diseño orienta el comportamiento de los actores de la manera deseada;
3. la capacidad que tiene la institución para aprender a partir de la experiencia; y
4. la tolerancia o incluso la promoción de variaciones del diseño de acuerdo a las necesidades de situaciones específicas.

Como se desprende del Cuadro 1, el modelo teórico metodológico adoptado valora el diseño institucional de acuerdo con un equilibrio entre la robustez y la flexibilidad de la institución, entre su

eficacia normativa y su capacidad para aprender e innovar. Los cuatro vectores que organizan la valoración del diseño se encuentran interrelacionados, y el grado de fortaleza o debilidad de cada uno de ellos determina la fortaleza o debilidad de los demás. La tercera columna del Cuadro 1 muestra de qué manera abordamos en el trabajo de campo la búsqueda de información que pudiera dar cuenta de los principios de valoración propuestos. Tanto en la encuesta como en las entrevistas cualitativas dedicamos un conjunto específico de preguntas a cada uno de los ámbitos de valoración del diseño institucional planteados por el modelo. En la encuesta procuramos recoger en primer lugar la descripción de cada caso, solicitando a la persona que respondía la encuesta que contestara un conjunto de preguntas de respuestas cerradas, y en segundo término, solicitamos la valoración, desde el punto de vista de cada entrevistado, de la situación y el proceso seguido. En las dos técnicas de investigación utilizadas incorporamos preguntas sobre la claridad con la que estaban formulados la misión y los objetivos de las unidades, y sobre el grado de conocimiento que de ellas tenían los agentes implicados. En un segundo módulo, el de revisabilidad-aprendizaje de la experiencia, las preguntas se centraron en conocer los cambios y ajustes que habían experimentado las unidades de participación desde su creación. El tercer módulo se abordó a partir de preguntas sobre los resultados obtenidos y los procesos de trabajo puestos en práctica por las unidades de participación. A través de estas preguntas se buscaba obtener información sobre la eficacia de las actividades de participación para cambiar conductas, sobre todo en el interior de la propia corporación local, a través de la interacción con otras unidades. Por último, el cuarto módulo se centró en conocer el conjunto de herramientas y procedimientos puestos en marcha por cada una de las unidades de participación.

Cuadro 1

Modelo teórico metodológico para valorar el diseño institucional de las unidades de participación ciudadana

Principio	Operacionalización	Información empírica (encuesta y entrevistas)
Robustez	Claridad de los valores institucionales.	Preguntas sobre claridad y conocimiento de los objetivos y misión de las unidades de participación.
Revisabilidad	Aprendizaje de la experiencia.	Preguntas sobre procesos de cambio y ajuste de las unidades de participación.
Sensibilidad a la complejidad de motivaciones	Efectividad normativa de la institución.	Preguntas sobre procesos y resultados de las unidades de participación.
Variabilidad	Promoción de la innovación y experimentación institucional.	Preguntas sobre herramientas y mecanismos utilizados por las unidades de participación.

Fuente: Goodin (1996), Lowndes y Wilson (2003) y elaboración propia.

Los datos obtenidos mediante el trabajo de campo nos han permitido también valorar el nivel real de consolidación de los diseños institucionales. Una de las preguntas centrales de la investigación era la de saber de qué manera se había producido el encaje organizativo de las unidades de participación en la estructura municipal. En particular, se intentaba conocer si este encaje, entendido como un cambio institucional, había generado resistencias dado que las unidades de participación ciudadana tienen como objetivo promover prácticas y procedimientos contrapuestos a los desarrollados por buena parte de la administración pública tradicional. En la línea de lo señalado por Lowndes y Wilson (2003) o Newman (2001), cabe tener en cuenta que los cambios institucionales generan resistencias por parte de los sectores que ven amenazadas sus posiciones adquiridas, intentando neutralizar por diversos medios

los cambios propuestos. En el siguiente apartado presentamos los principales resultados de nuestra investigación.

2. El caso: la valoración del diseño institucional de las unidades de participación ciudadana de los municipios de la provincia de Barcelona (España)

Como hemos mencionado en la introducción, los municipios de la provincia de Barcelona han sido actores institucionales muy dinámicos, tanto en lo que se refiere a la adquisición de nuevas competencias de gobierno como en la puesta en práctica de nuevos modelos de gestión pública. Quizás el ejemplo que mejor sintetiza esta afirmación lo encontramos en el caso aquí estudiado, la incorporación de las unidades de participación ciudadana a los organigramas de las corporaciones locales. Las unidades de participación constituyen, por una parte, el reflejo de un nuevo ámbito de competencia de gobierno que de forma voluntaria adquiere el municipio, y por otra, son una nueva propuesta de modelo de gestión de los asuntos públicos, que pretende propiciar la evolución de los municipios a modelos de gobernanza local frente a modelos de gobierno tradicional.

Los municipios estudiados en la encuesta habían iniciado las actividades en materia de participación ciudadana a comienzos de los años noventa. Nuestra investigación, por lo tanto, se centra en un segundo momento de desarrollo de las unidades de participación. De hecho, a partir de los resultados obtenidos por la encuesta se pone de manifiesto que en todos los municipios, más allá de particularidades propias de cada caso, las unidades de participación ciudadana se encontraban en una avanzada fase de consolidación, pero a las puertas de iniciar una fase de reajuste institucional. Los datos señalan que se había superado con éxito una primera etapa, que podríamos caracterizar como de carácter voluntarista, donde los objetivos de los esfuerzos desarrollados en los municipios se habían centrado en promover la divulgación y la expansión de las prácticas y herramientas de la participación ciudadana. En esta primera etapa las unidades de participación centraron su actividad en dar a conocer, tanto a la propia administración municipal como a la población, las herramientas disponibles en materia de participación ciudadana, así como en promover su utilización. En el momento de realizar nuestro trabajo de campo, los gobiernos locales se encontraban en una segunda fase de desarrollo, y sobre esta etapa centraremos la pesquisa.

Posiblemente la palabra que mejor describe a la segunda fase de desarrollo de las unidades de participación ciudadana sea la de profesionalización. Las unidades de participación se han esforzado, con mayor o menor éxito, en superar el voluntarismo de la etapa inicial para consolidar la idea de que las políticas de participación ciudadana son un ámbito profesional especializado de actuación, y dejar claro que están en condiciones de comenzar a interactuar con otros ámbitos especializados que forman parte de la estructura administrativa local. La encuesta detectó una floreciente comunidad profesional, en condiciones de garantizar la continuidad y la mejora de las actividades de participación que desarrollan los municipios, a partir de un proceso constante de autoevaluación, de aprendizaje y de gestión compartida del conocimiento. Pero antes de fundamentar esta afirmación, presentaremos los principales resultados del trabajo de campo, a la luz de los ámbitos de evaluación que hemos abordado en el apartado anterior.

3. Entre la robustez política y la flexibilidad funcional

Quizás el resultado que con más fuerza emerge del análisis de los datos del trabajo de campo es que las unidades de participación analizadas parecen haberse consolidado a partir de una estrategia inicial basada en la combinación de robustez política y flexibilidad funcional. Fundamentaremos esta afirmación. Los resultados de la encuesta ponen de manifiesto que el ámbito de la participación ciudadana en los municipios de la provincia de Barcelona ocupa un lugar destacado dentro de la estructura política de los gobiernos locales y también muestran que su arquitectura institucional presenta mucha variabilidad. En la mayoría de los casos, el ámbito de participación ciudadana está vinculado directamente con la dimensión política del ayuntamiento: el 88% de los municipios de la

muestra localizan las unidades de participación en una alta posición dentro del nivel político del organigrama municipal, sea directamente en la Alcaldía o dependiente directamente de una Concejalía (figurando explícitamente en la denominación de ésta). Pero solo el 35% de los municipios cuenta con una Concejalía dedicada exclusivamente a la participación ciudadana; en el resto de los casos, la Concejalía se comparte con otras competencias de gobierno, y no se advierte un patrón claro en el criterio de adscripciones. Así, el área de participación puede combinarse con el área de comunicación, relaciones institucionales, derechos civiles, juventud, entre otros.

La presencia del ámbito de la participación ciudadana en el nivel político municipal se percibe estable, y esta percepción puede corroborarse si tomamos en cuenta la antigüedad de las unidades: el 61% de las unidades había sido creada antes de 1999, es decir, seis años antes de la realización de la encuesta, y el 23% restante, entre 2003 y 2004. Otro rasgo que muestra su nivel de consolidación es que el 70% de los municipios afirma contar con un presupuesto propio para el ámbito de participación. Desafortunadamente, no ha sido posible calcular con fiabilidad el porcentaje del presupuesto municipal que representan las actividades de participación, dado el bajo nivel de respuestas al pedir la concreción de la misma, pero los datos parciales obtenidos indican una proporción de entre 0,1% y el 3,5% de los presupuestos locales.

¿Qué sucede con la dimensión administrativa de la participación? De acuerdo con los resultados de la encuesta, ésta presenta claros rasgos de madurez y estabilidad, en una línea que se prevé definitiva. Pero se detectan ciertas debilidades en los casos en los que el diseño administrativo está vinculado a ámbitos de gestión sectoriales. Los datos obtenidos en la encuesta muestran que el 71% de los ayuntamientos analizados dispone de una unidad administrativa específica dedicada a la participación ciudadana. En el 70% de los casos estas unidades se encuentran en el máximo nivel organizativo, con denominaciones muy variadas como dirección, departamento, servicio, unidad coordinadora, etc. Sin embargo, solo el 20% de los municipios dedican la unidad administrativa exclusivamente a la participación ciudadana. En el 80% de los casos se combina con otras competencias, de tipo sectorial y/o transversal. No se detecta ningún patrón claro que permita vislumbrar una pauta del tipo de actividades a las que se asocian organizativamente las actividades de participación. Dicha adscripción parece obedecer a coyunturas particulares que se dieron en el momento de incorporar las unidades a la estructura municipal.

Las entrevistas realizadas como complemento de la encuesta pusieron de manifiesto que la decisión de haber localizado las unidades de participación en un alto nivel de la estructura política fue una estrategia deliberada, generalmente de los propios alcaldes, para evitar o minimizar las resistencias que podrían generarse en el resto de la estructura de las corporaciones locales. Son los alcaldes o los concejales, las máximas autoridades políticas de los ayuntamientos, quienes inicialmente cobijaron y respaldaron a las unidades de participación, y en cierta medida las blindaron para hacer frente a posibles oposiciones internas. De esta manera, oponerse abiertamente a estos espacios implicaba oponerse a una iniciativa del máximo nivel político del gobierno local.

Las entrevistas muestran que esta estrategia ha sido exitosa: las áreas de participación han consolidado su presencia en el nivel político en todos los ayuntamientos que hemos analizado y, más allá de ciertas fricciones iniciales, su presencia institucional se ha normalizado. Pero también ponen de manifiesto una importante limitación. En los casos en que este blindaje inicial no ha estado acompañado de una definición apropiada de la misión de los ámbitos de participación, su capacidad de acción y, por ende, la identidad de los mismos se ha visto mermada, adquiriendo normas y pautas de trabajo propias de otros ámbitos institucionales más robustos. Desafortunadamente, son mayoría los casos en los que ni los objetivos ni la misión han sido articulados explícitamente. Los resultados del trabajo de campo detectan, sobre todo en los referentes sectoriales entrevistados, un cierto grado de confusión respecto a las tareas que desempeñan las unidades de participación y sobre los valores que las orientan.

También faltan herramientas que faciliten esta tarea. Por ejemplo, solo el 52% de los

ayuntamientos contaba con un reglamento de participación, es decir, con un marco normativo explícito que regulase las actividades desarrolladas. Así, aunque las actividades de las unidades de participación eran percibidas como consolidadas en casi todos los ayuntamientos, en muchos de ellos su desarrollo no contaba con un marco normativo regulador claro. Esta falta de robustez se manifiesta también de otras maneras: a modo de ejemplo, aunque el 90% de los encuestados señaló que la transversalidad era un factor clave para el éxito institucional de las unidades de participación, solo un escaso 20% de respuestas definió con claridad qué debía entenderse por transversalidad en su ámbito de acción. Esta limitación se manifiesta claramente cuando se evalúan los resultados en términos de efectividad normativa de las unidades de participación, tal y como se detallará más adelante.

Las preguntas de la encuesta dirigidas específicamente a medir el grado de flexibilidad de las unidades de participación refuerzan la idea de que su diseño inicial fomentó la puesta en práctica de dinámicas de aprendizaje institucional y de modificación de las prácticas a partir de la experiencia. A diferencia de otros ámbitos de la administración pública, no se detecta ningún tipo de rigidez procedimental o burocrática en las unidades de participación sino que, por el contrario, éstas se mueven constantemente a la búsqueda de nuevas prácticas para mejorar su actividad. Esta orientación a la innovación y a la experimentación puede explicarse en buena medida por el tipo de personal que trabaja en el ámbito de participación. Casi la totalidad de los municipios analizados (41 de los 42 casos) cuentan con personal profesional dedicado exclusivamente a los temas de participación. Se trata de un colectivo caracterizado por un alto nivel de motivación, con notables dosis de vocación y al que no le es ajeno su juventud y el dinamismo de las tareas desempeñadas. Se trata de un colectivo con un nivel de formación más elevado que la media del personal de los municipios (el 60% del personal ha realizado formación de post-grado específica en materia de participación ciudadana), con titulaciones universitarias principalmente del ámbito de las ciencias sociales y las ciencias de la comunicación. Tanto el nivel de formación como la implicación del colectivo pueden contribuir a incrementar las competencias y habilidades transversales necesarias para afrontar los retos de un ámbito emergente como éste.

Los profesionales de la participación manifiestan trabajar con un alto nivel de motivación, y el 94,5% de los entrevistados considera que la vocación es una condición imprescindible para trabajar en ese campo. Este colectivo se está configurando como una comunidad epistémica que potencialmente podría tener un papel decisivo en la consolidación y la expansión de los conceptos e instrumentos de la participación ciudadana. Estos y otros datos permiten perfilar un modelo de gestión de la participación ciudadana de carácter artesanal. A través de las entrevistas se ha puesto de manifiesto que muchas unidades de participación son gestionadas todavía de forma muy artesanal, con un liderazgo carismático y una dedicación al trabajo de su personal muy intensa. Al mismo tiempo, las entrevistas han señalado también de forma reiterada el déficit de personal de las unidades de participación, la situación de desbordamiento de las mismas, una falta de definición de las tareas y de los límites de las unidades de participación, y unos horarios de trabajo difícilmente sostenibles.

Este diagnóstico podría traducirse en términos de una situación de crisis previa a un cambio organizativo de carácter natural e inevitable. El cambio que se está preparando consiste en la transformación de un modelo de gestión artesanal y extremadamente flexible hacia uno de mayor robustez institucional y, en cierto sentido, de mayor burocratización. ¿Serán capaces estas unidades de fortalecerse sin perder la flexibilidad que han tenido hasta el momento? El modelo que se desprende de las opiniones recogidas sobre el futuro parece afirmarlo, ya que se mueve en escenarios de carácter incrementalista, respetuosos con el éxito de la trayectoria de las unidades de participación ciudadana y las iniciativas desarrolladas. Pero revisemos ahora los otros dos vectores de evaluación del diseño institucional, para esbozar algunas conclusiones y líneas de futuro.

4. Efectividad normativa relativa, innovación y creatividad institucional elevada

Los datos de nuestra encuesta muestran que las unidades de participación despliegan un conjunto muy

variado y poco estructurado de competencias y funciones. Las actividades asociadas a dichas competencias y funciones tienen tanto un destinatario externo, la sociedad civil, como un destinatario interno, los distintos ámbitos sectoriales que conforman el gobierno local.

En torno al ámbito de la participación ciudadana ha aparecido una creciente multiplicidad de organismos en los que se integran diferentes agentes externos e internos. El resultado es un escenario caracterizado por la diversidad de fórmulas y agrupaciones sectoriales que parecen responder a diferentes estrategias y realidades municipales. En los 42 ayuntamientos estudiados existen 94 organismos asociados a la figura de “consejo” general, como órganos colegiados de participación con presencia externa, con un promedio de dos consejos por municipalidad. Además de estos consejos, se identificaron 427 consejos de participación sectoriales, un promedio de 10 por ayuntamiento. Los ámbitos temáticos más frecuentes son los vinculados a la educación, al medio ambiente, a la solidaridad o a las personas mayores. Deben agregarse a estas figuras la presencia de consejos territoriales (presentes en el 42% de los ayuntamientos analizados), los órganos temporales vinculados a los planes estratégicos (61% de los casos) o los vinculados a la Agenda 21 (77%). Las actividades más comunes desplegadas por las unidades de participación incluyen el prestar apoyo a estos consejos de participación, establecer relaciones con las entidades de la sociedad civil, prestar apoyo en las consultas populares y, especialmente, prestar servicios de asesoramiento a ciudadanos y organizaciones sobre participación ciudadana.

De los datos analizados, y más allá de la particularidad de las diferentes situaciones municipales, se identifica una tendencia común de crecimiento y diversidad en este tipo de organismos. Esta tendencia puede atribuirse a la combinación de diferentes factores, como el entusiasmo con que estas prácticas han penetrado en el ámbito local, la tendencia a definir y gestionar los ámbitos sectoriales de forma fragmentada y como departamentos estancos, o el efecto emulación, en ocasiones más próximo al seguimiento de una moda que a una verdadera reflexión sobre las necesidades, objetivos y resultados esperables de su creación. Esta importante difusión de fórmulas participativas debe asociarse con un momento institucionalmente inmaduro en el que parece buscarse la legitimidad apostando por el criterio de número de experiencias. Es posible que esta estrategia termine generando tensiones e incluso dando lugar a resultados relativamente pobres y fragmentados. De todas maneras, en el momento de realizar la encuesta no se detectaron valoraciones totalmente negativas: aunque el 25% considera excesivo el número de consejos sectoriales de participación, el 53% opina lo contrario, considerando adecuada su configuración en relación con los diferentes ámbitos.

En términos de diseño institucional, esta versatilidad de funciones puede leerse de modo positivo, ya que habla de una institución innovadora, flexible y atenta a las necesidades de los agentes con los que interactúa. Pero tiene también una cara negativa. Por una parte, se trata de una manifestación de variabilidad institucional, en la acepción de Goodin (1996), o un componente de la revisabilidad, según Lowndes y Wilson (2003), es decir, una apuesta por los valores de la experimentación y la creatividad institucional. Pero también pueden entenderse en términos de falta de robustez, sobre todo si sumamos a esta versatilidad de funciones y herramientas el hecho de que ninguna de las unidades de participación analizadas contaba con una declaración explícita de su misión y objetivos.

¿Cómo se valora la eficacia de las unidades de participación? Desde las propias unidades de participación, la valoración es positiva, y se consideran una pieza clave en el refuerzo del concepto de ciudadanía, que permite reequilibrar y enriquecer otras aproximaciones más cercanas a la “clientelización” de los ciudadanos en otros ámbitos de gestión del ayuntamiento. Las percepciones sobre el valor agregado en el nivel simbólico y de calidad de los servicios son muy positivas. El 83,5% de los entrevistados consideraba que la participación ciudadana aportaba una mayor legitimidad política y social al ayuntamiento, un 68% consideraba que mejoraba la imagen de toda la administración local y el 82% consideraba que mejoraba la calidad de las políticas públicas y su gestión. Se combina así la percepción de una doble legitimidad, del proceso y del contenido, en el nivel simbólico y en el de resultados.

Por otra parte, se constata también una creciente legitimación institucional del ámbito de la participación ciudadana a través de las valoraciones positivas que recibe por parte de los ámbitos sectoriales de gestión: el 90% de las respuestas dadas por los técnicos del área de cultura valoraba que los resultados conseguidos en las acciones llevadas a cabo conjuntamente con el ámbito de participación superaban ampliamente los recursos y esfuerzos empleados. La valoración positiva se extendía tanto a la unidad de participación como a las actividades que desarrollaban: el 55% de los entrevistados ofrecía un balance plenamente satisfactorio de dichas actividades. El mismo porcentaje valoraba positivamente el nivel de preparación de los técnicos de participación, así como la posición institucional de las unidades.

La encuesta muestra que la participación ciudadana ha ganado importantes espacios en el interior de los ayuntamientos, pero también pone claramente de relieve que aún no forma parte de los valores de muchas unidades de la organización y que tampoco ha conseguido insertarse en las dinámicas transversales de las corporaciones locales. La relación entre las unidades de participación y el resto de la organización municipal es un punto crítico para valorar el grado de institucionalización de las prácticas de participación. El 52% de las personas encuestadas considera que las unidades de participación tienen buena comunicación con los ámbitos de gestión encargados de las políticas sectoriales. Pero por otra parte, el 41,5% cree que existe una gran dispersión de mecanismos de participación entre los diferentes ámbitos sectoriales, y que las unidades de participación son solo un agente más en relación con esta actividad. En lo que se refiere al impacto de las recomendaciones propuestas por las unidades de participación, el 43% de los encuestados considera que son seguidas. De todas maneras, el 73% considera que deben definirse nuevos mecanismos de relación entre las unidades de participación y los ámbitos sectoriales de la organización del ayuntamiento.

Las percepciones sobre el rendimiento de las iniciativas impulsadas en materia de participación ciudadana son relativamente distintas según los diferentes ámbitos de políticas y gestión sectoriales. La existencia de una importante polarización en este sentido puede asociarse a la propia novedad de las iniciativas. En todo caso, se destaca que la mayor parte de los ámbitos sectoriales entrevistados se ubica en la categoría donde los buenos resultados predominan sobre los malos. En otras palabras, se apunta un rendimiento institucional positivo. Los ámbitos con mejores resultados percibidos se corresponden con el área de servicios personales, medio ambiente, urbanismo y equipamientos. El hecho de que los ámbitos con mejores resultados se correspondan con aquellos en los que se puede identificar claramente un “público diana” permite apuntar la validez de las prácticas participativas para este tipo de políticas públicas. En cambio, la percepción negativa de los resultados predomina en áreas tales como las de gestión de las finanzas o del presupuesto. En contraposición a reconocidas experiencias internacionales, como el caso de Porto Alegre en Brasil, parece que resulta complicada su extrapolación a los sistemas de gestión tradicionales como el de la administración local española, con sistemas de garantías y controles que dificultan determinadas dinámicas participativas.

Por otra parte, el 70% de los responsables políticos y el 68% de los responsables técnicos consideran que el éxito de las actividades impulsadas se debe a su configuración institucional, refiriéndose con ello al hecho de que los ámbitos de participación se localizan en el más alto nivel político del gobierno local. En este sentido, se ve corroborada nuestra intuición inicial de que la robustez del diseño institucional se basa en el poder político que respalda la participación y no en las propias características del ámbito de participación.

Se detecta una importante división de opiniones en relación con los costes económicos e institucionales de la participación, aunque predomina el punto de vista positivo. El 44% de los entrevistados considera que la participación ciudadana no genera costes mayores, mientras que el 30% opina lo contrario. Estas percepciones permiten cuestionar las críticas sobre el coste económico de las iniciativas de participación. A pesar de que este tipo de prácticas implica costes importantes, las opiniones recogidas relativizan este hecho con el valor agregado que en términos de legitimidad y mejora de la acción pública proveen.

5. A modo de conclusión

Hemos presentado en este artículo una experiencia de análisis de diseño institucional, desde una perspectiva neoinstitucionalista, a partir del caso de las unidades de participación ciudadana en los ayuntamientos de la provincia de Barcelona. Así, hemos visto que en nuestro caso se combina una robustez institucional, en cierta medida prestada por el poder político de los ayuntamientos, con una flexibilidad organizativa, una capacidad de las unidades de amoldarse a contextos diferentes y a probar nuevas formas de organización. Pero también se han detectado importantes carencias en lo que se refiere a la definición de la misión y de los objetivos que se plantean, a una falta de procesos consolidados y también a una excesiva sobrecarga en el personal interno de dichas unidades. El diseño institucional ha puesto demasiado énfasis en la creencia de que la vocación y dedicación de sus trabajadores permitiría suplir los obstáculos y carencias más estructurales. Hasta el momento, esta expectativa no se ha visto del todo defraudada. Pero detectamos que este rasgo institucional nos habla de escasa sensibilidad a la complejidad de las motivaciones de los actores involucrados. Hemos detectado signos importantes de agotamiento del modelo artesanal de gestión, y una necesidad de cambiar hacia otro tipo de escenario institucional, sin perder del todo las características positivas del actual encuadre.

Por otra parte, la escasa capacidad que han tenido las unidades de participación para influir en unidades sectoriales fuertemente articuladas, como por ejemplo las que se ocupan de la gestión presupuestaria, nos permite retomar una cuestión que habíamos planteado al inicio de este artículo sobre la necesidad de atender al marco institucional preexistente. Pero este potencial choque de culturas institucionales no puede ser atribuido únicamente a problemas de encaje organizativo, sino que el problema radica en que en la misma administración conviven instituciones basadas en principios normativos diferentes. En términos de diseño institucional, las unidades encargadas de la gestión de la hacienda y de los presupuestos locales son muy exitosas. Su estrategia ha sido contraria a la de las unidades de participación: tienen un alto grado de robustez institucional derivada de una clara delimitación de funciones y procedimientos, y un mínimo nivel de flexibilidad e innovación. Además, cuentan con un *staff* profesional calificado y con una comunidad epistémica consolidada que les respalda, factores que sin duda también contribuyen al éxito de su cometido.

Del análisis del caso se desprende que las unidades de participación se encuentran en un punto de inflexión, que probablemente derivará en un proceso de necesario rediseño institucional. En este proceso de rediseño debería intentarse alcanzar un modelo que permita reequilibrar el peso de cada componente a la luz de las experiencias registradas en los últimos años, de los éxitos y también de los fracasos. Será el momento en que se pondrá a prueba su verdadera capacidad de aprendizaje institucional.

Bibliografía

- Bassoli, Matteo (2010), “Local Governance Arrangements and Democratic Outcomes (with Some Evidence from the Italian Case)”, en *Governance*, Vol. 23 N° 3, pp. 485-508.
- Bherer, Laurence (2010), “Successful and Unsuccessful Participatory Arrangements: Why is there a Participatory Movement at the Local Level?”, en *Journal of Urban Affairs*, Vol. 32 N° 3, pp. 287-303.
- Bovaird, Tony (2005), “Public Governance: Balancing Stakeholder Power in a Network Society”, en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 71 N° 2, pp. 217-228.
- Brugué, Quim y Valles, Josep Ma. (2005), “New-Style Councils, New-Style Councillors: from Local Government to Local Governance”, en *Governance*, Vol. 18 N° 2, pp. 197-226.
- Cheyne, Christine y Comrie, Margie (2002), “Enhanced Legitimacy for Local Authority Decision Making: Challenges, Setbacks and Innovations”, en *Policy and Politics*, Vol. 30 N° 4, pp. 469-482.

- Cochrane, Allan (1991), "The Changing State of Local Government: Restructuring for the 1990s", en *Public Administration*, Vol. 69 N° 3, pp. 281-302.
- Colino, César y Del Pino, Eloísa (2007), "Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)", Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Unidad de Políticas Comparadas (Documento de Trabajo; N° 07-06), <http://hdl.handle.net/10261/1681>, 11-03-2012.
- Collier, Ruth Bernis y Collier, David (2002), *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labour Movement and Regime Dynamics in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame.
- Contandriopoulos, Damie; Denis, Jean-Louis; Langley, Ann; y Valette, Annick (2004), "Governance Structures and Political Processes in a Public System: Lessons from Quebec", en *Public Administration*, Vol. 82 N° 3, pp. 627-655.
- Davis, Paul (1998), "The Burgeoning of Benchmarking in British Local Government: the Value of 'Learning by Looking' in the Public Services", en *Benchmarking for Quality Management and Technology*, Vol. 5 N° 4, pp. 260-270.
- Edelenbos, Jurian y Klijn, Erik-Hans (2006), "Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: a Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16 N° 3, pp. 417-446.
- Farrell, Catherine M. (2000), "Citizen Participation in Governance", en *Public Money and Management*, Vol. 20 N° 1, pp. 31-37.
- Geddes, Mike (2006), "Partnership and the Limits to Local Governance in England: Institutional Analysis and Neoliberalism", en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 30 N° 1, pp. 76-97.
- Geurtz, Casper y Van de Wijdeven, Ted (2010), "Making Citizen Participation Work: the Challenging Search for New Forms of Local Democracy in The Netherlands", en *Local Government Studies*, Vol. 36 N° 4, pp. 531-549.
- Goodin, Robert E. (1996), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Goss, Sue (2001), *Making Local Governance Work*, London, Palgrave.
- Hendricks, Frank y Tops, Pieter (2005), "Everyday Fixers as Local Heroes: a Case Study of Vital Interaction in Urban Governance", en *Local Government Studies*, Vol. 31 N° 4, pp. 475-490.
- Ihrke, Douglas; Proctor, Rick; y Gabris, Jerry (2003), "Understanding Innovation in Municipal Government: City Council Members Perspective", en *Journal of Urban Affairs*, Vol. 25 N° 1, pp. 79-90.
- John, Peter (2001), *Local Governance in Western Europe*, London, Sage.
- Kersting, Norbert y Vetter, Angelika (eds.) (2003), *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Opladen, Leske + Budrich Verlag.
- Klijn, Erik-Hans y Koppenjan, Joop (2000), "Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers", en *Public Administration*, Vol. 78 N° 2, pp. 365-387.
- Krasner, Stephen (1984), "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics", en *Comparative Politics*, Vol. 16 N° 2, pp. 223-246.
- Levitt, Barbara y March, James G. (1990), "Chester A. Barnard and the Intelligence of Learning", en *Organisational Theory: from Chester Barnard to the Present and Beyond*, Oliver E. Williamson (ed.), New York, Oxford University Press.
- Lowndes, Vivien y Wilson, David (2003), "Balancing Revisability and Robustness? A New Institutional Perspective on Local Government Modernization", en *Public Administration*, Vol. 81 N° 2, pp. 275-298.
- March, James G. y Olsen, Johan P. (1989), *Rediscovering Institutions*, New York, Free Press.
- Newman, Janet (2001), *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*, London, Sage.

- Simmons, Richard y Brichall, Johnston (2005), “Joined-up Approach to User Participation in Public Services: Strengthening the ‘Participation Chain’”, en *Social Policy and Administration*, Vol. 39 N° 3, pp. 260-283.
- Stoker, Gerry (1997), *Local Political Participation: New Perspectives on Local Governance*, York, Joseph Rowntree Foundation.
- Tat-Kei Ho, Alfred (2002), “Reinventing Local Governments and the E-Government Initiative”, en *Public Administration Review*, Vol. 62 N° 4, pp. 434-444.
- Weir, Margaret (1992), “Ideas and the Politics of Bounded Innovation”, en *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Sven Stenimo, Kathleen Thelen y Frank Lonstreth (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.