

LOS NUDOS DE LA PARTICIPACIÓN

ALFREDO-PIRIS
 IZASKUN-URIAGEREKA
 EDU-IRIONDO
 LKS
 XU-BIDER-YOU-ASESORES
 AGENCIA-VASCA-DE-PROTECCIÓN-DE-DATOS
 AMALUR-LODIO
 GREGORIO-MONREAL
 PABLO-ARETXABALA
 AYUNTAMIENTO-DE-ARRIGORRIAGA
 EVA-FERNÁNDEZ
 PEDRO-IBARRA
 GOBIERNO-VASCO
 ALBERTO-RUIZ-DE-AZUA
 INGURUGIRO-ETXE-FUNDAZIOA
 CJE-EGK
 AYUNTAMIENTO-DE-IRUN
 AJURIAGUERRA-3
 JAKIUNDE
 IÑAKI-VICUÑA-DE-NICOLÁS
 AYUNTAMIENTO-DE-BASAURI
 DIPUTACIÓN-FORAL-DE-GIPUZKOA
 AYUNTAMIENTO-DE-SAN-SEBASTIÁN
 ISABEL-PÉREZ
 EVA-SALABERRIA
 DIPUTACIÓN-FORAL-DE-BIZKAIA
 IGOR-MERA
 FERNANO-MARTÍNEZ-HINOJAL
 POLO-GARAIA
 GORKA-AZARLOZA
 TXELU-BALBOA
 VERÓNICA-LÓPEZ
 CRISTINA-MÚGICA
 MONIKE-NICOLAS
 AINHOA-UNAMUNO
 OSANE-LIZARRALDE
 AINARA-IRAETA
 IZASKUN-IRIDOY
 AYUNTAMIENTO-DE-SAN-SEBASTIÁN
 ENRIQUE-PASCUAL
 JAVIER-SALCEDO
 ARANTZA-TAPIA
 ERNESTO-MENDIOZA
 AZA-VAZ-DE-IBARRA
 ERNESTO-MENDIOZA
 IÑAKI-BETOLAZA
 ERNESTO-MENDIOZA
 FELIX-ARRIETA
 TOMÁS-ALONSO
 AYUNTAMIENTO-DE-MUNGIA
 AYUNTAMIENTO-DE-LEGAZPI
 AYUNTAMIENTO-DE-MUNGIA
 KEPA-BILBAO
 JOSEBA-BILBAO
 ENSANCHE-XXI-ZABALGUNE
 GIPUZKOAKO-FORU-ALDUNDIA
 ANDONI-ANDON
 VIZGARTI-ANDONI
 ERNESTO-ERNESTO
 EUSKO-IKASKUNTZA
 TOSOLARTE
 ORKATZ-GOENAGA



AGRADECIMIENTOS

Este documento es el resultado de un trabajo colaborativo en red, interdisciplinario e interinstitucional que ha sido posible gracias a la voluntad decidida de muchas personas y organizaciones que han compartido y se han comprometido en la búsqueda de conocimiento en el ámbito de la Gobernanza y la Participación, con el fin de favorecer un crecimiento inteligente, integrador e inclusivo para Euskadi.

A todas ellas, organizaciones y personas, desde el área de innovación social de Innobasque queremos mostrarles nuestro agradecimiento porque con sus aportes están haciendo posible que la generación de valor público compartido y corresponsable esté adquiriendo relevancia tanto en las Instituciones como en la Sociedad vasca.

Asimismo, queremos dar un reconocimiento especial a los miembros que han sido parte del i-Talde de Gobernanza de Innobasque por su labor a lo largo de estos años. Sin estas personas, este trabajo no hubiera sido posible.

INDICE

PRÓLOGO	6
PRESENTACIÓN	8
1. INTRODUCCIÓN	10
2. TERRITORIO POLÍTICO	12
Antes de empezar	13
Un poco de reflexión previa	14
Acuerdos y consensos políticos	16
Formación y asentimiento informado.....	20
Voluntad, impulso y liderazgo político	24
Inercias	24
Compromiso.....	27
Liderazgo político.....	32
3. TERRITORIO TÉCNICO	36
¿Por dónde empezar?	37
Opción uno: desarrollar una norma o reglamento de participación	37
Opción dos: tirarse al agua de la misma y aprender a nadar	40
Opción tres: externalizar técnicamente el encargo político de participación ciudadana	41
Opción cuatro: crear una oficina o servicio de participación.....	43
Opción cinco: registrar la memoria de la participación habida y componer un primer plan de participación intuitivo y evaluativo.....	45

DIRECCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN: Rafael Ajangiz
ANÁLISIS Y REDACCIÓN DEL INFORME: Rafael Ajangiz,
Asier Blas y Alicia Suso
TRABAJO DE CAMPO: Rafael Ajangiz, Unai Aranda,
Liliana Padilla, Gorka Rodríguez y Alicia Suso

Opción seis: formación y clarificación a tres bandas.....	46
Opción siete: creación de un grupo motor	48
Incorporando a las gentes	50
El capital humano en la administración	50
Condiciones laborales y otros condicionamientos del empleo	54
La gestión de la participación	59
Gestión por proyectos.....	59
Plan director de participación	62
La participación en el organigrama.....	64
Opciones de transversalidad.....	67
Gestión del cambio organizacional.....	76
El territorio como lugar de encuentro entre gentes y políticas públicas	83
La comunicación de la participación ciudadana	88
4. TERRITORIO CIUDADANO	92
Propiciar el encuentro.....	93
La memoria habitada de la participación	94
Cómo conseguir que vengan y se queden	97
¿Cabén exclusiones?.....	102
Conocer el territorio ciudadano	104
Empezando por el tejido asociativo	104
Remediando las carencias de la representación.....	106
Involucrando a la ciudadanía no asociada.....	109

PRÓLOGO

Hablar de participación es también hablar de la forma en la que gobernamos, en la que logramos consensos. Tal y como recoge el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, esos nuevos modelos de gobernar más participativos, a los que llamamos gobernanza eficaz, están muy vinculados con la consolidación de las relaciones de confianza y cooperación, y con una sociedad que comparte aspiraciones y sueños colectivos.

Una **gobernanza eficaz** implica por tanto una disposición abierta para establecer procesos de gestión más horizontales, trabajar en equipo con otras instituciones e incorporar a la ciudadanía y a los actores sociales relevantes en el proceso de decisiones públicas. Las formas tradicionales de gobernar, en las que la ciudadanía jugaba exclusivamente un papel de receptora pasiva de servicios, no han hecho más que incrementar el desapego hacia los gestores públicos, y la ciudadanía demanda más información, más participación y más transparencia en la toma de decisiones públicas: reclaman un **gobierno más abierto**.

En este contexto, es necesario promover la articulación de alianzas entre las instituciones, la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado para que la participación no se limite a la consulta, sino que fomente una mayor interacción e involucración en el diseño e implementación de políticas, programas y también de soluciones a problemas de interés general. Un gobierno abierto permite a los ciudadanos y ciudadanas no solamente participar de manera informada, sino también monitorizar y evaluar las acciones que se llevan a cabo, fomentando una mayor responsabilidad, una mayor rendición de cuentas, además de una mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública.

Bajo estas premisas, y tal y como decíamos en nuestro programa de Gobierno 2012-2016, desde el Gobierno Vasco queremos fomentar una Administración abierta y cercana a la ciudadanía, que la perciba como propia y que opere bajo los principios de eficacia, eficiencia, transparencia y responsabilidad. Y en la materialización de estos principios resulta imprescindible avanzar hacia una Administración más participativa. Queremos una sociedad vasca comprometida con los asuntos públicos y un gobierno más abierto, porque creemos firmemente que la participación es el motor del compromiso colectivo.

En este sentido, nos comprometemos a profundizar en la democracia participativa y liderar un proceso de regeneración política, revitalizando el principio del diálogo y la transparencia. Diálogo con la ciudadanía para abordar los problemas, escuchar y compartir las soluciones. Y transparencia para que los ciudadanos y ciudadanas estén informados de las consecuencias de nuestras políticas. El diálogo y la transparencia aumentan la legitimidad de los proyectos y los enriquecen, mejorando el impacto de lo que llamamos “acción pública”.

Estamos convencidos de que hoy en día ningún proceso de transformación social puede llevarse a cabo sin una seria implicación y organización de la sociedad que la apoye. Para ello necesitamos de una ciudadanía activa, y también de unos mecanismos y unos espacios de construcción social de sentido democrático, de acción y empoderamiento de la sociedad y de deliberación comunitaria basados en la participación. Pero además, también estamos convencidos de que la participación social en las políticas públicas es una necesidad para la racionalización de la acción pública.

Pero la construcción compartida de este modelo requiere de tiempo, es un proceso. Un proceso que en la función pública va a requerir de cambios en los comportamientos y en las creencias, y también unos compromisos. Debemos trabajar por generar credibilidad en la ciudadanía, diseñando y poniendo en marcha instrumentos y mecanismos que demuestren que tenemos un interés real por promover la implicación activa de la ciudadanía en los asuntos y decisiones públicas. Asimismo, deberemos generar credibilidad, ya que la participación ciudadana será posible en la medida en que se cree un clima de confianza y tolerancia. Estos cambios en nuestras Administraciones deberán acompañarse también de una transformación de nuestros comportamientos y compromisos como ciudadanos/as vascos/as. Un ejercicio de responsabilidad para actuar en las instancias de participación, ejerciendo nuestros derechos y asumiendo nuestras obligaciones, siempre desde el respeto y la cercanía.

Y como todo proceso de cambio tendremos que aprender a gestionar las incertidumbres, y cómo no, tendremos que aprender de nuestros éxitos y de nuestros errores. Precisamente esta publicación que hoy se presenta es un buen exponente de la necesidad de analizar el camino recorrido para poder seguir avanzando. Mediante la recopilación de testimonios de personas que han vivido, y en ocasiones sufrido, la experiencia de la participación en primera persona, se expone una visión crítica sobre cuáles son los escollos, las dificultades, los nudos a los que nos enfrentamos cada vez que iniciamos un proceso de participación. Las experiencias del personal técnico, político y de la ciudadanía que ha participado en distintos momentos y lugares en la construcción compartida de valor público, nos enseñan que éste, el de la participación, no es siempre, o casi nunca, un camino fácil aunque es el único modo de llegar allí donde confluyen nuestras aspiraciones como sociedad y nuestros sueños colectivos.

Josu Erkoreka

Consejero de Administración Pública y Justicia de Gobierno Vasco

PRESENTACIÓN

Innobasque, la Agencia Vasca de la Innovación-Berrikuntzaren Euskal Agentzia, es una asociación privada sin ánimo de lucro, y reconocida de utilidad pública, creada para coordinar e impulsar la innovación en Euskadi en todos sus ámbitos, que nace con la visión de acompañar el proceso que permita convertir a Euskadi en EL referente europeo en innovación para el año 2030. Para ello, tiene como misión impulsar, dinamizar y monitorizar el proceso de Transformación de Euskadi hacia una sociedad innovadora en todos los ámbitos, a través de un liderazgo compartido público-privado, y además compartiendo acciones, estrategias y expectativas en todos los ámbitos.

Desde Innobasque entendemos la alianza público-privada como la interacción corresponsable de la cuádruple hélix (instituciones, empresas, universidades y sociedad civil) para la generación de valor y el fortalecimiento de la gobernabilidad de nuestro territorio. Se trata de conseguir una mayor eficacia en la búsqueda de respuestas a unos intereses compartidos generando impactos positivos y sostenibles. Los nuevos retos sociales, económicos y medio ambientales hacen más necesario que nunca la cooperación y la búsqueda de sinergias entre “lo público y lo privado”. Eliminando las barreras que tradicionalmente existen entre los sectores y creando nuevos espacios de interacción no jerárquicos de todos los agentes se pueden alcanzar nuevas soluciones tanto desde el mercado, como en la construcción de políticas públicas más innovadoras.

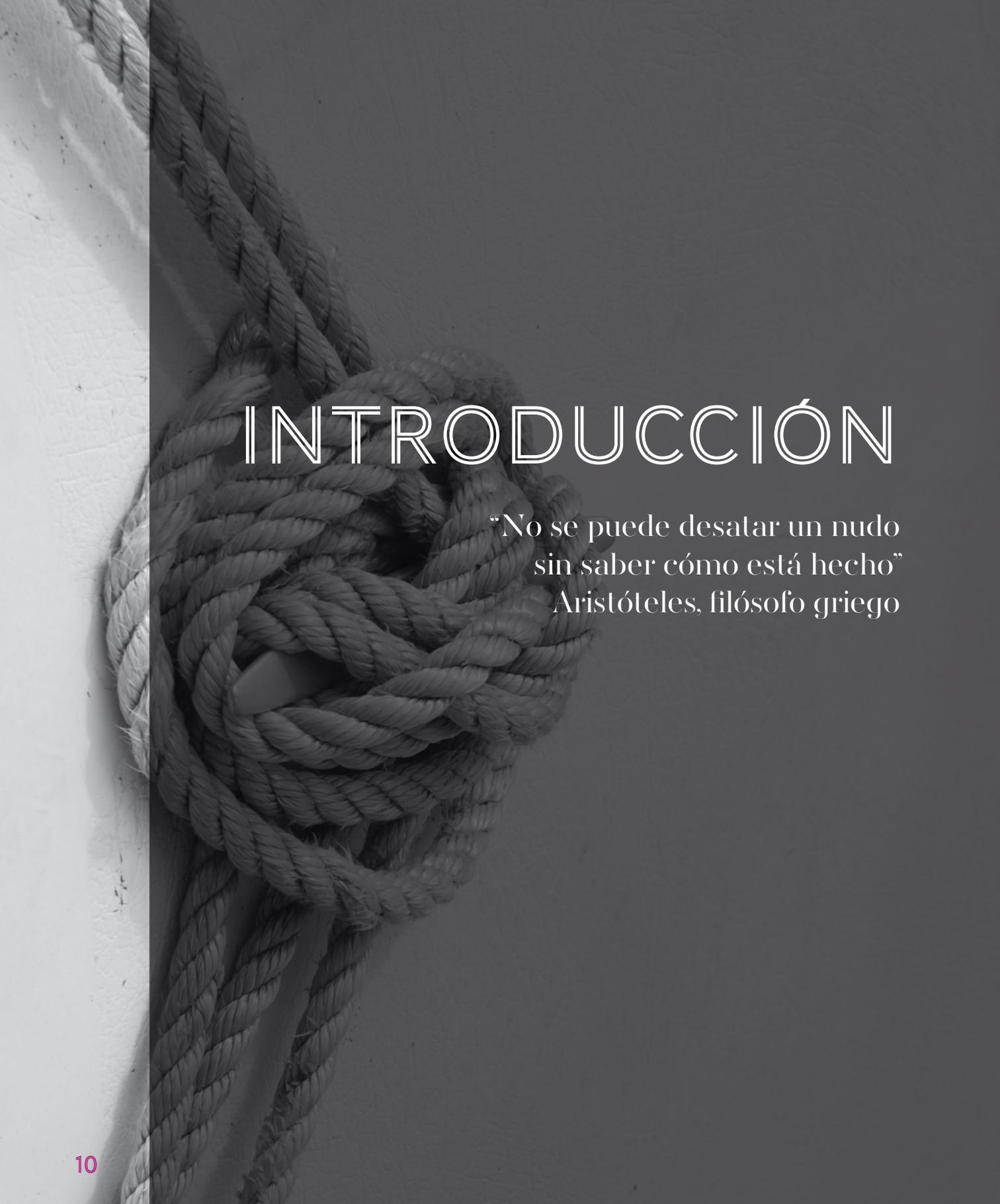
En este sentido, **la alianza público privada para la innovación es una herramienta imprescindible para el fomento de la participación y la creación de redes de colaboración y trabajo, y posee un enorme potencial para alcanzar sociedades más integradas y cohesionadas.** Es por tanto un terreno abonado para dinamizar y acelerar la Transformación de nuestro país. Vehiculizar la participación y construir una visión compartida de todos los agentes implicados, que pasan de ser parte concernida a parte activa, genera iniciativas vinculadas a la transformación en múltiples direcciones y sentidos. En Innobasque queremos maximizar el capital social de Euskadi desarrollando al máximo el potencial de la red público-privada, facilitando la conectividad, la conexión del conocimiento y su puesta en valor orientada a los resultados.

Ya pocos cuestionan que las estrategias a medio-largo plazo sustentadas en un alto grado de consenso entre el sector público, el privado y la Sociedad Civil dan mejores resultados, generan compromisos estables y ayudan a definir prioridades de una forma más certera. Por ello, nuestro principal desafío está relacionado con el diseño de mecanismos que promuevan la participación y fortalezcan la transparencia de la gestión pública, generando así un mayor sentimiento de confianza y credibilidad entre los diferentes actores.

Pero lamentablemente, la construcción de consensos no es nunca una tarea fácil. Es un proceso más que un acontecimiento único. La disposición cultural, nuestros valores, las estructuras políticas, así como los juegos de poder de los diferentes grupos sociales, son factores que influyen mucho en la forma en la que se abordan estas estrategias cooperativas y en cómo se plantean estos consensos.

Mediante este trabajo que os presentamos, promovido por el i-Talde de Gobernanza que nació en el año 2009 en Innobasque, nos gustaría mostrar los nudos o problemas más habituales a los que nos enfrentamos al poner en marcha procesos de participación. No con afán de centrarnos en nuestros errores, sino para poder anticipar y sortear esos problemas antes de que condicionen y atoren el proceso participativo. El i-Talde de Gobernanza consideró en su momento que más allá de realizar guías metodológicas sobre cómo hacer participación, ha llegado el momento de echar la vista atrás y aprender de lo que ya ha sucedido. El documento que se presenta se ha redactado, por tanto, basándose en casos reales de participación y pretende ser una hoja de ruta para sortear los arrecifes, además de un documento para reflexionar lo propio, presente o futuro, sobre la base de la experiencia ajena. Porque los errores son inevitables, lo importante es qué y cómo aprendemos de ellos.

Alberto García Erauzkin
Presidente de Innobasque



INTRODUCCIÓN

“No se puede desatar un nudo
sin saber cómo está hecho”
Aristóteles, filósofo griego

En una investigación anterior, hace ya cinco años, constatamos que la participación ciudadana era una realidad bien implantada en el País Vasco, que había conocido un gran desarrollo con el cambio de siglo¹. De entonces a esta parte, este desarrollo no ha hecho sino confirmarse, asentarse y diversificarse: cada vez son más los municipios que ponen en marcha experiencias y procesos de participación ciudadana y cada vez son más variadas.

Hace varios años, también, que la Asociación de Municipios Vascos Eudel acometió una reflexión interna que dio lugar a la publicación de *Cómo realizar un proceso participativo de calidad* en la que adelantada la fórmula 8+3². Era una primera guía de reflexión sobre las preguntas que debería responder todo aquella institución que quisiera poner en marcha un proceso participativo.

Este documento es una segunda guía de reflexión que pone encima de la mesa los nudos, los escollos o los problemas más habituales que encuentra la participación ciudadana, y su pretensión no es otra que ayudar a responsables políticos y técnicos a anticipar y sortear esos problemas antes de que aten y atoren el proceso participativo; una especie de hoja de ruta para sortear los arrecifes.

Es una reflexión construida sobre casos reales y todas las citas incluidas son literales; lo único que hemos hecho es omitir algunos datos para preservar

la confidencialidad que nos ha permitido entrar en el fondo de las cuestiones. Porque, hemos de reconocer, resulta difícil sincerarse públicamente en un entorno en el que nadie quiere dar bazas a la oposición política y, en consecuencia, casi todo se hace *sotto voce*, en el ámbito de la confidencia, del encuentro privado.

Este informe se ha elaborado con 26 municipios de distintos tamaños, 13 del País Vasco y otros 13 del resto del Estado, más tres gobiernos supramunicipales. Se ha optado por la entrevista en profundidad y las personas informantes han sido, casi en su totalidad, técnicos y técnicas responsables de participación ciudadana.

Así pues, esto no es una caja de herramientas para la puesta en marcha de experiencias de participación ciudadana ni, mucho menos, un recetario. Es un documento para reflexionar lo propio, presente o futuro, sobre la base de la experiencia ajena. Hay muchos materiales, guías y manuales de participación ciudadana en la red, algunos muy buenos³; ese espacio ya está más o menos bien cubierto y las notas a pie de página irán desgranando sus referencias, como irán también refiriendo materiales complementarios a los temas tratados.

Esperamos que este informe sea de su agrado y, ante todo, útil.

1. R. Ajangiz y A. Blas (2008) Mapa de experiencias de participación ciudadana en los municipios del País Vasco. Gobierno Vasco, Vitoria _Gasteiz www.academia.edu

2. Eudel (2009) ¿Cómo realizar un proceso participativo de calidad? Guía práctica, Eudel, Bilbao www.eudel.net

3. M. Gramberger (2006) Participación ciudadana. OCDE, París. www.upv.es

T. Alberich (2012) Guía fácil de la participación ciudadana. Dykinson, Madrid.

Federación Andaluza de Municipios y Provincias (2010) Guía práctica para la implementación de la participación ciudadana. FAMP, Sevilla. www.aragonparticipa.aragon.es

Fundación Kaleidos (2008) Metodologías para la participación ciudadana. Trea, Gijón.

F. Francés y A. Carrillo (2010) Guía metodológica de presupuestos participativos. Preparación, Alicante. www.presupuestosparticipativos.com

A close-up photograph of a hand holding a pen, poised to write on a document. The top half of the image is overlaid with a solid magenta color. The text 'TERRITORIO POLÍTICO' is centered in the magenta area in a white, outlined, sans-serif font. The bottom half of the image is in grayscale, showing the hand and the pen tip in detail.

TERRITORIO POLÍTICO

ANTES DE EMPEZAR

Son muchas las buenas razones que mueven a las y los líderes políticos a incluir la participación ciudadana en sus proyectos políticos y programas de gobierno: la cada vez mayor capacidad técnica de la ciudadanía para entender los procesos políticos y la gestión pública; mejorar el respaldo y la imagen de las instituciones y con ello ensanchar su legitimidad democrática; aumentar la efectividad de las políticas al contar con la colaboración de la ciudadanía; ensanchar el interés y compromiso por el bien común de la ciudadanía; democratizar la democracia reforzando la soberanía del demos frente a la delegación; superar desigualdades y discriminaciones en el ejercicio del poder para que prevalezcan los intereses generales; crear alternativas locales a la complejidad socioeconómica y cultural a la que nos enfrentamos en el mundo global, etc.

Todas son importantes, sin duda. Sin embargo, queremos llamar la atención sobre la desafección política y el distanciamiento cada vez mayor hacia las instituciones en general y hacia los y las representantes de la ciudadanía en los órganos

políticos en particular que reflejan todas las encuestas y estudios al respecto⁴. Las decisiones erróneas, el abuso de poder, la corrupción o los incumplimientos programáticos de algunos de esos representantes, no de todos, son buenas razones para ello. No es de extrañar que algunas gentes enarboleden pancartas con lemas como “no nos representan” o “que se vayan todos”⁵. Y también por eso no es de extrañar que bastantes responsables políticos quieran desmarcarse de esas malas prácticas ofreciendo transparencia y participación ciudadana. Bienvenidos sean.

Sin embargo, la participación ciudadana tiene sus condiciones, necesita de cierto mimo para que funcione bien y dé sus frutos⁶. Y la primera condición es una buena reflexión previa a dar la orden de poner en marcha un proceso de participación ciudadana. Básicamente, porque una vez dada la orden hay que comprometerse con ella en todo su recorrido. En otras palabras, para que efectivamente funcione, la participación ciudadana precisa para de un liderazgo informado, claro y constante de su responsable o responsables políticos.

4. M. Torcal (2012) Partidos y desafección política. elpais.com

5. P. Rosanvallon (2007) La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza. Manantial, Buenos Aires.

6. F. Pindado (2008) La participación ciudadana es la vida de las ciudades. Ed. del Serbal, Barcelona.

Un poco de reflexión previa

Desafortunadamente, es más habitual de lo que pudiera parecer encontrar iniciativas políticas de participación ciudadana que nacen sin la debida reflexión previa, sin plantearse límites o consecuencias. La indefinición política del proyecto de participación por parte de las instituciones y gobiernos que lo ponen en marcha de esta manera puede causar muchos problemas.

En algunos ayuntamientos, algunos procesos de participación empiezan porque alguien lo exige, porque suena bien, porque toca, sin más, no le dan más vueltas.

No está en la agenda de los partidos el impulso de la participación ciudadana. No es una de sus prioridades. Los partidos políticos no han hecho una reflexión al respecto y creo que en ningún caso es un tema prioritario, hay que decirlo claramente. La participación es como el perejil de Arguiñano, que aparece en todos los discursos. Y, además, se entiende por participación muchas cosas, a veces contrapuestas. Sin esa reflexión y definición política previa vamos mal, muy mal.

Cuando no se da esta reflexión y definición política previa, pueden pasar dos cosas. La primera que el discurso de la participación esté hueco, que el personal político se manifieste a favor de la participación porque es lo políticamente correcto, sin saber y, algunas veces, sin creer realmente en ella. Ello suele derivar en una participación ciudadana sin calado real, sin contenido, o también muy contradictoria.

Cuando se creó la concejalía de participación, el acuerdo en el equipo de gobierno y parece que también en la oposición era algo así como “nadie va a decir que la participación esté mal”.

Era curioso, había mucha hipocresía en los políticos, todos, independientemente del partido. En los plenos todo el mundo era muy participativo, la participación como bandera blanca de todo el mundo. En cambio, cuando leía las actas de las reuniones con los técnicos de formación era “participación: no cero, sino menos ocho”. Los técnicos de formación tuvieron que cambiar muchas veces la metodología porque veían que no había sinceridad.

La participación, muy a menudo, es vista como algo un tanto folclórico, como algo que hay que hacer cuando el tema se prevé tranquilo, cuando no va a haber muchas dificultades. Y desde mi punto de vista es justo al revés: la participación es especialmente interesante cuando la decisión es difícil de tomar, porque es la única forma que tienes de generar la mínima legitimidad necesaria para poder tirar adelante algunas políticas.

La segunda cosa que puede pasar cuando no hay reflexión ni definición política previa es que el equipo de gobierno se lance al agua sin comprender realmente qué implica la puesta en marcha de mecanismos de innovación democrática, sin saber nadar o pilotar la barca.

Desde el equipo de gobierno se hizo una apuesta por el impulso de los presupuestos participativos pero sin tener una idea clara de qué implicaban y de los objetivos que perseguían. Luego, el área de hacienda, a quien le tocó organizarlos, siguió encontrando falta de apoyo y definición del equipo de gobierno en lo que se refiere a marcar los límites y temas de debate. Y el resto de áreas municipales no han tenido excesiva colaboración al margen de apoyos personales. En buena medida, parece que desde la parte política no existía un impulso claro al proceso, es decir, se dejaba hacer pero sin marcar los límites dejando una importante sensación de indefinición. Una indefinición que generaba incertidumbre en el equipo técnico del área de hacienda y también frustración ciudadana porque las gentes veían que su participación no tenía un impacto concreto.

En otras ocasiones, más que indefinición, los gobiernos tienen una concepción tradicional y limitada de la participación ciudadana. Entre los y las políticas aún está muy extendida la visión de la participación ciudadana como participación del tejido asociativo, que es, precisamente, ese sector de la sociedad que ya suele participar y relacionarse con el poder político tanto formal como informalmente. Una participación ciudadana así organizada no incorpora nada nuevo, no tiene valor añadido. Lo realmente innovador y participativo es abrir canales para incorporar a personas y colectivos que hasta el momento no han tenido acceso al espacio político de decisión

La clave es saber cómo quieres contar con la ciudadanía, ya que se puede contar de muchas maneras. Hay cargos políticos que reuniéndose con las asociaciones vecinales ya cree que está contando con la ciudadanía. Pues no, mire usted, las asociaciones vecinales representan a una parte de la población, hay muchísima otra gente que no está representada ahí. Luego, ¿qué pasa con la gente individual? ¿qué mecanismos se ponen en marcha para incorporar a toda la gente que no estaban en los canales de participación, digamos, tradicionales? Eso es un gran debate previo.

Estos problemas de indefinición no son propios de ideologías o siglas concretas, sino que recorren todo el espectro político. En consecuencia, da la impresión de que la participación ciudadana es como un objeto extraño en el tradicional y tan cerrado sistema de partidos políticos y que su inserción en las administraciones públicas se debe más al impulso de personas concretas que a una reflexión política de los partidos.

La conclusión que he sacado, y siempre lo he dicho, es que no es una cuestión tanto de siglas políticas como de personas, de si las personas se lo creen o no. Y para mí eso es fundamental. Hay una actitud por parte de algunos concejales... no lo ven mal, no ponen ningún obstáculo, pero o no tienen la capacidad para liderar un proceso de este tipo, o no saben cómo hacerlo, que de eso también hay mucho, o simplemente no es su prioridad. No ponen obstáculos pero tampoco es su prioridad, y eso no ayuda.

Acuerdos y consensos políticos

Siguiendo el hilo anterior, hemos comprobado que la participación ciudadana suele entrar en las instituciones de mano de personas concretas, que muchas veces se convierten en protagonistas a su pesar, liderando un proceso contra corriente sin los apoyos necesarios.

El ayuntamiento no había tenido una reflexión interna para demandar el proceso. La cosa comienza porque al alcalde le convence una propuesta que le llega de fuera y la asume sin más. Hace una apuesta personal porque cree que puede servir para darle la vuelta a una situación conflictiva con el barrio y confía en la gente que se lo ha propuesto y va a organizar el proceso. Así que, cuando ha habido cambio de alcalde, que no de partido, el proyecto se ha paralizado y perdido. A esto se sumaban problemas de afinidades personales e ideológicas dentro de su partido que hacía que otros concejales de otros partidos se creyeran más la apuesta del alcalde que el propio partido del alcalde. No había condiciones políticas.

Fue una decisión del alcalde, única y exclusivamente del alcalde, que es quien toma la bandera de la participación. Asume el tema de participación entre sus competencias. En el resto del equipo hubo sus reticencias.

Hay una apuesta por parte del ayuntamiento, pero es una apuesta casi personal, personalizada en la figura del alcalde. Esta voluntad ni está reflexionada a nivel colectivo con el resto de políticos, y muchísimo menos con los técnicos. Porque luego se ve, cambia el alcalde y el nuevo dice que la participación no va con él, que era cosa del anterior.

Es cierto, bastantes veces es cosa del alcalde, la máxima autoridad, pero la introducción de la participación ciudadana también puede haber sido impulsada por el personal político o técnico.

La puesta en marcha del proceso participativo fue una clara apuesta de la concejala que había en ese momento. Lo que ocurrió es que era su apuesta y no del equipo de gobierno; la concejala acabó dimitiendo porque se encontró con toda esta oposición. La siguiente concejala que entró en participación ciudadana no pudo hacer mucho más porque tenía mucho menos peso dentro del equipo de gobierno.

En la junta de gobierno no existía demasiado consenso en impulsar el servicio de participación pues lo de la participación ciudadana, como ha reconocido en alguna ocasión algún concejal, está en el vagón de cola de las prioridades de este ayuntamiento y genera consensos porque políticamente es correcto lo de la participación pero únicamente a nivel de discursos. A nivel de corporación, en cada grupo político hay personas que se lo creen más o menos pero creo que no hay una propuesta política concreta de cada grupo político en lo que a participación ciudadana se refiere. En definitiva, la creación del servicio de participación fue

una apuesta personal del director de un departamento que contó con el respaldo del concejal del momento y sobre eso se creó el servicio.

Yo creo que depende mucho más de la voluntad técnica que política lo de impulsar los procesos participativos y eso es lo que estamos notando en este ayuntamiento. El impulsor del servicio fue un concejal, pero sobre todo de una dirección que fue la que quiso poner en marcha un servicio de participación ciudadana que trabajara de manera transversal en todo el ayuntamiento. Fue una propuesta eminentemente técnica de un director, que es un funcionario y no un cargo político.

Sin pasar por alto que, debido a la mayor continuidad laboral del personal técnico superior en relación al personal político electo, la participación ciudadana impulsada por el personal técnico pueda tener más recorrido, lo cierto es que, en todos los casos anteriores, las consecuencias son prácticamente las mismas: falta de continuidad, de impulso, cambios bruscos de rumbo, etc. Y esto es algo que rompe la participación ciudadana porque, como toda política pública de nueva creación, o más incluso porque estamos jugando con las expectativas de la ciudadanía en un tiempo de desconfianza política e institucional, la participación ciudadana necesita tiempo para crecer y contar con la credibilidad y legitimidad necesaria para dar sus frutos.

En este sentido, aunque choque, es casi menos oneroso que las direcciones y concejalías de participación ciudadana se vacíen de contenido real y que sus titulares cumplan otras funciones, como de hecho está pasando en algunas instituciones que heredan estructuras creadas por gobiernos anteriores, que impulsar procesos y experiencias de participación ciudadana a trompicones y sin garantía de continuidad o influencia final por las discrepancias, ausencia de acuerdo o consenso, o también falta de convicción, que puedan existir en el entorno político de la institución promotora.

La clave principal, y yo creo que además tiene que ser común a todo proceso participativo, es la voluntad política. La voluntad política de llevar adelante ese proceso de participación hasta las últimas consecuencias. Una voluntad que no sea contradictoria y se enfrente con garantías al mucho revuelo mediático y político que se suele dar en diferentes momentos por razones ajenas a la política de participación ciudadana.

Había liderazgo del alcalde, pero podría decirse que fue un excesivo liderazgo por parte del alcalde, porque había algunas reticencias por parte de los concejales de su partido y eso fue utilizado por la oposición para arremeter contra el proyecto tildándolo como personalista. El exceso de protagonismo del alcalde hacía que no pudiera cumplir con todos los compromisos que adquiriría.

Más que suspicacias de los socios de gobierno, había una cierta sensación de que esto no era relevante; más que suspicacias diría que una cierta indiferencia, y en relación a esto algunos comentarios como: "bien, hacerlo, pero ¿es necesario que una cosa que tampoco es tan relevante esté... con nombre propio?" Este comentario se hizo por parte de algún miembro del gobierno; más que suspicacia, indiferencia, no darle valor a la participación.

La participación fue motivo de tensiones políticas de las que suele haber en un gobierno de coalición; bueno, las clásicas.

Hubo una resistencia que venía del partido, que aunque oficialmente promovía el proyecto de los presupuestos participativos, sin embargo se ponía de frente y no aportaba ni colaboraba.

En general, no existe consenso en las corporaciones. La iniciativa suele partir de algunos miembros del equipo de gobierno o de las agrupaciones políticas, a través de las asambleas u otros organismos de participación, que realizan la labor de informar y convencer al resto para que la iniciativa se ponga en marcha. Y consiguen que se apruebe en plenario la puesta en marcha de un proceso de presupuestos participativos de carácter universal, vinculante y autorreglamentado, con mecanismos de evaluación, control y seguimiento ciudadano y todo eso. Pero esos obstáculos iniciales a veces se superan por desconocimiento o por presión y no por convicción, y luego eso se comprueba en el retraso que se explicita en el día a día de forma más o menos evidente.

Como vemos, hablar de acuerdo puede referirse al imprescindible acuerdo interno en el seno del equipo de gobierno, y en esto lo mismo da que sea monocolor o multipartito. Pero no basta con eso, también tiene que haber acuerdo o consenso ampliado al conjunto del pleno para asegurar el proyecto de participación ciudadana.

No había consenso entre las fuerzas políticas, y eso sí que influyó bastante el devenir en esos cuatro años.

Los partidos políticos utilizaron el proceso para desacreditarlo, hicieron una moción conjunta por primera vez en todo el mandato contra el equipo de gobierno.

El tema de la participación siempre ha sido un arma arrojadiza. No existe ningún pacto o acuerdo formal que saque la participación del enfrentamiento partidista y no hay un acuerdo general de los partidos que defina el modelo de participación que se quiere impulsar. Y la situación de minoría del equipo de gobierno, de los dos partidos del equipo de gobierno, conlleva un cierto parón de todo lo de participación ciudadana.

Tenemos esas fracturas, tenemos una falta de consenso en los grupos municipales sobre la participación, que pasan a hacer oposición utilizando la participación. Lo cual de alguna manera mina o dificulta o no estimula la participación de la gente, o de alguna gente, en los mecanismos que ha creado el ayuntamiento. La gente se retrae cuando ve pelea partidista y empieza a dejar de venir y, lo que es peor, deja de plantear iniciativas propias, de demandar explícitamente dinámicas de participación ciudadana. Y eso te obliga a organizar dinámicas por invitación, que sea el ayuntamiento quien invite a participar, el equipo de gobierno, más bien, y todo se alía para que quede claro que si vas a participar lo vas a hacer en el chiringo de equis partido y no en una iniciativa del ayuntamiento.

En definitiva, la falta de acuerdo en el seno del partido político gobernante, entre los partidos de la coalición gobernante, o entre el equipo de gobierno y la oposición, mina radicalmente las posibilidades de desarrollo fructífero de una participación ciudadana que no entiende de periodos legislativos y mucho menos de enfrentamientos partidistas; y ello porque su lógica es muy otra: la búsqueda de consensos en el seno de la ciudadanía y la continuidad en el tiempo de su participación influyente. Eso es algo que, evidentemente, no puede garantizar por sí mismo un gobierno en minoría, pero tampoco un gobierno multipartito o con apoyos suficientes, ni incluso un gobierno con mayoría absoluta, porque esas mayorías pueden trastocarse en la siguiente contienda electoral o incluso antes.

En general, la puesta en marcha de los procesos ha requerido del apoyo de los grupos en la oposición cuando estos no gobernaban en mayoría. Para fortalecer los procesos de cara al futuro, algunos ayuntamientos optaron por dar visibilidad a los procesos; por ejemplo, con la entrega simbólica por parte de un grupo heterogéneo de vecinos y vecinas, niños y niñas, jóvenes, mujeres y hombres adultos, mayores, personas migrantes, etc., de las decisiones surgidas en el proceso.

En este sentido, la mejor recomendación es propiciar un espacio de reflexión y definición política suficiente que abarque a todos los partidos políticos que conforman el consistorio. Porque, a diferencia de otras políticas públicas, que tienen funciones y rutinas muy claras y establecidas que no cambian demasiado con la rotación política, la participación ciudadana está inerme ante el enfrentamiento político y la volatilidad programática de los cambios de gobierno. E, insistimos, estamos jugando con el tiempo y las expectativas de la ciudadanía e incluso, si apuramos, con la legitimidad de la propia institución. Así pues, lo deseable sería un debate y consenso inicial entre iguales y diferentes sobre participación ciudadana, y la definición de un mínimo marco compartido del proyecto de participación ciudadana.

Enmarque, límites, líneas rojas y verdes, marco de lo posible y admisible, y también de lo que no es posible ni admisible, es decir, la pedagogía del no, porque no todo es admisible desde el interés general en un principio y, después, desde un proyecto político legitimado por las urnas; por lo tanto, explicitar condiciones mínimas necesarias para el proceso de participación, visualizar sus resultados y consecuencias y, seguidamente, gestión del conocimiento y del asentimiento y la complicidad de todos los agentes en juego.



Formación y asentimiento informado inicial

Con lo que hemos visto, ha quedado claro que es conveniente impulsar procesos formativos en el ámbito político antes de poner en marcha la política de participación ciudadana⁷. En primer lugar, para entender qué suponen los procesos participativos y qué aclaración o definición política previa precisan.

Y entonces empezamos a trabajar la formación. Al mismo tiempo, pero no juntos, partido por partido. Primero trabajamos con el equipo de gobierno, única y exclusivamente. Y luego con la oposición, partido por partido. Y luego con todas las formaciones políticas juntas. Y luego hicimos formación con los técnicos. Esto era esencial, que si empezábamos con participación o presupuestos participativos, que era el caso, la gente supiera lo que es la participación. Porque entendían participación por llamar al presidente de la asociación de turno y preguntarle qué problemas tenía. Así que vimos que la formación era fundamental. Estuvimos casi un año trabajando el tema de la formación y contratamos para ello a un equipo de formación externo en el que no nos inmiscuíamos el equipo de gobierno, no queríamos contaminarlo, cada cual tenía que vivir esa formación en temas de participación con plena libertad, liberándonos de todo tipo de prejuicios y prevenciones.

Y, en segundo lugar, para calmar miedos y discrepancias políticas.

El que se posicionaba a favor de todo esto de la participación era el alcalde y públicamente el resto de concejales le apoyaban pero luego la experiencia nos hacía ver que tenían sus recelos. Aquí lo que evolucionó la situación fue crear un espacio de formación que limara las diferencias internas y estableciera marcos conjuntos de acción que a la gente con mayores prevenciones le daba seguridad sobre cómo abordar el tema de la participación. Y también le protegía bastante y ayudaba a dar tranquilidad y hacer ver que no los lanzábamos contra los leones cuando impulsabas espacios de participación.

En este contexto, conocer otras experiencias o procesos de innovación democrática que están en marcha en otros lugares sirve de mucha ayuda.

Se fueron a otro municipio con un representante de cada grupo municipal para ver cómo funcionaban allí los presupuestos participativos. Sobre todo se acudía para que las personas que no tenían muy claro qué suponía esto de la participación vieran cómo iba la dinámica y qué consecuencias tenía.

7. Como impulsa por ejemplo la Escuela de Políticas de Participación Local en lo que respecta a presupuestos participativos: Falck y Paño (eds.) Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual. Diputación de Málaga, Málaga 2011. www.infoop.org

Esta formación inicial sería el primer paso, o incluso el marco, para acordar el proyecto de participación en el seno del equipo de gobierno.

El modelo de participación fue finalmente consensuado en el equipo de gobierno. Es decir, nosotros tuvimos un proceso de participación con los propios concejales para construir el modelo de participación. Es decir, previo a lanzar este modelo de participación, se hizo un trabajo, y se sigue haciendo de manera continuada, con todo el equipo de gobierno, en el que se puso a debate el modelo de participación de ciudad. Es en ese espacio donde discutimos y hemos seguido un poco discutiendo y debatiendo cosas como hacia dónde vamos con la participación ciudadana, cómo entendemos la participación... Estas cuestiones parece que a veces no tienen valor, pero para mí es fundamental, es indiscutible que sentar a todos los concejales y al alcalde incluido a repasar y debatir estas cosas fortalecen y dan seguridad al proyecto de participación ciudadana.

Y aprovechar también para ir más allá del acuerdo en el seno del equipo de gobierno. También puede ser el espacio y momento para sentar la bases de acuerdos transversales y así evitar la utilización partidista de los procesos y experiencias de participación ciudadana que se pongan en marcha.

El acuerdo que tomamos en su día se lleva a pleno y se renueva por unanimidad por parte de los tres grupos políticos. Es algo que se hace anualmente, cuando comienza el año y cuando se decide qué presupuesto se destina a la decisión de los ciudadanos. En esto no ha habido problemas nunca.

En el caso de la AL21 sí se llegó a un acuerdo para extraerlo del enfrentamiento partidista pues la propia metodología exigía que hubiese un pacto entre los partidos en la apuesta por la sostenibilidad. Con el tema de la movilidad también se firmó un pacto cívico por la movilidad que incluyó al conjunto de las fuerzas políticas.

Acuerdos transversales que aseguren y salvaguarden la participación ciudadana de los cambios de mando y ciclo político y evitar las sacudidas del sistema.

Son procesos finitos para mí porque la entrada de nuevos equipos de gobierno los pueden eliminar en cualquier momento. No hay ninguna garantía de continuidad.

Habría que ver cómo se garantiza que procesos que tienen una base ciudadana, una base técnica, sigan teniendo respaldo; los nuevos gobernantes tiene que comprometerse con ellos, no pueden llegar y eliminarlos; la administración, las élites políticas tienen que respetar los procesos en marcha.

Un acuerdo que no sea incompatible, sino todo lo contrario, con la generación de espacios de trabajo conjunto entre diferentes como, por ejemplo, una comisión política específica de participación ciudadana que integre a los distintos partidos del gobierno y de la oposición, a modo de comisión política o sectorial, para

hacer frente y resolver los posibles enfrentamientos y desavenencias respecto a la participación ciudadana que pudieran surgir en los procesos y experiencias. Una especie de comisión política de seguimiento.

Al principio decíamos: "igual tiene que haber, además del grupo motor, una comisión de seguimiento por cada uno de los sectores, sobre todo el sector político y el sector técnico, que hagan que esos actores estén desde el principio y en todo el recorrido del proceso, en el diseño inicial, en el desarrollo, en el análisis de los resultados y estas cosas." Y la verdad es que al principio no lo pusimos en marcha, pero a raíz de algunos problemas vimos que hubiera venido bien trabajar con esas comisiones diferenciadas, que nos hicieran un poco de amortiguadores de algunos problemas y generaran algunas complicidades que te permitieran salvar algunos trances. Lo hicimos vinculado a algunos procesos, no al conjunto de la política de participación. Pero insisto, quizá es algo que deberíamos haber hecho desde el principio y para todo.

Por último, no podemos olvidar que, a veces, por ejemplo en el caso de los planes integrales complejos, los procesos de participación ciudadana desbordan el ámbito municipal implicando a diferentes niveles administrativos. En este contexto, aprendiendo de lo anterior, sería igualmente recomendable salvaguardar esos planes de las rivalidades y disputas administrativas y partidistas creando protocolos y comisiones que aseguren los mínimos de acuerdo y colaboración necesarios para asegurar la implementación de esos planes. Esto, que se está haciendo en otras zonas del Estado, es de especial interés en el caso vasco por la pluralidad política que traducen sus distintas instituciones. Dicho de otra manera, implicando a diferentes niveles de gobierno de nuestro país, se lograría involucrar también a diferentes sensibilidades políticas, y todo ello ayudaría sin duda a blindar la participación ciudadana frente a cualquier uso partidista con finalidad disolvente.

Curiosamente, no es el Ayuntamiento quien da el primer paso, sino que es el Gobierno Autónomico quien nombra, en Consejo de Gobierno en 2003, la figura del Comisionado que impulsará el proceso participativo y que hace de este Comisionado el interlocutor preferente en las relaciones con las diferentes administraciones con el encargo de desarrollar un plan integral. A eso posteriormente se suma el Ayuntamiento en un pleno extraordinario reconociendo la misma figura, y posteriormente se suma el Estado con las competencias que desarrolla aquí, a través de la incorporación del Delegado de Gobierno.



VOLUNTAD, IMPULSO Y LIDERAZGO POLÍTICO

Cambiar no es una cosa sencilla. La participación ciudadana desafía muchas de las creencias y automatismos de la política y administración tradicionales. De lo que no cabe ninguna duda es que, además de la participación efectiva del personal técnico y de la ciudadanía, la voluntad, impulso y liderazgo del personal político es imprescindible para su desarrollo como política pública transversal.

Inercias

El impulso y el liderazgo político, en lo que respecta a la voluntad de impulsar la participación ciudadana como una política pública sostenida en el tiempo, tiene algunas inercias que deberían repensarse. Una primera inercia es la distancia habitual entre discurso y práctica política. Algo que en otras políticas, mucho más establecidas, apenas tiene impacto visible, o es mucho más indistinguible, en la política de participación ciudadana marca la diferencia entre la credibilidad y la legitimidad por un lado y la desafección y desconfianza política por el otro.

A mí me sigue asombrando la distancia entre el discurso y la práctica; ponen en sus programas electorales páginas y páginas para hablar de calidad democrática y participación ciudadana, pero luego, cuando pasan a la acción, se olvidan de todo lo que decían en aquellos programas o lo ven como una cosa absolutamente secundaria.

Una segunda inercia es trasladar el comportamiento y el conflicto partidario a la participación ciudadana, seguir pensando que la participación es otro instrumento más para validar las opciones políticas propias en relación con la competencia.

Aparentemente se nos ha llenado mucho la boca de participación, y luego sus prácticas, la verdad, han dejado bastante que desear en cuanto a tolerancia, a escucha, capacidad de empatía con la gente. Se ha sido muy intolerante, se ha entendido que la participación es lo mismo que la lucha política, que está para que yo consiga el 100% de mis objetivos y que si no es así es un fracaso del partido.

Una tercera inercia es el clientelismo. La histórica práctica de tejer redes clientelares con sectores del tejido asociativo por parte de casi todos los partidos políticos sigue aún hoy muy presente y condiciona unos procesos de participación ciudadana que se quieren abrir a todo el mundo.

Al haber gobernado una ciudad grande durante mucho tiempo y haber hecho concesiones al tejido asociativo para afirmar ese poder, ahora ese tejido asociativo clientelar ha malversado el proceso de participación ciudadana.

De alguna manera, ahí no dejan de darse una serie de relaciones que podríamos calificar de clientelistas. Los concejales y delegados del gobierno municipal han estado acostumbrados a tratar y trabajar con sus organizaciones y cuando ven que con la participación ahora viene mucha otra gente, plantean: “ahora que viene cualquiera, ¿cómo hago yo si ya tengo mis compromisos con tal persona, con tal asociación?”.

Eso fue una traba que estuvo ahí desde el principio y más aún cuando había una cosa que se llamaba los contratos-programa, que era un compromiso que había adquirido el alcalde con una serie de organizaciones vecinales de que se iba a intervenir en determinados barrios. Era como si existiese una deuda histórica, por llamarlo de alguna manera, de rehabilitación de determinados barrios, y en la campaña electoral se hubiera comprometido el alcalde con algunos dirigentes sociales en concreto de que se iban a hacer determinadas intervenciones en algunos barrios. Eso chocaba de manera frontal con la política de presupuestos participativos, que era un proceso abierto en el que cualquier vecino o vecina podía presentar sus propuestas independientemente de que perteneciera o no a una asociación vecinal.

Hubo una confrontación política en los órganos de gobierno con palabras mayores. La concejala de participación ciudadana dijo expresamente que “o hacemos el proceso de forma participativa o rompemos el pacto de gobierno”, y la otra parte del equipo de gobierno contestó que “o llegamos a un acuerdo o nos vemos en la calle, y nosotros tenemos más gente en la calle que tú, o sea que en las asambleas que tú dices podemos barrer”. Allí hubo, sobre todo al principio, una lucha política muy fuerte que al final se negoció y resolvió dando un papel preponderante a las organizaciones ciudadanas clásicas dentro de las juntas de distrito, que era el órgano que estaba contemplado dentro del reglamento de participación ciudadana y dentro del reglamento de ordenamiento de los órganos de distrito, y luego ver cómo esto convivía con la nueva forma de hacer política, de innovación democrática, que era la participación ciudadana.

Una cuarta inercia, bastante habitual, es la creencia de que la participación ciudadana entra en colisión frontal con la legitimidad de la democracia representativa sancionada en las urnas.

Otra traba fue que los políticos planteaban que por qué una vez llegados al poder tenían que ceder su poder de decisión a la gente, que eso era un cuestionamiento del mando sancionado en las urnas; decían: “si ahora no decido yo y se lo paso a la gente, ¿dónde queda mi papel como cargo institucional, como cargo público?” Al principio, en el discurso, no se mostraban en desacuerdo con la participación ciudadana, pero luego afloraron este tipo de cuestionamientos.

Al respecto podemos decir, para quien nos quiera creer, que el poder no es un sistema de vasos comunicantes, un sistema de suma cero, sino que el poder es, por definición, relacional y acumulativo: juntos podemos hacer mucho más que por separado. Entendámonos, no es una cuestión de legitimidades ni de remediar sin más los déficits de las instituciones en la provisión de servicios de bienestar; es más una cuestión de compartir saberes, impulsos y hasta modelos de gestión, de contar con mucha más gente verdaderamente implicada en la generación de respuestas a la crisis con criterios de justicia e igualdad social.

Una quinta inercia, vinculada con la anterior, es no estar realmente dispuestos a asumir lo que salga de un proceso participativo, bien porque las decisiones ya están tomadas y lo que se quiere es que el proceso las legitime, lo que se podría calificar como *gestión del consentimiento*, o bien porque quien lo promueve no se compromete realmente con él.

Eso sucedió porque el político no estaba dispuesto a asumir lo que del proceso iba a salir ni tenía claro lo que quería obtener del proceso participativo. La ciudadanía no ha visto en este proceso de participación un proceso de cambio sino un proceso de excusas del gobierno municipal ante la situación que se vivía.

En los dos casos se han utilizado los procesos de participación como método de legitimación de decisiones ya tomadas.

Para hacer frente a estos tipos de inercias son recomendables dos acciones relacionadas. La primera, mencionada en el apartado anterior, una imprescindible reflexión y formación previa sobre el hecho participativo. Y la segunda, que analizamos a continuación, un compromiso efectivo con la participación ciudadana.



Compromiso

No podemos pasar por alto que todo esto de la reflexión, el compromiso y el impulso político es también, en sí mismo, un proceso.

El órgano para impulsar la participación estuvo apoyado directamente por el presidente, que lo presentó públicamente en el sitio más emblemático de nuestra institución. Ahora, visto con perspectiva, yo creo que ellos, el presidente y el grupo del equipo de gobierno no sabían exactamente toda la potencia política que podía tener el proyecto. Pero yo siempre he dicho que hay tres palancas de cambio importantes. Una es la comunicación, pero también la conveniencia y la coacción son importantes para el cambio. Y en este caso yo he vivido la experiencia de que, aunque fuera por conveniencia, de usar la participación como un elemento atractivo, de dar cancha al ciudadano y ganar en imagen, yo he vivido la experiencia de que gente que empezó haciéndolo por conveniencia se ha quedado seducida y convencida de la potencia que tiene la participación.

Pero igualmente hay que dejar bien claro que si no existe un impulso y compromiso político efectivo con la participación ciudadana, es mejor no hacer participación ciudadana; frustrar las expectativas de esa ciudadanía participativa agosta futuras iniciativas al respecto. Por compromiso no debe entenderse traspasar la toma de decisiones a la ciudadanía ni renunciar al liderazgo político. Todo lo contrario, significa asumir el liderazgo político en la definición, procedimiento y resolución de las experiencias o procesos de participación ciudadana y modular su influencia en las políticas públicas.

Por ejemplo, para empezar, forma parte de ese impulso y compromiso político con la participación ciudadana el establecimiento y la comunicación clara y honesta desde el principio de los marcos y límites de ese espacio o proceso de participación, de tal manera que la ciudadanía participante pueda visualizar en todo momento cuál es la finalidad del proceso y cuál va a ser su influencia real en la toma de decisiones referidas a esa cuestión o política pública. Es decir, hacer las cosas de tal manera que nadie se sienta frustrado o engañado, ni antes, ni mientras, ni después.

Siempre hace falta una condición, y es, desde el principio, aclarar las reglas del juego. Y dejar claro, y lo dije públicamente en el acto, que yo no me prestaría a utilizar la participación para legitimar decisiones políticas tomadas de antemano.

Por un lado, dejar muy claro en el momento por qué y para qué se hace un proceso participativo. Transmitir eso es fundamental, no generar... que el que participa no tenga la sensación de "¿a qué he venido yo? ¿mi opinión no vale para nada?" O esa otra de "sí, sí me escuchan, pero luego hacen lo que quieren." Yo creo que cuidar eso es fundamental.

Eso fue muy gráfico con el tema del agua. Por ejemplo, la asociación de pescadores venían con su idea y a por su tal. Al principio chocó bastante, pero ahí hicimos una intervención profesional, y sirvió de mucho dedicarle un tiempo a eso, aclarar de qué hablamos, a qué venimos, cómo vamos a participar, cómo vamos a adoptar las decisiones... yo creo que eso es fundamental.

Este camino implica tener una actitud de aprendizaje y corresponsabilidad por todas las partes. El político debe impulsar y escuchar, pero no dirigir, eso se lo debe dejar al técnico, que no se confundan los papeles. Eso sí, tiene que dejar claro cuáles son los objetivos, qué cambios está dispuesto a aceptar y qué consecuencias está dispuesto a asumir, porque si no puede que el proceso técnico sea impecable pero los resultados sean un auténtico desastre.

Impulso y compromiso es también cuidar la participación ciudadana, dejar que vaya creciendo, se vaya instalando, sobre la base de que es un aprendizaje para todas las partes, la parte política, la técnica y la ciudadana, un aprendizaje que, como todos, necesita tiempo y mimos y, por consiguiente, evitar la tentación de regular la participación ciudadana en función de coyunturas, urgencias y contiendas políticas.

A nivel técnico siempre hemos recomendado que no se hagan fuegos de artificio con la participación, que los mensajes y los objetivos sean modestos y realistas; más vale crear expectativas ajustadas e ir dando pasitos para ir consolidando las políticas de participación que plantearnos unos objetivos para los que no estemos preparados.

Impulso y compromiso con la participación ciudadana es también reconocerle centralidad en el diseño de la política municipal y no condenarla a la periferia del sistema orgánico o decisivo. Esto no quiere decir que la participación ciudadana deba regir la estructura del ayuntamiento o la política municipal, pero sí que, cuando se haga una experiencia o proceso participativo, éste sea un proceso de calidad y ocupe el lugar transversal e innovador que le corresponde.

A nivel político, creo que cuando se pone en marcha un proceso participativo, éste tiene que convertirse en una prioridad en la hoja de ruta municipal, una prioridad que vertebré el resto de acciones.

Uno de los problemas que hemos visto es que la participación se convierte en una actividad comparable a la organización de la feria o la romería, que no pasa nada si la dejan caer, si la descuidan. Por el contrario, debe ser un tema prioritario que vertebré e introduzca cambios en la estructura organizativa y en los discursos que salen hacia la ciudadanía y con la ciudadanía, un tema central y prioritario que permita construir acciones junto con la ciudadanía. Es una de las claves. A veces, con muy buena intención, se dice que es un tema prioritario, pero luego, en la práctica cotidiana, no es en absoluto un tema prioritario y parece que es una cosa más del cotidiano, casi como decidir si hay que reponer o no papeleras.

Impulso y compromiso es también crear una oficina o servicio o dirección de participación ciudadana y ubicarla en un lugar central del organigrama, vincularla formalmente al espacio protagonista de decisión y coordinación de políticas públicas, que puede ser alcaldía o presidencia o una concejalía de primer nivel en el equipo de gobierno, y nunca condenarla a una concejalía de tercer o cuarto nivel, al último concejal que llega, o a una estructura informal, sin centralidad, capacidad o liderazgo.

La participación no se ubica en ninguna parte, no hay... Se ubica en mí y en mi agenda y mi planificación anual, y asumir que bueno, que este año vamos a intentar llevar participación a este tema, quizás a ese otro tema... En definitiva, ubicación dentro del entramado institucional no hay, no tiene ninguna ubicación, y yo creo que eso ya dice algo.

En coherencia con lo anterior, compromiso e impulso es evitar hacer de esa oficina o servicio o departamento o concejalía de participación un lugar de colocación y descanso de personal cercano, o utilizarla, una vez incorporada a la estructura, para ubicar a gentes, personal asesor o de apoyo, que en la práctica cumplen funciones que nada tienen que ver con la participación ciudadana.

En la anterior legislatura se evidenció uno de los males endémicos de la administración: coloco a mi primo, a mi marido, a mi hermano. Se colocaron a personas del partido en las jefaturas superiores que no hicieron prácticamente nada. Posiblemente, con una o dos jefaturas bien estructuradas habría servido, pero teníamos cuatro y fue para peor. Son muy malas praxis, no solo de gestión de recursos públicos sino de políticas de participación, porque restan claridad y operatividad al trabajo en participación.

Hay más. Impulso y compromiso con la participación ciudadana es asignar recursos suficientes y coherentes con los objetivos planteados, tanto económicos como de personal específico.

No es la única, pero una de las formas de que los políticos muestren compromiso con la participación es la traducción de ese compromiso en presupuesto.

En la Diputación, el problema no es el dinero, dinero sigue habiendo más o menos el mismo. El problema es la distribución del dinero, son las prioridades políticas, y en esta legislatura se ha visto que son mucho más prioritarias las corridas de toros que la participación ciudadana.

Presupuesto sí que hubo para procesos, pero no personal específico. Creamos una comisión de participación, hicimos el hueco, pero ese hueco no se dotó económicamente, no se contrató a nadie, todos estábamos en otras cosas y era muy complicado dedicar el tiempo que los procesos necesitaban.

El problema es que no es extraña la presencia de gobiernos que buscan impulsar la participación dotándose escasamente de personal político y técnico. Es importante que frente a los ritmos de la administración y los hábitos de tomas de decisiones estén presentes personas que tengan como eje principal de su trabajo pensar desde la participación y para la participación.

Hay más razones, sin duda, pero dentro de las cosas que parecen así como evidentes es el hecho de no tener ningún técnico en el ayuntamiento que sea técnico específicamente de participación, nadie que vaya un poco trabajando, un poco transversalizando los temas. Yo era concejal y me asignaron participación, pero no estaba liberado y, como tenía que seguir haciendo mi trabajo, solo podía aparecer a partir de las seis de la tarde, que es cuando terminaba de trabajar. Una hora que en el ayuntamiento ya no hay técnicos, no hay nadie, y eso afecta. Toda la máquina burocrática administrativa está a las mañanas, es entonces cuando se toman decisiones, y yo no podía estar ahí, en el marco donde se toman decisiones, y claro, así es fácil que se vayan arrinconando estos temas de participación.

Impulso y compromiso con la participación ciudadana es dotarse de un personal técnico específico que esté bien formado y no sea partidario o esté sujeto a ese mandato informal autocomplaciente que caracteriza a muchos partidos políticos, alguien que, en coherencia con lo dicho más arriba de transversalidad y consenso político, pueda cumplir con eficacia su papel de director técnico, así como asesorar eficazmente al equipo de gobierno. En definitiva, un personal técnico preparado y empoderado, atento a la incorporación de la diversidad ciudadana.

A mí me proponen para el cargo de libre designación política y ese es el primer día que yo hablo con el responsable político en mi vida, a mí no me conocían personalmente. Me conocían por mis conocimientos sobre la temática, por algunos trabajos que había hecho. Yo no era del partido ni había ido nunca a ninguna reunión. En este sentido, hay una elección que les honra porque les parecía bien el trabajo que hacía y el conocimiento que tenía.

Yo les decía que quizá sería mejor que una dirección de participación fuera un instituto, por ejemplo, que fuera de alguna manera más independiente, que tuviera más participación del mundo de la universidad, con gente más independiente. Desde luego es una tentación, como ocurre en otros sitios, nombrar a una persona del aparato de un partido. Pero eso tiene sus pegadas, porque cuando se hace una convocatoria de participación muy importante, pues depende de quién te convoca, vas o no vas. Hay que ponerle muy difícil a la gente que pueda decir: "no voy, porque me convocas tú". Yo creo que ahí sí que tuvimos una suerte y una intuición muy interesante, porque yo en aquel momento no levantaba recelos a ningún partido, todo el mundo de alguna manera aceptaba que éramos gente, entre comillas, no neutrales, pero sí con capacidad de escuchar e integrar la diversidad.

Y, finalmente, impulso y compromiso con la participación ciudadana es, por lo mucho que está en juego, preferir pocas cosas bien hechas que muchas cosas de poco calado o condiciones precarias. Mejor poca pero buena participación que mucha participación intrascendente.

Yo creo que ha habido una banalización muy importante, sí, ha habido mucha participación pero yo creo que no ha habido muy buena participación. A veces, cuando se nos recuerda que, efectivamente, ha habido centenares de experiencias y de municipios que ya llevan años y no sé qué, pues... yo ya no sé si esto es una ventaja o un inconveniente.

Yo había leído en algún sitio una frase que decía: “es mejor que haya poca participación buena que mucha mala”; no es una frase muy sofisticada, pero a mí me inspiró al pasar de la teoría a la práctica. Yo no quería hacer muchas experiencias de participación y hacerlas de cualquier forma para rellenar luego papeles y decir todo lo que hemos hecho; yo quería hacer... Al final acabamos haciendo unos pocos proyectos muy interesantes, siempre atentos a que se hicieran bien, que hubiera resultados visibles para la población, que generaran satisfacción entre los protagonistas. Y esto exigía, entre otras cosas, que los promotores sectoriales de estas iniciativas efectivamente se creyeran la participación, estuvieran convencidos, estuvieran dispuestos a dedicarle los esfuerzos que ello requería.

Y he defendido muchas veces, en la cantidad de charlas que hemos hecho, que hay mucha gente que dice que la participación ciudadana sirve para mejorar la calidad democrática, y mi experiencia es que solo la participación democrática, la participación ciudadana de calidad, solamente si es de calidad, con normas de juego adecuadas, con metodologías adecuadas, sirve para mejorar la calidad de la democracia. Porque si no, no solamente no sirve, si no que la empeora. Y ha habido muchas experiencias que en nombre de la participación lo que han hecho ha sido prostituir la palabra y lograr que la ciudadanía salga aún más desafectada.

A veces te da la sensación de que, en vez de haber hecho tantas cosas, igual hubiera sido mejor haber leído mejor la situación, haber sido, entre comillas, más humilde, más pausado, más medido. Y haber hecho las cosas con un mayor impacto, para que tuvieran una mejor valoración, dejaran un buen sabor de boca.

Lo que tenemos que hacer no es obligar sino seducir a los demás, y por eso es también importante que los procesos de participación salgan bien.

Con buenas prácticas participativas hemos conseguido durante estos diez, doce años, que, independientemente del color político, se considere algo totalmente normal poner en marcha procesos participativos. Hemos conseguido que, además de lo que es la propia dinámica de las Comisiones, cualquier reflexión, cualquier iniciativa que desarrollemos, integre a todo el mundo. Nada que ver con las reticencias a nivel político que había a primeros del 2000, del 2001, o del 2003.

Liderazgo político

Parece una obviedad que no debería tener un apartado en este informe, pero desafortunadamente, nos hemos encontrado con muchas valoraciones que acusan un déficit de impulso y liderazgo político en materia de participación ciudadana. No estamos hablando de indecisión inicial sobre poner o no en marcha experiencias o procesos de participación ciudadana, ni tampoco de falta de voluntad política, sino de la ausencia del imprescindible impulso y liderazgo político que sostenga ese empeño y haga valer su mandato para desactivar las resistencias que provoca toda innovación democrática y administrativa.

Se decidió que se iba a hacer una política de participación, y punto. Había voluntad política de hacerla sobre todo por parte de un partido. Y una cosa que siempre he comentado: una de las dificultades de la política de participación es que ha contado con voluntad política, en el sentido de que se ha creado una estructura, se le ha dotado de recursos, incluso generosamente, y a veces los presupuestos son la expresión de esta voluntad política, se le ha permitido diseñar un proyecto sin demasiados condicionantes, pero no es lo mismo voluntad política que impulso político; ha habido voluntad política pero poco liderazgo político.

No era una cuestión de voluntad, lo que no había era mucha capacidad de trabajo, de liderar el proceso, voluntad de trabajo real, de ir a reuniones a la noche, de obligar a los técnicos a formarse, etc.

El liderazgo político... ya. Creo que no fuimos capaces de ponerlo en la agenda política en un primer momento ni que se hiciera demasiado por exigir el ejercicio de un liderazgo efectivo sobre este tema. El resultado es que no existe este liderazgo político. Al principio parece que no es importante, pero llega un momento en que creo que se necesita mucho; especialmente para trabajar más transversalmente con todos los diferentes departamentos, se necesita impulso político del concejal o consejero responsable, y también impulso político de la propia alcaldía o presidencia para que sea un compromiso asumido por el conjunto del gobierno.

Una cosa es que, en una serie de reuniones, se interpelara a los responsables institucionales, a los políticos, de que fueran conscientes de que si daban el visto bueno a este proyecto de participación, ello suponía cambiar formas de trabajo, implicarse y demás, y en esas reuniones, yo creo que sinceramente decían que sí, que estaban dispuestos y que ésa era su voluntad, y yo me lo creía, que sí que era esa su voluntad, y otra cosa muy distinta ver después que aquella voluntad hacía aguas por todas las esquinas.

Un liderazgo político del equipo de gobierno para vencer las resistencias del personal político y conseguir las complicidades, coordinaciones y capacitaciones necesarias para hacer realidad la política de participación ciudadana. Y sostener todo eso en el tiempo haciendo frente, con convicción y complicidad, a las particulares veleidades del juego político.

A nivel político no hubo una implicación real de todas las áreas por igual, sobre todo las "áreas de la piedra", urbanismo e infraestructuras. Y esas eran las delegaciones que más interés generaban en la población y las que más incumplían el proyecto de participación. Por ejemplo, los tres primeros años, infraestructuras estuvo implicada de esa manera, tanto que no cayeron en cuenta de que, cuando hacían los informes técnicos para habilitar las propuestas ciudadanas, lo hacían prescindiendo de los informes de la gerencia de urbanismo, y que había planes urbanísticos por desarrollar que condicionaban esas actuaciones, y dieron informes técnicos de viabilidad en los que se decía que eran factibles las propuestas y no era así porque gerencia de urbanismo no las admitía. Allí hubo una serie de incumplimientos, sobre todo en las barriadas periféricas, en el cinturón de la ciudad, que generó mucha decepción y frustración respecto al proyecto de presupuestos participativos, una decepción correlativa a la mucha ilusión que los presupuestos generaron en un primer momento.

Nosotros recibimos esto sin que cada uno tenga claro su papel, entonces te encuentras con concejales que no asumen o no saben cuál es su papel y pretenden hacer de técnicos y eluden las decisiones políticas, y muchas veces a los técnicos nos pasa lo contrario, que llenamos espacios y hacemos de concejales. Yo creo que esto pasa porque hay concejales que no lo tienen claro y a veces dejan hacer, pero otras veces vas viendo resistencias pero no lo dicen claro, es complicado.

El mayor obstáculo es la falta de liderazgo político claro y contundente. De todo lo que vamos a hacer y de todo lo que queremos y de que por aquí es por donde queremos ir. Liderazgo no solamente de cabeza sino de creérselo. De tener muy claro que eso es lo que se quiere hacer y qué significa eso. Que, por ejemplo, significa esfuerzo para romper las inercias. Ya sé que cuesta, pero es la clave para que esto funcione.

El alcalde y su equipo apuestan por la participación porque saben y creen en la participación, no porque esté de moda, eso lo tengo claro, pero en un momento dado el miedo es tan grande que se bloquean y entonces llega el no; para mí demasiado tarde porque ya has desarrollado tu trabajo, has hecho programas, has recogido cientos de aportaciones. Bueno, no es un no explícito pero se hacen un poco los locos por temas políticos entre ellos, porque el gobierno nace con todos como muy amigos pero luego se van dando codazos y entonces la forma de dar codazos es que lo que tú nos estás proponiendo y lo que nace de ti, pues no me da la gana, y entonces ahí se convierten todos como un poco niños peleándose en el patio de la escuela. Yo entiendo el miedo y todo eso, lo que no es de recibo es que los piques entre concejales echen al traste todo un proceso de participación.

Un liderazgo político colectivo para vencer las resistencias del personal técnico frente a la innovación democrática y con ello acometer un proceso de transformación y modernización de la administración pública.

Otro problema era la falta de liderazgo político, por muchos factores. Uno, que la mayoría eran políticos que no estaban liberados, así que los que cortaban el bacalao en el día a día

eran los técnicos y las técnicas, que en su gran mayoría no incorporaban ni mal ni bien la participación. Podía venir el concejal a decir misa pero había técnicos y técnicas que tenían muchísimo más poder que los políticos.

Al estar mal enfocado políticamente se reforzó esa resistencia técnica que de por sí estaba porque la administración nunca ha sido permeable a la transversalidad. Al principio ni siquiera se establecieron órganos de coordinación interna, tardaron un poco. Ahora hay una mayor predisposición del personal técnico, pero sigue habiendo alguna resistencia o algún área que no está representada, y ves que una vez tras otra sigue sin venir. Eso es que el técnico no lo quiere hacer, y que es muy influyente, le dice al político que no es prioritario y simplemente no asiste a las reuniones de coordinación, y el concejal no se impone.

Cambios muchos, pero yo insisto en que el principal cambio es político. Si hay un liderazgo político claro y hay un proyecto de ciudad claro, y se tiene claro que la participación es uno de los pilares fundamentales y que se tiene que hacer transversal a todo lo que se haga, si luego han de cambiar la estructura de los técnicos, se cambia. Claro que técnicamente habrá resistencia y habrán frentes que se resistan, pero a la vista está que cuando hay un cambio de gobierno, un cambio de línea y quieren cambiar el organigrama y quieren cambiar cosas, lo hacen. Los técnicos estamos un poco para asesorar, decir los pros y los contras, pero al final es la línea política la que tiene que decir, imponerse, y ya está. Yo no lo veo tan complicado, hay que romper resistencias porque las hay, pero lo fundamental es tener claro que eso es lo que se quiere hacer, poner la participación de la ciudadanía en primer plano para llevar a cabo tus políticas.

El hecho de que el proceso participativo lo hayan liderado concejales con mayor peso específico en el Ayuntamiento, como Hacienda o Inversiones, ha ayudado mucho a sacarlo adelante.

Un liderazgo político fuerte y cómplice que haga frente a las inercias de la institución ante la innovación democrática, que sepa distinguir entre lo que verdaderamente es estructural y lo que son rutinas y exigencias normativas artificialmente estructuralizadas, lo que se llama resistencia al cambio.

Otra cosa diferente, y fue algo que aprendimos durante el proceso, es que el día a día de la dinámica de un ayuntamiento, tanto en sus aspectos político partidistas como en sus aspectos burocráticos, procedimentales de normas y decretos que hay que seguir a la hora de hacer las cosas, tiene mucho de inercia. Las formas tradicionales de trabajar, de toma de decisiones, vienen sujetas por una inercia. Interrumpir esa inercia y ponerlas en otra vía y poder tomar decisiones y llevarlas a cabo con la rapidez suficiente para asegurar la credibilidad de un proceso de participación es más complicado de lo que parece porque no depende solo de la voluntad política sino también de otras voluntades, por ejemplo la del secretario del ayuntamiento, que es una figura con mucho poder, y que con eso de que garantiza que todas las actuaciones del ayuntamiento se adecuan a leyes, normas y

decretos, interpreta todo eso a su manera y termina decidiendo qué se puede hacer y qué no se puede en un ayuntamiento.

Y un liderazgo político fuerte y sabio incluso ante las presiones de esa ciudadanía organizada que quiere perpetuar las relaciones clientelares y los privilegios que se suponen derivados del apoyo y la afinidad electoral a costa de la efectiva inclusión y participación de la ciudadanía en toda su diversidad.

Para terminar este apartado de territorio político, decir que existen herramientas para trabajar todo lo anterior, herramientas que veremos en el siguiente apartado de territorio técnico y entre las que queremos destacar, por su especial relación con el impulso y liderazgo político, las cuatro siguientes: la formación y clarificación a tres bandas, la creación de un grupo motor, la ubicación en alcaldía o presidencia de la oficina o servicio de participación ciudadana y la gestión del cambio organizativo.





TERRITORIO TÉCNICO

¿POR DÓNDE EMPEZAR?

Incorporar la participación ciudadana como una política pública municipal no es tan sencillo. Dando por hecho que existe un claro impulso político en esa dirección, al personal técnico le corresponde la compleja tarea de concretar y desarrollar ese impulso en una institución no acostumbrada a experimentos y mucho menos cuando esos experimentos parecen poner en cuestión algunos de los hábitos y rutinas que son como de toda la vida.

A ello se suma el desconocimiento sobre cómo hacerlo; a fin de cuentas, eso de la participación ciudadana no estaba en los planes de estudios que completamos en su día ni tampoco ha sido una invitación recurrente en los programas internos de formación. Nos faltan herramientas metodológicas pero, sobre todo, no sabemos por dónde empezar. Vamos a repasar a continuación algunas de las opciones más habituales.

Opción uno: desarrollar una norma o reglamento de participación

La instrucción de elaborar una norma o reglamento sobre participación ciudadana suele llegar desde arriba, desde el partido de gobierno o la oposición, por eso de la seguridad jurídica, de establecer las reglas de juego y, de paso, aclararnos y construir el consenso necesario. Y como hablamos de participación parece una obviedad que esa elaboración de la norma o reglamento tiene que hacerse con participación ciudadana.

El equipo de gobierno quería poner en marcha los presupuestos participativos y la oposición puso como condición que se hiciera un reglamento de participación ciudadana. Estuve trabajando con asociaciones y partidos políticos para la elaboración del tocho, como yo le llamo, del reglamento de participación ciudadana. Eso me llevó un año y dos meses y paralizó la puesta en marcha del proceso de presupuestos participativos. Aunque partimos de algún modelo de reglamento que había por ahí, fue complicado llegar a un acuerdo sobre el texto entre los tres grupos políticos porque estábamos a año y medio de las elecciones. Al final lo conseguimos, se aprobó en Pleno, y entonces yo mismo metí el reglamento de participación ciudadana en el cajón más profundo y ahí sigue. Nadie ha protestado. ¿Por qué? Pues porque no aporta absolutamente nada, se limita a reproducir una estructura de participación en consejos que no es operativa en nuestro municipio.

La Federación Española de Municipios y Provincias propuso en el año 2005 un modelo de reglamento de participación ciudadana⁸. Éste y otros reglamentos de participación similares, nacidos del pacto político entre partidos mayores y, por tanto, regidos por el mínimo común denominador, suelen reconocer algunos derechos genéricos (información, petición, audiencia...) y validar las estructuras de participación ciudadana de base representativa más tradicionales, léase consejos sectoriales, territoriales o de ciudad. Así, al margen de una redacción a veces dirigida, otras no, a proteger la institución frente a las incertidumbres de la participación ciudadana, su regulación de mínimos de participación ciudadana podría, dependiendo de la voluntad política del gobierno de turno, interpretarse como una regulación de máximos: lo que no se nombra no es posible.

En algún momento nos hemos planteado si merece el esfuerzo hacer un reglamento de participación sabiendo que ese reglamento depende más del que llegue y de la voluntad que tenga que de lo que la gente realmente quiera. Lo que verdaderamente importa no es un reglamento sino que [los políticos] se comprometan de verdad con los procesos participativos, que no digan que sí y luego no dejen hacer nada y no den la cara y te dejen en la estacada.

La evidencia real es que, por muy progresiva y comprensiva que sea, la regulación normativa no suele funcionar como motor de la participación ciudadana. No suele haber correspondencia entre reglamento y participación efectiva: puede haber un muy buen reglamento y cero participación y mucha participación sin reglamento alguno. No son cosas conexas; el reglamento no es, en modo alguno, una condición necesaria. Más aún, aunque parezca contradictorio, a veces, su proceso participativo de elaboración puede convertirse en un lastre para el proyecto de participación ciudadana propiamente dicha porque quema tiempo y energías de todos los actores y actrices implicadas.

Aquí tenemos un reglamento de participación ciudadana realmente muy progresista, se hizo hace años. Lo que pasa es que, como todo, el reglamento de participación ciudadana en sí mismo no es seguramente participación ciudadana. Esto también lo he repetido muchas veces, puede haber reglamento de participación ciudadana sin participación ciudadana y puede haber participación ciudadana sin reglamento de participación. Yo creo que a veces no reflexionamos suficientemente sobre este tema. En los reglamentos existen figuras como los consejos consultivos, pero consultivos a posteriori, es decir, meramente informativos. Y también juntas de distrito, donde pueden asistir las entidades sociales, pero que nunca se han profundizado. ¿Qué quieres que te diga? La participación ciudadana real va por otro lado.

La participación ciudadana se ha venido trabajando desde siempre, pero una participación excesivamente estructurada, ciñéndose a los reglamentos orgánicos que tiene el ayuntamiento, donde había un apartado de participación. Existían lo que se llamaban consejos de participación ciudadana. El problema que tenían esos consejos es que estaban tan constreñidos y tan legislados que los hacían inviables desde el punto de vista práctico. Al final, eran consejos totalmente inoperativos.

8. Modelo de reglamento de participación ciudadana de la FEMP: aragonparticipa.aragon.es

La Junta de Andalucía está este año impulsando un proceso participativo para elaborar la Ley Andaluza de Participación Ciudadana. Se puede seguir este proceso en: www.juntadeandalucia.es

Yo tenía la sensación de que la participación no se podía decretar sino que la tenía que hacer aquel que la quisiera, quien se sintiera convencido de ello. Y eso se vio claro cuando se aprobó el reglamento de urbanismo que establecía que los planes de ordenación urbanística debían contar obligatoriamente con un proceso participativo. Esto, que podría ser una buena noticia para la participación, en la práctica se convierte, en un porcentaje bastante elevado de los casos, en un descrédito de la participación, porque muchos ayuntamientos ni saben lo que esto significa, ni les interesa, ni se lo creen, pero se ven obligados a hacer algún tipo de paripé que lo único que hace es defraudar a aquellos ciudadanos o grupos de ciudadanos que se lo toman en serio. Así que poner normas de participación sin que quienes las deben aplicar sepan lo que significa la participación y estén convencidos de ello, puede incluso llegar a ser contraproducente.

Una alternativa a elaborar un reglamento de participación ciudadana es no elaborar norma alguna y dejar que sea la realidad participativa la que se autorregule naturalmente.

No hemos hecho ni un reglamento, ni un protocolo, ni nada. Pero llevamos casi tres legislaturas y la participación es algo que ya nadie se cuestiona. Está muy interiorizada y no hemos visto la necesidad. Es verdad que muchas veces funcionamos de forma muy informal, seguramente en otros sitios tienen que hacer ordenanzas de participación ciudadana para empezar a poner en marcha las cosas. Nosotros venimos a la inversa, de una forma más natural, que yo creo que, en general, es más enriquecedor; es verdad que es más informal, pero al final lo fundamental es que haya voluntad política y técnica de que las cosas funcionen con participación.

Otra alternativa es promover autorreglamentos de cada experiencia o proceso participativo, como hacen los municipios que tienen presupuestos participativos⁹. Los autorreglamentos no son textos jurídicos aprobados en Pleno sino normas de funcionamiento interno del proceso participativo. Pueden sancionarse en Pleno, pero desde el entendimiento de que no son definitivos, que cambian y se adaptan constantemente al mismo proceso. Algo que, por extensión, pasa con cualquier norma a este respecto: todos los reglamentos de participación ciudadana caducan, se quedan obsoletos y necesitan actualizarse cada cierto tiempo.

Hicimos con la gente un autorreglamento de presupuestos participativos recogiendo los principios de la declaración de Antequera: un proceso deliberativo autorreglamentado, vinculante, universal (una mujer, un hombre, un voto), y con un sistema de seguimiento, control social y rendición de cuentas.

La última cuestión a valorar es el esfuerzo y la frustración que a la ciudadanía supone la participación en un debate árido que, a menudo, no tiene resultados visibles u operativos a corto o medio plazo, como es la elaboración de un reglamento tipo de participación ciudadana; abundaremos en ello más adelante. En todo caso, aprobar una norma o un reglamento para empezar a funcionar en participación ciudadana tiene pegas.

9. Declaración de la Red Estatal de Presupuestos Participativos: www.presupuestosparticipativos.com

Autorreglamento de presupuestos participativos de Sevilla: institucional.us.es

Autorreglamento de presupuestos participativos de Algarrobo: www.algarrobo.es

Opción dos: tirarse al agua de la misma y aprender a nadar

Lo que se creó, más que una comisión de cultura participativa, fue realmente un foro de las asociaciones que había en el pueblo y entre todos decidíamos el presupuesto anual y el programa de actividades. Se organizó de una forma muy informal, sin ninguna metodología ni ninguna reflexión profunda. Yo creo que fue más las ganas de hacer la política de otra manera y ver que las asociaciones tenían mucho que decir. Después realizamos unas jornadas de reflexión donde participaron no solo los portavoces de las asociaciones culturales, sino una cincuentena de personas del pueblo y la cosa se fue ampliando. Y ya en la siguiente legislatura, el equipo de gobierno se comprometió a extender esta manera de funcionar al resto de las áreas y comisiones. Al principio no funcionó. Así que trabajamos internamente con concejales y técnicos, seguimos insistiendo en ello y ahora mismo todas son comisiones participativas excepto dos.

Con los presupuestos participativos, no se creó en el ayuntamiento ninguna comisión transversal compuesta por diferentes departamentos porque no había tiempo ni modo; desde el primer momento el impulso del proceso recayó en el área de hacienda, que era la que ponía los dineros. Tampoco se hicieron jornadas de formación específicas para el personal técnico sobre lo que implica la participación ciudadana. Nos fuimos implicando, aprendiendo y mejorando cosas en el camino. Por ejemplo, como llegaban propuestas que eran inviables absolutamente por su volumen de gasto o porque no eran de nuestra competencia y siempre eran descartadas para la segunda fase, introducimos una pre-validación de propuestas. Yo creo que nos tiramos a la piscina y, aunque tuvo sus puntos negativos, también los tuvo positivos.

Todo proceso de participación ciudadana tiene un grandísimo componente de aprendizaje; es imprescindible innovar y desafiar nuestra creatividad. Claro que también es muy recomendable el aprendizaje vicario, ese aprendizaje que incorpora los errores y aciertos de los demás que han saltado ya a la piscina de la participación ciudadana. Pero también es cierto que hay municipios que, por su menor tamaño y la predisposición de sus gentes fuera y dentro del ayuntamiento, no necesitan de grandes reflexiones previas y pueden perfectamente “tirarse a la piscina” sin muchas consideraciones previas.

Opción tres: externalizar técnicamente el encargo político de participación ciudadana

Una segunda manera de comenzar la política de participación ciudadana es contratar a alguien de fuera para que haga el trabajo: clarificación, formación, puesta en marcha, etc. Gracias a la existencia de programas específicos de formación en la materia, másteres universitarios incluidos¹⁰, hoy en día existen suficientes personas y consultorías especializadas en participación ciudadana dispuestas a asumir ese trabajo. Recurrir a ellas puede ser muy útil para echar a andar: clarificación y formación inicial, registro y evaluación compartida de experiencias previas, puesta en marcha del grupo motor, etc. También son útiles para acompañar y asesorar en los procesos, pero delegar todo en ellas tiene contraindicaciones. La más evidente es que externalizar la participación se puede convertir en un cortafuego para evitar el sentido mismo de la participación, para eludir el cambio en la gestión de las políticas públicas que conlleva assimilarla.

No queremos que se externalice la participación. No queremos lo que pregona la teoría neoliberal: externalizamos todo, también la participación. Si la participación se externaliza, el ayuntamiento se quita el marrón de encima y no se implica realmente, no se aborda lo gordo, que es la influencia ciudadana y el cambio organizativo y administrativo. Y es que la participación cuestiona radicalmente este organigrama jerárquico y de compartimentos estanco, totalmente antiparticipativo, que es la administración. ¡Y qué decir del compromiso con la ciudadanía! La mejor manera de no comprometerse a nada es externalizar la participación.

Y la otra es que las empresas o consultoras externas decidan en la práctica la política de participación ante la inhibición o falta de implicación efectiva del personal político y técnico municipal.

En un momento dado, le propusimos a la fundación xyz que nos apoyara en el diseño del plan de participación, y empezamos a hacer cosas juntos. Y esas prestaciones de servicio funcionaron muy bien, pero pasado un tiempo creo que se equivocaron. Cuando fundamos la escuela de participación, quisieron intervenir directamente y marcar una línea en su diseño, su filosofía, sus objetivos, sus contenidos, porque ellos tenían un prestigio y tenían una forma de hacer las cosas, planteaban un enfoque academicista, y entonces dijimos que no, que esa línea que querían darle a las acciones formativas no nos interesaba. Nosotros queríamos crear espacios para el intercambio de experiencias, poner en común y analizar colectivamente los problemas que se estaban encontrando en el día a día, contrastar el seguimiento que hacían de los espacios de participación, crear tertulias, debates... o sea, una escuela más práctica con un nivel más básico.

La participación debe ser asumida, internalizada, por la institución y sus gentes para que dé sus buenos frutos. En consecuencia, conviene dejar claros los papeles e incorporar a las empresas y consultorías externas

10. En nuestro país, el Máster Universitario en Participación y Desarrollo Comunitario de la UPV/EHU: www.masterparticipacion.ehu.es

como lo que son, alguien que te acompaña y aconseja en tu camino y que debe ser cada vez menos necesario porque el ayuntamiento progresivamente va incorporando ese conocimiento e iniciativa técnica.

Sí, en la mayoría de los procesos se ha contado con la participación de empresas que se dedican a ello. Yo creo que si tienes muy claro lo que quieres, ellos son una herramienta de trabajo en cosas como la dinamización de sesiones de trabajo, etc. Pero quien tiene que liderar el proceso y tener claro lo que quiere es el propio ayuntamiento.

Yo siempre he entendido la externalización no como alguien externo a quien tú le das un papel, un encargo, y te lo hace. Siempre que hemos trabajado con ellos, desde el minuto uno hemos sabido a dónde queríamos llegar y cuál era la metodología a emplear. Siempre hemos trabajado así. No es: "hágame", no, es "haga conmigo, ayúdeme a hacer lo que yo quiero". No quiero contratar a alguien que me cuente lo que él quiere, quiero contratar a alguien que nos ayude a poner en marcha la política de participación ciudadana que hemos elegido.

Tenemos aliados que nos asesoran pero no recurrimos a las consultorías más que en momentos puntuales y nunca dejamos que sean ellas las que lideren los procesos, a diferencia de otros ayuntamientos donde hacen dejación de su liderazgo. Nosotros definimos lo que se quiere conseguir y en la medida de lo posible lo llevamos nosotros. Tenemos claro que las empresas tienen su papel en echarnos un cable en aportar visión metodológica y también en aquellos espacios donde creemos que la presencia de un externo le puede conferir neutralidad o imparcialidad al proceso o bien tranquilidad a algunos agentes sociales, pero allá donde nosotros podemos llegar, lo hacemos. No nos gusta que sea la empresa la que lidere el proceso.

La contratación de asesorías externas... sí, pero para temas muy puntuales, donde no llegamos y donde creemos que aportan valor, pero siempre con pautas muy claras y sin perder el liderazgo, sin delegar el proceso en ellas.

En todo esto hay niveles: en un principio puede ser muy importante la figura de los dinamizadores externos, pero con el tiempo va desapareciendo esa importancia porque la gente ya sabe cómo tiene que participar en los foros. Políticos, técnicos y ciudadanos que participan saben lo que les corresponde, con lo cual todo se hace mucho más natural. Nuestro cometido es hacer que los procesos sean manejables y, con ello, lograr que las dinámicas se desarrollen desde los propios departamentos municipales; en la medida que lo consigamos dejarán de hacer falta los dinamizadores externos.

El recurso a consultorías o agentes externos para clarificación y acompañamiento tampoco no es ninguna panacea. Por un lado, hay que saber elegir el modelo de colaboración y, por otro, saber distinguir entre propuestas o sugerencias que no aplican y propuestas o sugerencias que son pertinentes pero, por las razones que sean, no van a ser asumidas; en tal caso, habría que registrar esos porqués y seguir reflexionando sobre ellos.

Hay muchas empresas muy buenas y gente muy profesionalizada que, partiendo de una idea inicial de lo que queremos hacer, te plantean una metodología y demás que compartir. Y también hay empresas que son un poco más cerradas y que te dicen: dame la idea y yo lo hago. Y eso no funciona tan bien, porque vienen con programas muy cerrados y no es lo mismo un ayuntamiento que otro.

Nos pusimos en contacto con ese grupo de técnicos en participación, digamos, personas ajenas y neutrales, que pudiesen ser aceptadas por todas, y tuvieran cierta autoridad en los temas de participación, para que trabajasen con todos los grupos municipales para ver si llegábamos a acordar unos mínimos. Hicieron un diagnóstico, contaron con todos los grupos políticos, técnicos del ayuntamiento y demás, sacaron conclusiones que pudiesen agrupar un mínimo de coincidencias, estuvimos trabajando como ocho meses y al final el resultado no fue bueno, no llegamos a un acuerdo en las cuestiones prácticas, operativas, que pudiesen facilitar el desarrollo posterior de procesos participativos en los que nadie tuviese la tentación de hacer oposición política con la propia idea de participación en las políticas públicas. No hubo acuerdo, el resultado no fue el esperado.

Así pues, recurrir a agentes especialistas externos tiene que tener un límite, y ese límite se llama acompañamiento. Es la institución y sus gentes, con la imprescindible colaboración de la ciudadanía, la que decide, organiza, practica y evalúa la participación ciudadana, y las y los especialistas acompañantes, nunca protagonistas, deberán ejercer su papel de formadores y asesores críticos en el proceso y, con el tiempo, cuanto antes, mejor, dejar el escenario a sus verdaderos protagonistas.

Opción cuatro: crear una oficina o servicio de participación

Si optamos por hacernos cargo desde un principio, lo más razonable es elegir a una o varias personas de la institución para que coordinen los pasos iniciales. No hace falta crear ninguna oficina ni servicio de entrada, ya se verá cuál es la fórmula más ajustada a nuestra realidad municipal e institucional, pero sí resulta recomendable contar con alguna persona de referencia que lidere el proceso.

No tenemos un área específica de participación ni concejal de participación ciudadana. Consideramos que es algo, vamos a decir, transversal, y se lleva desde alcaldía. Se trasmite a los presidentes de comisiones que tienen que realizar su trabajo diario de forma participada e intentamos introducir la participación en cualquier nueva iniciativa que se pone en marcha. La verdad es que el acierto en las comisiones es bastante desigual. Depende sobre todo de cómo se lo cree el presidente de cada una de las comisiones, que es a quien corresponde liderar el proceso. Lo que se hace es un seguimiento y una coordinación desde alcaldía, y algunas cuestiones también en comisión de gobierno.

Si no tienes una estructura montada ni un liberado es muy importante que el concejal o responsable político relacionado con participación esté ahí, en el día a día de todas las decisiones.

Con el tiempo, sobre todo si se trata de un municipio de cierto tamaño, además del liderazgo político, resulta inevitable crear una oficina o servicio de participación y liberar personal para su promoción y coordinación. Además de promover la idea de participación ciudadana, dos de las funciones primeras de la oficina, servicio o persona de participación ciudadana son ofrecer soporte de análisis y reestructuración de lo que ya hay y clarificar las condiciones necesarias para poner en marcha nuevas experiencias de participación.

Elaboramos unos documentos sencillos con formato atractivo y lo distribuimos entre los departamentos, direcciones, unidades... Aquí decíamos que les daríamos soporte en la elaboración de procesos participativos, pero también en la reestructuración de los espacios de participación que ya existían.

Hacíamos un proyecto específico para cada caso. Y también poníamos condiciones. En algún caso dijimos: "no haga usted participación; con las restricciones que usted me dice consideramos que no se dan las condiciones mínimas."

Una reflexión que transmiten quienes han dirigido oficinas, servicios o departamentos de participación es que, si quiere ser efectivo el servicio debe estar al servicio de los demás departamentos, ayudarles a caminar e incorporar la participación en su planificación y labor cotidiana y ser cada vez menos necesario.

Fue muy importante para superar reticencias poder demostrar que la Dirección de Participación no quería asumir protagonismo alguno sobre el proceso en marcha. Teníamos que saber mantenernos en un segundo o tercer plano, que de lo que se hablara, las medallas, se las pusieran los otros.

El Departamento de xyz nos quería utilizar para hacer el proyecto, pero evitar a toda costa que entráramos en el proceso participativo, porque tenían miedo de que estuviéramos en las reuniones, asumiéramos protagonismo y pudiéramos robarles el proceso. Así que nos mantuvimos en un segundo plano. Les ofrecimos diseñarlo, organizarlo y ejecutarlo gratis, para eso estaba la Dirección de participación. Y optaron por que solo les hiciéramos el diseño, no querían que nos encargáramos de los quince o veinte talleres que se hicieron en el territorio para que no fuera nuestra cara la que estuviera allí ni que nosotros gestionáramos el contenido, no querían perder el control e iban a contratar a alguien externo para ello. Así que hicimos lo que nos dijeron. Ellos, claro, acabaron recogiendo muchas páginas de cuestionarios, resúmenes, aportaciones en esas veinte reuniones y reunieron una montaña de papeles. Entonces, un día nos los encontramos casi por casualidad y nos comentaron que tenían todo este material y les preguntamos: "¿ahora qué vais a hacer con ello? Porque es muy importante que lo sinteticéis, lo trasladéis a los participantes para que vean que habéis tomado nota de todo y también que todo este material sirva luego para poder transmitir qué habéis incorporado y qué no a la ley

de xyz". Y ellos: "sí, claro, igual se lo encargamos a una empresa." Y nosotros: "perfecto si lo hacéis con una empresa, pero nosotros os lo hacemos gratis y, además, os damos lo que salga y no queremos saber nada más." Lo hicimos, tomamos esos miles de páginas, hicimos un trabajo de síntesis y sistematización sobre la lógica de ofrecerlo a los participantes y se lo entregamos a ellos; no pusimos ni nuestra firma. Ellos lo distribuyeron a los participantes, estos lo agradecieron mucho y todo fue muy bien. El resultado es que en el siguiente proceso nos llamaron para hacerlo conjuntamente. Fue una buena inversión, nos ganamos la confianza y ellos comprobaron que la participación funcionaba.

Opción cinco: registrar la memoria de la participación habida y componer un primer plan de participación intuitivo y evaluativo

Diagnosticar, evaluar, adelantar acontecimientos, mirarse hacia adentro, un primer diagnóstico de participación ciudadana, saber lo que hemos hecho hasta ahora y reflexionar sobre cómo lo hemos hecho, qué resultados hemos tenido, qué hemos aprendido; por ejemplo, esos consejos sectoriales, ¿funcionan realmente? Parece una buena manera de comenzar¹¹.

Para elaborar un primer plan de participación hubo contacto con todas las áreas y organismos autónomos, la primera vez que se hacía, y vimos que había distintos servicios municipales e incluso empresas municipales que tenían mecanismos propios de participación que no estaban sistematizados ni reflejados en documentos. Y es que elaborar una política de participación exige conocer las experiencias de participación que el ayuntamiento tiene dentro, lo que ya se está haciendo; una foto fija del panorama de participación para darle una globalidad, sistematizar lo que se hace de una forma intuitiva. Había servicios que demandaban propuestas a los colectivos ciudadanos; en otros, algunos políticos iban al territorio a estar con las asociaciones vecinales o bien lo hacían a través de los consejos de distrito... No había una única forma de hacer las cosas, la participación dependía de por dónde llegaba la demanda o le interesaba al político de turno encontrarla. Así que pusimos un poquito de orden y elaboramos un documento interno que pasamos al equipo de gobierno. En él analizábamos los distintos procedimientos y proponíamos mantener los que funcionaban de forma democrática y participativa, renovar algunos otros para mejorar la participación y eliminar algunos que no cumplían en absoluto su función, todo ello para empezar a construir una política de participación coherente desde todos los servicios y sectores municipales.

11. Un ejemplo es la reflexión impulsada en Donostia-San Sebastián para la elaboración del Plan Director de Participación Ciudadana: www.intxaurrondo.org

Sin embargo, todo depende de cómo se haga ese registro y diagnóstico inicial. Resulta duro decirlo, pero no está de más admitir que la administración pública no está acostumbrada a autoevaluarse con rigor y honestidad. No tiene problemas en dar a conocer sus progresos, corre a publicarlos, pero teme que queden registrados esos fallos que todo el mundo tiene y, peor aún, que esos fallos salgan a la luz y tengan costes políticos para el equipo de gobierno o para las direcciones técnicas correspondientes; todos sabemos que esos fallos se confiesan en los corrillos informales pero eso no nos ayuda a cambiar nada. En este contexto, es una ironía diagnosticar que lo estamos haciendo bien. Por el contrario, la evaluación honesta y operativa de las experiencias de participación ciudadana habidas, entrar al fondo de las cuestiones, es un buen camino, sino el mejor, para decidir qué programa realmente operativo de participación ciudadana queremos implementar.

Cuando llegamos dijimos que íbamos a hacer un diagnóstico en profundidad de lo que había y explicamos que, precisamente, ese tipo de diagnóstico es el que permite no sacar las obviedades, sino sacar a la luz los conflictos y entender cómo resolverlos y, sobre esa base, pensar soluciones, porque las decisiones que se tomaban no valían, no solucionaban nada, no entraban al fondo de las cosas.

En aquel año aprobamos un primer plan de participación ciudadana que pretendía ordenar lo que estábamos haciendo en participación, compartir definiciones en torno a algunas cosas tan básicas como qué entendemos por participación. En él establecimos qué entendíamos por participación, qué valores le reconocíamos a la participación, si buscábamos una participación transformadora para conseguir qué, recogiendo cuál era el papel de futuro departamento de participación en la estructura del ayuntamiento, recogiendo objetivos desde la transversalidad y la necesidad de cambios internos para responder adecuadamente a las demandas externas, y recogiendo la articulación de la participación en la ciudad, tanto territorial como sectorial, en experiencias pero también en espacios estables de participación como los consejos, proyectos estratégicos y de ciudad, así como presupuestos participativos. También se recogían los canales y espacios de participación que tenía que tener cada departamento del ayuntamiento. Aquel primer plan o primer análisis de situación analizó lo que hasta entonces se había realizado, qué cosas habían funcionado, qué cuestiones había que corregir y, lo más fundamental, cuál era el diagnóstico común y nuestro compromiso compartido para seguir avanzando.

Opción seis: formación y clarificación a tres bandas

Se puede afirmar que es ineludible la formación inicial del personal técnico que va a tener que incorporar la participación ciudadana en su gestión cotidiana. Una formación dirigida a incorporar habilidades específicas y modificar actitudes, a aprender cómo hacer participación y, al mismo tiempo crear grupo, equipo de participación, que la participación no sea asunto de personas concretas sino de toda la institución.

Es cierto que al principio suele haber bloqueo. Nosotras intentamos trabajarlo a través de la formación, creando espacios de formación dentro de cada ayuntamiento, de cada institución. Para eso tiene que haber una especie de compromiso o acuerdo político por el que la formación no sea ni una imposición ni algo voluntario, sino algo que forma parte de su trabajo cotidiano; estamos hablando de horas de trabajo. Y luego que el tema se convierta en un eje de la administración municipal, del cotidiano del ayuntamiento, que la formación se traduzca en práctica de funcionamiento, que la participación se naturalice poco a poco, que no sea tan extraño que la ciudadanía tome parte de una decisión o decisiones que normalmente las toman de forma aislada los políticos. O incluso los técnicos, los funcionarios, porque a veces es el funcionario el que decide qué se hace, cómo se hace, cuántos recursos públicos se dedican a tal cosa. Es un tema de formación pero también de directriz política crear espacios en los que el funcionariado entre en contacto con la ciudadanía y comprenda que la gente no es tan tonta, que la gente normal y corriente tiene habilidades, capacidades, saberes que compartir. Hay un saber técnico que es necesario, pero también los ciudadanos tienen saberes que son imprescindibles para que el mundo siga avanzando.

Entender, compartir, identificar los problemas, visualizar soluciones. Apoyarse en las gentes y departamentos más cercanos a la participación, a lo comunitario, los servicios a las personas. Implicar al personal técnico desde el minuto cero. Un primer año de ir montando sinergias, definiendo proyecto...

Luego hay una quinta línea de ámbito interno que también hay que defender, que es que nuestro propio trabajo, nuestra propia manera de trabajar dentro de la administración, sea símbolo y signo de lo que pretendemos vender. Que nuestra manera de trabajar sea también participativa, generadora de consensos, de inteligencia colectiva.

Por consiguiente, una formación no solo sea del personal técnico, sino que también incluya al personal político y a la misma ciudadanía.

Empezamos a trabajar en cada ayuntamiento haciendo una matriz, un DAFO, ver las amenazas que tenía el ayuntamiento y cómo las convertíamos en fortalezas. Solíamos centrarnos en dos amenazas del ámbito político y otras dos del ámbito técnico que se repetían en casi todos los municipios: descoordinación política y falta de información y formación en participación del equipo de gobierno y de la oposición por un lado, y desbarajuste organizativo y falta de comunicación entre el personal técnico por el otro. No era estrictamente participación ciudadana pero estaba claro que trabajar eso era una condición necesaria para poner en marcha la participación ciudadana.

Básicamente lo resumo en eso, cuando cada una de las tres patas, política, técnica y ciudadana, sabe cuál es su papel y función, no suele haber problemas.

Y que sea una formación permanente, no solo inicial, es decir, una formación de acompañamiento formativo y deliberativo a todo el proceso o política de participación ciudadana.

Creo que los encuentros formativos mensuales con personal técnico y bimensuales con personal político han sido una de las mejores herramientas para catalizar las diferentes experiencias de participación que hemos impulsado.

Después de la formación inicial, se han impulsado espacios de reflexión y debate, no tanto espacios puros de formación, con el objetivo de hablar sobre las dificultades con las que nos encontramos y las oportunidades que nos da trabajar con la participación. Y hemos impulsado desde el departamento trabajos en torno a la transversalidad, la proximidad, etc. La idea ha sido debatir las cuestiones propias de nuestro ayuntamiento. Han salido cosas como que con la participación todo va más lento porque la toma de decisiones es un proceso más largo y pierde el carácter inmediato; o el tema del lenguaje, porque utilizamos lenguajes muy técnicos y compartirlo con los ciudadanos no siempre es fácil. Acompasar los ritmos ciudadanos y de la administración es otra de las cosas que se han comentado; no todos los técnicos perciben una voluntad política tan clara y está claro que sin voluntad política no hay nada que hacer. Pero también es cierto que los departamentos con los que hemos trabajado más, los que al principio eran más reticentes a la participación, se han dado cuenta de que con la participación los proyectos mejoran y responden más a lo que la gente espera.

Opción siete: creación de un grupo motor

Un grupo motor es un equipo de trabajo que integra personas de los tres territorios de la participación ciudadana, es decir, que integra personal político, personal técnico y ciudadanía. Es el grupo dinamizador del proceso, del cambio, el que facilita el diálogo fructífero entre los tres territorios. El grupo motor puede constituirse como resultado de la formación inicial a tres bandas o bien a partir de gentes especialmente capaces y motivadas para desarrollar esa función de dinamización; es también una buena manera de comenzar.

En los casos que yo he estado no había suficiente liderazgo político, porque si hay políticos que lideran la participación, el personal técnico se pone las pilas. Pero no, no se implican porque cambiar las cosas supone trabajar mucho, pelearse con la gente y el personal técnico. En esos casos está muy claro que es necesario un grupo motor, pero que realmente se lo crea, en el que esté personal político, técnico y del mundo asociativo. Hay que trabajarlo primero en cada estamento, y luego agrupas a los tres estamentos en un grupo motor.

Un grupo motor que no haga directamente participación sino que mueva, dinamice gentes y recursos que ya existen, para asegurar tres sostenibles: un proyecto político, un modelo de intervención técnica y de gestión en la zona y, al mismo tiempo, una implicación de la ciudadanía.

Resumiendo, en este apartado hemos visto siete opciones para empezar a poner en marcha la participación ciudadana. Siete opciones que, sobra decirlo, no son excluyentes; se pueden y, en ocasiones, se deben compaginar, dos, tres, cuatro o cinco a la vez, quizá las siete. No existen secuencias ni patrones a seguir, cada ayuntamiento, cada grupo humano, decidirá la mezcla, la secuencia, los tiempos. ¿El criterio? Actuar con sentido común.



INCORPORANDO A LAS GENTES

El capital humano en la Administración

Por lo general, las personas no estamos acostumbradas a participar, no sabemos cómo participar y, algunas veces, tampoco queremos participar, no tenemos la necesaria motivación para ello.

Cuando empezamos creíamos que con formar, con contar algunas experiencias interesantes, era suficiente. Trabajábamos pensando que la formación ya de por sí generaba motivación, pero yo he estado en muchas sesiones de formación con técnicos y con políticos y, por mucha voluntad e ilusión que haya habido por nuestra parte, casi nunca he visto grandes entusiasmos al terminar. Hay que pensar en formar pero también en motivar, y eso no sé cómo se hace. Quizá el asunto es que hacen falta unas condiciones mínimas ajenas al proceso formativo, o que la formación forme parte de un algo más, o que hay que trabajar las creencias, no lo sé.

En consecuencia, la formación tiene que ir más allá de las típicas charlas o cursos de formación generalista, además de capacitar para desarrollar procesos y experiencias de participación ciudadana debe, ante todo, seducir e ilusionar. Esta seducción, bastante más complicada que la transmisión de conocimiento, se puede trabajar en un contexto de equipo de trabajo y cambio organizacional. Para ello, algunas veces hace falta empezar por el conocimiento mutuo y la comunicación entre personas.

Una dinámica de más comunicación lleva a más conocimiento mutuo, más reconocimiento del otro, más confianza, y todo eso sienta las bases para el trabajo conjunto y la colaboración. Todo eso hay que trabajarlo. No podemos pretender que una gente que viene de una dinámica no colaborativa, de desconfianza y de celos, entre de la noche a la mañana al trabajo cooperativo. Crear confianza donde hay desconfianza necesita de dinámicas y reuniones adecuadas, respetuosas, etc. Pero también de un mayor conocimiento mutuo, de conocer las circunstancias, los ritmos, los códigos, las restricciones con las que trabaja cada cual, de reconocer el valor de ese trabajo y a partir de ahí ir abriendo líneas de trabajo conjunto. De tal manera que cuando surjan desacuerdos se puedan trabajar sin que se bloquee el trabajo. Eso se trabaja en dinámicas formales de reuniones y trabajo pero también mediante dinámicas informales, lúdicas incluso.

Había mucha incomunicación en el ayuntamiento y eso también agravaba la descoordinación. Estaba claro que los procedimientos no eran los mejores, pero eso no quitaba para que... Yo discutía con el interventor: "una cosa es el procedimiento, que habrá que arreglarlo, y otra cosa es la relación humana; una cosa es tener que mandar el papel y otra que tú y yo no podamos hablar; empecemos por ahí y luego ya depuraremos los procedimientos". Es más, había personas que ni se conocían y eso que el ayuntamiento somos 60 personas,

treinta aquí y otras treinta en la calle. No había habido nunca la inquietud de reunir a todo el personal; no se había hecho nunca algo tan básico como una ronda de presentaciones. Así que aprovechamos la formación en presupuestos participativos para empezar con eso y luego trabajar las relaciones personales. Ahora la relación es mucho mejor, ahora ya nos conocemos y sabemos el trabajo que hace cada uno.

En segundo lugar, conviene distinguir entre disponibilidades. Hay gentes que no necesitan muchas palabras para incorporarse a la participación y que pueden convertirse en motores del proceso.

Te cuento como anécdota: el Secretario del Ayuntamiento xyz participó en un curso de formación que hicimos en la Diputación y, a raíz de ahí, fue él quien promovió el proceso en su ayuntamiento. Habló y negoció con la parte política y, cuando nosotras fuimos a una reunión con la alcaldesa y algunos concejales, fue este señor, el secretario, el que había conseguido animarles.

Mis responsabilidades estipuladas eran administrativas pero bueno, no tuve problemas para asumir responsabilidades de participación. No tengo una base ni estudios en participación, eso hay que dejarlo claro. Me puse a ello porque me gustó mucho y me fui a todos los congresos, a todos los cursillos, me leí 58 libros y bueno... cuando algo te gusta, te implicas.

Hay otras personas, en cambio, que se resisten especialmente a incorporar la participación ciudadana. Ahí caben distintas estrategias.

La participación no despierta simpatías en el cuerpo duro, en el más conservador de la administración, sino todo lo contrario.

Topamos con una persona que no era nada participativa, el maestro de obras. Alguien que en principio era una pieza clave, el nexo entre el ayuntamiento, las obras y la población, era total y absolutamente contrario a la participación: "a mí un vecino no me tiene que decir cómo se hace una obra". Tuvimos que trabajar aparte con esa persona, le estuvimos enseñando procesos parecidos, nos desplazamos a otros municipios para que pudiera hablar con otros encargados de obras que le hicieron ver que el jefe de obras tiene sus tareas y los vecinos otras... Al final, yo no sé si se convenció o vio que había un acuerdo político y que no le quedaba más remedio, el caso es que terminó por entrar y ahora mantiene una correcta relación con el equipo de presupuestos participativos y hasta dialoga con los vecinos.

Uno de los primeros problemas es con los interventores o los secretarios, que plantean cosas del tipo "lo de los presupuestos participativos es ilegal y no se puede hacer". Al final te preguntas: "¿quién gobierna en un ayuntamiento, el político o el secretario?" Los secretarios no suelen abrazar con entusiasmo este tipo de procesos; todo lo contrario, los miran con recelo... no sé, creo que es un tema de costumbre, de cultura, de castas... Al final, para respetar la "legalidad", decidimos que fuese alcaldía quien llevara al pleno lo que salía en los

presupuestos participativos. Así, algunos años. Pero esta última vez, como nadie cuestiona los presupuestos participativos, el secretario ha accedido a que la propuesta a pleno la firme el grupo motor y no un grupo político o alcaldía, una especie de ILP (Iniciativa Legislativa Popular) pero sin todo el protocolo, sin recogida de firmas, firmado tan solo por las personas que forman el grupo motor. Parece una cosa muy nimia, pero a mí me parece un gran avance que el secretario admita que un grupo de personas sin personalidad jurídica pueda presentar la propuesta. Y, desde luego, esto cambian las cosas, ahora es la ciudadanía quien presenta directamente el resultado de su proceso.

A veces estamos hablando de personal externo que responden a otros mandatos y otras estructuras de decisión y no de personal propio, o también puede ser el ayuntamiento carezca de ese personal que podría aportar un valor añadido. Ello obliga a buscar otras fórmulas y modos de colaboración, que a veces salen y a veces no.

No somos un ayuntamiento con mucho personal técnico. Los arquitectos son una subcontrata, por ejemplo. Y también hay mucho técnico que está mancomunado, que trabaja para varios ayuntamientos. Con los arquitectos y la secretaria de administración apenas se trabajó nada, se les mantuvo informados pero poco más. Al personal del centro de salud se les presentó el proyecto, se recogieron algunas propuestas, pero luego no se trabajó con ellos, era muy complicado hacerlo porque están saturados y no les da para hacer salud comunitaria, pero también fue una carencia de nuestro equipo, tendríamos que haberlo trabajado más. Tampoco tenemos trabajadora social y no hay centro de atención a la mujer, dos espacios que nos habrían venido muy bien. En cambio, con la escuela nos fue mejor: hay profesorado que es de fuera pero también un buen grupo que es del pueblo, y si te adaptas al ritmo de la escuela es bastante sencillo trabajar con ellos. Se necesita tiempo, no más.

Pero lo habitual es que una mayoría acepte el juego. Eso sí, para ello hay que valerse de estrategias de seducción, quitar miedos, aclarar extremos, trabajar el cambio, incorporar la participación a sus rutinas de trabajo. Es una incorporación progresiva, que pasa por distintos momentos o fases: negación, resistencia, aceptación condicionada, etc.

El principal problema para el impulso de la participación a nivel transversal es el escepticismo generalizado, sobre todo en las áreas más técnicas, que lo ven como una complicación a su gestión. Son resistencias que se dan más al principio y que no son tan acusadas cuando el proceso empieza a andar. Antes era hostil la actitud de los arquitectos ante la participación y ahora lo aceptan. Reconocen que se pueden incluir mejoras sustanciales través de la participación pero argumentan que supone un coste excesivo, mucha complicación, y exhiben todavía una cierta resistencia al respecto. Es más una resistencia de carácter emotivo que racional, porque conceptualmente asumen la participación como un valor. Quizás el problema resida en que la participación se entiende como un añadido y no como algo central de la política y, por tanto, se puede prescindir de ella cuando de lo que se trata es de llevar a cabo esa política pública.

Hubo muchísimo trabajo, muchas reuniones, un proceso diario de seducción. Fue necesario que ellos y ellas visualizaran lo que era el trabajo con la gente. Y de ahí salieron reforzados, perdieron el miedo a trabajar con la gente. Muchas veces, a los técnicos les impide ver que el trabajo con la gente no te quita estatus sino que te enriquece y te legitima más todavía en tu trabajo. Hubo un proceso paulatino en el que se pasó de la orden, el mandato, a una gran vinculación personal de mucha gente del ayuntamiento: de infraestructuras, arquitecto, hacienda... impresionante. Los compañeros de hacienda explicando a la gente qué es un presupuesto municipal, cómo se gestiona... con paciencia y cariño hacia los ciudadanos, un trabajo precioso.

El trabajo del técnico de participación es un trabajo de seducción del resto de compañeros de otras concejalías y otros departamentos; por ejemplo con hacienda, que nunca ha entrado en un proceso de participación, o con el área de infraestructuras hablando con los técnicos, los arquitectos... Todo un trabajo de sensibilización, seducción, decir "es importante que vosotros también estéis en esto"

La seducción es un trabajo lento y laborioso que necesita de varias estrategias y decisiones operativas y que tiene que ver con el difícil arte de gestionar personas. Una seducción con mucho respeto a las personas, a sus trayectorias, incorporando sus pareceres y habilidades, dando tiempo al tiempo,

A ningún técnico nos gusta que las cosas vengan de arriba, vengan ya hechas y tú no tengas ningún espacio para poder decir cómo lo ves tú. Es importante que las cosas se puedan construir desde el principio con la participación de todo el mundo, teniendo en cuenta todas las sensibilidades y todas las trayectorias, porque no se le puede pedir lo mismo a una persona que nunca ha tenido contacto con participación ciudadana que a un animador sociocultural o a una persona que en su formación ya trae la participación un poco incorporada.

Es algo que nunca hay que dar por acabado, que hay que cuidar y evaluar continuamente. A veces también hay que tomar decisiones duras o definitivas. Hasta que, finalmente, de una manera u otra, se vertebra el equipo de trabajo y apenas hay que ajustar procedimientos y rutinas.

Los centros cívicos aportan normalización, proximidad y vínculo con el territorio. El director de cada centro ha de garantizar la buena convivencia entre los trabajadores y una buena relación entre ellos garantizando la cooperación y complicidad con las entidades ciudadanas del centro. Si tienes el apoyo del equipo y el respeto de las entidades del territorio, puedes gestionar cualquier conflicto que surja en el territorio. En consecuencia, se trabaja la formación, la autoestima y la confianza entre los trabajadores y su integración en un equipo cohesionado. Es difícil que un centro funcione y cumpla el objetivo fundamental de garantizar la cohesión social y la convivencia entre los distintos sectores de la ciudadanía si los trabajadores del centro no se ponen de acuerdo entre ellos y enfrentan como un verdadero equipo los conflictos que inevitablemente llegan al centro.

Poco a poco, creamos un equipo muy cohesionado. Hacíamos reuniones muy frecuentes en las que todos, desde el director hasta el administrativo o la secretaria, hablábamos de que no nos funcionaba la fotocopidora y de qué es lo que estábamos haciendo con el superproyecto estrella, de esta manera todos entendían muy bien lo que estábamos haciendo. Y hablábamos de las estrategias, de si teníamos que seducir u obligar, hablábamos de cómo enfocar los procesos de participación, hablábamos de los contenidos de ese superproyecto y de cómo hacíamos para explicarlos al conjunto de la ciudadanía. Hablar de esto con todos, incluso con la secretaria, hizo que se creara un equipo cohesionado. ¿Reuniones? Había una reunión larga semanal, los viernes por la mañana, de dos o tres horas, en la que repasábamos los diferentes temas y a veces hacíamos monográficos sobre un proceso o sobre un caso, y la presentación la llevaba alguien que no era yo, sino alguien que estaba en ese proyecto, por turnos. Esto te indica que la gente, si sabe lo que hace y le explicas y entiende lo que está haciendo... bueno, sacas un rendimiento extraordinario de la gente.

A mí me llamaban hippie los de la dirección de servicios, decían que yo llevaba a mi gente como si aquello fuera un campamento. Pero curiosamente, de un edificio en el que había 100 personas, yo fui el único que, cuando llegó el momento de los complementos de productividad, dije que había una persona que no cobraría complemento de productividad porque, en una situación en la que todo el mundo hacía muchos esfuerzos y había un magnífico trabajo en equipo, me parecía muy injusto que hubiera una sola persona que lo único que hacía era escaquearse. Siempre hay gente que se escaquea, de acuerdo, pero creaba mucho malestar en un grupo que lo daba todo. Estuve intentándolo, incorporarle al equipo como uno más, pero no quería. Al final, no me quedó otro remedio que pedir que trasladaran a esta persona a otro sitio.

Condiciones laborales y otras consideraciones en torno al empleo

La estructura de la plantilla, la política de personal, condiciona todas las posibilidades de crear el equipo de trabajo más o menos estable que es conveniente para dar continuidad a un proyecto de participación ciudadana. A diferencia de aquellos otros puestos o áreas de trabajo en las que los procedimientos, rutinas y conocimientos están muy bien delimitados y la idas y venidas de personas no afectan significativamente al rendimiento y eficacia del servicio, la novedad y experimentación a veces intuitiva de la participación y la necesidad de una evaluación continua muy cualitativa, precisan de un equipo mucho más estable e integrado. En este sentido, la política de selección y contratación de personal es un condicionante de primer orden. Sin embargo, lo habitual es que se haga justo lo contrario de lo que es razonable: en vez de personal formado y estable, en esta política domina la temporalidad, alta movilidad, subcontratación, subvenciones en vez de contratos, selección no siempre adecuada, poca promoción, etc. Abunda todo aquello que,

precisamente, impide que cualquier política de nuevo cuño pueda dar buenos frutos y consolidarse. Las siguientes citas hablan por sí solas.

Optar por una política de subvenciones ha dado muchos problemas porque solo han dado para hacer contratos de media jornada, ha habido momentos en los que no se ha podido mantener la contratación porque el dinero no llegaba regularmente, no se ha sabido contar con gente preparada y un perfil metodológico para llevar los procesos, etc... Así que se acaba la subvención, esa persona contratada se busca otra ocupación y el proceso se para. Al cabo de un tiempo llega una nueva subvención, pero empezar con otra persona y retomar el proceso abandonado es empezar de cero. Tiempo y recursos que se pierden sin sentido.

Se optó por dotar al servicio con contratos por bolsa de trabajo. Era personal temporal que tenía como máximo un año de contrato, un contrato de seis meses prorrogable por otros seis, y acabado el contrato no los volvías a ver. Tenían perfil de animación socio-cultural porque salían más baratos que los coordinadores técnicos y educadores sociales y alguien pensó que podían cumplir las mismas funciones.

Uno de nuestros mayores problemas ha sido, seguramente, la alta movilidad de los profesionales. La gente busca estabilidad, aquellos servicios que nunca se cuestionan. Así que todos estos servicios donde hay mucho cambio, que dependen mucho de la discrecionalidad política, suelen tener mala prensa, los profesionales que son asignados aquí lo viven casi como un castigo y, claro, a la mínima oportunidad tienden a moverse. Pero, por lo mismo, también es cierto que la administración tampoco se preocupa por afianzar a los profesionales que quieren quedarse y aportan valor a estos servicios, esos profesionales con saberes, paciencia, habilidades sociales... Si no hay continuidad, no da tiempo a obtener resultados, a producir cambio.

Otro de los caballos de batalla son las condiciones laborales: horarios, horas extras, flexibilidad, conciliación, etc. Es una cuestión compleja que tiene tanto bases racionales como bases irracionales pero que no se puede minusvalorar ni pasar por alto, es una cuestión que hay que cuidar porque afecta a la disponibilidad e implicación del personal, también a la cultura dominante del entorno laboral.

Existe la posibilidad de flexibilidad horaria pero no la queremos. Por decreto o por contrato ya existe esa posibilidad, pero no quieren que venga nadie a modificar su forma de trabajar. Es una lástima, pero es muy respetable, yo lo entiendo. Cuando tú te has acomodado a trabajar de siete a dos, modificar esa rutina es muy difícil, tienen hijos, una familia que atender... La verdad es que depende de las personas, yo tengo tres hijos y a mí ni me ha importado, porque un día no puedes estar con los tuyos por la tarde, pero luego libras por otro lado y te compensa. Pero bueno, no sé, allí el asunto era que su horario nadie se lo tocara, se habían acostumbrado y no aceptaban que les pidieras que fueran a una reunión a las siete de la tarde. "Anda y que te den tila", me decían, "pásame el acta mañana y ya la leeré".

En el ayuntamiento, casi en cualquier administración, los trabajadores o funcionarios tienen unos convenios muy bien negociados con sus derechos laborales muy bien escritos de hasta dónde llega su compromiso, sus horarios y sus sueldos. Casi que entre ellos mismos está mal visto el que se pase de la raya. A nosotros nos decían que si creíamos que íbamos a heredar el ayuntamiento; es un dicho que se dice mucho por aquí, “vosotros creéis que por trabajar mucho vais a heredar el ayuntamiento”. A veces pienso qué hay entre los llamados derechos laborales y la participación ciudadana. Hay que buscar un término medio porque nos tenemos que adaptar a los tiempos de la gente y si la gente se reúne los sábados hay que trabajar un sábado, y si las asambleas terminan a las nueve o las diez de la noche, y luego nos tenemos que quedar haciendo recuento de los votos, organizando los papeles, recogiendo la asamblea... yo una vez salí del centro cívico a las dos de la mañana, y eso un funcionario solo lo hace si luego se le compensa con horas fuera de horario que valen más o se lo cobra en horas extra. Pero llega un momento en que te dicen que ya no tienen horas, que ya no quieren meter horas fuera de horario porque ya no se las pueden compensar. Yo creo que es un problema de la función pública, pero también del entorno laboral, no está bien visto hacer horas fuera de horario sin que te las paguen, no está bien visto trabajar más de la cuenta, quedas como un esquírol.

Una opción recomendable es no empezar directamente por las cuestiones laborales, dejar que se vayan decantando, con la flexibilidad necesaria, a la luz de los acontecimientos. Y ello porque los celos y las demandas suelen tener más que ver con la incertidumbre que provoca lo desconocido que sus consecuencias reales.

En las primeras jornadas formativas con personal técnico salió el tema de horarios: si había que trabajar por la tarde, si ello significaba que se iba a partir el horario, si se iba a computar como horas extraordinarias, la disponibilidad horaria... Se tomó nota para tratarlo en el marco del convenio colectivo y así pudimos seguir con la formación; eso sí, se modificó el planteamiento formativo para que analizaran cómo pueden trabajar en común dos grupos de personas con tiempos y espacios distintos, técnicos y ciudadanos y, en ese contexto, qué era admisible y qué no.

Luego, en la negociación del convenio se ofrecieron dos posibilidades: flexibilidad horaria y horas extraordinarias. Salió lo segundo, pero luego nos impusieron una contención de horas extraordinarias por razones presupuestarias y la gente, sobre todo las personas que más interacción tenían con los vecinos en los proyectos de los presupuestos participativos, es decir, arquitecta municipal, maestro de obras, técnico de juventud y técnico de cultura, aceptaron de buen grado una mayor flexibilidad del horario laboral. Y luego, cuando terminó el primer año de presupuestos participativos, el resto pudo comprobar que no había afectado a sus condiciones laborales; más bien al contrario, habían tenido oportunidad de expresar sus inquietudes y las habíamos tenido en cuenta, habían pasado de protestar mucho a comprobar que las cosas funcionaban bien. Ahí jugaron un gran papel las muchas sesiones de formación que tuvimos en ese tiempo.

Con todo, como puede no ser suficiente en algunos casos o personas, cuando existen fuertes resistencias a la flexibilidad horaria, una opción sencilla es la compensación económica u horaria de las horas extras.

Y a los técnicos municipales, trabajar a las horas en las que la gente puede no les cuadra; entonces, según cómo tengas tu ayuntamiento, qué relación tengas con los trabajadores, cómo están, negociaciones anteriores, agravios pendientes, subidas salariales... pretender que trabajen fuera de horario puede ser un motivo de enfado. La decisión es si les vas a añadir un plus. Nosotros optamos por compensar en horas, a razón de 1,5 por el trabajo fuera del horario laboral. Si metes una hora a las siete de la tarde se computa como una hora y media.

Pero no siempre es posible o no tiene por qué resolverse con incentivos económicos ni compensaciones gravosas, se pueden negociar otras posibilidades; las hay de todo tipo.

El apoyo del personal en todo este proceso se ha logrado gracias a la negociación con los sindicatos. Con ellos se ha pactado flexibilidad horaria a cambio de seguridad en el contrato y condiciones de trabajo al mismo nivel que el resto de trabajadores del ayuntamiento. Las personas que se dedican a esto saben a qué se dedican y las obligaciones que ello conlleva y que, por lo tanto, el horario no es igual que el de un administrativo. También se ha jugado con el contrato de relevo a partir de los 60 para coger gente joven a tiempo parcial que vaya cogiendo experiencia. Es importante que el personal esté a gusto y que en su trabajo se sienta bien, valorar la experiencia y la capacidad para saber gestionar el centro cívico, adaptar el perfil de contratación a las necesidades reales del servicio y que en los tribunales de selección no haya políticos sino técnicos y personas profesionales.

En nuestro ayuntamiento, excepto en policía local, no existen las horas extras, porque no hay dinero. Lo que hay son dos mecanismos sustitutorios. Uno es la compensación de horas, es decir, lo que trabajas más allá de tu jornada laboral, sábados y domingos por poner un caso, lo compensas a través de horas, dejas de venir esas horas cuando tú decidas, con los límites debidos de reuniones estratégicas o de equipo. Y dos, que haya una persona que tenga lo que llamamos jornada irregular, con un plus económico al mes, que conlleva que un tanto por ciento de sus horas mensuales las tiene que dedicar a conveniencia del servicio, más allá de su horario reconocido.

O, sencillamente, compensar hora por hora. Y, sobre esta base y una flexibilidad horaria basada en el desempeño y el compromiso con la tarea, encontrar el equilibrio necesario. Cada vez hay más gente dispuesta a ello y que demuestran eficiencia por encima de toda duda.

Tenemos un horario de oficinas que es de mañana pero aquí la gente sabe que también nuestro trabajo supone trabajar muchas tardes y entonces hay una compensación de hora por hora. Hay un total de horas al año y se hacen y se compensan unas con otras, no hay horas extras ni en tiempo ni en dinero.

En la misma oficina que trabajaba yo estaba la técnico de igualdad y la técnico de personas mayores. Acudían por la tarde porque tocaba y al día siguiente se cogían fiesta y ya está.

Yo lo vivía muy bien porque podía hacer el horario que yo quisiera, no fichaba, si había reuniones que acababan a las nueve de la noche ahí estaba pero igual ese día me había ido a la una de la oficina o lo hacía al día siguiente. Yo tenía que cumplir una presencia de nueve a una por si venía gente y para coordinarme con mis compañeros, pero al margen de esas cuatro horas yo me organizaba. No cobraba horas extras ni las libraba, pero, vamos, nunca he tenido problemas sino todo lo contrario. Me sentía en libertad, tenía flexibilidad y podía conciliar con mis hijos.



LA GESTIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

Gestión por proyectos

Uno de los dilemas habituales a la hora de poner en marcha una política razonada de participación ciudadana es optar entre diseñar un plan integral de participación o bien ir desarrollando pequeños ejercicios y experiencias de participación con la idea de ir aprendiendo sobre el terreno antes de diseñar algo generalizable. Proyectos de distinto tipo, adaptados a las necesidades del territorio, con objetivos realistas a corto o medio plazo, con la idea de que la participación se vaya asentando como una opción válida para todos los agentes implicados. Unos proyectos elaborados con mimo, bien ejecutados y mejor evaluados, para seguir avanzando con criterio y eficacia.

Siempre hemos recomendado que no se hagan fuegos de artificio con la participación, que los mensajes y los objetivos sean modestos y realistas, ir creando expectativas razonables y dando pasitos para ir consolidando las políticas de participación y descartar plantearnos unos objetivos para los que no estemos preparados. No nos dejaron con los presupuestos participativos. Nada más empezar ya querían abarcar cuatro áreas y en seguida quisieron abarcar todo el ayuntamiento. Y claro, la administración interna no estaba preparada para asumir un proyecto tan ambicioso: no había formación previa ni del personal político, ni del personal técnico, ni del tejido asociativo; no se habían corregido errores que se habían dado en los tres primeros años, que son las fases iniciales del proyecto, errores en la política de información y comunicación del propio proyecto; no se hizo una devolución en condiciones, por medios escritos, más exhaustiva, no cuatro generalidades atribuyendo a los presupuestos participativos propuestas que no tenían que ver con el proceso. Había muchos aspectos que se tenían que mejorar antes de llegar a compromisos políticos para una segunda fase del proyecto y no se mejoraron. Así, por mala praxis, y no por falta de voluntad política, se acumularon una serie de incumplimientos que han terminado minando la continuidad del proyecto.

Existen numerosas guías y protocolos para la puesta en marcha de experiencias de participación ciudadana. Un ejemplo podría ser el siguiente:

En nuestro ayuntamiento existe una guía para la organización de procesos de participación ciudadana en clave de planificación interna:

- 1) Concejalía o área que promociona el proceso: identificar el máximo responsable político y técnico del proyecto y la concejalía o área que lo impulsa.*
- 2) Recursos económicos y humanos que son necesarios para implementar el proceso: especificar los recursos con los que se cuenta de manera que se identifiquen los*

técnicos encargados de dinamizar el proyecto y los recursos económicos con los que se cuenta.

- 3) *Concejalías implicadas: identificar todas aquellas áreas que, si bien no son promotoras del proceso, sí que han de tomar parte.*
- 4) *Objetivos del proyecto: especificar los objetivos generales y específicos que persigue el proceso.*
- 5) *Justificar la conveniencia de un proceso de participación: argumentar por qué se considera necesario abrir un proceso de participación ciudadana.*
- 6) *Objetivos de procedimiento del proyecto: identificar si el proyecto pretende diagnosticar, elaborar propuestas, evaluar, etc.*
- 7) *Fases del proceso participativo: especificar las diferentes fases o partes del proceso en su presentación.*
- 8) *Metodología del proyecto: todo proyecto habrá de contemplar momentos de información, deliberación y devolución; por tanto, implicará facilitar materiales de apoyo a la información, espacios y dinámicas de debate y mecanismos para devolver los resultados del proyecto a los participantes.*
- 9) *Perfil de los participantes y los criterios de convocatoria: el proyecto habrá de identificar los participantes convocados y el criterio de convocatoria utilizado.*
- 10) *Definición de la estructura organizativa del proceso: el proyecto participativo habrá de identificar la estructura organizativa del proyecto especificando quién realizará la coordinación, la secretaria técnica, el seguimiento, etc. También tendrá que especificar las funciones de cada espacio que se crea.*
- 11) *Identificar los diferentes niveles en cada proceso: el proyecto habrá de especificar a qué personas o servicios habrá de informar, a quiénes se les demandará una participación puntual y quiénes estarán vinculados con la continuidad del proyecto.*
- 12) *Planificación de los mecanismos de evaluación: todo proyecto habrá de recoger el mecanismo de evaluación que utilizará para valorar el proceso realizado, esto podrá ser a través de cuestionarios, grupos de trabajo, talleres de evaluación o cualquier otro método que se habrá de especificar en la presentación del proyecto.*
- 13) *Presentar una memoria del proceso: por último, los proyectos presentados habrán de contemplar la realización de una memoria del proyecto que se habrá de presentar a la concejalía de participación.*

De lo que estamos hablando, en realidad, es de clarificar y definir previamente, antes de echar a andar, cuáles son las claves y necesidades de una experiencia de participación ciudadana.

Lo importante de la participación es la fase de cocina previa, cuando se responden a las preguntas: ¿Qué quiero con este proceso de participación? ¿Qué voy a hacer con lo que la gente me diga? ¿Qué es lo que me quiero jugar? ¿Cuáles son las reglas del juego? ¿Quiénes son los actores? ¿Cuándo lo vamos a hacer? ¿Con qué dinero? Esas son las preguntas fundamentales, porque luego para la metodología hay gente muy experta que sabe manejar distintas metodologías cuantitativas y cualitativas en participación.

Una excelente guía al respecto es la fórmula 8+3, ocho pasos clave y tres condiciones necesarias, elaborada por Eudel¹². Los ocho pasos claves son, en realidad, imprescindibles preguntas previas de reflexión: ¿por qué queremos hacer un proceso participativo? ¿para qué? ¿quiénes van a participar en el proceso? ¿con qué reglas de juego? ¿cómo lo vamos a llevar a cabo? ¿cuándo (tiempos y ritmos del proceso)? ¿dónde se va a realizar (espacios y lugares)? ¿con qué recursos lo vamos a realizar?. Y las tres condiciones necesarias son: la información y la comunicación, el seguimiento y la evaluación, y los compromisos. Este último punto, que suele faltar en las guías al uso, es de tremenda importancia. La guía de Eudel identifica tres compromisos imprescindibles: compromiso de liderazgo facilitador, de interlocución y de devolución; compromiso de corresponsabilidad de los diferentes agentes que intervienen; y compromiso del proceso participativo como compromiso educativo.

En definitiva, lo que pide esta guía es tener las cosas claras antes de poner nada en marcha y asumir los compromisos que de ello se derivan. Parece una evidencia irrefutable, algo de sentido común, pero es donde más se suele fallar. En términos del proyecto global de participación y la reconexión entre el ayuntamiento y la ciudadanía es mejor no hacer nada que hacer un proceso mal pensado o pobremente hecho, o abortarlo o no darle continuidad cuando funciona adecuadamente bien, o ignorar sin más los resultados del proceso.

No, no se le ha dado continuidad. Nos quedamos en un diagnóstico de la permeabilidad de los locales [de jóvenes] que extendimos hacia la participación como método para romper esa barrera que había entre el ayuntamiento y los jóvenes. Organizamos acciones como un flashmob que demostraron una vez más las ganas de participar de los jóvenes; ello dejó claro que había mucha voluntad de la juventud para trabajar en conjunto con el ayuntamiento. El ayuntamiento lo vio con buenos ojos, valoraba bien la dinámica y el poder de cambio que tiene esta dinámica participativa, pero luego no se comprometió a continuar con ello. Les gustaba muchísimo pero nos dijeron que no había posibilidad ninguna de continuar por la crisis y porque ciertas infraestructuras se comían casi todo el presupuesto. La verdad es que apenas necesitábamos presupuesto para continuar, solo necesitábamos tiempo y disponibilidad.

A la gente de participación del equipo anterior les cayeron “marrones” que no iban a ninguna parte. Por ejemplo, cuando las obras del tren de alta velocidad causaron problemas en algunas viviendas y los vecinos recogieron firmas para impulsar un proceso de participación, el ayuntamiento ordenó a los de participación que calmaran el asunto y lo que consiguieron fue un partido de ping-pong entre el ayuntamiento y los vecinos. La ciudadanía no vio en ese proceso de participación más que una cadena de excusas del gobierno municipal ante la situación que se vivía y se organizó una buena. Y todo porque no había voluntad de cambio alguna por parte del ayuntamiento, la participación había nacido vaciada de contenido, pero también porque no se hicieron bien las cosas.

Se le propuso al área de urbanismo hacer un proceso participativo para encauzar un problema que tenía con los vecinos por la construcción de un aparcamiento y de zonas

¹² <http://www.eudel.net>

verdes. Pusieron como condición que el proceso participativo no fuera más allá de quince días, ¡imagínate! Aún así lo hicimos y cuando al responsable de urbanismo se le presentaron las propuestas de la ciudadanía, éste comenzó a sacar problemas técnicos para no atender las peticiones vecinales. Al final, el área de urbanismo decidió adoptar una propuesta que le iba bien pero que no era la mayoritaria entre los vecinos; conclusión, encabronamiento de los vecinos. El proceso no estuvo mal a pesar de su brevedad pero resultado fue malo porque el concejal adoptó finalmente una decisión que nada tenía que ver con lo tratado en el proceso de participación. Se intentó utilizar el proceso de participación como método de legitimación de decisiones ya tomadas.

Lo anterior no debe hacer suponer que la participación solo debe ponerse en marcha con cuestiones de menor categoría o cuando no existe realmente un conflicto de importancia. A la ciudadanía le importa realmente muy poco decidir sobre el color del puente o de las farolas, lo que quiere es participar en lo que realmente le importa. Y esas cosas importantes son, a menudo, las que aparejan disenso y conflicto. Organizar procesos participativos sobre este tipo de cuestiones exige mayor esfuerzo y maestría, pero los resultados suelen ser mucho más alentadores y eficaces.

La participación, muy a menudo, es vista como algo un tanto folclórico, como algo que hay que hacer cuando el tema se prevé tranquilo, cuando no va a haber muchas dificultades. Y desde mi punto de vista es justo al revés: la participación es especialmente interesante cuando la decisión es difícil de tomar, porque es la única forma que tienes de generar la mínima legitimidad necesaria para poder tirar adelante algunas políticas.

La participación sirve para gestionar mejor los conflictos. No es la panacea ni resuelve todos los conflictos, pero sí ayuda a gestionarlos. Las diferencias, cuando saltan, saltan. Y es a través de la participación como se expone, se escucha, se intentan buscar mejoras, alternativas... es la participación la que puede encauzar un un conflicto fuerte.

Plan director de participación

Hemos dicho que puede ser conveniente empezar con pequeños proyectos de resultados visibles a corto o medio plazo, proyectos de poco alcance pero con impactos que afecten a la vida cotidiana, que esto ayuda a convencer al personal político, al personal técnico y a la ciudadanía de las bondades de la participación ciudadana. La reiteración de esta dinámica, lo que podríamos llamar el primer plan de participación ciudadana, puede terminar haciendo que en un municipio haya mucha participación de la que podríamos calificar como pequeña, asequible y eficaz en su justo término, pero que, al no estar conectada, no acaba de crecer, de generar procesos más complejos, profundos, de mayor recorrido. Además, la gente también se cansa de lo pequeño y, de manera natural, como resultado de su propio aprendizaje en la participación,

empieza a demandar procesos de mayor calado. Es entonces cuando el ayuntamiento necesita ordenar su instituyente política de participación.

Existe un mapa de cómo queremos que sea la participación en los próximos años que está orientado ya a los cambios que vamos haciendo. El mapa es de carácter técnico y político y está pactado con el equipo de gobierno, aunque no existe ningún documento oficial que lo corrobore. Ese mapa surge de un diagnóstico que en su momento se hizo de los consejos de barrio y de la propia participación realizado por una empresa en el 2006. Fruto de esa reflexión a través de entrevistas, grupos de discusión a técnicos, ciudadanos y entidades, se puso en común por dónde podría ir la participación y lo que salió de allí luego sirvió de base para redactar un documento técnico sobre el mapa que queremos que fue aprobado políticamente.

Por clarificar la terminología, deberíamos distinguir entre “plan municipal de participación ciudadana”, “plan director de participación ciudadana” y “plan estratégico de participación ciudadana”. En principio, el plan municipal se referiría a la suma de experiencias de participación habidas en el municipio, el mapa de experiencias de participación ciudadana, lo que hay y se está haciendo en la materia. El plan director es un paso más que consiste en ordenar ese mapa y definir las prioridades y las conexiones entre experiencias y espacios participativos, es un plan de gestión que ayuda a tomar decisiones que vertebran y den coherencia a ese mapa de experiencias y espacios de participación ciudadana¹³. Y el plan estratégico implicaría un diseño a futuro, acordado entre todas las partes, de la participación ciudadana que va a impulsarse en el municipio, un plan para incorporar la participación ciudadana como una política pública transversal de primer orden¹⁴.

El plan director engloba del 2008 al 2011 y ahora estamos en un proceso de renovación y actualización. Las líneas maestras del plan director es definir el concepto de la participación ciudadana y ver cómo se desarrolla a través de órganos y procesos, habla de lo que es territorial, sectorial y transversal y luego lo que serían procesos para temas concretos. Es una manera por la que el ayuntamiento define qué es lo que propone para que la ciudadanía participe y cómo gestionar o diseñar o evaluar todo eso. En el plan director no han participado agentes ajenos a la administración porque es un documento de trabajo para la propia estructura municipal, sí que participaron los diferentes departamentos e hicieron sus propuestas; es, en esencia, una herramienta de trabajo para canalizar y dar coherencia a esto de la participación. Creo que el plan director ha cumplido su función en el ámbito territorial porque hicimos un seguimiento muy específico. Y creo que lo más innovador del plan anterior fue que disponía de una agenda participativa donde los diferentes departamentos decían qué temas iban a someter a la participación ciudadana. Sobre esa agenda se ha hecho un seguimiento y hemos visto que su consecución ha sido muy desigual en función del departamento. Algunos departamentos han tenido muy claro cuáles iban a ser los temas a someter a la participación ciudadana y han hecho cosas importantes, pero otros muchos no han hecho nada o casi nada.

¹³ Ver, como ejemplo, el Plan Director de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz: <http://www.vitoria-gasteiz.org>

¹⁴ Así lo ha visto el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián: <http://www.google.es>

Este tema que planteáis del plan estratégico de participación me parece muy apasionante, y es un tema que está sin resolver. Tiene que existir, pero ¿cómo se hace eso? Mi tesis sería a lo mejor una definición del plan estratégico de participación para los próximos cuatro años, un proceso de definición con la participación de todos los departamentos, bien estructurado y con un tiempo definido: en estos tres meses vamos a decidir entre todos cuál va a ser el plan estratégico, prioridad número uno, y luego ya os volvéis cada uno a vuestros sitios con las ideas y los compromisos claros.

Lo que nos trae a colación un problema de primer orden en el funcionamiento de las Administraciones Públicas, que el día a día nos arrastra y no nos deja pensar, ordenar y organizar bien el presente (plan director de participación) y mucho menos anticipar y diseñar reflexivamente el futuro de la participación ciudadana (plan estratégico de participación). Esta dificultad para pensar, unida muchas veces a la necesidad de los nuevos gobiernos de marcar una diferencia conceptual y programática con el gobierno precedente, nos impide aprender de la participación ciudadana y comprometernos con esta innovación democrática.

Pero ese es el trazo gordo, pintar planes, porque luego, con la brocha más pequeña, se están constantemente tomando decisiones con mucha premura de tiempo, que no te permite ajustar los ritmos de la participación de la ciudadanía. Estás acuciado por sacar temas, por sacar muchos temas, y eso encaja mal. Encaja mal sacar los temas de manera participada a un ritmo muy alto, tienes un peligro terrible de acabar priorizando sin criterio y liquidar las cosas en muy poco tiempo y casi de cualquier manera. Hemos sido un grupo con mucha actividad a costa, precisamente, de hacer menos participación. Cuando te comprometes en un montón de cosas, es muy difícil decir: “no, vamos a parar, a pensar lo que estamos haciendo, a planificar...” Resituarse es complicado.

La realidad es que para los técnicos la participación sigue siendo una tarea adicional; como los servicios ya tienen muy montada su programación, cuesta incorporar la participación. Nos ha costado mucho ver esto en la elaboración del plan director de participación.

La participación en el organigrama

Más arriba hemos hablado de crear una oficina o servicio o dirección para dinamizar y coordinar la participación ciudadana. Acabamos de ver que una labor esencial de esta oficina o servicio o dirección es trasladar la conveniencia o necesidad de introducir la participación ciudadana en las distintas áreas o departamentos del ayuntamiento y hacer de todo ello una política coherente e integrada de participación. Esto nos lleva a dos cuestiones organizativas de tremenda importancia: dónde colocamos esa oficina o servicio o dirección en el organigrama municipal y cómo transversalizamos la participación ciudadana al conjunto del ayuntamiento.

Son dos cuestiones muy relacionadas entre sí. Empezando por la primera, la lógica parece imponer que, si se quiere hacer de la participación ciudadana una política transversal del ayuntamiento, hacerla llegar a todas las áreas y departamentos, lo mejor es ubicar la oficina en alcaldía o presidencia, pegada a quien tiene liderazgo suficiente para convencer a toda la estructura.

Tengo muy claro que las directrices se tienen que marcar de una manera muy clara desde el área política sobre todo de cara a poder transversalizar la participación ciudadana.

La intuición política más importante fue colocar la dirección de participación ciudadana dependiendo de presidencia. A mí eso me abrió y me permitió cosas; si no hubiera sido así, habría sido imposible relacionarme con el resto de direcciones. Pude implicar a cambio climático con participación, servicios sociales con participación, urbanismo con participación... con total normalidad, porque tenía el aval de presidencia. Yo creo que es muy importante ubicar la participación de una manera transversal, esto se tiene claro en la teoría pero se tiene que hacer en la práctica. Ciertamente es que la dirección de participación está condenada a desaparecer el día en que todo el mundo entienda que la participación está ligada a la vida normal participativa, pero al principio hace falta una dirección que anime y que facilite los procesos de participación. Es un poco como la discriminación positiva, en ese momento era muy importante que la hubiera. Había gente que decía: "¿para qué una dirección, si todo es participación?" Pero no, el verdadero problema es que nada era participación, no había participación en nada. Y la dirección ayudó a levantar el discurso y a poner prácticas en marcha.

Tenemos la suerte, digo la suerte porque no en todos los ayuntamientos es igual, de que el servicio de participación está en el área de presidencia, donde está alcaldía y otros servicios similares, como puede ser comunicación. Y es una suerte porque hace unas cuantas legislaturas no estábamos y se nota bastante, porque estamos en un área donde está el alcalde y se nota bastante, hay más influencia y todo está bajo el paraguas del alcalde.

No puedes hacer participación sin la implicación de los departamentos, y cuesta lograrlo, porque ellos tienen su faena y la participación es un extra. Tienes que conseguir que gentes de movilidad, de urbanismo, de deportes, etc. participando, porque la responsabilidad de la participación cae en las mesas técnicas de los que tienen que elaborar los procesos. Y todo eso entraba bastante bien porque estábamos en presidencia y era una prioridad del gobierno y estaba en el plan de mandato. Nosotros solos, con nuestro pequeñito departamento, no hubiéramos podido. Yo creo que eso es vital.

Hay una cuestión clara: en la medida en que esto de la participación dependa de una alcaldía tendrá visos de futuro, y en la medida en que corresponda a un servicio o departamento concreto será más difícil.

El primer concejal de presupuestos participativos era el concejal de Hacienda. El señor de los dineros es muy importante dentro del ayuntamiento. Si tu jefe directo, digo el jefe directo

de los presupuestos participativos, es el concejal de hacienda, primero tienes más accesibilidad a los recursos propiamente económicos, y luego puedes gestionar y planificar más claramente.

Pero no es tan habitual hacerlo así, sino ubicarla muy alejada del centro, y todos y todas sabemos que el rango en la administración pública determina las posibilidades de influencia. De hecho, lo que sería preocupante, es que parece que esta tendencia de desplazamiento se está generalizando en los últimos tiempos.

Participación cuelga de la concejalía de servicios personales y su titular es la cuarta teniente de alcalde, que a su vez es presidenta de Servicios Territoriales. Antes dependía directamente de alcaldía y con el cambio de gobierno se pasó a servicios personales.

Nosotros somos participación y equipamientos públicos juntos, equipamientos municipales de carácter cívico, centros cívicos, somos el mismo servicio, que ya lo habíamos sido hace cuatro años. Son los espacios donde más actividades de participación tenemos y a eso nos limitamos prácticamente.

El servicio de participación dependía del área de Relaciones ciudadanas pero ahora ha habido una remodelación total y ahora dependo de Servicios a la ciudadanía y deportes, que el fondo es una amalgama de antiguos servicios en incluso departamentos. Es una macro departamento que engloba cantidad de áreas y el servicio de participación ciudadana es un servicio que no llega a la categoría de área propia. El cambio está motivado por razones políticas que desconozco. Se supone que la dirección del departamento tendría que avalar lo que se propone desde este servicio de participación, pero en la práctica no existe ese apoyo por las excesivas tareas y responsabilidades que tiene que desarrollar la dirección del departamento y quizá por falta de tradición o conexión con la participación ciudadana.

Parece evidente y diáfano que participación tiene que estar en la cúpula. Pero no de cualquier manera. Ubicarlo en alcaldía o presidencia tampoco es, de por sí, una solución automática, pues dependerá de los impulsos y liderazgos políticos que hemos comentado en el primer apartado de territorio político.

En el 2007 se da un giro y participación pasa a depender de alcaldía. La gran apuesta era unir planificación estratégica y participación. Sin embargo, esto no está funcionando porque la planificación estratégica es subsidiaria de los planes de ordenación urbanística y de un departamento donde la participación se denosta. No lo estamos consiguiendo.

Como es una transformación que no es de superficie, no se trata de cambiar la ley o de un nuevo reglamento, sino de cambiar el espíritu y la cultura del conjunto de la organización y de sus dirigentes, yo creo que estas transformaciones de fondo reclaman un liderazgo político de primer nivel. Entonces, colocar la participación en sitios más o menos periféricos al final acaba arrinconando. La participación tiene que estar en alcaldía o presidencia y el alcalde/presidente, no ya el concejal o consejero del ramo, tiene que hablar de este tema continuamente. Yo creo

que los políticos siguen con visiones un tanto folclóricas de la participación, que si Porto Alegre y demás, y no acaban de entender que esto requiere una transformación a fondo, que es una transformación prioritaria y que tienen que ponerse manos a la obra.

Sin minusvalorar, por otro lado, la búsqueda de innovaciones, de otras fórmulas magistrales.

Nos hemos planteado no mantener la estructura por áreas que teníamos. Priman más las políticas locales y la relación entre ellas que la división entre áreas. De momento no existe un documento estructurado ni nada pensado, pero se intenta trabajar en clave de visión integral y de cooperación entre las áreas para lograr que la participación encaje en el entramado del ayuntamiento. Con todo, personalmente encuentro más lógico que participación cuelgue de alcaldía para marcar cuáles son los temas centrales en los que la participación tiene que tener un papel importante.

Opciones de transversalidad

Transversalizar la política de participación ciudadana es, si cabe, un desafío aún mayor. Por transversalizar la participación entendemos la implicación coordinada o integrada de varias áreas o departamentos distintos en un mismo proyecto de participación ciudadana¹⁵. Eso supone introducir una concepción global de las políticas públicas, romper con el actual funcionamiento departamentalizado.

La concejalía de participación tiene como objetivo fomentar la coordinación y la transversalidad organizativa. Se tiene la idea de que la participación ciudadana no depende de un área sino de toda la organización. La transversalidad en la organización municipal supone introducir una concepción global de las políticas públicas relacionando diferentes ámbitos de intervención sobre unos mismos criterios y objetivos generales que han de atravesar la estructura municipal. La coordinación entre diferentes departamentos, tanto a nivel político como técnico, es el mecanismo que ha de hacer posible la transversalidad. Se ha de tener presente que se pueden fomentar mecanismos de coordinación interdepartamentales: puntuales (por proyectos, procesos) y/o estables. Es conveniente definir ciertos protocolos y líneas de trabajo transversal. Estos protocolos han de identificar: quién lidera el proyecto, quién ha de estar informado, quién ha de participar en su elaboración y en la implementación, identificar las responsabilidades de cada agente en el proyecto, el seguimiento y la evaluación de las materias y los espacios de comunicación y coordinación. En todo caso, el ayuntamiento trabajará para socializar todo el conocimiento que es generado de manera que las buenas prácticas de un servicio o departamento reviertan sobre el resto.

¹⁵ <http://www.femp.es>

Esta es la teoría. La realidad es que la estructura departamental no se corresponde con una ciudadanía que plantea cuestiones globales y exige, haciendo uso del sentido común, soluciones razonablemente integradas. Efectivamente, la lógica de la vida ciudadana es integral, holística, todo toca con todo. Hasta quienes organizan experiencias de participación ciudadana en su área concreta de responsabilidad y advierten desde un principio que no tienen capacidad para afectar a otras áreas o departamentos municipales terminan asumiendo que han de transmitir a los otros departamentos las inevitables demandas "ajenas" pero conexas que surgen en el proceso.

Es ahí donde suelen comenzar los problemas, donde la tozuda realidad contradice la teoría. Una queja muy habitual de las gentes que trabajan la participación es la falta de implicación de otras áreas en proyectos de participación, incluso en proyectos muy centrados en una sola área como son muchos modelos de presupuestos participativos.

Yo creo que ése es el camino, creo que la participación tiene que ser transversal, pero la implicación de otros técnicos en muchos programas era casi imposible.

El departamento o la unidad que se encarga de organizar los presupuestos participativos dice: mi labor acaba en la entrega del proyecto aprobado. Y luego el asunto es quién mantiene, quién gestiona lo que viene después, eso queda un poco en el aire; ningún departamento lo asume, empiezan diciendo que no tienen presupuesto...

Hay quien dice que es un problema de poder, por un lado de esas parcelas de poder político que segmentan el ayuntamiento y que incomunican áreas y departamentos y por otro del poder que da el saber técnico el conocimiento especializado y que tiende a imponerse o desplazar al conocimiento ciudadano o saber de la vida. Algo de eso hay, sin duda. Pero más bien tendríamos que hablar de un problema de estructura organizativa, de una forma de racionalidad burocrática que trocea la realidad para administrarla y no entiende de cuestiones globales. Y quizá también, como hemos visto más arriba, de una manera de funcionar muy pegada a las urgencias del día a día que no nos deja pensar y planificar en condiciones. Y, por qué no, de una falta de impulso, determinación o saber político sobre cómo transformar en profundidad esta administración pública y adaptarla a los nuevos tiempos.

Otro escollo es que hemos creado una administración donde cada uno es especialista de su tema. Así que cuando le dices al de medio ambiente que va a venir gente de industria a trabajar el cambio climático, te salta: "¿cómo que industria? ¡Este es mi tema!" O las resistencias de los funcionarios "patanegra", los de toda la vida: "¿a mí me va a venir ahora otra gente de otras áreas a decirme lo que tengo que hacer?" Yo les suelo hacer entender que el espejo de la verdad se rompió hace muchos años, que la verdad está escondida en cada persona y en cada rincón... Esto que parece tan sencillo es la clave de la participación, consiste en que yo esté dispuesto a escuchar.

El principal problema es que cuando se trabaja en transversal se piensa que se pierde poder y hay que pensar que la materia de un área no se termina en la misma área sino que afecta

e implica también a otras. Aún así existen técnicos como los que trabajan en territorio que tienen una gran permeabilidad. Yo creo que poco a poco lo superaremos.

Cada departamento funciona con su partida presupuestaria y la usa para sus cosas. Es algo como muy hacia dentro. Cuando hay que compartir dineros es muy difícil hacer algo conjunto, todo el mundo se resiste. En nuestro caso, arrancamos el proyecto de participación desde bienestar social y pronto vimos la necesidad de trabajar con juventud y con cultura. Cultura podría haber dicho mucho en ese trabajo transversal. Pero fue imposible tal y como están organizadas físicamente las administraciones, cada área está en un búnker aislada de la siguiente, no hay comunicación, e intranet no vale para eso.

Otra parte son los propios modelos de organización de los servicios que tienden a aislar mucho a cada profesional en su categoría y en su formación. Es complicado trabajar al servicio de los ciudadanos; ni tan siquiera te ves como un técnico, terminas siendo un administrador, de una parte del servicio, de un proyecto, de un programa, pierdes la visión de servicio. Y es que trabajamos en organizaciones especializadas, incomunicadas, y todas esas cosas de reuniones de equipos, planificaciones para ver por dónde vamos, evaluaciones con capacidad para evaluar la propia organización, el entorno, la participación de los ciudadanos, todo eso no existe en realidad. Es muy difícil que una organización pueda razonar, más ante un panorama externo que cambia constantemente, estamos constantemente a remolque, fuera de onda.

El tema de la planificación es un tema muy difícil. Llevamos tiempo diciendo que la participación hay que planificarla, lo que pasa es que muchas veces a los departamentos les cuesta planificar qué es lo que van a hacer con lo que incluir la participación en este ámbito es todavía más complicado. De momento no lo hemos conseguido. En participación siempre hemos sentido una mayor necesidad de impulsar procesos transversales pues veíamos y vemos claro que es necesario impulsar actuaciones integrales y conjuntas y eso hemos intentado machacarlo bastante y al menos hoy, la verdad, nadie cuestiona que las áreas tenemos que colaborar en políticas comunes y que afectan a un barrio. Otra cosa es que lleve a cabo. De momento, trabajamos bastante a demanda de otras áreas municipales para impulsar procesos en su área.

Yo creo que la transversalización de la participación es una tarea por hacer. Yo creo que una administración transversal tendría que basarse en unas líneas estratégicas de trabajo y los que somos recursos humanos estar dispuestos a trabajar en políticas y programas que concuerden con nuestras especificidades técnicas y luego tener una visión de conjunto de manera que los programas y planes se complementen, no se dupliquen y tengan que ver unos con otros, es decir, que sea todo coherente. Fijar los objetivos que plantea el equipo de gobierno para una legislatura y a partir de ahí que todos los servicios y programas que sean coherentes con ello. La reflexión teórica está hecha pero queda ponerla en práctica.

El motivo para impulsar la creación del servicio de participación fue dar respuesta a la demanda de la población de participar y opinar sobre los asuntos públicos que le afectan. Y

estaba también ligado a realizar un trabajo más transversal en el ayuntamiento, se trataba de abrir la participación entre departamentos bastante estancos entre sí. La idea era evitar duplicidades, que hubiera complementariedad entre los diferentes departamentos y gastar los recursos de una manera más eficiente. Son dos propuestas que, al día de hoy, siguen un poco en el aire.

Destaco la ausencia de liderazgo de la alcaldía al respecto. Creo que para lograr cambios en la administración hay que vencer resistencias técnicas importantes pues la forma de trabajo que se ha tenido durante muchos años hace que el esquema sea difícil de superar de la noche a la mañana. Yo creo que es importante que alguien tenga una visión global y que tenga claro por qué es importante la transversalidad y que no solo sea un discurso sino la convicción de que va a mejorar mucho la gestión municipal. Creo que para liderar eso y darle forma tiene que haber una persona, un departamento o un servicio, alguien que se encargue de convencer a los departamentos municipales que así van a mejorar su gestión, no ir pidiendo sino parecer que vas dando algo. Las cosas se mejoran en la medida en que todos trabajamos conjuntamente y con objetivos compartidos. Cambiar la mentalidad de los departamentos y recoger las visiones de los otros departamentos. Que a la hora de planificar cualquier cuestión en un departamento tengas en cuenta esas perspectivas, es decir, tener en cuenta que todo lo que trabajas está relacionado con la igualdad, con la juventud, con la tercera edad, con la inclusión o con lo que sea.

Como vemos, es una tarea que se resiste, una tarea de gigantes, pero hasta la tarea más descomunal no es sino una secuencia de pequeños pasos. Empecemos, por tanto, estableciendo que transversalizar la participación ciudadana supone algún tipo de relación, orgánica o inorgánica, entre la oficina o servicio de participación y las distintas áreas o departamentos municipales.

Sobre esa base, una primera tentativa de solución es el recurso a los vínculos informales, personales, pedir favores cargados de razones y aderezados con mucha empatía. Eso no asegura la certidumbre y predecibilidad de un procedimiento normalizado, no garantiza la seguridad jurídica que debe cumplir la actividad de las Administraciones Públicas, pero funciona, sin duda, a veces mejor que otras cosas, incluso más rápido. Así que, a falta de algo mejor, úsese.

Conseguimos establecer relaciones bilaterales con algunos departamentos. Era un poco que yo consiguiera convencer a uno, a otro, en un caso porque conocía a alguien, en otro porque había gente más o menos sensibilizada... Por poner ejemplos, el caso del consejero de interior porque nos conocíamos de la universidad y el caso de bienestar social donde quizá conocía a menos gente pero era gente con una mayor sensibilidad en el terreno de la participación y conectamos de forma adecuada. Pero siempre estaba muy pendiente de estas relaciones un tanto coyunturales y no lograba poner el tema en una posición suficientemente preponderante dentro de la agenda ni que se consolidara de una forma suficientemente efectiva.

Una segunda tentativa, construyendo sobre lo anterior, es la creación de espacios informales de coordinación entre áreas para proyectos de participación concretos. Esto ni cambia el procedimiento ni

remedia la departamentalización organizativa, pero facilita la progresiva seducción y cooptación de personal técnico más receptivo hacia la participación ciudadana en las distintas áreas o departamentos y, con ello, la constitución de una red de cooperación mutua.

Se parte de una construcción colectiva desde el equipo de gobierno de cuál es el modelo de participación, y ahora estamos en un proceso de construcción con los técnicos municipales. Se ha establecido que va a ver una persona de referencia en cada una de las estructuras municipales en relación a la participación ciudadana, de tal manera que tengamos presencia en todas las concejalías a través de un técnico que esté encargado de esa parte y sea capaz de transversalizarlo.

A nivel formal no existe coordinación técnica interdepartamental para la incorporación de la participación, se hace a nivel de proyectos concretos. Provocamos espacios y escenarios transversales informales cuando tenemos proyectos entre manos. Tampoco estamos inventando nada nuevo, alguna áreas suelen reunirse para trabajar de manera coordinada determinadas actuaciones. El problema es que se suele limitar a áreas afines, las que tienen que ver con las personas. En este sentido, es importante hacer ver que áreas como contratación y urbanismo tienen proyectos en común con áreas como educación o bienestar social de cara a construir un centro cívico o una plaza pública; es fundamental trabajar con áreas que están más cerca de las personas para saber qué necesidades tienen y adecuarlas a los diseños de los espacios públicos. Estamos en ello. Trabajando así hemos notado un cambio de actitud de los funcionarios hacia la participación: cada vez hay menos miedo, confían más en el apoyo que les puede suministrar el departamento de participación y hay más demanda. Pero no se han operado grandes cambios en el seno de la administración desde un punto de vista organizativo. Por poner un ejemplo, una dificultad a destacar de esta coordinación transversal informal es el reparto de los gastos económicos entre las áreas ya que en proyectos comunes no resulta fácil la justificación de los gastos y recursos empleados y contabilidad pone pegas para compartir el proyecto desde el punto de vista económico imponiendo muchos requisitos a cumplir. Hemos conseguido que el área de presupuestos haga un esfuerzo por promover entre todas las áreas una visión más integral y conjunta de los presupuestos municipales pero ello no se ha traducido todavía en un procedimiento que desarrolle esa visión.

Curiosamente, y creo que las tecnocracias disciplinadas tienen que ver, en los departamentos más vinculados a las personas (servicios sociales, incluso salud), los técnicos tenían una actitud más bien de decir “por fin”, una actitud muy positiva. En seguida entendían que esto podía ser muy positivo, casi como que lo estuvieran esperando, hacer esto de la participación. En cambio, cuando hicimos proyectos como el agua, el cambio climático, algunos temas urbanísticos, otros vinculados a energía, cuando nos movíamos a los ingenieros, los arquitectos, a las disciplinas más duras, las reticencias eran mayores, una cierta sensación de que eran ámbitos muy expertos, complicados y en los que iban a perder el tiempo con la participación. Pero veías una evolución. En el caso del agua, que es el que duró más tiempo, con la organización hídrica, muy tecnocrática, vimos una evolución en la gente que conoció el proceso y se implicó

en él de una forma u otra, hasta el punto de que algunos de ellos te decían que ya no se imaginaban un futuro sin incorporar dinámicas de participación.

Una tercera tentativa es la creación de una comisión interdepartamental permanente, más o menos formal, para todas las experiencias de participación. A diferencia de lo anterior, hablamos ya de un espacio formalizado. En su contra cabe advertir que su efectivo funcionamiento suele tropezar en una primera instancia con la resistencia de las áreas a perder protagonismo político; y, a renglón seguido, con las inercias de funcionamiento, la rigidez de la estructura departamental y las resistencias del personal técnico.

Yo veo cosas que aporta el plan municipal, cosas que ha aportado el presupuesto participativo y cosas que aporta el funcionamiento de los órganos de participación, consejos sectoriales de distrito y consejos del movimiento ciudadano, que nos obligan a crear estructuras de coordinación internas. De hecho, a raíz del plan de participación se creó una comisión transversal de participación ciudadana que es técnica, no participan políticos. Nos reunimos periódicamente y ahí se hace el seguimiento de la ejecución del plan de participación.

En la comisión interdepartamental se reunían diferentes departamentos. Funcionaba mejor lo relacionado con la cultura, lo social y el deporte, pero porque ahí hay una realidad importante que es la red de centros cívicos y aprovechaban esa comisión para coordinar las actividades y los programas que se llevaban a cabo en esos centros. Con el resto de áreas municipales con las que no había una tradición de trabajo conjunto tampoco se hacía trabajo transversal a pesar de su asistencia a la comisión interdepartamental, como mucho se fueron enterando de las cosas que hacíamos los demás.

Sí, al final se constituyó una comisión interdepartamental, la impulsó el consejero para dar protagonismo al departamento. Más que un interés en determinados procesos de participación, quería visualizar cosas de tipo formal, por ejemplo la ley de participación, a la que yo siempre me resistía, y también la comisión interdepartamental. Yo le decía: "hay miles de comisiones interdepartamentales en este gobierno multipartito y la mayoría no sirven para nada, así que crear una comisión sin tener muy claro el para qué y el cómo no me parece adecuado". Al final, se aprobó y se constató lo que yo pensaba: sirvió para hacer dos notas de prensa y poco más. No ha tenido ningún recorrido.

La lógica es aplastante: si tiene que ser transversal debe existir algún tipo de organismo que coordine de manera interdepartamental la participación ciudadana. ¿Pero qué es lo ocurre? En la administración cada vez que se crea un órgano se crea para que no sirva. En nuestro gobierno hay 25 comisiones interdepartamentales; como a todo el mundo su tema le parece el más importante todo el mundo quiere tener comisión interdepartamental de su tema. Antes decías: "la inmigración a quién le corresponde, ¿a servicios sociales?, pues a servicios sociales". Hoy día la inmigración corresponde a servicios sociales, pero también a empleo, a educación, a salud... y todo el mundo quiere tener reuniones interdepartamentales. La filosofía está clara: la administración actual no está dando respuesta a los problemas complejos que tiene la

sociedad, pero ¿cómo se hace eso? ¿se crea una comisión interdepartamental? Bueno, pues yo soy bastante poco forofo de las comisiones interdepartamentales. Porque al técnico de educación, por ejemplo, como educación tiene que ver con todo, le toca ir a las 25 reuniones interdepartamentales, a todas, y siempre es el mismo. Es imposible que esa persona transmita en su departamento lo que ocurre en las comisiones. De hecho, la gente de su departamento le dice: “te ha tocado el muerto del rollo ese de la participación” Y viene a nuestra comisión cada seis meses con el compromiso de comunicar lo que ha hecho su departamento en participación, que al final consiste en que intenta rellenar una hoja. Es que es muy duro el mundo de la administración, todo lo formal es muy duro. Yo creo que la administración tendrá que ser más creativa o montar cosas más..., lo mismo que los procesos, que se puedan montar y desmontar.

Tirando del hilo de esta última frase, sobre la base de los problemas que suelen dar las comisiones interdepartamentales permanentes, de su escasa operatividad y, sobre todo, de la percepción de que una vez creado el órgano, éste empieza a dejar de ser útil, una cuarta tentativa es que estas comisiones interdepartamentales sean comisiones ad hoc, con fecha de caducidad, y pensadas en términos de operatividad en vez del rango y el método orgánico.

Ahí, cuando se decide globalizar la AL21 y se comprueban las diferentes reticencias internas por facilitar la información y que ello requería de una gran diagnosis y la implicación de áreas que no estaban acostumbradas a trabajar con terceros, ni tan siquiera aportar información, y es que a veces te cuesta colaborar más con el compañero que tienes al lado que con el propio ciudadano, es donde se produce un punto de inflexión, se crea una comisión interdepartamental integrada por cinco personas: una coordinadora técnica, que orgánicamente estaba en medioambiente pero que en la práctica adopta nuevas funciones, un coordinador político, que entonces era un asesor de alcaldía, es decir, una persona de confianza del alcalde para impulsar el proceso, un técnico de participación que en aquel entonces era director de un centro cívico y que aportaba método y conocimiento, un jefe de proyectos transversales como mando intermedio y, por último, un representante de la empresa municipal más relacionada con temas de carácter económico. Esta comisión sirvió para crear, consolidar y hacer emerger buena parte del liderazgo político y técnico de la organización. Todos los obstáculos que se encontraron con los técnicos de otras áreas se resolvieron a base de mucha paciencia, rigor y concreción a la hora de solicitar información y colaboración y gracias a que contábamos con el apoyo del coordinador político, que si encontraba algún problema lo desatascaba hablando directamente con los estamentos políticos, con los tenientes de alcalde y concejales. Tenía un importante grado de autoridad. Supuso una ruptura de las dinámicas tan lastradas de inmovilismo de algunas aéreas municipales y se logró la percepción de que era posible crear un producto colectivo en materia de diagnóstico y planificación a largo plazo, donde se visualizara el objetivo global de la ciudad más allá del quehacer diario de tu ámbito. En cuanto a cultura de planificación, sirvió de aprendizaje. En cuanto a evaluación del impacto en los procedimientos de la administración, lo estamos valorando ahora.

La comisión o, más propiamente dicho, el equipo, lideró una diagnosis interna a nivel de administración y externa con la ciudadanía. Y se intentó limar las asperezas a través del diálogo

y la generación de complicidades y confianza entre las diferentes áreas técnicas sin recurrir a fórmulas como el coaching. No hubo una estrategia definida para mejorar las relaciones entre las áreas sino algo más informal pero que pudiera lograr los objetivos de hacer ver al resto de áreas que estos procesos hacían mejorar las políticas del ayuntamiento. La comisión interdepartamental se mantuvo en el tiempo hasta que se empezó a implementar la AL21 pues tampoco era su objetivo perpetuarse, era una comisión de carácter operativo y no para lograr una visión estratégica a largo plazo. Uno de los grandes problemas del diseño de la transversalidad en los grandes ayuntamientos es que pensamos que para poder garantizar que tengan utilidad, los espacios que antes eran instrumentales necesitan tener autoridad, pero como todavía entendemos que esa autoridad la da el rango y el método orgánico, acabamos constituyendo en exceso la herramienta y la convertimos en un qué en vez de un cómo. Nosotros optamos por una comisión ad hoc para un proyecto concreto que al final generó posos y buen sabor de boca entre el personal técnico; tal es así que cuando en el 2005 se decide crear un plan de movilidad para el municipio son los mismos técnicos quienes demandan que se reviva esa comisión interdepartamental. Y así hemos ido creando este tipo de comisiones para la elaboración de planes de uso de espacios públicos, de movilidad o de equipamientos culturales.

Una quinta tentativa, muy distinta, porque resulta de la acumulación de poder, es la creación de un macrodepartamento liderado políticamente por alguien que ha hecho de la participación ciudadana el eje vertebrador de las políticas públicas bajo su responsabilidad.

Para la articulación del trabajo entre las áreas del ayuntamiento a través de la participación es importante que el departamento tenga muchas competencias, que las áreas implicadas tengan un peso significativo y que se sientan integradas en lo que se va a hacer, pues así es más sencillo crear este tipo de complicidades. En nuestro caso, aún siendo un ayuntamiento grande, el departamento integraba las áreas de servicios sociales, salud, género, juventud, cooperación y centros cívicos. Era en los centros cívicos, precisamente, donde tenía lugar esa transversalidad entre todas las áreas, donde todo se integraba y cobraba sentido.

Y una sexta y última tentativa, rizando el rizo, tiene que ver con las operaciones complejas de coordinar distintos servicios de diversas administraciones públicas en un mismo territorio.

Entonces comenzamos todo un proceso de construcción de planes sectoriales. Por ejemplo, el sector salud. Partiendo de un servicio que consideramos nuclear en ese sector, en nuestro caso los dos centros de salud, intentamos que esos centros sean líderes a la hora de construir una relación en el sector salud, intentamos autodiagnosticar cuál es su forma de trabajo, su relación con el entorno, y entonces negociar con el nivel de planificación que está por encima del territorio para que autoricen pequeños cambios como permitir que se reconozcan las horas de trabajo grupal y que la gente del centro de salud pueda liderar las mesas de salud del territorio en la que participaran técnicos de otros servicios. Y así constituimos mesas sectoriales de salud, una de adicciones, otra de cuidados del entorno, otra de dependencia. Lo

que intentamos con esas mesas es que sigan funcionando por sí mismas, que les siga llegando formación y que se les siga reconociendo su tiempo de organización esas reuniones. Y cuando llegamos a límites, cuando por normativas o por el sistema de indicadores o lo que sea no nos permiten cambios, subimos al nivel político superior para seguir negociando y asegurando la continuidad de las mesas sectoriales. Es como una escalera donde vas trabajando siempre nivel territorio, nivel planificación, nivel provincial, nivel autonómico. A nivel de ayuntamiento es mucho más sencillo porque como no tienen tanto nivel, vamos directamente a los delegados y directores Generales, es un poquito más sencillo, la maquinaria a nivel local no es tan compleja. Hemos hecho planes sectoriales en casi todo, en salud, en vivienda, en empleo, en servicios sociales comunitarios. Al final ha habido que tocar normas y presupuestos, para adaptarse y poder dar cumplimiento al plan integral.

Eso en la parte sectorial, pero también teníamos que caminar hacia lo intersectorial. Allí es donde más nos hemos tenido que comer la cabeza. Es una parte complicada porque yo creo que es donde más lagunas hay. Tiene que ver con ese aislamiento con el que hablábamos antes, cada quien hace su cartera, trabaja en su proyecto y verdaderamente se ahonda poco en esa práctica. Es un extra, no se les reconoce, si lo haces es porque te da la gana. Aquí lo que creamos fue una mesa de directores y directoras de los servicios y un poco lo que trabajamos con ellos, porque tenemos un técnico responsable de cada área y por lo tanto incide en esos servicios del sector para que tengan una mirada más intersectorial, más compartida, es hacer un cruce de planificaciones, un estudio de sus costumbres, y fuimos buscando temas anudadores, temas que interesaban a todos, temas en que coincidían. Una amiga mía diría temas que “nos duelan a todos, donde a todos nos apriete el zapato”. Y que queremos resolver y que individualmente no podemos resolver. Y ahí fuimos sacando acciones donde hemos ido intentando implicar a casi todos los servicios. Algunas son acciones básicas que son más bien acciones laterales. Por ejemplo, el que está en metadona, mesa de adicciones, porque al final la metadona lo reparten los centros de salud, pero hay otros centros que les hacen la terapia, les prescriben, tal y cual. Y también hay asociaciones que están interviniendo con ellos. Hay una amalgama de gente allí pero sin un circuito que los una. Esa persona está en metadona pero tiene un problema de salud, normalmente una familia desestructurada, además no tiene empleo, tiene un nivel de formación precario; esto es, cómo armamos un circuito para que el problema que se encuentra el médico que lo está atendiendo, que no sigue el tratamiento, que en su casa tiene unas condiciones de salubridad pésimas, y que él no puede resolver... Allí empezar a hacer mesas de trabajo, que no de derivación, no se trataba de construir un protocolo de derivación, sino de reconstruir las formas de trabajo, y para eso crear una mesa de trabajo. Así se han creado muchas mesas de trabajo: adicciones, cuidado del entorno, campañas de absentismo, itinerarios de inserción laboral..., hemos construido circuitos de trabajo de manera compartida.

Gestión del cambio organizacional

Como hemos visto, la administración pública tiene que cambiar mucho para acoger con naturalidad y eficacia las demandas globales y transversales a las que tiene que dar respuesta. Muchas administraciones públicas siguen siendo fieles al modelo burocrático, con departamentos estancos, estructuras verticales y procedimientos más bien lentos y hasta rígidos. Y lo que la sociedad y los tiempos demandan es una administración relacional, con procedimientos sencillos e inteligentes, rápida adaptación a un entorno cambiante y glocal, proximidad y descentralización, transversalidad y participación ciudadana. La prueba del algodón es que la introducción de la participación ciudadana, o de la perspectiva de género, o la sostenibilidad, o la atención integral a determinados grupos de edad, todas estas “novedades”, se topan siempre con los mismos problemas, y, su diagnóstico tiende a ser es común.

No hace referencia a la participación ciudadana solamente, sino al cambio, partimos de la idea de que la misma administración se ha convertido en un objeto de intervención. No hay sujetos dentro que reflexionen, que puedan trabajar y poner a jugar sus aprendizajes, estamos en organizaciones muy especializadas, muy individualizadas, con pocos procesos de comunicación. Practican la cartera de servicios independientemente del ciudadano que llegue a sus servicios, eso hace que en territorios como éste, que tiene unas características especiales, sea difícil solventar los problemas, que son problemas complejos y además difieren de ese ciudadano medio que en realidad tampoco existe, ni aquí, ni en ninguna parte, pero se diseñan políticas para un supuesto ciudadano medio.

Así pues, la administración de siempre tiene muchos problemas para encarar los nuevos modos y necesidades ciudadanas. Tiene problemas de estructura y organización, que hacen de tapón a la incorporación de la participación ciudadana o de cualquier otra innovación.

El ayuntamiento tiene un montón de funcionarios y cada uno en un área, y las áreas son compartimentos estancos, cada uno haciendo la política que les mandan desde arriba. Tampoco se conocen entre ellos, no digo administrativamente, sino incluso ni a nivel personal.

Hubo gente que experimentó por lo menos un cambio personal pero a nivel de estructura llegamos hasta lo que se pudo llegar, que fue muy poco. En xyz, que es la casa consistorial más antigua de España, somos la metáfora de lo que es un consistorio, una estructura muy vertical, muy antigua, que es difícilísima de cambiar desde abajo con todo ese funcionariado de estilo burocrático de toda la vida.

Hemos tenido muchísimos bloqueos por la lentitud de la administración, algunos insalvables desde mi punto de vista. La administración está sumamente fragmentada, encorsetada, lenta, muy burocratizada. Y en una diputación tan grande todo eso se amplifica; yo antes había

estado en ayuntamientos pequeños y ya me parecían lentos, burocratizados, pero ahora me río al recordarlo.

Yo noto muchísima diferencia entre el ámbito rural y la gran ciudad. En los pueblos pequeños se conversa más, los profesionales se encuentran y se hablan, la intersectorialidad se da casi por naturaleza, es que uno está casi para todo. Eres menos profesional especializado, pero tienes más capacidad para escuchar, para situarte en la posición del otro, es más fácil conocer el entorno en el que estás, porque es un pueblo pequeño, no te pierdes, te sitúas. Pero cuando estás en esta ciudad no te das cuenta de que cada barrio puede ser un mundo totalmente distinto. El tamaño es importante, aquí la dimensión es muy grande. En sitios como éste se tiende cada vez más a tener megaservicios independientemente de los territorios que haya, con una cartera estándar de lo que hay que hacer, con procedimientos tipo, que no atienden a un ciudadano individual con su problema sino que tienen que hacer que el problema case con la cartera de servicios que hay. Y además tienes que atender a veinte ciudadanos, a 10 minutos por ciudadano, y te conviertes en un aplicador de recursos, una extensión de la aplicación informática.

Tienen también un problema de cultura organizativa y relacional, que es consecuencia de lo anterior, pero no solo, porque también entra el desempeño profesional y muchas otras cuestiones de tipo actitudinal además de organizativo.

Lo que no se consiguió es que la dinámica de trabajo fuera cambiando los aspectos más informales como las formas de relacionarse y de trabajar de los técnicos, técnicas, políticos y, en general, la dinámica arriba-abajo de la institución. Para eso hace falta un cambio de relaciones, un cambio organizacional.

Te vas pegando con ella, con esa gran rutina, súper elaborada, procedimientos hilados que hacen que las cosas sean así, con una tradición que es difícil desconponer, es más fácil desconponer una norma que una tradición.

También es imposible porque estamos especializados dentro de cada servicio. Servicios sociales comunitarios tiene sus profesionales y cada uno se especializa en una de las prestaciones. Empleo, por ejemplo, es una segmentación, una especialización, y ahí entra la derivación, eso supone que yo te paso el caso y ya no es problema mío. No escuchamos realmente al ciudadano, tenemos una escucha muy selectiva, cuando veo que lo que me dices no es lo mío te derivo. Y ese es el buen profesional, el que te deriva, porque otros desconectan y pasan. Pero incluso el que deriva lo hace un poco a voleo, porque hay un desconocimiento de los otros servicios, no sabes lo que tiene el otro, los otros servicios, y al final el ciudadano está entre medias, va de un lado a otro. Hay un desconocimiento incluso de cómo funciona la administración en su conjunto.

Las barreras nos las ponemos los propios técnicos cuando nos acostumbramos a hacer un trabajo de despacho. Cuando se trabaja con personas hay que estar en la calle, y más en

un departamento de bienestar social. No se puede hacer intervención comunitaria desde un despacho, hay que estar a pie de calle. Y la tendencia que yo veo es quedarse en el despacho, haciendo un trabajo cada vez más burocratizado: ordenador, despacho, teléfono... y las vías de contacto con la ciudadanía a la que nos debemos porque estamos cobrando del dinero público se quedan un poco en el aire.

Hace falta un cambio en la forma de tratar a los ciudadanos, de acuerdo. Pero en la administración no hacemos las cosas que hacemos porque así lo queremos, lo que pasa es que no sabemos, no podemos y, a veces, solo a veces, no queremos. La administración no forma técnicos para ser técnicos atentos a los ciudadanos, nos forman para cumplir un programa, nos dicen: "este es el programa, esta es la norma, esto es lo que tienes que gravar, esta es la forma de atender al ciudadano...". En el mejor de los casos, haces un cuestionario de satisfacción y ahí queda todo.

Los técnicos entendemos el procedimiento de los presupuestos participativos, entendemos sus principios, que hay un autorreglamento, pero no terminamos de entender la cuestión de fondo, que es otra forma de trabajar. Es decir, que no se trata de cumplir el trámite: "tú mándame el informe de viabilidad y ya está resuelto el trámite", sino que deben darse unos espacios de diálogo, de conocimiento vertical y horizontal, de relación con la gente... Igual ocurrió con los grupos motores, asumieron la parte de procedimiento pero se trabajó la parte más dinámica y pedagógica de ir de una relación vertical a una relación horizontal.

También marcan diferencias el liderazgo y la gestión de las personas, el clima y la organización del trabajo en cada unidad, etc. No todos los servicios son iguales, hay culturas distintas que deben ser tenidas en cuenta a la hora de abordar el cambio.

Creo que en los sistemas más estructurados como son los sistemas de salud cuesta mucho entrar con la participación, tienen todo medido, planificado, los profesionales tienen su cartera de servicios, sus objetivos y se les paga en base a ellos. Pero una vez que entras, es una organización entrenada para implementar. Tiene una estructura de planificación, de toma de decisiones, de reuniones, se revisa todo semanalmente. Otros, por ejemplo servicios sociales comunitarios, es una organización como de cajón de sastre, allí se mete todo y cuando se inventan una prestación allí va, es una organización que actúa según lo que le viene. Podrían ser ejes potentísimos en los territorios, porque son instancias que supuestamente articulan; sin embargo, desde mi experiencia, es un servicio que está muy sometido a las decisiones políticas, que dictan las prestaciones que hay que poner, y lo de comunitario lo perdieron hace tiempo. Los centros educativos también son complicados porque son un poco como reinos de taifas, cada uno con sus profes. Y estás un poco aislados del entorno, su organización se caracteriza por cumplir unos horarios y unos objetivos, todo hacia dentro, y perfectamente pueden no enterarse de lo que pasa en el entorno, es un sistema que deja mucho que desear.

Algo novedoso de la participación es que debe suponer una implicación total de la organización. No se trata de implicar a algunas personas sino de lograr que una organización se ponga a repensar su actividad con todos sus usuarios. Eso es complicado y hay algunas que dan el paso y otras que no. Sobre todo no dan el paso aquellas organizaciones que no tienen el liderazgo adecuado y aquellas que no tienen liderazgo alguno. Hemos tenido toda una gama de organizaciones, desde las muy implicadas, hasta las poco implicadas, pasando por las indiferentes. Y esa implicación depende fundamentalmente del liderazgo de las organizaciones y de cómo vivan y perciban el proyecto los niveles político y de planificación técnica. Si se involucran y dan directrices para ello, eso es que ya han iniciado el cambio del modelo de gestión.

En este contexto, la participación ciudadana ayuda al cambio porque sacude y moviliza, porque pone encima de la mesa las contradicciones del sistema, porque ayuda a pensar las cosas de otra manera. La participación también enseña maneras.

Aprendes a tener una planificación, una forma de hacer las cosas, una organización, porque no se puede crear a partir del más absoluto caos, pero sin ser demasiado sofisticados ni ambicionar vender un producto. Te exige simplificar tanto los discursos como las metodologías. Y ser más operativos, buscar pequeños resultados, cambios pequeños pero constantes en el tiempo. Yo creo que todo esto lo dan las metodologías participativas.

Practicar la participación te da una visión de la vida, te acostumbras mucho a la renuncia, te acostumbras a llegar a un punto de encuentro que permita avanzar, a aceptar la crítica. Sentarte en una mesa a negociar y a lo mejor levantarte sin encontrar el punto en común, pero saber que hay que volver y llegar a un acuerdo, debatir y encontrar puntos de acuerdo. La participación es saludable porque no permite que te instales en tu verdad, estás continuamente revisando. Yo antes era muy crítica con mis compañeros aquí en el ayuntamiento; ahora tengo claro que tenemos que seguir avanzando pero no enjuicio tanto, y es que la participación te da otra flexibilidad a la hora de mirar al otro y comprender que todos tenemos nuestros ritmos y nuestras formas de hacer las cosas.

Luego hay una última línea de ámbito interno que también me parece fundamental, que es que nuestro propio trabajo, nuestra propia manera de trabajar dentro de la administración, fuera símbolo y signo de lo que pretendíamos vender. Que nuestra manera de trabajar fuera también participativa, fuera generadora de consensos, de inteligencia colectiva.

Pero no podemos pretender que la participación ciudadana sea el motor del cambio interno, el milagro que de la vuelta al calcetín y transforme la administración de abajo a arriba.

El problema es que estamos generando expectativas demasiado altas de lo que es un proceso de participación. Pretendemos que genere resultados tangibles para que la gente lo vea como algo útil y pretendemos que genere no solo un cambio social en la forma de

relacionarse por parte de la ciudadanía, sino además un cambio en la forma de funcionar de la administración.

Hay una reflexión desde hace muchos años de que hay que cambiar las formas de hacer y organizarnos de otra manera. Ello no ha llevado a cambios en la estructura y en el dibujo de departamentos del ayuntamiento. A falta de eso, se ha trabajado más en intentar generar una nueva cultura de organización.

Ni la política de participación tiene la centralidad necesaria en las políticas de la institución, ni tampoco, por reciente y llegar de fuera, la legitimidad necesaria para un cambio tan imponente. Aunque tenga mucho que decir y aportar, insistir en el potencial de la participación para tan improba tarea con los escasos recursos que tiene, es quemar la participación. El cambio tiene que venir de dentro, por convicción y necesidad propia; eso es lo primero. Y recurrir entonces a los métodos y herramientas de la participación para ayudar en ello.

Surgió la necesidad de impulsar un plan global de formación sobre participación para todos los técnicos vinculado a las habilidades y competencias de toda la organización, pero quisimos que la formación fuera más allá en ámbitos como la gestión del cambio. No queríamos quemar el cartucho de la participación. Lo que en realidad necesitábamos era formación en gestión del cambio, una competencia básica para cualquier innovación. Conseguimos contactar con gente muy interesante en esta materia y que hacía uso de muchos componentes cercanos a la participación pero sin mencionarla; de lo que se hablaba era de eficiencia y eficacia, de simplificar procedimientos y estar atentos al entorno ciudadano. Y después, eso sí, facilitamos que buena parte de las personas de la organización de ámbitos sociales y de territorio, de urbanismo, se formaran específicamente en participación.

Hicimos lo que llamamos autodiagnósticos técnicos, diagnosticar no tanto qué es lo que pasa en el territorio sino qué le pasa a tu organización. Lo hicimos con cada una de las organizaciones, cómo trabajan internamente, cómo son sus modelos de comunicación, sus modelos de toma de decisiones, qué resultados obtienen, cuál es su relación tanto con el entorno ciudadano como con las otras organizaciones, cómo son sus sistemas de planificación. En definitiva, analizar cómo es la cotidianidad de las organizaciones y luego enfrentar esa cotidianidad con los problemas que se detectan en el territorio, y ver si eran ágiles, si no lo eran, si verdaderamente estaban respondiendo o eran máquinas que vivían de espaldas a los cambios que se dan en el contexto. Este fue un proceso interesante ya que siempre diagnosticamos sobre otros, no sobre nosotras mismas, y solo con eso se pueden empezar a transformar bastantes cosas.

En estos cuatro años hemos impulsado un proceso participativo para la elaboración del plan de acción municipal. Hemos hecho una gran evolución en la manera de incorporar la planificación y la evaluación y todo esto lo hemos hecho incluyendo la participación. Todo esto lo hemos hecho a través de cambios visibles internos. Más de ochenta técnicos han tomado parte en estos procesos de elaboración del plan, también existe una aplicación informática en

la página web para que la ciudadanía envíe sus aportaciones y donde un gestor de cada ámbito informa del grado de consecución directo de la acción de gobierno y vuelca la información en directo.

Planificación estratégica y participación trabajan en el mismo espacio físico y tenemos constituida una unidad de asistencia a la planificación y evaluación. Queríamos romper un poco con la imagen de un gabinete o staff que hace la labor de pensamiento estratégico hacia afuera, que parece que está en una cúpula de cristal y se queda al margen de las necesidades que existen en la administración. Esta unidad genera y aporta metodologías para contribuir al empoderamiento de cada área en cuanto a la planificación y la evaluación. La unidad se creó aprovechando y fusionando las unidades y personas que estaban trabajando algo innovador, socializar el conocimiento que ya existía para ponerlo en valor. Somos cinco personas y no se realizó ninguna contratación externa. Nos ofertaron incluir también la oficina presupuestaria pero nos negamos porque eso sí que era convertirnos en una tecnoestructura y un departamento hostil, y para favorecer el cambio tenía que ser desde la visión transformadora y alentadora. Así que somos una unidad sin presupuesto alguno y que no gestiona dinero.

Hemos conseguido romper la visión de la planificación sectorial y avanzar hacia una visión global y estamos en fase de superación de los instrumentos de planificación de carácter más tradicional como los planes estratégicos o de mandato o transversales. Estamos trabajando sobre una cultura de la planificación mucho más abierta y vinculada a las estrategias emergentes, es decir, ponernos de acuerdo en lo que es una visión estratégica de foco estableciendo unas líneas estratégicas que se conviertan en prioridades y que éstas estén muy definidas y muy claras y que se conviertan en un argumento político continuo y constante en nuestra comunicación con la ciudadanía. Por lo tanto, alineando esas prioridades con el boletín municipal, los encuentros públicos del equipo de gobierno y dejando para luego, para la planificación anual, la concreción de eso en actuaciones que contribuyan a cumplir esas prioridades. De momento, el resultado de buena parte de la organización trabajando en tiempos muy limitados es un documento base que recoge claramente 3 prioridades, 10 compromisos básicos o grandes líneas de actuación y 33 objetivos estratégicos, 30 de origen interno que se incrementaron en 3 a través de la participación ciudadana. Por primera vez el plan de gobierno ha sido fruto de una extracción de datos y formulaciones de los diferentes programas electorales que los partidos consensuaron en una dinámica de debate que dinamizamos la unidad y que luego se sometió a participación de la ciudadanía e interna del ayuntamiento. Todo este entramado y forma de trabajar lo lidera alcaldía, sin el apoyo e impulso del alcalde no sería posible.

Ahora estamos en la fase de intentar transversalizar la participación a todo el ayuntamiento a la vez que aportamos rigor metodológico a la reestructuración en marcha. La gestión de los equipamientos de proximidad tiene que estar vinculada al territorio y a la integración de las políticas en el territorio y para ello estamos creando una nueva estructura y una nueva identidad interna. Se están impulsando esferas de trabajo interno en la administración y, a la vez, recomponiendo todo el modelo de participación ciudadana, por ejemplo impulsando un

foro social para recomponer todos esos consejos sectoriales de ámbito social que se pisaban entre sí.

Con todo, a pesar de algunas experiencias alentadoras, no hemos encontrado en esta investigación un modelo acabado de cambio organizativo que resuelva los desajustes de la actual administración para abordar las cuestiones complejas y, a la vez, simplificar y racionalizar el procedimiento administrativo a una escala humana integrando las distintas políticas públicas. Todo el mundo está de acuerdo en que el cambio organizativo es imprescindible e inaplazable, lo que toca ahora es compartir reflexiones y experiencias para tejer los hilos que nos lleven a él.



El territorio como lugar de encuentro entre gentes y políticas públicas

Ha salido ya en varias ocasiones con anterioridad. Una manera natural y razonable de resolver las complicaciones del gran tamaño en materia de participación ciudadana y, sobre todo, de hacer posible la transversalidad administrativa y la integración de las distintas políticas públicas, es hacer de los territorios, los barrios o lugares, atendiendo a sus singularidades, el *locus* de la acción pública. Esto también es un auténtico desafío, no solo porque las áreas o departamentos municipales tienen que entender su protagonismo de otra manera, sino también porque el personal técnico en el territorio, dependiente de esas áreas, trabaja una realidad parcelada.

Los compañeros en los distritos trabajan sobre todo desde la promoción sociocultural, trabajan en torno a acontecimientos como las jornadas por la paz, día de la mujer, jornadas de consumo responsable, talleres, cursos de creatividad, artística... trabajan cuestiones que responden a inquietudes ciudadanas en el ámbito sociocultural. Son espacios de dinamización de la vida sociocultural de los distritos y no tanto espacios de reivindicación o construcción colectiva de la ciudad y de las políticas públicas.

Se ha creado en esta nueva corporación un órgano que se llama políticas territoriales y para la transversalidad de la participación en la que están los responsables políticos de las delegaciones. La idea es que este órgano permita que todos los servicios estén políticamente sentados en la mesa y puedan plantearse la posibilidad de cooperación política entre unos y otros. Independientemente de por dónde vaya la cosa, lo más importante es que nuevamente nos une a directores de centros cívicos y técnicos de participación, pero no se han atrevido a dar el salto cualitativo de incorporar a los directores de trabajo social, o sea, los servicios sociales, que después de muchas batallas han logrado tener su espacio propio identificado y regulado por la ley de servicios sociales. Así que es una transversalidad imperfecta, porque a pesar de compartir espacio en los centros cívicos y trabajar sobre la misma población, personal de centros cívicos y personal de servicios sociales no nos coordinamos.

El equipo de centro lo integra un director, un técnico auxiliar de apoyo a la dirección que trabaja la programación y 2 ó 3 auxiliares, uno de mañana, otro de tarde y otro de noche y fines de semana. Los turnos son rotativos menos en algunos casos especiales. Un 65% de las actividades las organizan las asociaciones lo que posibilita que la administración invierta sus esfuerzos en otras cuestiones. Hay un 20% de actividades mixtas en las que colaboran el ayuntamiento y las asociaciones, en estos casos se apoya a colectivos de menor tamaño y que tienen menos recursos para realizar actividades por sí mismos. La idea es intentar que a la larga puedan realizar actividades con sus propios medios. Y el 15% restante son actividades propuestas por áreas del ayuntamiento. Este modelo necesita de un equipo técnico

motivado que construya de una manera autónoma un proyecto de territorio compartido con la comunidad. Es decir, el centro cívico no es un contenedor de actividades sino que va más allá y debe fomentar y cuidar todo aquello que sirve para articular comunidad. Y ahí entran todos aquellos programas que la administración ofrece a través del centro cívico: oficina de gestión municipal, juventud, salud, servicios sociales... integrar todo eso.

Tenemos una estructura en cada distrito con un regidor o concejal delegado y un equipo de cinco técnicos con un coordinador de distrito. El equipo técnico es el responsable de proyectos y quien de alguna manera coge el pulso diario de lo que es la actividad ciudadana y la respuesta ciudadana en cuanto a la planificación del ayuntamiento y las actuaciones. En esta nueva legislatura, además, a ese equipo también se anexiona todo el personal de los equipamientos municipales: responsables dinamizadores, conserjes y mantenimiento. Nos va muy bien porque es donde realmente se puede llevar la actuación municipal, los procesos y la dinamización social se hace en estos espacios, y antes era más difícil porque estaba todo el personal separado.

Y quizás, desde allí, empezando desde el territorio, construir hacia arriba para edificar un modelo integral de gestión con participación ciudadana.

En Porto Alegre existía una especie de organismo dentro del ayuntamiento que se encargaba de las relaciones con la comunidad, gente que hacía toda la parte de dinamización y trabajo en cada zona animando a la gente a participar, y luego había otra instancia que era la de coordinación de las áreas. Aquí se intentó hacer algo parecido partiendo de los 18 centros cívicos que dependían del área de participación ciudadana. Teníamos reuniones periódicas con las trabajadoras de los centros cívicos y con el área de participación ciudadana para ir planificando el proceso de presupuestos, haciendo evaluaciones, preparando las asambleas en cada uno de los barrios de su zona. Como mínimo teníamos reuniones una vez al mes e íbamos viendo cuestiones de evaluación, de calendario, de cómo trabajar con los grupos motores dependiendo del momento del proceso. Y luego teníamos otros encuentros con los responsables de las áreas. Si deportes o empleo o juventud o el área que fuera ponía x dinero para infraestructuras o programas, venía el técnico correspondiente que iba a llevar la partida de presupuestos participativos y con todos ellos teníamos reuniones periódicas para ir viendo calendarios, ir viendo propuestas, su viabilidad, si se correspondían con su área o era de otra área, si no estaba claro cómo la podían canalizar... Eran reuniones de coordinación que, además de valorar la viabilidad técnica de las propuestas ciudadanas, daban una vuelta a la forma de organizarse en el ayuntamiento. A eso lo llamábamos mesa técnica de los presupuestos participativos. Y luego estaban las reuniones de coordinación con los equipos de los centros cívicos, que hacían un trabajón intentando que la aportación ciudadana fuera lo más horizontal posible, con foros de debate, foros de priorización de propuestas aplicando criterios de justicia social... Se buscaba no solo una relación horizontal entre el ayuntamiento y la ciudadanía sino también una relación horizontal entre las áreas, que hasta entonces no tenían una visión global de los presupuestos del conjunto de las áreas, solo sabían lo

que podían gastar en su área y a lo mejor estaban haciendo algunas actividades que eran prácticamente las mismas que las de otra área.

En todo caso, adoptar una metodología que nos lleve a todas las partes a reflexionar sobre nuestro trabajo, a sacar a la luz los conflictos para trabajarlos en lugar de echar tierra sobre ellos, a construir un modelo comunitario sostenible.

El otro nivel, el de la sustentabilidad técnica. Fundamentalmente, trabajar un modelo de gestión apropiado para cada zona, que permita trabajar con integralidad, con participación y con un concepto de territorialidad, atendiendo a las necesidades y a las potencialidades del territorio. Y que los vecinos puedan decir qué modelo de barrio quieren definir, qué tipo de ciudad quieren construir y, por lo tanto, qué necesidades tienen y al mismo tiempo identificar qué potencialidades tienen. Para ello elegimos una metodología que nos lleva a reconstruirnos a todos como sujetos en el proceso de definir qué tipo de barrio queremos, sacar a la luz los múltiples conflictos que hay e intentar buscar cómo resolvemos esos conflictos para intentar construir un espacio habitable y con mayor calidad de vida. Y luego buscamos acciones que tenían un claro carácter comunitario, entendiendo por comunitario acciones construidas fuera de los servicios, en la calle, en el espacio público, con alta participación de vecinos y vecinas. Buscando con ello la sostenibilidad en el tiempo, que a lo mejor tardas un año en preparar la acción, pero no importa tanto el tiempo como el proceso que va creando relaciones entre servicios y con los grupos de vecinos. Entendiendo esto como un proceso de aprendizaje, de conocimiento entre las partes, como un proceso de afectividad y confianza. Ahí hemos buscado unas líneas que fundamentalmente han tenido que ver con el cuidado del entorno, con tener un entorno saludable y limpio, y se hacían jornadas de consumo, de alimentación, de limpieza, de limpiar tu calle, de hacer plantaciones de árboles. Esto es, acciones de calle, tirando de las redes vecinales con la participación de muchos servicios. También hemos hecho acciones en el ámbito educativo formal, hemos intentado que los centros educativos estén participando en la calle, con sus niños, en todo lo que hay. Por ejemplo, tenemos un proyecto urbano europeo para definir cómo queremos que se reurbanicen las calles, las plazoletas, y eso se ha hecho de manera participada, con acciones en la calle, con diagnósticos a pie de calle, con talleres a pie de calle. Ahí siempre hemos intentado no solamente capturar al vecino que pasa por allí y a los grupos vecinales que tenemos en las distintas comisiones vecinales, sino también que los servicios lleven a la gente que viene trabajando cotidianamente con ellos. Por ejemplo, las escuelas-taller, los talleres de empleo, los centros educativos, los centros de salud, los centros de adultos, que todos esos servicios lleven a su gente, que los servicios participen de la vida del barrio y de las decisiones que se toman en el barrio, proyectos que son importantes porque van a suponer modificaciones físicas del barrio, que esa gente que ya viene participando con la administración o consumiendo servicios de la administración participe en un sentido de reconstruir la ciudadanía sin crear espacios de participación ex profeso. Todo esto se construye en la mesa de directores de área. Esas son las acciones que más tiempo nos han llevado y que yo creo que menos cambian la estructura de los servicios

porque no estás trabajando sobre el servicio en sí mismo, pero son las que más crean la posibilidad de encontrarte con otros diferentes, con otros problemas, con otras ilusiones, con otra mirada del barrio, con otra gente que no viene a demandarte, sino que viene a aportar, a trabajar lo festivo, el encuentro, el todos a una, la mejora del barrio.

De los planes comunitarios hay uno que fue un poco el impulsor y que nos sirvió como experiencia. Actualmente hay un plan en el barrio de xyz donde se han creado comisiones comunitarias en las que se han incorporado recursos del barrio como el ambulatorio, la escuela, el instituto, servicios sociales o la policía de barrio en una mesa común para tratar y validar los diagnósticos y las posibles medidas a abordar. La idea era aprovechar al máximo los recursos y capacitar a las asociaciones para que sean ellas las que lleven los proyectos. Llevamos 10 años con el proceso pero se ha logrado que las entidades asuman que los recursos para el barrio tienen que ser aprovechados de una manera conjunta con una visión comunitaria de los problemas y de las posibles soluciones. Nuestra labor como ayuntamiento ha sido crear y promocionar proyectos en los que se facilitase la generación de redes y colaboraciones ciudadanas y no tanto impulsar grandes proyectos para los que tampoco existía financiación. Los planes comunitarios se han centrado más en la labor de promoción social y de trabajo comunitario, sobre todo socio educativo. En estos planes comunitarios las asociaciones de vecinos se han mantenido bastante al margen porque consideran que el presupuesto que gestiona cada plan comunitario no es suficiente para las necesidades que existen. Pero no están entorpeciendo el proceso, se mantienen bastante al margen, participando en cosas muy concretas. Para compensar, muchas de las entidades de carácter social han visto esas mesas como espacios en los que una entidad pequeña o con un alcance mediano podía hablar con el ayuntamiento en igualdad de condiciones sobre el barrio. La cruz de la moneda es que la crisis ha ido en detrimento del presupuesto para proyectos a desarrollar en el territorio.

Claro que la sostenibilidad de un plan comunitario no tiene por qué ser liderada por el ayuntamiento, existen recursos en el territorio que han demostrado ser muy capaces de liderar el proceso, sin las complejidades de la administración.

El caso de este barrio. Llega la escuela, pone en marcha un proceso de participación, sin tanto nombre técnico, tanta reflexión teórica previa, y empieza a hacer participación en el barrio, que es juntar a todas las asociaciones, todas las del barrio, rompiendo algo que para nosotros era importante, que era la división administrativa del barrio entre dos municipios distintos. Rompe con todo eso. Consigue presencia de concejales de uno de los municipios en las reuniones, consigue dinero del otro... Es la dirección de la escuela la que pone en marcha un proceso de participación que nosotros no conseguíamos hacer. ¿Qué cosas buenas tiene? Yo creo que la concreción de objetivos inmediatos, según se pone en marcha el proceso tienen que empezar a cambiar cosas. En el momento en que se ponen en marcha las reuniones, la gente tiene que tener visualización práctica de todo lo que se está hablando, y eso la escuela lo consigue. Y consigue acordarlo a nivel político y que vaya acompañado de una

partida presupuestaria. Y consigue no solamente que haya gente sino que se mantenga en el tiempo. Estamos hablando de un proceso que dura ya cuatro años. Un proceso que empieza con unos objetivos de dinamizar culturalmente el barrio, que se va expandiendo y que ahora está tocando temas urbanísticos. Un proceso que se ha constituido como una asociación de asociaciones, hasta se ha dotado de un marco jurídico. Y organiza jornadas con gentes de referencia en participación ciudadana, potentes, y a nivel político todo esto está entrando mucho mejor. Esta gente es personal técnico, personal de la escuela pública que ha conseguido implicar a las asociaciones del barrio, crear un grupo motor, organizar comisiones como las que se encargan del banco del tiempo, del teatro de calle, de música, de urbanismo, de organizar una semana cultural..., comisiones abiertas a todo el mundo. Entonces, cuando hablamos de personal técnico, igual tenemos que dejar de pensar solamente en el personal técnico municipal, y pensar en personal técnico de servicios en el territorio, que puede tener un protagonismo mucho más certero.



La comunicación de la participación ciudadana

Algunos municipios reconocen que, a pesar de haber hecho bastantes cosas en participación ciudadana, han fallado en comunicarlas bien, no han contado con una política bien estructurada de información y comunicación pública al respecto.

Una de las debilidades más significativas que hemos tenido aquí ha sido no tener procesos de comunicación potentes. Nuestro jefe, como ha sido cura y utiliza mucho el púlpito y la cercanía, piensa que solo con las reuniones y el trabajo del día a día ya es suficiente para comunicar. Pero en un barrio como éste, de cuarenta mil habitantes, eso es imposible. Para empezar, teníamos actuaciones en una parte del barrio y la otra parte no sabía nada, no veía nada. Pero aún es peor cuando lo que estás tratando es cambiar el modelo de gestión, porque eso es invisible. Uno de los problemas fundamentales que hay y que yo creo que no hemos cuidado prácticamente nada es que hay que comunicar con la gente, en su lenguaje, hay que intentar utilizar para ello las distintas vías de comunicación, las presenciales y los medios habituales de comunicación, pero también las vías de la provocación comunicativa, porque eso te genera curiosidad, te haces preguntas y te lleva a contactar y pedir información.

Ese déficit de política de comunicación se nota, sobre todo, a la hora de la devolución, de explicar en qué ha quedado la participación, qué influencia ha tenido en la política pública correspondiente, qué aportaciones ciudadanas se han incorporado y cómo y cuáles no y por qué. Tan importante es hacer cosas como darlas a conocer, por dos razones: una, porque así se reconoce públicamente el tiempo, esfuerzo y aportaciones de las gentes que participan; y dos, porque hablar de ello, visualizar que la participación influye en las políticas públicas, es seguir invitando a otras gentes a sumarse a los procesos de participación.

La importancia del retorno, la sesión de retorno que llamamos. Esto significa que es imprescindible en todo proceso de participación que al final haya una sesión donde a la gente se le dé retorno de todo lo que han dicho, qué cuestiones se han tenido en cuenta y qué no y por qué razón ha sido. Eso es lo que a la gente le dejaba realmente fascinada. Por ejemplo, en procesos de la estrategia de cambio climático había igual 695 aportaciones recogidas de los talleres, pues a cada una de las 695 se le dijo por qué sí y por qué no se había introducido. Entonces la gente tiene la sensación de que realmente ha sido protagonista, ha podido poner temas encima de la mesa.

Fallamos en explicar que la administración tiene sus tiempos, en explicar por qué no se ejecutaban a corto plazo las propuestas aprobadas. Las devoluciones se hicieron demasiado tarde, tardamos dos años en elaborar el balance escrito de ejecución de las propuestas de los presupuestos participativos, esperamos a que se ejecutaran y ese vacío es algo que la gente no entiende. Es cierto que el proceso era especialmente complejo, pero la gente que participaba en un momento del proceso podía no participar en otro momento y se perdía y no sabía porque no se habían registrado sus propuestas o cómo habían quedado una vez culminado

el proceso y qué se había hecho después con ellas, el balance de ejecución. No supimos simplificar los métodos y registrar y comunicar puntualmente su evolución para que la gente que participa en un momento determinado pueda entender el proceso y reconocerse en él.

Creo que tenemos que mejorar en la devolución pues nos cuesta bastante la gestión de la información en todo el proceso. También deberíamos mejorar en la capacidad de influencia de los procesos. Creemos que la devolución es deficitaria porque intervienen muchos agentes y además los trámites y plazos se suelen alargar en el tiempo porque hay que cumplir con los preceptos legales. Como también solemos estar en varias cosas a la vez, en ocasiones se dan por hecho cosas que quizá no deberían darse por entendidas. También nos falta una sistematización de las fases que tiene cada uno de los procesos. Otro aspecto que habría que mejorar es la evaluación, pues en ocasiones somos demasiado informales en la fase de evaluación y con poco método. Sería necesario dedicarle más tiempo a la evaluación final, hacerla con más detenimiento, pero estar metidos en tantos fregados nos quita el tiempo necesario para pensar y reflexionar sobre lo que se ha hecho. A veces nos olvidamos de que esto ha sido un proceso en el que ha participado gente y que es necesario analizar si se ha devuelto el resultado a todos los agentes que han tomado parte. La falta de reconocimiento público que detectamos es debido sobre todo a problemas con la comunicación, con la devolución y con la fase de evaluación.

Una política de comunicación que se construya con componentes distintos para llegar a todas las gentes. Es imprescindible emplear los medios electrónicos en términos de transparencia y extensión informativa, pero el componente presencial sigue siendo importante hoy en día para una participación ciudadana inclusiva. Como lo es el empleo de un lenguaje igualmente inclusivo.

En todos los procesos que hacíamos, entrando en la web de la dirección de participación, se podía acceder a los materiales, a los documentos de conclusiones, los retornos que se habían hecho, todo esto estaba colgado en la página web.

También existe ese movimiento de ahora, en base a las nuevas tecnologías, que yo digo que son bastante efímeras, que sí que es verdad que pueden crear en un momento una revolución, pero es difícil mantener la continuidad porque no están creadas para unos tiempos y espacios reales. Y para mí eso es importante, yo creo que la ciudadanía se construye en tiempos y espacios reales, que den información a través de las nuevas tecnologías me parecen fundamental, hay millones de cosas que te enteras, vale, pero necesitas experimentarlas en un tiempo y espacio reales. Necesitas olerte, tocarle, sentirle, confiar, pero hacerlo en espacios reales, porque te puedes estar enterando de lo que pasa en el mundo mundial sin saber qué hacer, y te dices, qué hago, me... ¿voy y asalto el banco mundial? Y no te das cuenta de que no es el banco mundial, que es el delegado de urbanismo que te ha hecho una calle inhumana solo para coches y no puedes construir tu vida en esa ciudad. Incomunicación por comunicación, estar incomunicados por exceso de información. La comunicación debe llevarte a la acción, estar comunicados para actuar en consecuencia. Si estás informada pero no te

meneas, entonces empieza a pensar si sufres de saturación de información.

Hay técnicos que hacen gala de su estatus: “si yo hablo y no se entera nadie pues mucho mejor”. Uno de los objetivos de la formación es vivenciar que no pasa nada porque compartas con el ciudadano tu saber como técnico; al revés, lo que va a salir de allí será mucho más rico y aumentará la satisfacción de todos. Es importante que la gente entienda todo ese entramado burocrático de la administración, por qué un proyecto tarda seis meses en salir si el dinero está ahí. En ese diálogo lo que vamos a obtener es comprensión y cooperación.

Otra cosa que funcionó muy bien es que fueran los propios funcionarios a explicarles a los ciudadanos y ciudadanas cómo funcionaba un procedimiento administrativo, que el de hacienda explicara el funcionamiento del presupuesto municipal, que el secretario explicara cómo se abre un procedimiento administrativo y qué plazo tiene, que el de deportes... darle herramientas a la gente para que sepa cómo funciona la administración. Y lo mismo con los grupos motores, que explicaran cómo funcionaba el grupo motor, qué dinamización habían hecho en los barrios, etc. Nos resultaba más difícil con los políticos o concejales, más peligroso, porque un político cuando va a una reunión vecinal ya le empiezan a pedir: “¿qué hay de lo mío?” y entonces se desvirtúa el proceso participativo.

Otro debate muy distinto es cómo abordar los medios tradicionales de comunicación de masas, con sus condicionantes de tiempos y formatos de lo que es noticiable.

Los medios de comunicación no tienen ningún interés en vender que hay acuerdo. Por ejemplo, en la experiencia de la mesa de xyz, que ha sido la más mediática, solamente salía en los medios de comunicación cuando había momentos de tensión, cuando amenazaban que a lo mejor se iban de la mesa. Esos momentos a mí me parecían apasionantes, y bonitos, porque luego, en lo que era un ejercicio de madurez superinteresante, se retomaba el tema, y se resolvía el conflicto. Pero, claro, eso ya no salía en ninguna parte y la gente se quedaba con lo que no era.

En cinco años nunca salimos en los periódicos. Esto puede ser una mala señal, tal como funciona la agenda política, pero es una buena noticia conociendo cómo funciona la prensa y los gobiernos. Que no saliéramos nunca significa que no tuvimos muchos problemas, porque, claro, tú sabes que solo eres noticia cuando sale mal. Si haces veinte procesos de participación, solo saldrás en aquella cosa que te ha salido mal, o ha habido un rebote por parte de un colectivo, o lo que sea. No conseguimos salir en los periódicos, lo que significa que los procesos, cada cual con sus dificultades, consiguieron funcionar bastante bien.





TERRITORIO CIUDADANO

PROPICIAR EL ENCUENTRO

La aproximación a la realidad participativa es siempre compleja, especialmente en lo que se refiere a la incorporación de la ciudadanía y su papel en las experiencias de participación ciudadana que, con mayor o menor éxito, se han impulsado desde las instituciones. El tipo de participación del que nos ocupamos se sitúa a caballo entre dos lógicas bien distintas: la lógica de la administración, con sus tiempos, su estilo de trabajo y sus prioridades, centradas en muchos casos en mejorar su legitimidad o lograr una mayor eficacia en las políticas públicas, y la lógica o, mejor dicho, las lógicas de la ciudadanía, una ciudadanía diversa y compleja, a menudo contradictoria, que contiene intereses individuales disociados, agregaciones movilizatorias de tipo nimby o motivación muy específica, y una tradición de tejido social organizado y reivindicativo que busca, al menos en un plano discursivo, transformar la sociedad e influir en las políticas públicas. Si a ello sumamos las transformaciones que ha conocido este tejido asociativo, la aparición de nuevas formas de participación colectiva y conectiva, por ejemplo ese funcionamiento inaprensible de las redes sociales y su traducción en movilizaciones muy poco formalizadas, todo ello configura un escenario en el que las relaciones de la administración con la ciudadanía exigen propuestas y medidas innovadoras y ajustadas.

En este contexto, tenemos que hablar también de la gran asignatura pendiente de una gran parte de las experiencias o procesos participativos que hemos conocido: la incorporación de la ciudadanía no asociada, de los ciudadanos y ciudadanas a título individual. No han faltado buenas voluntades, pero lo cierto es que sigue costando, y mucho, incorporar a personas no asociadas más allá de momentos puntuales.

Y debemos reflexionar también sobre esa ciudadanía que, por diversos motivos, casi siempre porque no es interpelada ni invitada directamente a participar, no está nunca o casi nunca en los procesos participativos, lo que lleva a una reiteración en los espacios de participación ciudadana de las mismas personas que ya tienen acceso e influencia formal e informal al personal político y técnico de las administraciones públicas. Por decirlo de alguna manera, sobran hombres ilustrados y/o “liberados” de mediana edad y faltan todo tipo de mujeres, siempre infrarrepresentadas, como también falta la gente joven, la gente mayor y, en general, todas las personas habitualmente invisibles: las que están en situación de pobreza o exclusión social, las gentes migrantes, etc. Queremos subrayar este trascendental problema de inclusión afirmando que la participación ciudadana no puede permitirse reproducir los mismos sesgos de representación que tiene la democracia electoral; si la democracia participativa tiene algún valor añadido es precisamente el de la inclusión de los sectores sociales que no tienen acceso o capacidad de influencia en la definición de políticas públicas.

Y, por último, debemos reconocer que, por múltiples factores, es mucho más complicado de lo que parecía en un principio contar con la participación de la ciudadanía en la definición, gestión y evaluación de las políticas públicas. Ésta y no otra, la efectiva participación de la ciudadanía, debería ser la primera vara de medir lo que estamos haciendo en participación ciudadana. Porque la administración pública, aunque sea

por pura supervivencia, debería trabajar no solo para la gente y por la gente, sino también *con y desde la gente*¹⁶.

La memoria habitada de la participación

Para empezar, es preciso reconocer que cuando hablamos de participación nunca partimos de cero. El personal político, el personal técnico, la ciudadanía..., todos y todas contamos con alguna experiencia previa en participación ciudadana; es muy posible que no lo llamemos así, quizás pensemos en una movilización, un conflicto, una manifestación con pancarta, pero recordamos contactos, encuentros entre la institución y la ciudadanía que produjeron finalmente algo, una negociación, un acuerdo, quizás tan solo desencuentro y frustración. Esa experiencia o experiencias anteriores habitan nuestra memoria cuando iniciamos un nuevo encuentro de participación ciudadana. Y nos condiciona, no lo podemos evitar.

Ha habido muchas experiencias que, en nombre de la participación, lo que han hecho ha sido prostituir la palabra y lograr que la ciudadanía salga todavía más desafectada.

Aquí el terreno se quemó en procesos participativos previos, que no tuvieron repercusión alguna, no se nos devolvió nada, y no se diseñaron de forma adecuada. Nos sentimos engañados.

Nos volvieron a convocar para el mismo tema, como si lo anterior no hubiera pasado, como si no hubieran empezado ya otro proceso para hablar de lo mismo, como si no hubiéramos trabajado para nada durante casi un año... con la excusa de que tocaba empezar de cero, que el enfoque había cambiado, que las caras eran otras... sin valorar todo el trabajo previo y la gente que se había quemado en el camino, que fue mucha.

Les tuvimos que contar a los técnicos el trabajo que se había empezado hacía ya unos años, y que se quedó colgado, nunca se terminó... Como comprenderás, volver a sentarnos, a leer informes, a hacer propuestas que ya estaban hechas, no nos hizo ninguna gracia.

Tuvimos que movilizarnos de mil y un maneras, hicimos hasta ocupaciones de las oficinas del ayuntamiento, y siempre recibiendo un no por respuesta, estaba claro que el alcalde respondía a acuerdos o intereses particulares, había dinero de por medio, sacrificaba el interés general, porque lo que pedíamos era del más básico sentido común. Al final, se movió, sí, pero solo cuando conseguimos ponerle a toda la oposición en contra con una proposición a pleno y se dio cuenta de que iba a perder. Y aún después estuvo mareando la perdiz y jugando con los plazos. Fue un...

16 Encina, J., Ávila, M.A. y otros (2011). Autogestión de la vida cotidiana: participando con y desde la gente. Ilusionismo Social, Sevilla. <http://www.google.es>

A todas estas malas o mediocres experiencias, deberíamos añadir la ausencia de planes coherentes de fomento del asociacionismo, esas políticas asociativas basadas fundamentalmente en las subvenciones y la justificación de las mismas. La escasa o pobre relación existente durante años entre el tejido social organizado y las administraciones públicas también pesa y explica en parte la situación actual de las asociaciones, así como la opinión que tienen unos sobre los otros, la desconfianza, los celos, las prevenciones.

Nunca se han preocupado de lo que hacíamos, nos presentábamos a la convocatoria de subvenciones todos los años, trabajábamos en coordinación con la asociación de vecinos y con otros grupos... y ahora vienen pidiéndonos que participemos en todo, y nos ahogan con convocatorias sin saber ni qué problemas tenemos, en qué situación estamos...

Así que no está de más, al inicio de toda nueva experiencia de participación, hacer un registro de esa memoria, una presentación en toda regla de quiénes somos y qué llevamos en nuestra mochila para tener eso presente a lo largo de todo el proceso de participación; nos ayudará a reconocernos y entendernos mejor, a limar las aristas que hieren la relación entre el tejido social organizado y las administraciones públicas. Registrar esa memoria, dejar constancia y reconocernos mutuamente es el primer paso para ir construyendo la confianza necesaria en toda experiencia de participación ciudadana. La participación es también una oportunidad para ello, para la evaluación y el aprendizaje colectivo.

Recelos y desconfianza mutua son un muro que hay que salvar. Desconfianza de la ciudadanía organizada porque el ayuntamiento les fue infiel, no les apoyó suficientemente o las cosas no salieron como debían. Y desconfianza del personal político y/o del personal técnico por tres cuartos de lo mismo. En nuestras investigaciones hemos constatado la existencia de mucha desconfianza entre actores y actrices de la participación, una prevención prejuiciada: "nada que hacer", "no nos creen", "no nos hacen caso", "sólo se representan a ellos mismos". Construir confianza es un proceso lento y delicado, un proceso que debe trabajarse, mimarse, sobre bases como la información, la transparencia, el respeto a los tiempos ciudadanos e institucionales, el compromiso con la experiencia participativa y sus objetivos, y el seguimiento y la evaluación compartida de sus resultados.

Parece que las cosas han cambiado, que quieren escucharnos. Al principio, creo que hacia el año 2002, cuando nos convocaron por primera vez para hablar de participación no nos fiábamos, y nos daba un poco de miedo... Pero fuimos, en parte porque nos daba miedo quedarnos sin la pequeña subvención que recibíamos, no lo voy a negar. Y ahora podemos decir que, con muchos errores por todas las partes, la comunicación funciona, podemos expresar demandas, entendemos mejor cómo funciona el ayuntamiento, hemos conocido a otras gentes y asociaciones, hemos salido del txoko.

En el primer taller en el que estuvimos, nos propusieron una metodología en la que nosotros llevamos trabajando toda la vida, como si la hubieran inventado ellos... Tuvimos que recordarles que llevamos años haciendo participación en el pueblo, con los chavales. Y en el siguiente taller nos propusieron trabajar juntos la metodología, y fue una buena idea. Ahora nos valoran mejor.

Es la desconfianza la que enroca a un importante sector de la ciudadanía en la defensa de la democracia participativa como la solución a los males de la democracia representativa realmente existente. Y es la desconfianza, también, la que hace que la representación política se enroque en la defensa de la democracia representativa, de su legitimidad, obtenida en las urnas, para decidir en última instancia. Y formalmente es así: el sistema político establece que son los y las representantes quienes sancionan formalmente las decisiones, pero eso muchas veces no se entiende ni tampoco explica muchas cosas desde el punto de vista de la ciudadanía.

Así, bastantes veces, parece una confrontación de antagónicos enfrentados en una disputa de poder, como si fuera un juego de sillas de “quítate tú para ponerme yo”. Es posible, pero si en lugar de la lucha por el poder nos centramos en poder hacer, y entendemos que podremos hacer más cosas cuantas más personas seamos, que la participación ciudadana es imprescindible para la eficacia y el buen hacer de las políticas públicas, que no estamos ante el dilema del prisionero sino ante un diáfano *win-win*, entonces las cosas cambian. Por poner un ejemplo, hay ayuntamientos donde, en políticas concretas, personal político, técnico y ciudadanía no saben distinguir muy bien si su experiencia de participación ciudadana ha sido consultiva o decisiva; y ello porque la confianza y el compromiso de las partes, y la satisfacción con la experiencia y sus resultados, hace que ése sea un debate irrelevante.

Obviamente, no siempre salen las cosas bien, no existe la experiencia de participación perfecta. Pero en la imperfección también se producen cambios, se establecen relaciones, se aprenden cosas que necesariamente hay que rescatar como un logro de todas y todos. Reconocer lo que no salió bien y alegrarse por lo que sí salió bien es un buen punto de partida para una siguiente experiencia de participación.

Empezamos con mucha ilusión, con grandes expectativas, y claro, no todas se cumplieron, y hubo muchos problemas, y el resultado no fue el esperado. Pero también cambió la relación con el ayuntamiento, se hizo más horizontal, y nos conocimos entre nosotros, las gentes que participamos, y se crearon nuevas alianzas... Cosas que igual no estaban previstas al principio, pero que ayudan a seguir dando guerra.

Con las organizaciones la relación fue buena en general, nos hicieron un reconocimiento, y creo que aún lo hacen, de rigor, de planteamientos serios, y no hubo ningún problema en este sentido. Pero, al mismo tiempo, si uno asume que es gobierno, que es lo que tienes que hacer, eres percibido como una especie de “enemigo” por parte de las organizaciones y esto tienes que aceptarlo.

Cómo conseguir que vengan y se queden

Las asociaciones no vienen, no se implican, no participan; las gentes no asociadas, salvo contadas excepciones, tampoco. Esta afirmación, enunciada de diferentes formas, se escucha con bastante frecuencia cuando las administraciones públicas ponen en marcha experiencias y procesos de participación ciudadana. La razón de esta falta de implicación es, generalmente, multicausal, tiene muchas explicaciones conexas. Enumeramos a continuación, de forma somera, algunas de las fallas u omisiones que tienen las experiencias y procesos participativos y que podrían explicar la pobre o nula implicación de la ciudadanía.

Existe un acrónimo en inglés, CLEAR, que pone encima de la mesa las sucesivas barreras que las administraciones públicas han de atender y levantar cuando invitan a la participación ciudadana¹⁷. La primera es promocionar el *can do*, que toda persona pueda participar, es decir, la mejora de las capacidades y habilidades básicas para poder participar: entender lo que es el bien común y el interés general, saber expresarse en público, socializarse en la participación. Esta primera barrera tiene que ver con el empoderamiento personal y comunitario, con la existencia de espacios, por ejemplo las escuelas de ciudadanía, donde los sectores menos habituados al ágora, al debate y encuentro ciudadano, puedan habilitarse para ello. De lo contrario, siempre les echaremos en falta.

Una segunda barrera es el *like to*, que la persona tenga motivación para participar, es decir, que se sienta vinculada a la comunidad y a lo público, que esté en red, conectada, que entienda que los espacios de participación y movilización ciudadana son el lugar en el que hay que estar. De nuevo, como lo anterior, estamos hablando de acciones previas a las experiencias y procesos de participación ciudadana que deben ser impulsadas, trabajadas, en el entorno cercano, en el territorio. O de acciones que deben incorporarse al proceso de manera consciente y planificada.

Una tercera barrera es el *enable to*, que las personas tengan oportunidades de conexión, de asociación, que existan espacios y redes accesibles para la acción colectiva; hablamos, en términos de la administración pública, de la aceptación y promoción del asociacionismo libre en sus múltiples variantes: formal e informal, legalizado o no, colaborador o desafiante, habitual o innovador, etc.

La administración puede empezar reconociendo la situación de precariedad y/o debilidad de una buena parte del movimiento asociativo formalizado. Si las administraciones tienen problemas para atraer a la gente a participar, también los tienen muchas asociaciones y movimientos sociales que un día optaron por representar distintas sensibilidades y demandas de esa ciudadanía. En muchos casos, las organizaciones más tradicionales, aquellas que figuran en los registros de asociaciones, no gozan hoy de su mejor momento. Son variadas, heterogéneas, algunas son muy críticas, pero también trabajan en precario, con muchas dificultades para comunicar lo que hacen, para trabajar en red, para plantear cuestiones que vayan más allá de sus propios fines.

¹⁷ <https://wcd.coe.int>

En este momento el tejido asociativo es muy débil, disperso y desconocido entre sí. Cuantitativamente el número de asociaciones es importante, pero poco más.

Pero también puede ir más allá. Una administración pública que quiere contar con la gente puede, por ejemplo, decidir medidas que faciliten el fomento y refuerzo de este tejido asociativo formalizado y reconocido para que siga cumpliendo su papel de vertebrador social e interlocutor crítico. Y, simultáneamente, puede y debe facilitar el acceso y la promoción de nuevas redes ciudadanas. Y ello porque un asociacionismo fuerte, que trabaje en red, con implantación en el territorio, puede ser el mejor interlocutor y aliado para que las experiencias participativas tengan éxito, desde su diseño o definición hasta su evaluación y devolución final.

Se empezó a trabajar con la población en general, dinamizando la creación de asociaciones. En xyz existía la típica asociación de amas de casa, que la podemos entender como asociación de mujeres; estaba el club atlético, que lo podemos entender como asociación deportiva; y luego una asociación cultural que era la típica de cofradías de Semana Santa. Eso es de lo que partíamos. Eso sí, había muchos más grupos de tipo informal que no estaban organizados para participar en el presupuesto. Empezamos a trabajar con esos grupos y en tres años pasamos de tener una asociación de mujeres a tener siete, de tener una asociación deportiva a tener veintitantas, y de tener una única asociación cultural a tener ocho, de no tener ninguna medioambiental a tener tres, ninguna juvenil y ya van por cinco o seis; es decir, nos dedicamos a trabajar con esos grupos para que tuvieran organización y pudieran colaborar con el ayuntamiento en los presupuestos participativos.

Hasta aquí, lo que habitualmente se da y no debería darse por supuesto, esas bases primeras de la participación ciudadana que, cuando se dan, explican mucho de esa falta de implicación de la ciudadanía.

Seguimos. La siguiente dimensión es la del *enable to*, tener oportunidades para participar; nos referimos a la oferta de experiencias y procesos de participación ciudadana, a la creación de espacios para que la gente participe en las políticas públicas. Es de lo que trata este informe en sus distintos apartados. No obstante, desde el punto de vista del territorio ciudadano, sí cabe aquí apuntar un par de fallas relevantes a tal respecto.

La primera falla es la tendencia a no poner sobre la mesa los temas que, quizás por ser los que provocan más interés por parte de la ciudadanía y, precisamente por eso, los que pueden lograr una mayor implicación, son también los que más conflicto pueden generar entre el ayuntamiento y la ciudadanía o entre distintos sectores de esa ciudadanía. Y, en su lugar, convocar únicamente en relación a cuestiones poco significativas para las personas, temas menores, que no inciden en la mejora de vida de la gente o no transforman nada.

Como se ha puesto de moda, ahora quieren que participemos en todo, en si las farolas son rojas o verdes, en si queremos bancos o sillas... Yo, para eso, no voy, tengo otras prioridades.

No estamos para perder el tiempo, que la gente cuando se decide a participar renuncia a muchas cosas de su vida personal. Cuando, como técnico, ya has pasado por unos cuantos procesos y unos cuantos responsables políticos y ves cómo a veces se supeditan esos procesos

a otros intereses, y te dicen que convoques a la gente para nada o para minucias, hay que ser respetuoso con uno mismo y con los demás, y hacer ver al político, procura decirle, que no nos quedemos con la gente, que aquí no estamos para hacer perder tiempo a nadie ni para perderlo tú.

A este respecto, no siempre resulta sencillo saber cuáles son exactamente los temas o cuestiones que preocupan especialmente a la ciudadanía y que, a la vez, son susceptibles de ser sometidos a un proceso o una experiencia de participación. Un criterio es pensar en clave de necesidad ciudadana, de mejora de las condiciones de vida de las personas y no tanto en clave de las necesidades de la propia administración.

Quieren hacer un reglamento y llevarte a su terreno, su lenguaje, sus condicionantes, sus problemas. Eso es cosa suya, yo quiero hablar de qué cosas tendrían que mejorar, no de artículos y leyes.

No es nuestro objetivo extendernos en esto, pero sí es necesario reconocer ese principio de realidad que nos ayude a generar procesos a la medida de la ciudadanía, y no pensar en una ciudadanía a medida de los procesos que diseñamos. Es interesante diseñar el proceso con la gente, con el tejido social, incorporando desde el primer momento sus saberes, sus competencias.

A lo largo de toda la democracia en xyz se han intentado poner muchos consejos de participación ciudadana y solo ha aguantado uno, que es el consejo de fiestas. Luego, se intentaban poner en marcha sin dinamizar a la población. Tú no puedes poner en marcha un consejo medioambiental donde participen las asociaciones medioambientales si no hay asociaciones medioambientales. Tres cuartos de lo mismo con el consejo de juventud, con el consejo de género... El problema es que la metodología que se utilizaba era fallida, se estuvo intentando durante veinte años y siempre con el mismo error.

Tuvimos que rediseñar todo el proceso, porque no estaba aterrizado en el pueblo. No encontrábamos entre la poca gente que estaba dispuesta los perfiles que el proceso requería. Fue un gran error, el planteamiento era excluyente desde el principio, y no nos dimos cuenta hasta que empezaron las reuniones y venían cuatro.

Con esto llegamos a la cuarta barrera: el *asked to*, invitar directa y personalmente a las personas y grupos organizados a participar en las experiencias y procesos de participación ciudadana que la administración decide poner en marcha; no basta con crear esos espacios, hay que conseguir que la gente venga. Aquí cabe diferenciar dos colectivos: la ciudadanía a título individual y la ciudadanía asociada. En el caso de la ciudadanía no asociada o a título individual merece mucho la pena valerse de técnicas de comunicación creativa y provocativa, esforzarse por interesar a la gente¹⁸. Y, en el caso de la ciudadanía asociada, cuidar la convocatoria y remediar los déficits habituales: bases de datos sin actualizar, canales de difusión poco adecuados, escaso conocimiento de las dinámicas de trabajo de las asociaciones, plazos cortos que no

permiten a las asociaciones organizarse o decidir de forma asamblearia si acudir o no o con qué condiciones, etc. En ambos casos, la convocatoria es una fase fundamental y debe de hacerse a partir de un conocimiento profundo de la realidad social del barrio o municipio.

Nos convocan con poco tiempo, y en los horarios en lo que nosotros tenemos otras actividades, por no hablar de la documentación que acompaña a la convocatoria, que se supone que hay que leerse y trabajar de forma colectiva dentro de la asociación para poder tener un criterio... a veces parece que no quieren que vayamos.

Y en ambos casos, también, tanto con la ciudadanía a título individual como con el tejido social organizado, trascender la convocatoria formal para hacerles saber que les necesitamos, que contamos con ellos y ellas, personalizar la invitación sobre la base de que sabemos lo que son y hacen, que valoramos y necesitamos del conocimiento que pueden aportar y de la colaboración que pueden prestar al espacio de participación ciudadana¹⁹.

Insistieron en que fuéramos, nos llamaron por teléfono, y nos parecía algo muy importante y nuestra asociación es pequeña... pero la conocían, y les parecía que podíamos aportar cosas interesantes. Eso estuvo bien, nos sentimos reconocidos por primera vez.

Con un criterio base muy claro: no se trata de preferir o beneficiar a unos sobre otros, ni tan siquiera contar con un gran número de participantes, porque lo que realmente legitima un proceso participativo no es el número sino la diversidad de sus gentes, la presencia de todos los discursos existentes en el territorio, la inclusión participativa²⁰.

Relacionado con esto y con lo anterior, una falla que hemos constatado son los lugares y los tiempos de participación. Sobre esto se ha hablado mucho, y aunque parece una cuestión menor, no deja de crear problemas y de generar ausencias. No han faltado buenas voluntades, personal técnico y político trabajando fuera de su horario, incluso en días festivos. Pero no siempre se contempla esa posibilidad, ni siquiera acertamos siempre con los mejores horarios, si es que existen. Debemos preguntar a las personas convocadas, o a las que asisten, cuáles son los horarios más adecuados para hacer las reuniones, y también cuáles son los mejores lugares. Reconociendo, eso sí, que esos tiempos de la ciudadanía para la participación en el bien común y el interés general son tiempos extraordinarios, robados a su tiempo personal y familiar una vez cumplida su jornada laboral, que la participación exige un esfuerzo añadido que hay que valorar en su justa medida.

También hay que hablar de los plazos para trabajar cuestiones, leer y discutir las informaciones necesarias, construirse una opinión, etc. Los tiempos de la administración, los que tienen relación con el procedimiento,

19 Son lógicas distintas, la democracia electoral y la democracia directa se fundamentan en la ley de los números; gana quien más apoyos tiene. Por el contrario, la democracia participativa, en sus dos versiones de democracia deliberativa y democracia comunitaria, se construye sobre el mayor consenso e integración de diferentes, sobre la consecución de procesos y soluciones incluyentes.

20 Son lógicas distintas, la democracia electoral y la democracia directa se fundamentan en la ley de los números; gana quien más apoyos tiene. Por el contrario, la democracia participativa, en sus dos versiones de democracia deliberativa y democracia comunitaria, se construye sobre el mayor consenso e integración de diferentes, sobre la consecución de procesos y soluciones incluyentes.

suelen ser desconocidos por la mayor parte de las y los ciudadanos, por lo que conviene, al menos, explicarlos, pero, sobre todo, flexibilizarlos para que el trabajo participativo no ahogue, ni agobie, a las personas que participan. Debemos atender los ritmos decisorios de las asociaciones al uso y también las formas de funcionamiento asambleario de una buena parte del tejido social de nuestro entorno, es decir, otorgar el espacio y tiempo necesario para que discutan y acuerden posicionamientos u opiniones sobre las distintas cuestiones planteadas en los espacios participativos que impulsa la administración. De lo contrario, estaríamos obligando al tejido social a funcionar como una extensión de la administración pública sin darle tiempo y lugar para afianzar sus bases participativas. Es un hábito y error de la administración buscar en el tejido social una contraparte de conocimiento experto, de iguales en conocimiento, tiempo y disponibilidad, como si fuera su trabajo; y no, las gentes del tejido social tienen trabajos, ocupaciones y atenciones que limitan sus tiempos y disponibilidad.

Solo tenemos una persona liberada, y gran parte de su jornada la emplea en leer lo que llega del consejo, en trabajar esos documentos, y en asistir a reuniones que convoca el ayuntamiento. Nos estamos planteando dejar de asistir porque es difícil de sostener.

El proceso empezó más tarde de lo previsto y luego vinieron las prisas. En nuestra asociación no hay nadie liberado y lo trabajamos todo en asamblea. Nos piden opinión y posicionamiento en temas que tenemos que discutir, y nunca llegamos a tiempo, a no ser que la decisión la tomen entre unos pocos, lo que va en contra de nuestro estilo, de nuestra identidad, y además puede generar problemas por hacer pública una opinión que no está trabajada.

Seguido de lo anterior, otra falla de las experiencias y procesos es la dificultad de la participación sostenida en el tiempo. Cuando los procesos de participación se complejizan, se alargan y son más profundos, pueden producirse bajas derivadas del cansancio, de la exigencia alta del trabajo, de la pérdida de sensación de novedad, de oportunidad. La idea de proceso, tan mencionada en el ámbito de la participación ciudadana, y tan interesante desde la perspectiva de transformación y cambio, debe buscar los equilibrios necesarios para seguir generando ilusión e incorporando nuevas gentes que den relevo a otras.

No supimos organizar procesos participativos de cierta continuidad en el tiempo. Nos funcionaban mucho mejor los momentos participativos, dinámicas en las que tu vas y sabes que en tres reuniones eso se ha acabado. Y si encima era decisorio mejor que si era consultivo. Cuanto más importancia le dábamos a la fase de deliberación, peor. Decíamos: "si a pesar de ser consultivo reforzamos el momento de la deliberación, el trabajo de ir creando cultura participativa, ciudadanía activa y crítica..." Justamente cuando nos metíamos ahí, nos dábamos cuenta de que la deserción, digamos, era mayor.

Finalmente, la quinta barrera que se suele plantear en la participación ciudadana y que hay que saber atender y levantar no es otra que el *responded to*, la devolución, la existencia de resultados atribuibles a la experiencia o proceso de participación ciudadana y la comunicación de los mismos, la confirmación de que la participación ha sido influyente, ha servido para algo. Este algo que a menudo se olvida o minusvalora es la clave de la participación futura, lo que da sentido ciudadano a las políticas de participación.

¿Caben exclusiones?

La respuesta inmediata y contundente es: ¡no, no caben! Pero veamos. Todos y todas conocemos experiencias de participación en las que, aun habiendo mucha gente, no se han dado grandes desacuerdos. Podríamos pensar que esto constituye una buena señal, la pertinencia de las metodologías empleadas, la voluntad del personal técnico, político y de la ciudadanía por sacar el proceso participativo adelante, el éxito del consenso. No vamos a descartarlo. Pero también podría pasar que ha faltado gente, que solo han participado quienes piensan “parecido”.

Cuando convocamos a la ciudadanía, asociada o no, es necesario un esfuerzo para garantizar la pluralidad, para dar voz a las y los que normalmente no la tienen, para repartir poder, para sentar a los diferentes en la misma mesa, para así hablar de las mismas cosas desde diferentes enfoques y puntos de vista. Aquí es donde lo metodológico cobra especial importancia. Existen técnicas que nos ayudan a trabajar los disensos y construir los consensos, entender las vivencias y posiciones de los demás, ponernos en su lugar y encontrar esa salida justa y equitativa.

En principio la participación nace en el ámbito de la política, y siempre tiene un terreno hostil. La participación ciudadana de calidad en realidad de lo que habla es de encontrar, sentar en una mesa a todos los actores, entender que el espejo de la verdad se rompió hace muchos años, y cada uno de los que se sientan en la mesa tienen una parte de la verdad, que para reconstruirlo hacen falta todos, también los que nos parecen adversarios.

El precio de no incluir todos los discursos existentes en el territorio puede ser muy alto. Hay procesos que están socialmente deslegitimados porque no cuentan con protagonistas relevantes o necesarios, hay decisiones que se toman en espacios poco inclusivos y que, por tanto, no se pueden operativizar bien por la contestación social de los sectores excluidos.

Desde el ayuntamiento pusimos en marcha un proceso para definir un equipamiento juvenil sobre el que había cierta controversia, porque simultáneamente había un conflicto serio con el gaztetxe y la gazte asanblada. A estos últimos no les invitamos porque la relación era muy mala, siempre se habían situado al margen del ayuntamiento y, por eso, entendíamos que el equipamiento no tenía que ver con ellos. La verdad es que no lo entendieron así y entraron en una campaña de boicot, deslegitimación y demás que nos bloqueó el proceso.

Desde el principio nos dijeron que no iban a participar, que no se lo creían, que no confiaban en el ayuntamiento. No supimos qué hacer, no dimos con la llave para incorporarles.

Nos extrañaba, a todas, que la asociación de vecinos no estuviera, porque llevaba años reivindicando un espacio para participar. Luego supimos que no estaban muy de acuerdo con el proceso, que no se fiaban... Nos hubiera gustado oírles, porque nos quedamos con el rollo de que nos estábamos perdiendo algo.

No siempre conseguiremos que estén todos y todas, pero preguntar e intentarlo con convicción es obligatorio. Eso incluye el respeto a la decisión de no estar, de no tomar parte en una experiencia participativa. Pero, en tal caso, es imprescindible escuchar las razones de esa negativa e incorporarlas al diseño del proceso participativo. Y ello porque buscar caminos alternativos, diferentes modos, medios y niveles de participación, ayudará a garantizar que esa y otras voces también se oigan; las objeciones que plantee un colectivo pueden ser la llave para ampliar la participación a otros sectores que ni tan siquiera han dado señales de vida. Por ejemplo, quizá tengamos que preguntar de otra manera a los grupos de personas jóvenes. Y si aún así no entran, tomarse como algo personal y colectivo tenerles en cuenta en el proceso, tener en cuenta a todos y todas los ausentes es nuestra obligación y compromiso con la diversidad.



CONOCER EL TERRITORIO CIUDADANO

Ligando con lo anterior, las dificultades para llegar a una ciudadanía diversa y plural tienen que ver, algunas veces, con el conocimiento de la realidad del tejido social del pueblo, del barrio, de la ciudad. No convocamos a todos los agentes existentes en el territorio porque no los conocemos, porque no sabemos cómo contactar, porque nadie nos ha hablado de ellos. No conseguimos que esté reflejada la pluralidad de discursos que existen en ese territorio porque tampoco conocemos a fondo esa pluralidad. La consecuencia es, de nuevo, una participación sesgada, en la que faltan voces.

Empezando por el tejido asociativo

Por ejemplo, hemos mencionado un poco más arriba, refiriéndonos al tejido asociativo tradicional o conocido, que muchas de estas organizaciones están en crisis. Por tanto, no estaría de más, para empezar, un mayor conocimiento de cómo están, dónde se reúnen, qué necesidades tienen y qué espacios cubren. Ese extenso listado antiguo, no actualizado, no aporta la información necesaria: grupos que nacieron para recibir alguna subvención y nada más, grupos que tuvieron actividad pero ya no la tienen o que incluso ni tan siquiera existen, grupos que son cuatro personas y que nunca se renuevan, grupos muy activos pero que nunca se registraron...

Nos mandaban la carta a una dirección en la que hace años que no estábamos, a nombre de un presidente que ni siquiera hemos conocido los que estamos ahora. Es verdad que igual tendríamos que haber avisado al ayuntamiento de esos cambios, pero ni siquiera sabíamos que estábamos en un registro municipal, porque lo hicieron hace mil años y así se quedó.

Sería una buena idea actualizar esos listados para que se correspondan con la realidad, y también socializar o comunicar esa información para que la ciudadanía sepa lo que hay y a dónde dirigirse para converger con sus iguales. Esto exige salir del despacho, trabajar con otros departamentos que conocen asociaciones de carácter sectorial, recabar información de los educadores y educadoras de calle... Por suerte, algo que tampoco es tan infrecuente en bastantes ayuntamientos que se mantienen atentos a la realidad del tejido social.

Pero no solo, si hablamos de participación ciudadana no pueden pasarnos desapercibidas otras formas, otras manifestaciones del tejido asociativo, otras iniciativas, que se están dando en nuestros barrios, pueblos y ciudades, y que forman parte de eso que solemos llamar *nuevas formas de participación social*. Nuevas formas, o no tan nuevas, que tienen su mirada y cosas que aportar a los procesos o experiencias de participación ciudadana que podamos impulsar.

Queríamos hacer algo para el pueblo usando la pista de skate. Fuimos al ayuntamiento, pero nos dijeron que solo nos podían ayudar si nos hacíamos asociación, y eso no queremos hacerlo, no le vemos sentido.

Somos varias asociaciones locales y en la práctica funcionamos como una federación a nivel de la comunidad autónoma pero, como no estamos formalmente constituidos, nos quedamos fuera del consejo de bienestar social y de otros foros y espacios. La única solución que nos dan es que nos federemos. No sé, lo estamos pensando, no nos gusta demasiado, pero parece que es la única vía para poder entrar a ser interlocutores.

Participaron los moteros, los de la sangre de cristo que cogen a los accidentados en las carreteras, los de..., bueno, fue un proceso precioso de seguridad vial. Descubrimos gentes que trabajan de forma colectiva que ni sabíamos que existían.

El escenario que se nos abre con esta mirada más amplia a menudo resulta complicado desde la óptica institucional. La administración tiene problemas para reconocer iniciativas no formalizadas, porque no cuentan con la personalidad jurídica que a menudo se exige para estar en un registro, para recibir una subvención, para presentar una iniciativa, para ser contempladas como interlocutoras válidas. La administración debería entender que no todo el mundo responde a la misma lógica jurisdiccional; de hecho, hay grupos y organizaciones movimentales muy influyentes que nunca han tenido personalidad jurídica y ello no ha sido obstáculo para intervenir en las políticas públicas. Por tanto, la administración debería ser más flexible en términos de exigencias formales con aquellas iniciativas colectivas que aportan al proceso, a la participación ciudadana. ¿O acaso no se trata de incorporar a cuanta más gente y cuántos más discursos, mejor?

De hecho, se suele hacer en el ámbito de la gente joven, precisamente para incorporar a esos y esas jóvenes que nunca vienen, por ejemplo mediante concursos de ideas, programas de apoyo a iniciativas juveniles, etc. Así que tampoco debería ser un problema contar con esos movimientos autogestionados o autónomos con trayectoria propia socialmente reconocida y que la administración suele identificar con desafío, conflicto y contestación social. ¿Por qué no? Ignorar que esa realidad existe, combatirla incluso, es contradecir el principio esencial de inclusividad en la participación ciudadana. Tender puentes y, en caso de que no sea posible, respetar la autonomía radical de esas iniciativas de empoderamiento comunitario, forma parte de la labor de una administración innovadora e inclusiva en términos de participación ciudadana.

En todo caso, repetimos, incluir en el mapa toda la realidad asociativa existente, no solo la registrada, es condición necesaria para las experiencias y procesos de participación ciudadana.

Remediando las carencias de la representación

La metodología es importante, muy importante, para lograr una menor o mayor calidad de participación ciudadana, entendiéndolo por tal la presencia de todos los discursos y sensibilidades existentes en el territorio. Según cómo lo hagamos, qué mirada tengamos, que técnicas y herramientas utilicemos, tendremos peor o mejor participación ciudadana desde el punto de vista de la inclusión.

La participación ciudadana de calidad, solamente si es de calidad, y eso exige normas del juego adecuadas con metodologías adecuadas, sirve para mejorar la calidad de la democracia.

Hablemos, por ejemplo, de los mecanismos de participación ciudadana de base asociativa, el caso de los consejos sectoriales y territoriales. En estos mecanismos se reclama la asistencia de representantes acreditados del tejido social que puedan dialogar con los y las representantes políticos; un diálogo entre iguales, entre personas que representan intereses organizados. Esto tiene su peaje, a veces no tenido en cuenta. Es conocida esa caricatura tan real de que quienes integran esos espacios son, mayoritariamente, hombres, de entre 40 y 60 años, con un nivel cultural medio-alto, con experiencia en el trato con la administración, que ocupan lugares de protagonismo en el tejido social y que saben hablar en público y manejar el discurso político y técnico; es decir, exactamente los mismos ciudadanos que ya tienen acceso informal al poder político y técnico en las administraciones públicas. Validar esa representación sin correcciones ratifica la exclusión de muchas gentes. Por ejemplo, de muchas mujeres, esas que sostienen casi todas las asociaciones y movilizaciones haciendo un trabajo callado de base y tejiendo las relaciones que hacen posible el trabajo en común, pero que o bien renuncian o bien son apartadas de los puestos de representación en favor de los hombres²¹.

Las mujeres se han ocupado en mayor medida del mantenimiento de la infraestructura técnica, logística y organizativa de la PDE, liderando claramente todos los ámbitos excepto los espacios visibles y directivos. Se han dedicado, pues, específicamente a lo relativo a la producción y reproducción de discursos y prácticas, pero concentrándose preferentemente en un nivel interno a la organización, en los trabajos que permanecen en la sombra. Por el contrario, el trabajo orientado al exterior de la Plataforma (los ámbitos visibles, representativos y decisorios: el trabajo de representación formal, de enunciación del discurso, de interrelación con las instituciones y los partidos, etc.) es el más masculinizado.

Obvia decir que las actividades directivas han sido pensadas y diseñadas en base al patrón y modelo masculino, lo que, de por sí, explícita o implícitamente excluye a las mujeres, que en casi ningún caso han sido socializadas en la asertividad, la seguridad en sí mismas, la capacidad de articular discursos con un cierto formato y lenguaje, la voluntad de hablar delante de decenas o centenares de personas sin bloquearse, el entrenamiento en asumir los conflictos,

²¹ R. Liñeira (2009) La participació política y associativa de les dones i els homes a Catalunya. Generalitat de Catalunya, Barcelona. <http://www.gencat.cat>
J. Hernández (2009) Hacia una cartografía de la participación invisible. <http://www.diba.cat>

*la voluntad de no dejarse interrumpir durante el propio discurso, etcétera*²².

Asambleas donde los hombres ocupamos mucho espacio, hablamos mucho, no escuchamos, entramos en dinámicas de quién es el más “fuerte”. Sí, claro, no estamos tan mal, también hay mujeres participando aunque suelen ser una minoría y la única manera de que puedan participar es si juegan según las reglas.

*Participar activamente en las asambleas requiere un tiempo de adaptación, y más en el caso de las chicas. Esto es debido a las maneras de hacer propias de las asambleas, al modelo comunicativo existente, y a la diferente socialización. En consecuencia, a menudo se crean tensiones, conflictos y malestar que tienen como raíz discriminaciones que son vividas por gran parte de las mujeres que participan en los gaztetxes*²³.

Así pues, ese tipo de espacios públicos de representación, reuniones y asambleas, grupos grandes donde hay que superar muchas barreras personales y sociales para intervenir y hacerse oír, y comisiones o grupos de trabajo que integran a esas personas que normalmente destacan, favorecen a los hombres frente a las mujeres. Más aún si también ponemos en la balanza el desigual reparto del cuidado, de las cargas familiares²⁴. Y aún más si aceptamos que existe una distinción de género entre cuestiones o problemas, que hay problemas *de mujeres* y problemas *de hombres*, y que difieren significativamente la importancia y los recursos asignados a unos y otros.

*A menudo, los problemas que afectan más directamente a las mujeres se definen como “problemas de mujeres”. En cambio, aquellos que afectan sobre todo a los hombres suelen considerarse “problemas sociales”, y se tiende a movilizar una cantidad superior de recursos para su solución. En más de una ocasión en procesos participativos de detección de necesidades, los problemas de tráfico, por ejemplo, que mayoritariamente afectan a los hombres en tanto que utilizan más el transporte privado, se conciben como problemas de la ciudad. Sin embargo, la escasez de servicios de guarderías se considera un problema específico de las mujeres*²⁵.

Pero no solo hay un sesgo de género que perjudica a las mujeres en los espacios representativos, estos espacios también tienen un sesgo de edad, tienden a favorecer a los hombres de mediana edad frente a la gente joven, porque aún no tienen méritos suficientes para representar a organizaciones mayores o porque, sencillamente, tienen otros modos de expresión y otros lugares de encuentro. Y, en general, un sesgo de clase, porque excluyen a las gentes con menos recursos personales y sociales, que no pueden aprovechar el espacio que abre la participación ciudadana para compensar de alguna manera la falta de influencia que tienen en el marco de la democracia formal representativa. Son gentes que no vienen, gentes que no están.

22 dialnet.unirioja.es

23 GP. Alvarez (2012) Movimientos sociales, relaciones de género y cultura. <http://topatu.info>

24 Jone, hacia una cartografía de la participación invisible

25 Espiau et al. (2005) Género en la participación. Cuadernos Bakeaz 67. <http://www.academia.edu>

La asignatura pendiente son las y los jóvenes, no vienen a ninguno de los foros o espacios que diseñamos, y al fin y al cabo, hablamos de cosas que les tendrían que interesar: la gestión del espacio público, los equipamientos culturales...

Tengo recuerdo de sentirme muy pequeña. Primero por la edad porque tenía 16 años y había gente de 35. Y luego, pues, tan joven y sin militar en ningún sitio, vivir esa sensación de "tú qué vas a aportar, si no sabes nada, hay gente aquí que lleva militando mogollón de años, y tú vienes de la escuela ahora, que acabas de salir"²⁶.

Cuando pensamos en trabajar con personas en situación de pobreza y de exclusión, nos dimos cuenta de que estábamos pidiendo a las asociaciones que nos enviaran a las personas que mejor están para participar en los espacios que habíamos diseñado. No fuimos capaces de pensar que quizás tendríamos que haber diseñado las técnicas después de conocer a las personas, para adecuarlas a sus capacidades.

Así pues, es necesario combinar distintas técnicas para dar cabida a todo tipo de participación, para facilitar que las gentes menos habituadas a reuniones y asambleas puedan tener una participación efectiva; diseñar las técnicas y metodologías en función de la gente que queremos que participe, técnicas y metodologías que sean inclusivas, a medida de la gente y no al revés. Y hacer una dinamización de los espacios participativos que permita hablar a todo el mundo y recoger las aportaciones de todas las personas²⁷.

Y si el formato condiciona, también lo hace el lenguaje empleado. El lenguaje que manejan las administraciones públicas es a menudo incomprensible para muchas gentes, suele necesitar traducción, una mediación que lo haga legible; es, por lo tanto, excluyente. Y no nos referimos tan solo al lenguaje jurídico de las normas, leyes y reglamentaciones, sino al lenguaje administrativo y técnico que domina todo plan, propuesta, diagnóstico, evaluación, ese lenguaje complejo con muchos lugares comunes y cosas dadas por supuestas que manejamos tan bien quienes trabajamos en la administración pero que es inaccesible para mucha gente.

Nos propusieron participar en la elaboración de la ley de juventud. Hicimos un esfuerzo muy grande por incorporar nuestras demandas, propuestas, reivindicaciones, en un dossier escrito en nuestro lenguaje habitual, el asociativo. Nos dijeron que la propuesta no era cualificada, que no servía para incorporarla a la ley. Intuimos que lo que había de fondo era un desacuerdo ideológico, pero nos hicieron creer que lo habíamos hecho mal.

El imperio del lenguaje técnico, la demanda de que la contraparte ciudadana sepa utilizar ese lenguaje, la exigencia de que las personas representantes de las asociaciones *sepan* leer los informes, *sepan* de lo que se está hablando, hagan aportaciones directamente en el lenguaje de la administración. A las administraciones les gustaría que la ciudadanía participante fuera casi como un técnico más de la administración, el mismo

²⁶ gaztetxe

²⁷ E. Ganuza et al. (2010) La democracia en acción, una visión desde las metodologías participativas. Antigona. <http://www.antigona.org.es>

lenguaje, las mismas lógicas. A menudo se utiliza el término *participación cualificada* para referirse a las aportaciones ciudadanas que encajan en esa conceptualización administrativa de la participación ciudadana. Obviamente un error, no solo porque esa preferencia empodera a la misma gente de siempre, sino, sobre todo, porque no incorpora el saber ciudadano, esos saberes ciudadanos más pegados al territorio, a la realidad, a la cotidianeidad, saberes en plural, muchos y diferentes que aportan el valor añadido de la innovación, la diferencia y el tantas veces inapelable sentido común. El diseño de una plaza con participación ciudadana suele diferir mucho del diseño técnico de una plaza. Por lo tanto, hacer gala de un lenguaje sencillo, común, accesible a todo el mundo es una condición imprescindible de la participación ciudadana. El *lenguaje llano*, también denominado *lenguaje claro*, *lenguaje sencillo* o *lenguaje ciudadano*, es ese estilo de escribir simple y eficiente que permite que todo el mundo pueda participar: expresiones concisas y claras, una estructura lingüística efectiva y un buen diseño del documento²⁸.

Involucrando a la ciudadanía no asociada

Ha quedado claro que no basta con conseguir que venga y participe la ciudadanía asociada. Si queremos una participación verdaderamente inclusiva y efectiva, debe estar también toda esa gente que normalmente no está. No es tarea sencilla; la incorporación de la ciudadanía no asociada es una de las cuestiones que, a pesar de estar muy presente en los imaginarios de las personas y colectivos que impulsan la participación, no se suele resolver con el acierto y la eficacia deseadas.

No hay recetas para esto, tan solo algunas intuiciones, algunas ideas o reflexiones, que quizás puedan ayudarnos a favorecer que las personas que no están en ningún colectivo accedan a los procesos y experiencias participativas. Una primera es asumir que no estamos habituados a participar sino a delegar, a traspasar la responsabilidad a las administraciones y, cuando toca, exigir que cumplan su papel de prestación de servicios, de resolución de problemas.

La pregunta del millón es cómo realmente haces participar al ciudadano de a pie. Eso que se dice: la gente está deseando participar. Pero no, la gente no está deseando participar, la gente está deseando que le resuelvas su problema, y una vez que se resuelve su problema ya no le interesa la participación.

Muchas son las razones para ello. Una, que las administraciones se han ido apropiando del espacio comunitario que dominaba hace treinta o cuarenta años. La extensión y profesionalización de las políticas de bienestar, la voluntad de servicio a la ciudadanía, pero también la ambición de regular y gestionar todo, cuantas más políticas públicas, mejor, sobre la base de la creencia en la supremacía del conocimiento técnico, de la racionalidad administrativa, de tantas cosas, por no hablar del diseño de ciudad, de la marca ciudad,

28 <http://www.economia.gob.mx>

han erosionado el territorio ciudadano, han propiciado el desaprendizaje de lo común, de lo colectivo, en favor de lo personal, del predominio de los intereses individuales. La concepción del *nosotros/as* se ha estrechado; *lo nuestro* a menudo termina siendo lo mío: mis asuntos, mi familia, mis aficiones, mi trabajo, mi casa... Y lo público entendido como lo que es de todos y todas, gestionado por las administraciones, al final no es de nadie.

Los límites son evidentes. Es imposible gestionar bien la creciente desagregación de una demanda ciudadana que, además, se desresponsabiliza de lo público. Terreno abonado, sin duda, a buscar en el mercado la solución a mis particulares necesidades y, si puedo, dejar de contribuir al sostenimiento de los servicios públicos. En este contexto, la colonización del altruismo organizado por parte de determinadas esferas del mercado como el mecenazgo social o la responsabilidad corporativa con lindes éticos muy imprecisos añade aún más a esta ceremonia de confusión. Procede, por tanto, una involución, un itinerario que nos lleve de lo individual a lo colectivo, que recupere el sentido y sentimiento comunitario, que reconstruya el bien común. La participación ciudadana es un medio para ello y, a la vez, un proceso educativo: participando se aprende a participar, compartir y reconstruir la comunidad.

Una segunda razón es el descrédito de la política institucional. Existe mucha literatura sobre la desafección de la ciudadanía hacia la política. La corrupción, el despilfarro del dinero público, las transiciones desde y hacia las grandes empresas alimentan la creciente convicción de que existe una *clase política*, de que quienes viven de la política tienen intereses propios distintos de aquellos que defiende la ciudadanía y que se valen del servicio público en su particular beneficio; el tan traído lema de “no nos representan” es el contrapunto de esa tradicional participación electoral de base identitaria y/o clientelar que ha terminado reduciendo los programas políticos, el *contrato* con el electorado, a frases publicitarias de impacto. En definitiva, el distanciamiento ciudadano de la política de partidos propicia dos tipos de desconfianza: la desconfianza impolítica, que se traduce en indiferencia, escepticismo y, quizás también, en voto a partidos no tradicionales, y la desconfianza creativa y proactiva que está detrás de movimientos como el 15M o del ascenso de candidaturas ciudadanas sobre todo a nivel local²⁹.

Una tercera razón es la concreta desconfianza de la ciudadanía en relación a la oferta de participación ciudadana; no se la creen, no creen que su participación vaya a ser realmente tenida en cuenta, en parte porque no se fían de la clase política y, en parte también, porque no han vivido experiencias de participación ciudadana influyente y porque lo que llega es precisamente lo contrario, que la administración no escucha, no atiende. Va a costar cambiar esta percepción, así que mejor no dar pasos en falso, mejor asegurar que se hacen bien y salen bien las experiencias y procesos de participación ciudadana que se lleven a cabo.

Pese a ello, existen muchas personas a las que la realidad, el entorno, la ciudad que forma parte de su día a día les provoca, les conmueve y, sobre todo, les convoca y les compromete. Son conscientes de que hay soluciones para los problemas con los que convivimos en nuestra sociedad, se sienten concernidas por lo que pasa a su alrededor, tienen ideas y propuestas al respecto, están dispuestas a participar activamente y confían en que esa participación agilice y acerque esas soluciones deseadas. Pero, por diversos motivos,

29 Artículo de noemi o rosanvalon

los que sean, no participan de la vida asociativa. También otras gentes que no se lo han planteado pero que, si son debidamente invitadas, acudirán. Y, finalmente, hay gentes que necesitan una invitación mucho más atenta y proactiva por parte de la administración para incorporarse a la participación en las políticas públicas. Todas ellas son imprescindibles. Pasemos, a continuación, a despejar algunas incógnitas sobre las variables de esa incorporación.

Una es la manera más adecuada de invitarles a venir a los espacios de participación ciudadana. Se ha probado la elaboración de censos de personas que, sobre la base de experiencias anteriores o informaciones de terceros, tendrían, a priori, interés en acudir a específicos procesos o experiencias de participación. Se ha probado también el sorteo o la elección al azar usando el censo o el listín telefónico para realizar invitaciones personalizadas. También se ha probado con asambleas abiertas convocadas mediante carteles e incluso el buzoneo a toda la población. Ningún esfuerzo es en vano.

Enviamos a cada familia, esto también cuesta mucho dinero, un sobre en el que había un folleto explicativo del asunto y una especie de cuestionario abierto con la franquicia pagada para que lo rellenaran y nos lo volvieran a mandar. Bueno, esto nos permitió acceder algo menos que la página web, pero llegaron seis o siete mil cartas que se leyeron y sistematizaron.

En otras ocasiones, ha sido el personal técnico quien se ha acercado a las plazas, a los patios de los centros educativos, a los centros cívicos, buscando un tipo de participación menos comprometida, como sondear la opinión ante un proyecto o un problema. También se ha pedido a las asociaciones conocidas que difundieran la convocatoria entre sus gentes.

Cuando hacías la lista, veías muchas organizaciones, asociaciones, etc. Lo que pasa es que, también es verdad, que parece que no hay más capacidad, que no son vehículos para llegar a más gente.

Se han intentado diferentes fórmulas, lo que confirma la sensación de que es muy difícil implicar a la gente, de que son pocas las personas que responden y que, como pasa con las asociaciones, casi siempre son las mismas, no hay muchas caras nuevas. Y, casi, como que no merece la pena invertir tantos esfuerzos y recursos.

Esto requiere una inversión y un esfuerzo que sabes que no puedes hacer en todas las ocasiones.

Sin embargo, es imprescindible insistir en ello si queremos incorporar más discursos, más gentes, contar realmente con todos los discursos existentes en el territorio. Cuesta, es un proceso de aprendizaje individual y colectivo. Quizás una idea es pensar en términos de tejido social, que un hilo tira de otro hilo, que los hilos hacen nudos, que los nudos tejen redes que lían a la gente, que la voz corre y se expande, la teoría de los círculos ampliados, de la red que se expande, de que cualquiera puede estar conectado a cualquier otra persona del planeta a través de una cadena de conocidos que no tiene más de cinco intermediarios, que seis enlaces bastan para conectar a todo el mundo, que, en definitiva, el mundo es un pañuelo. Y aquí

caben muchas cosas. Una es valerse del tejido asociativo, no para invitar a esa representación archiconocida, sino para proponer que embarquen a otras gentes del entorno en una experiencia o actividad concreta; pongamos: esos padres y madres que conocen quiénes integran el Ampa de la escuela, esas madres y padres de los niños y niñas que están en el grupo de tiempo libre del barrio, las amistades de las personas activas en las asociaciones vecinales, el público asistente a las actividades que organizan los distintos colectivos culturales, etc. Es una manera de activar la red y, de paso, fortalecer ese tejido asociativo a menudo replegado sobre sí mismo. Claro que, no vale cualquier cosa, no se juega con gaseosa, la cuestión que está detrás del esfuerzo por movilizar tiene que valer verdaderamente la pena para las personas a quienes se quiere llegar. Es imprescindible que lo que esté encima de la mesa sea significativo, interesante, central.

O sea, hay asociaciones que se encargan de difundir el orden del día porque interesa que al consejo de barrio vaya más gente, porque tienen claro que es un tema de peso social. Y entonces llegan trescientos vecinos, y el acceso al auditorio está lleno, porque es un tema de gran importancia, y el político lo ve y lo agradece. Y hay otras veces que no funciona la invitación, porque a lo mejor se trata de cosas de andar por casa, que están muy claras o no tienen impacto real en la vida de las personas. Es que todo depende de la temática, de la problemática o de la necesidad que se plantee.

Están también las redes sociales, las nuevas tecnologías. Es un poco de lo mismo pero no es exactamente igual. Se ha recurrido, a menudo, a la creación de un blog, página web o espacio virtual; como la solución adecuada para incorporar a la ciudadanía no asociada. Muchas, muchísimas experiencias de participación ciudadana han contado con algún foro, cuestionario, espacio para aportaciones y demás en internet. Casi como una creencia totémica: creado el espacio y colgada toda la información necesaria, la gente opinará, acudirá, participará; si la gente no viene es porque no quiere, la administración ha cumplido. Sin embargo, hay que reconocer que, en bastantes ocasiones, no ha sido una herramienta eficaz, que hace falta algo más que publicar en internet para lograr que la gente se implique³⁰.

Estamos en lo mismo. Sin duda, internet es una herramienta de comunicación muy eficaz: posibilita un tipo de participación con menos condicionantes de tiempo, permite incorporar aportaciones relevantes, superar, en parte, la distancia entre personal político y ciudadanía; sin duda ayuda a la argumentación de propuestas, a la deliberación y la construcción no mediada de soluciones compartidas. Más aún, se articulan redes sociales distintas pero igualmente válidas que las presenciales, entre gentes que ni necesitan verse, y tiene también una capacidad de movilización que supera en presteza y agilidad a las exigencias de la tradicional reunión física. Pero tiene una gran pega: no está al alcance de todo el mundo, genera exclusiones, casi las mismas exclusiones que se dan en los procesos participativos de base representativa. El uso de internet está más generalizado entre las personas que viven en un medio urbano, con niveles educativos y económicos más altos, más hombres que mujeres, etc. La única diferencia, importante, eso sí, es que los y las jóvenes, normalmente renuentes a entrar en espacios participativos con sus mayores porque tienden a preferir espacios propios, están mucho más presentes y activos en internet y las redes sociales.

30 J.M. Robles (2008) La democracia deliberativa y la deliberación digital. Revista de Internet, Derecho y Política 7. <http://www.uoc.edu>
E. Anduiza (2009) Internet, participació, mobilització. Generalitat de Catalunya, Barcelona. <http://www.gencat.cat>

Por eso, y porque internet es complementario con lo presencial, es también una herramienta imprescindible en las experiencias y procesos de participación. Otra cosa es cómo conseguimos anudar los dos espacios, el presencial y el virtual.

Se establecen como dos mundos paralelos, el de los que asisten a los espacios presenciales, y el de los pocos que hacen aportaciones en internet. Los debates a veces son distintos, las demandas también, y no sabemos muy bien cómo integrarlos. Leemos todas las aportaciones online, y tratamos de contestar las que son preguntas, pero no hemos ido más allá.

Una pista es tener muy en cuenta los mismos criterios que utilizamos para la participación presencial: la inclusión o incorporación de todos los discursos existentes en el territorio, la información clara y veraz, los lenguajes inteligibles, la deliberación, la obligación de responder y devolver, etc.

Desarrollar una buena política de comunicación de la participación ciudadana es imprescindible para impulsar la participación ciudadana y engranar sus modalidades presencial y virtual. Una buena política que incluya esa comunicación provocativa que despierte la curiosidad de la ciudadanía y mantenga su atención a lo largo del proceso³¹, un potente y constantemente actualizado espacio web y espacio calle donde cualquier persona pueda en todo momento conocer lo que se ha hecho, lo que se está haciendo y lo que se va a hacer, cuál es la siguiente acción de participación, y una especial atención y ajuste a los espacios y tiempos ciudadanos de hombres y mujeres, de jóvenes y mayores. La idea es que la participación sea una puerta batiente donde cada cual pueda entrar y salir cuando quiera y aún así se sienta informado y vinculado con el proceso, porque muchas gentes no pueden permitirse militancias exigentes ni compromisos alargados en el tiempo, porque participar deber poder ser un hecho más al alcance de todos y todas en el mundo de la vida cotidiana.

Lo que nos lleva de nuevo a la inclusión. Ya hemos dicho que mucha participación ciudadana tiende a tener los mismos vicios de exclusión que tiene la democracia representativa: más hombres que mujeres, más personas maduras que jóvenes, más personas con disponibilidad y sin cargas familiares, personas que ya participan en asociaciones, personas bien integradas en las redes sociales y con una especial tradición activista y motivación relacional.

Es obvio que a veces falta mucha gente, que mucha participación no es verdaderamente inclusiva de la diversidad ciudadana. Para visualizar este déficit, pongamos un ejemplo de alguna manera extremo, hablemos de los y las invisibles.

En el momento de realizar cualquier proceso o experiencia participativo, es fundamental no olvidar que hay una parte de la ciudadanía que, por múltiples causas, soporta en su vida la carga de la exclusión social. Si los obstáculos para la participación anteriormente citados no suponen bastante, el lastre añadido que algunas personas acarrean supone una barrera difícil de sortear.

31 Algunos ejemplos: El Rebate de Alameda (<http://elrebate.blogspot.com.es>), Pasión de Palomares (<http://www.traficantes.net>)

La participación es una condición necesaria que hay que garantizar en los procesos de inclusión social, desde la perspectiva de los derechos. En este sentido, la exclusión es un concepto multidimensional que hace referencia a un proceso de pérdida de integración o participación del individuo en la sociedad, en uno o varios de estos ámbitos: económico (en la producción o el consumo), político-legal (participación política, sistema administrativo, protección social), social-relacional (ausencia de redes o ubicación problemática dentro de las redes sociales o familiares)³².

Pocos enfoques cuestionan tan profundamente las relaciones de poder como el de la inclusión social. Hablar de participación, cualquier tipo de participación, sin tener en cuenta las condiciones de vida reales de las personas, supone construir un discurso vacío, susceptible de ser adornado con grandes conceptos que pueden incluso servir para enmascarar la complicada situación de esos sectores sociales cada vez más vulnerables y con mayor incertidumbre. Por eso es tan importante una lectura de la participación social y política desde el punto de vista de la inclusión social. En este contexto, la participación ciudadana se perfila como un ámbito privilegiado para cuestionar también las relaciones de poder y la posición de unas y otras personas y grupos en la sociedad. En una sociedad con una distribución tan desigual del poder, la participación debería servir para reducir las diferencias; dicho de otra forma, los procesos participativos deberían servir para propiciar un concepto relacional del poder que incluya y empodere a quienes tienen demasiado poco.

Parece evidente entonces que, combinando los dos enfoques de participación y de inclusión social, ambos se fortalecen. Es, por tanto, imprescindible recoger la voz de las personas en situación de exclusión social, así como adaptar o inventar las herramientas oportunas para recoger y canalizar sus demandas, preocupaciones, propuestas. En muchas ocasiones, como hemos señalado, se tiende a hacer justamente lo contrario: pensar en qué personas pueden venir y funcionar bien, participar y aportar, en los espacios que hemos diseñado en función de las herramientas y técnicas metodológicas que dominamos, lo que implícitamente sesga la participación a favor de los ya incluidos, de los que ya participan.

No es fácil. La exclusión social es, por definición, multidimensional y muy variada. Intervienen factores como la precariedad laboral, el desempleo, unos ingresos insuficientes, niveles bajos de escolarización y alfabetización, problemas de salud mental, consumos, precariedad sanitaria, falta de motivación, actitudes negativas, falta de redes relacionales, aislamiento, estigmatización social, privación de derechos sociales y políticos en relación a la ciudadanía incluida, etc. En este contexto, pensar, por ejemplo, en una estrategia para incorporar a los jóvenes en general a una experiencia o proceso de participación sería un enfoque inadecuado.

Aparte, nosotros decimos los jóvenes, pero ¿qué son los jóvenes? Hay muchos tipos de jóvenes: hay jóvenes universitarios, que además están fuera de lunes a viernes estudiando; están los jóvenes que están trabajando; los jóvenes que acaban de irse de casa, que están con la casa nueva, los hijos, no sé qué; los jóvenes desempleados; los jóvenes con problemas de drogodependencia; están los jóvenes de 14 años y los que se creen jóvenes con 44... Es un colectivo muy heterogéneo que no puede trabajarse como si fuera homogéneo.

Solemos distinguir entre querer participar, saber participar y poder participar, entre motivación, conocimiento y oferta de espacios participativos. Lo que no solemos tener en cuenta es que ese querer, saber y poder varía muchísimo entre la gente. En gran medida, es el grado de autonomía personal lo que dictamina el nivel de implicación potencial: a mayor autonomía, mayor grado de implicación. Es decir, no toda la gente parte de la misma situación y nuestra situación personal puede variar en gran medida en función de los golpes que nos da la vida. En este contexto, contar con gente excluida en los espacios de participación ciudadana, además de propiciar itinerarios que les lleven a la inclusión y de favorecer la cohesión social, es como la prueba del algodón de que estamos incorporando la diversidad de discursos y realidades sociales realmente existente en el territorio.

