



talleres de **participación y ciudadanía** – materiales

---

**La participación no se improvisa**

**Fernando Pindado**

Revista de estudios locales. Num. 87 Noviembre-diciembre, 2005. Madrid

El objeto de esta ponencia es tratar de explicar, principalmente, tres ideas:

- 1) La participación es un derecho que necesita canales para su realización.
- 2) La participación ciudadana es una necesidad estratégica para el buen gobierno.
- 3) La participación necesita planificarse.

## **LA PARTICIPACIÓN COMO DERECHO Y COMO PROCESO**

El derecho a la participación, entendido como sustantivo podríamos definirlo como la posibilidad de que cualquier persona pueda participar en los asuntos públicos de la comunidad de la que forma parte. Para que este derecho, como cualquier otro derecho, sea eficaz, requiere de un proceso, de un elemento que a pesar de ser adjetivo, es necesario para garantizar su existencia.

Así, por ejemplo, una persona que ha sufrido daño en sus bienes por una actuación imprudente, tiene derecho a ser indemnizado (artículo 1902 del Código Civil) pero no puede plantearlo de cualquier manera, ni en cualquier momento, ha de seguir el camino, el proceso que le viene definido en la Ley de Enjuiciamiento Civil, so pena de perder la posibilidad de resarcirse si no ejerce la acción correspondiente en el plazo determinado.

Para poder celebrar de manera regular el rito democrático de elegir a los representantes en las instituciones, es necesaria una convocatoria electoral, imprimir unas papeletas, poner en marcha una serie de elementos: colegios, urnas, miembros de las mesas, propaganda electoral... que tienen un coste económico importante y requieren una planificación previa.

De igual manera para que se pongan en marcha mecanismos de participación directa, que puedan resultar eficaces y útiles, es necesaria su planificación. No es suficiente, pues, el mero enunciado del derecho o su inserción en los reglamentos y en las declaraciones de voluntad de los gobiernos locales, es necesario dotar de medios técnicos, económicos y metodológicos, de instrumental adecuado para que puedan realizarse y ser efectivos, lo que requiere una acción de gobierno clara y decidida para favorecer esa participación.

Cada ámbito territorial o sectorial requiere unos medios adecuados a su realidad. No se puede promover el ejercicio del derecho a la participación de igual manera en cualquier lugar y ante cualquier tipo de colectividad. No existen fórmulas ni recetas mágicas iguales para todos.

Los poderes públicos tienen aquí una especial responsabilidad ya que su papel no es el de meros "consentidores" del ejercicio del derecho como si éste sólo fuera una imposición de la ciudadanía y no una necesidad social.

En su origen, las declaraciones de derechos pretendían limitar el ejercicio del poder, estableciendo una zona donde la persona era absolutamente soberana y libre. En la sociedad democrática, el Estado no puede permanecer pasivo ante los derechos fundamentales. No puede limitar su actividad a intervenir cuando el derecho es vulnerado poniendo en marcha la maquinaria judicial para reponer su ejercicio.

Debe tener también una actitud proactiva, de búsqueda de canales, medios, ideas que, no solo permitan, sino que promuevan el ejercicio de ese derecho, la máxima incorporación de personas, de manera individual u organizada, en la elaboración y gestión de las políticas públicas, en los asuntos colectivos.

Por tanto, los poderes públicos no deben esperar a que los ciudadanos le reclamen participación. No deben permanecer a la expectativa de cuáles son los movimientos de los agentes sociales. No deben tratar a la ciudadanía como el mal menor que se debe soportar para garantizar la continuación en el poder. Todos los poderes del Estado: el ejecutivo, el legislativo y el judicial; todas las organizaciones territoriales: comunidades autónomas y municipios deben promover, en sus ámbitos competenciales, la acción directa de la ciudadanía, individual o organizada, en la "res pública".

Suelen argumentarse que la participación ciudadana resta eficiencia o produce lentitud a los procesos de decisiones, pero en realidad garantiza la factibilidad de muchas de estas decisiones.<sup>1</sup> También puede considerarse lento, si se me permite la extrapolación, el Estado de derecho, en relación con el Estado autoritario. El primero sometido al imperio de la ley debe medir sus actuaciones, el segundo depende únicamente de la voluntad de la oligarquía dominante y no debe preocuparse de esas "formalidades".

## **EVOLUCIÓN DE LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN EN LOS AYUNTAMIENTOS <sup>2</sup>**

En una primera etapa, que podemos situar alrededor del segundo mandato (1983-1987), los ayuntamientos democráticos se plantearon regular la participación ciudadana desde una óptica que parecía ver la intervención ciudadana como problema y no como una necesidad del sistema democrático para mejorar la gestión de la cosa pública.

El hecho de intentar regular los canales de participación que aparece normalmente a partir del tercer mandato, aunque algunos municipios lo inician a finales del segundo, ya es una prueba de ello.

Lo importante era el Reglamento, único instrumento que parecía posible implementar para hablar de participación ciudadana. Aparecía una tendencia perversa (que todavía sigue vigente en muchos municipios) a creer que con la

---

<sup>1</sup> J. Font (coord). Ciudadanos y decisiones públicas. Ariel 2001

<sup>2</sup> F. Pindado. La participación ciudadana en la vida de las ciudades. Ediciones del Serbal. 2000. Barcelona

elaboración de la norma ya se ha cumplido el derecho, sin tener en cuenta que para el ejercicio eficaz de ese derecho son necesarios: primero, la máxima difusión del mismo a fin de favorecer su conocimiento y, segundo, los canales y caminos adecuados para poderlo ejercer con eficacia.

En general, esos primeros reglamentos tienen un marcado carácter "administrativista", formal, de reconocimiento del derecho pero más desde la óptica burocrática que desde la óptica de la intervención social. Se pretende **contener y contentar** a las asociaciones ciudadanas a las que se da, frecuentemente, un plus de legitimación, de interlocución, discutible tanto desde el punto de vista político, como desde el punto de vista jurídico-constitucional e incluso desde la realidad de la propia representatividad de dichas asociaciones, legitimadas, muchas veces, más por su tradición histórica que por su actual capacidad de convocatoria y de representación social.

Con la entrada en vigor de la ley 57/2003 asistimos a una aceleración del proceso de realización o revisión de esos reglamentos. Afortunadamente, aunque todavía poco numerosos, se dan procesos de revisión de los canales y estrategias para favorecer la participación, más allá de la existencia del propio reglamento.

Podemos citar, a modo de síntesis, dos grandes modelos o tendencias en los gobiernos locales: por una parte, aquellos que buscan la manera de hacer efectiva la participación; de facilitar la intervención de la ciudadanía y de sus asociaciones en las políticas públicas municipales; de ayudar a las asociaciones para que tengan los medios necesarios para poder realizar sus tareas, preservando su autonomía; de colaborar con el sector asociativo sin ser intervencionista; de favorecer la intervención ciudadana directamente sin necesidad de usar las asociaciones como intermediarias.

Por otra parte, aquellos que ven la participación como el ámbito de las relaciones ciudadanas, en las que el representante municipal (político o técnico) es una especie de agente comercial que trata de vender la acción municipal a los dirigentes asociativos para que la acepten, aunque sea necesario hacer algunos retoques a fin de contentar algunas voces y evitar así el conflicto.

Desde esta última perspectiva no se profundiza en la realidad de las asociaciones y se permite el nacimiento y la consolidación de corporativismos; no se incentiva la evolución interna de las asociaciones y se olvida la importancia de hacer pedagogía de la acción política para facilitar el conocimiento de la acción de gobierno; y no se tiene en cuenta la intervención individual de la ciudadanía quien, no olvidemos, es el sujeto activo del derecho a la participación.

Las previsiones de la ley 57/2003 de mejora y modernización del gobierno local, respecto de obligar a todos los ayuntamientos a tener un Reglamento de participación ciudadana, parecen ir más por el camino de formalizar, cristalizar la participación en normas, sin plantearse planes o proyectos que la favorezcan.

Con esta urgencia "normativa" no creo que vaya a haber más participación, seguramente lo que habrá serán más reglamentos<sup>3</sup>.

## **LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, UNA OPCIÓN ESTRATÉGICA EN EL GOBIERNO DE LA CIUDAD.**

La participación ciudadana, como se ha dicho, no es más que el ejercicio de un derecho constitucional (artículo 23) y el cumplimiento de un mandato imperativo que la Constitución dicta a los poderes públicos (artículo 9.2).

La participación no es una finalidad en sí misma sino un medio para conseguir algo<sup>4</sup>. Es importante definir ese objetivo. No puede ser una tautología. El objetivo de la participación no es, sólo, la participación, porque eso vaciaría de contenido ese derecho y lo convertiría en un simple cumplimiento formal.

Imaginemos el derecho de reunión o el derecho de asociación. Se ejercen esos derechos para conseguir una finalidad. Un grupo de personas no se reúne porque sí sino para hablar de algo o preparar algo o compartir algo. Igualmente ese mismo grupo de personas no se organiza en una asociación simplemente porque está ejerciendo el derecho fundamental a asociarse libremente, sino porque pretenden, con el ejercicio de ese derecho, unir esfuerzos a fin de conseguir el cumplimiento de unos objetivos, de una finalidad lúdica o de mayor o menor interés social, pero finalidad colectiva, al fin y al cabo, por lo menos, de la gente que ha acordado la constitución de esa asociación.

Con la participación ciudadana, insistimos, es lo mismo. De poco sirve crear canales, espacios, órganos, reglamentos para constatar la existencia de ese derecho, si ese derecho no se ejercita. Podríamos afirmar que los derechos de las personas sólo existen en la vida real, cuando son ejercitados, cuando son practicados. Yo puedo tener derecho a la libertad de movimiento, pero si no salgo de mi casa no lo ejercito. Yo puedo tener derecho a reunirme pero si no lo hago, ese derecho es una simple declaración de voluntad plasmada en la Constitución. Y los derechos que no se ejercen corren el peligro de ser descafeinados.

Además, cada vez hay más corrientes de opinión, inclusive en el ámbito de la gestión empresarial, que apuestan por incorporar a las personas implicadas en la mejora de los procesos de producción de bienes y servicios. Así, se propone la intervención de los trabajadores en el proceso de producción, para tener en cuenta la experiencia que adquieren en el manejo de los diferentes instrumentos y conseguir mejorar la calidad y la cantidad del referido producto.

---

<sup>3</sup> Para mayor información sobre los Reglamentos municipales se puede ver la ponencia presentada por el autor "Reglamentos de participación ciudadana, ¿herramienta u obstáculo?" en el Seminario Internacional sobre presupuestos participativos y dinamización de la participación ciudadana" realizado en Córdoba (España) los días 4 y 5 de marzo de 2004.

<sup>4</sup> F. Pindado (coord.) J. Martí y O. Rebollo. "Eines per a la participació ciutadana" Bases, mètodes i tècniques. Organisme Autònom Flor de Maig, Diputació de Barcelona. 2002

De igual manera se afirma que la participación ciudadana, la incorporación de las personas afectadas por las decisiones públicas, puede dar valor añadido a la elaboración y gestión de esas políticas públicas, aunque si la intencionalidad de la participación es simplemente legitimar los órganos de gobierno, estaremos perdiendo una oportunidad de aprovechar la energía ciudadana para ayudar a transformar la realidad de nuestras ciudades, y alcanzar mayores cotas de bienestar y felicidad, que, en el fondo, son objetivos perseguidos por los seres humanos a lo largo de nuestra vida.

## **POSIBLES ESCENARIOS DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS MUNICIPIOS**

A continuación indico, no sin un poco de ironía, diferentes escenarios de participación ciudadana señalando cual podría ser la actuación de los diferentes agentes: políticos, técnicos, asociaciones y ciudadanía individual. Son grandes extremos, pequeñas hipérbolas que surgen del análisis de experiencias conocidas. No son modelos puros, sino que se pueden encontrar combinaciones diversas. No se trata de identificar ningún ayuntamiento en concreto. Como se dice en algunas películas "cualquier parecido con la realidad es mera coincidencia" ¿O no?

### ***Despotismo ilustrado?***

#### **POLÍTICOS**

Piensan que en el fondo la gente no tiene interés por la cosa pública. Para eso están los políticos que han sido elegidos democráticamente, no hace falta compartir el poder con nadie. Si alguien quiere participar que se presente a las elecciones.

Desde esta perspectiva no se buscan medios para incorporar ideas, iniciativas o propuestas ciudadanas.

#### **TÉCNICOS**

El personal técnico municipal ya sabe hacerlo todo sin que nadie le diga nada. Son los concedores de la ciencia y de la técnica. Rinden cuentas solamente a los políticos. La ciudadanía ha de someterse a sus planteamientos y adecuarse a sus horarios y funcionamiento. En realidad, la ciudadanía es un mal necesario, molestan un poco y hay que procurar evitarlos cuando no se les pueda convencer que las propuestas municipales son lógicas y adecuadas

#### **ASOCIACIONES Y CIUDADANÍA**

La ciudadanía es "Jobbiana" (del Santo Job, no de Hobbes), está armada de paciencia y se resigna a sufrir el buen o mal funcionamiento de los servicios

públicos. En general, las personas individuales sólo son utilizadas para hacer actuaciones que puedan tener alguna repercusión electoral.

Las asociaciones sólo se preocupan de hacer sus actividades, acercándose al ayuntamiento para conseguir subvenciones y apoyo material, utilizando para ello todo tipo de canales, normalmente, poco formalizados y basados en relaciones personales. Son "las únicas representativas" y sin ellas "no se haría nada en la ciudad". Se quejan de la falta de colaboración de la ciudadanía que no "quiere participar" porque se está muy cómodo en casa y lamentan las dificultades para funcionar, achacando esa responsabilidad a las administraciones públicas que no les dan suficientes subvenciones para hacer aquello que "en el fondo deberían hacer los ayuntamientos".

Desde esta perspectiva es difícil hacer planteamientos de revisión y reforma del funcionamiento de la asociación porque la causa de los males siempre es ajena a la propia entidad.

### ***Normativista***

## **POLÍTICOS**

En este escenario, las personas con responsabilidad política consideran la participación como el cumplimiento de la norma. No es necesario ir más lejos. En campaña electoral y desde el gobierno municipal, se hacen solemnes declaraciones de la importancia de la participación. Se reconoce que es un derecho fundamental y que existe un mandato constitucional a los poderes públicos para promoverlo.

Existe un Reglamento muy elaborado que copia, en el ámbito local, lo que ya está dicho en otras leyes, desde la Constitución a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pasando por la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Junto al Reglamento existe una arquitectura de órganos y consejos de participación con una buena definición formal, donde queda clara su composición, cuando se reúnen, quien los presidirá, como se hará el orden del día, aunque... no se sabe bien qué funciones va a desarrollar, más allá de las meras formalidades administrativas indicadas por el reglamento que los creó.

Los cargos electos se pasan el día cantando las excelencias de la participación y de la transversalidad, pero mantienen una organización vertical y jerarquizada y, en el fondo sólo les interesa pacificar a los movimientos sociales introduciéndolos en dinámicas administrativas ambiguas. El funcionamiento de la organización municipal es garantizar que los procedimientos funcionen y utilizar la maquinaria administrativa burocrática para dar respuesta a las peticiones. Si funciona la burocracia, funciona la democracia.

## **TÉCNICOS**

El personal municipal son por una parte animadores de grupos, mantienen una relación cordial y amable con los representantes de las asociaciones. Este grupo suele estar vinculado a las áreas de servicios a las personas y tienen serias dificultades para que las áreas más técnicas entiendan la importancia de su trabajo y acepten algunas sugerencias.

Por otra parte, otro sector de técnicos son intérpretes de la ley y defensores de la formalidad y de la legalidad, paladines de la democracia formal y pedagogos de la participación "dentro de un orden" que no vaya más allá de la consulta más o menos cualificada.

## **ASOCIACIONES Y CIUDADANÍA**

Las asociaciones participan en consejos y otros órganos que recogen, formalmente la participación pero que, en el fondo, son espacios para legitimar la acción municipal. La iniciativa siempre es del gobierno y las asociaciones se limitan a asentir o a contestar, pero rara vez tienen actuaciones propositivas.

No les interesa la intervención de la ciudadanía individual, y así lo exigen al ayuntamiento, porque la "mejor forma de participar es mediante asociaciones". Olvidan que el derecho a la participación –como el derecho de asociación– son derechos individuales, que se ejercen voluntaria y libremente, no siendo necesaria la afiliación a ningún tipo de organización para su ejercicio.

Desde esta perspectiva, las asociaciones acaban siendo apéndices municipales que plantean sus quejas o reivindicaciones en los órganos consultivos, Llegan incluso a parecer pseudofuncionarios o gestores públicos dedicando más tiempo a las visitas de obra y a las reuniones administrativas que a organizarse internamente o a definir su propio proyecto y llevarlo a la práctica.

La ciudadanía individual es carne de sondeo. Se les conceden trámites de audiencia por correo ordinario o electrónico pero no tienen acceso ni posibilidad de hacer propuestas de manera organizada o en órganos de participación ciudadana.

### ***Clientelar: la coartada de la calidad del servicio***

## **POLÍTICOS**

El ayuntamiento tiene un buen servicio de información, orientación y atención ciudadana. Cualquier persona que se acerque a las dependencias municipales es bien atendida y resuelve sus dudas y problemas o, cuanto menos, es orientada hacia donde debe dirigirse. La tramitación administrativa es ágil y eficaz. Se dan respuestas inmediatas, ya sea para aceptar lo que se solicita, o para explicar con muy buenas palabras y educadamente la imposibilidad de atender la petición.



Los cargos electos son verdaderos gestores que realizan tareas de seguimiento técnico y velan por la limpieza, la calidad y la buena imagen de los servicios públicos y de sus actuaciones. Saben que el ciudadano es el cliente a mantener satisfecho para que siga comprando la marca, afanándose por mantener buenas relaciones con los grupos más significativos del territorio, y dar respuesta inmediata a sus peticiones aunque no tengan lógica. A veces es difícil determinar donde acaba el rol político y empieza el rol técnico apareciendo una nueva especie: la politécnica, híbrido de político/a y técnico/a

## **TÉCNICOS**

Una parte del personal técnico municipal desarrolla una tarea de relaciones públicas, tratando a la ciudadanía como clientes que merecen ser bien atendidos y, aunque no se les resuelva el problema, se puedan marchar contentos del buen trato recibido.

Los sistemas de información funcionan y, de hecho, son un pilar fundamental de la acción de gobierno, a veces más que información es publicidad, o su degradación en propaganda, pero se trata de hacer llegar el mensaje a la ciudadanía. Se incorporan nuevas tecnologías para que las personas, desde su propia casa, desde el mercado o incluso desde el cajero automático o cualquier equipamiento público, accedan a la información o realicen cualquier petición a los servicios municipales, pudiendo incluso solicitar certificaciones, permisos, presentar quejas iniciativas, reclamaciones...

## **ASOCIACIONES Y CIUDADANÍA**

Las asociaciones utilizan locales municipales y dependen del ayuntamiento para su funcionamiento. La mayor parte de sus recursos no son propios sino municipales. Algunas tienen, incluso, una estructura técnica que les permite utilizar los nuevos medios informáticos para gestionar sus actividades aunque les cuesta incorporar más gente a la asociación. Ofrecen servicios a precios asequibles y calidad discutible, y consiguen más clientes que socios.

La ciudadanía está bien atendida, tiene una buena calidad de servicio pero ni reclama, ni se le pide ningún otro compromiso o implicación con la ciudad. Los medios de comunicación municipales saben vender bien el producto y no hace falta nada más. Como mucho la relación con el ayuntamiento se basa en el "yo pago impuestos y por eso pido o reclamo", es decir se asume el papel de cliente o consumidor de servicio público, y no el de ciudadano, con derechos políticos que reclama a sus representantes la gestión adecuada de los recursos colectivos.

## ***Estratégico***

### **POLÍTICOS**

Saben que la democracia representativa, por sí sola, no permite construir ciudadanía activa. Apuestan decididamente por líneas de actuación que permitan la participación ciudadana en la elaboración y gestión de las políticas públicas municipales.

Saben que son, sobre todo, gobierno. Y en el ejercicio de su función política han de dirigir la acción municipal y han de relacionarse con los otros poderes públicos para conseguir una mejor defensa de los intereses de su ciudad y su población.

Para mejorar la calidad de su representación, han sido designados mediante elecciones primarias en sus partidos en base al diálogo, al consenso y a los mejores perfiles para asumir la responsabilidad política. Se esfuerzan en mejorar su formación y su capacidad personal y colectiva, provocando los debates en el seno del gobierno, definiendo claramente los objetivos y proyectos a impulsar y rindiendo, regularmente, cuentas a la ciudadanía.

Consideran la participación como un eje transversal que ha de afectar a toda la actividad municipal y un factor que añade valor a las políticas públicas. Se sienten comprometidos políticamente con buscar los instrumentos y canales que favorezcan el derecho a la participación y el impulso de procesos participativos.

Pretenden que la participación ciudadana no sea objeto de controversia política con la oposición y formalizan un gran pacto político para promoverla. Este pacto se hace extensivo a las organizaciones ciudadanas, a fin de poner en común, los medios necesarios para conseguir la máxima implicación ciudadana y no sólo de las entidades.

Su actividad principal es hacer política de ciudad, conocer los barrios y la actividad económica y social del territorio, escuchando a la ciudadanía, a los comerciantes a los empresarios, a los profesionales... a todos aquellos que viven o se interesan por la ciudad y buscando la manera de incorporar su conocimiento y su visión al mejor diseño de las actuaciones municipales

La organización municipal, en su conjunto, no sólo el área de servicios personales, se orienta hacia la mejor manera de ofrecer el servicio público y a ser transparente y permeable a las iniciativas ciudadanas. Los responsables políticos animan al personal municipal a cumplir eficazmente sus trabajos y les dotan de medios técnicos y formativos para su mejor actuación.

### **TÉCNICOS**

El personal municipal se siente parte de una organización cuyo objetivo principal es satisfacer las necesidades ciudadanas, prestando servicios de calidad y contando con la iniciativa, propuesta e intervención ciudadana.

Ponen en marcha los proyectos de acuerdo con las directrices políticas, planificando y organizando las actuaciones necesarias. Los procedimientos administrativos se revisan y adecuan para favorecer la intervención ciudadana.

Se aprende de las experiencias propias y ajenas para poner en marcha procesos participativos en el diseño de los programas de actuación municipal. Los reglamentos, órganos y canales de participación se van construyendo en base a las funciones y objetivos que deben cumplir, se realizan, teniendo en cuenta las particularidades de los diferentes agentes que pueden formar parte y se elaboran sus contenidos mediante procesos de debate y participación amplios.

### **ASOCIACIONES Y CIUDADANÍA**

Las asociaciones elaboran y redefinen su propio proyecto, buscan formas de autonomía, tratando de crear recursos propios que no las hagan dependientes de las administraciones. Ponen en marcha iniciativas económicas vinculadas a su finalidad u objeto social, tratando de incorporar como socios a los usuarios o clientes de esos servicios.

En cumplimiento de su propio proyecto, buscan los canales de relación con el ayuntamiento, para hacer posible la mejora de la calidad de vida de las personas que viven o usan la ciudad.

Existe una red de asociaciones que se coordina entre sí, organizando conjuntamente determinados proyectos, aprovechando las sinergias y potencialidades de cada una, sin establecer relaciones de competencia, sino de cooperación.

La ciudadanía es una pieza clave en los procesos participativos a los que siempre se trata de incorporar. Son a la vez sujeto activo y objeto de las políticas públicas y pueden encontrar medios para poder ejercer su derecho a intervenir en la mejora de la cosa pública.

### **LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL**

La organización municipal, como cualquier otra organización, se puede resumir en: la ordenación de los recursos materiales y humanos para conseguir una finalidad. Desde esta concepción se parece a cualquier otra organización: sociedad anónima, asociación no lucrativa, iglesia, ejército.... Todas ellas no son más que formas de ordenar esos recursos para conseguir una finalidad determinada.

Claro que hay muchos aspectos que influyen en el funcionamiento de la organización, de entre ellos el más importante es el factor humano: la cultura, la formación, la ideología.... Sobretudo en la sociedad de la información en la que, para pasar de la información al conocimiento, se requiere una actividad humana todavía no suplida por la máquina.

En la organización municipal podemos encontrar dos grandes instrumentos: el cartapacio o delegación de competencias que hace referencia a los concejales y concejalas y el organigrama que hace referencia al personal técnico. No es objeto de esta ponencia hablar de otros instrumentos técnicos de gestión de los ayuntamientos.

### ***El Cartapacio***

Es la forma de distribuir las responsabilidades políticas entre las personas que forman el gobierno municipal. En principio sólo se reparten "carteras" a aquellos concejales o concejalas del gobierno, aunque puede darse el caso en algunos ayuntamientos que determinados miembros de la oposición, puedan tener alguna responsabilidad específica como comisionados o fórmulas similares.

En principio, pareciera que dicha distribución de responsabilidades se debiera hacer en función de las características individuales de la persona que ostenta el cargo. Pero, en la práctica, se tiende más a distribuir dichas responsabilidades en función de criterios más partidistas, de la relación interna del partido o partidos que forman el gobierno. Se llega incluso al extremo de crear áreas de responsabilidad especiales para poder cubrir todos los compromisos.

Algún ayuntamiento ha tenido hasta tres concejales de participación ciudadana, incluyendo uno responsable del Reglamento de Participación. O también, se pueden dar combinaciones extrañas de Áreas que, en principio o desde el punto de vista lógico, parecen poco interrelacionadas.

En cualquier caso, la responsabilidad política no debería afectar directamente al organigrama. Es decir, si por la razón que sea, se pretende unificar, por ejemplo, la dirección política de la policía local y la juventud, no es necesario que el personal técnico de juventud traslade sus bártulos a las dependencias de la Policía Local ni que su responsable técnico directo sea el Sargento por poner un ejemplo forzado.

En la práctica, las diferentes responsabilidades políticas suelen acabar funcionando como líneas paralelas, que se prolongan en el tiempo sin llegarse a encontrar. Cada concejal o concejala es responsable de su parcela de gobierno, compartiéndola en raras ocasiones con el resto del equipo de gobierno, salvo excepciones. No existe una práctica ordenada de debate político del gobierno como órgano colegiado. O bien el alcalde o alcaldesa, presidencialista, marca los ritmos, o bien cada departamento campa por sus fueros como los dioses o su experiencia le dan a entender.

Cada ámbito de responsabilidad política establece su propio tipo de relaciones con el personal técnico y con la ciudadanía y sus asociaciones. Ocurre que un único responsable técnico puede llegar a depender de cinco concejales, los cuales, evidentemente, no se ponen de acuerdo para definir cuál es la prioridad a seguir por dicho profesional.

Existe una verdadera dificultad en consolidar al gobierno como órgano colegiado, (con)centrado en el debate político y en la definición de las líneas de actuación más estratégicas o de fondo.

Las personas que acaban siendo concejales o concejalas le suelen poner mucha voluntad y mucho empeño (siempre hay excepciones). Pero tienen una dificultad evidente en cuanto a su formación de base y en cuanto al conocimiento del funcionamiento de la administración pública.

En el ámbito local es donde más se da la representación de personas sin licenciaturas o doctorados como ocurre en otros ámbitos del Estado. Hay mucha gente sencilla que acaba siendo alcalde o alcaldesa y nadie le enseña cómo ha de ejercer su función salvo su criterio y prudencia. Para ser concejal de urbanismo no es necesario haber estudiado arquitectura ni derecho, pero sí resulta importante tener claros los objetivos políticos del departamento.

Por ello se impone la necesidad de espacios de formación, debate y mejora de la capacidad de las personas con responsabilidad política, ya sea desde dentro del propio ayuntamiento o mediante organizaciones supramunicipales, o desde los propios partidos por los que se han presentado.

### ***El Organigrama***

Como se ha dicho, el organigrama es el instrumento que permite definir las diferentes responsabilidades técnicas, los canales de relación entre cada departamento y de cada departamento internamente.

Todo ello bajo la directa dependencia del responsable político, quien tiene el poder decisorio, pues puede sufrir directamente las consecuencias del trabajo técnico, ya que debe dar cuentas a la ciudadanía, bien en procesos participativos o de información regulares, bien en el siguiente enfrentamiento electoral.

La perversión del funcionamiento administrativo permite que los responsables técnicos acaben atrincherándose en su departamento o servicio, acentuando la cantonalización administrativa. Cada Área sectorial concentra su personal y sus recursos con pocas posibilidades de contacto o de coordinación con las otras Áreas. Por ejemplo, una ciudadana joven puede ser destinataria de las políticas o programas de servicios sociales, juventud, cultura, deportes, servicios sociales, salud, igualdad, prevención de la violencia doméstica, enseñanza... Resulta difícil establecer planes de actuación transversal.

Ese mismo funcionamiento hace que el personal técnico sólo se interese por su parte del proyecto o expediente, preocupándose de hacerlo lo mejor posible. Si hay algún error se trata de trasladar la responsabilidad al anterior o posterior eslabón.

Existen verdaderas dificultades para poner en marcha proyectos transversales, a pesar de que cada vez se conocen más experiencias que apuntan en esa dirección.

El acceso a la función pública significa un esfuerzo importante para la persona que lo pretende, debiendo superar un complejo proceso de exámenes y valoraciones. Una vez obtenida la plaza, ese enorme esfuerzo, puede contrastar con la laxitud con la que se trabaja el día a día, incentivada por la casi absoluta certeza de la inamovilidad del puesto de trabajo. Es fundamental, para no caer en la apatía, incentivar, motivar, entusiasmar con el proyecto y respetar y reconocer la tarea del personal técnico para hacerlos cómplices activos de la gestión pública.

Mayor formación, mejor dedicación, mejores relaciones interdepartamentales, claridad de objetivos, sentimiento de justicia y de igual trato, son algunos de los elementos que pueden ayudar a ello.

### ***El Procedimiento Administrativo***

Por si la complejidad de las relaciones entre personal técnico y político no fuera suficiente, a ello debe añadirse que su relación con los recursos materiales o económicos y con los propios destinatarios de sus servicios, están sometidas a unos principios basados en la ley y que forman parte del complejo procedimiento administrativo.

No siempre se puede comprar lo que se quiere y a quien se quiere. No siempre se puede tener una disponibilidad inmediata para adquirir determinado producto o contratar determinado servicio.

El procedimiento administrativo, nacido para garantizar los derechos ciudadanos y la transparencia de la administración, puede llegar a convertirse en una excusa burocrática para no realizar determinadas actuaciones. O, también, el desconocimiento de dicho procedimiento por parte de los responsables políticos o técnicos, puede impedir la realización de los proyectos.

No discutiremos ahora la bondad o maldad de las normas del derecho administrativo, aunque se me debe permitir una pequeña reflexión: el Derecho Administrativo nació para garantizar los derechos de la administración, no los derechos de la ciudadanía, y debería ir evolucionando en este otro aspecto.

### **VIRTUDES Y PERVERSIONES DE LA PROXIMIDAD**

Los ayuntamientos, como se ha dicho, vienen definidos por la ley como el cauce primario para la participación ciudadana. Suelen hacer gala de ese aspecto más característico de su posición en la organización territorial del Estado: la proximidad. Dice el artículo 137 de la Constitución que el Estado se organiza territorialmente en Provincias, Municipios y Comunidades Autónomas. De esta lista, los Municipios son los más cercanos a la ciudadanía, nadie lo discute.

Pero esto ¿es una potencialidad o una debilidad? ¿Es una oportunidad para el sistema democrático, o es una amenaza?

En principio debiéramos coincidir en que, como más cercana se dé la gestión de los servicios públicos y las formas de satisfacer las necesidades ciudadanas, más fácil, rentable socialmente y eficaz será dicha gestión. Por ejemplo, es necesario que las escuelas, los centros de salud, los centros culturales, se hallen cerca, sean próximos.

Por ello, los ayuntamientos vienen reclamando más competencias para poder satisfacer mejor los intereses ciudadanos.

Pero, con una organización municipal llevada al extremo de lo que se ha descrito en los anteriores apartados ¿existe garantía de que la proximidad sea una virtud o una ventaja?

Si la manera de actuar de los responsables políticos, se basa más en criterios "clientelares" respecto determinados grupos de población, determinadas asociaciones o determinados territorios; si lo que se prima es la adhesión a los gobiernos locales como medio para conseguir determinadas mejoras; si la cercanía se traduce en mecanismo de control social, entonces nos encontramos con un verdadero peligro para la democracia.

Se acaban de cumplir veintiséis años de democracia municipal y el litoral español sigue siendo objeto de especulación. Se siguen cometiendo desaguisados urbanísticos y se siguen beneficiando los mismos agentes económicos, todo ello a pesar de la proximidad. Es relativamente fácil, gracias a esa proximidad, anular, o cuanto menos condicionar, la labor de oposición de los partidos que no gobiernan, existen muchos trucos para ello. De la misma manera se pueden contener o contentar determinadas voces de asociaciones o grupos con una cierta presencia en la opinión pública.

Es necesario un esfuerzo de regeneración política para que las ciudades vuelvan a ser el ámbito de la política y el ámbito donde se gestionan mejor los intereses ciudadanos.

Y este esfuerzo compete a los partidos políticos, a las asociaciones ciudadanas y a los nuevos movimientos sociales, principalmente. Es necesario romper la tendencia al conformismo o a la compra más o menos sutil de voluntades y apostar por la construcción de ciudades democráticas y de la democracia en las ciudades.

## **LA PARTICIPACIÓN NO SE IMPROVISA. POR UN PLAN DE PARTICIPACIÓN**

De lo dicho hasta ahora, parece importante constatar que para poder hacer efectivo el derecho a la participación hay que trabajar en tres grandes ámbitos: a) el de la administración municipal, incluyendo a los responsables políticos y

técnicos, b) en el ámbito de la ciudadanía y sus asociaciones y c) en los procesos y dinámicas administrativas.

Hasta ahora las experiencias que se conocen han tratado de modificar lo externo. Los ayuntamientos han tratado de influir en las asociaciones y la ciudadanía, han tratado de elaborar reglamentos, diseñar canales, promover procesos dirigidos hacia fuera. Las asociaciones han tratado de mejorar su actividad buscando cómo deben cambiar los de fuera.

Es necesario pensar también en el cambio desde dentro. Algo deberá cambiar para que algo cambie, a no ser que el diagnóstico sea que la causa de los errores o del mal funcionamiento se encuentre siempre fuera de la organización.

Los ayuntamientos han ido desarrollando técnicas, cada vez más depuradas, de planificación de sus actuaciones. La mayor parte de las experiencias "planificadoras" se han centrado, no obstante, en el ámbito urbanístico, quizás por el peso de esa competencia concreta y la exigencia real de la actuación en este ámbito.

También se ha avanzado en muchos ayuntamientos en la puesta en marcha de planes específicos o sectoriales como los planes (o Proyectos) en los ámbitos de juventud, gente mayor, servicios sociales, cultura, etc.

Se ha aceptado definitivamente la importancia de la tarea planificadora para la mejor eficacia de las actuaciones públicas.

En materia de participación ciudadana no se conocen demasiadas experiencias que hayan querido promover la intervención ciudadana en el diseño, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales.

Se ha avanzado, eso sí, en la innovación respecto de las herramientas a utilizar para favorecer dicha participación: las memorias participativas, los presupuestos participativos, los talleres de prospectiva...

Es decir, se ha ido viendo la necesidad de disponer de un conjunto instrumental para hacer frente a la necesaria planificación de la participación ciudadana. Como bien dicen Oscar Rebollo y Joel Martí<sup>5</sup>, la participación no se improvisa y requiere de una serie de técnicas, más allá de los simples trámites administrativos o reglamentarios.

Se propone, pues, la reflexión y la práctica alrededor de esta necesaria planificación. Me gustaría adjetivar ese plan como plan estratégico, con un enfoque metodológico que organice las intervenciones de manera flexible y coordinada, a fin de aprovechar los impactos que en el contexto concreto puedan irse produciendo con la puesta en marcha de las diferentes iniciativas.

En estos ámbitos de la gestión pública, existe la costumbre de dedicar más tiempo de reflexión y conocimiento a las fases de ejecución que a las fases de diseño y elaboración, por estar atrapados en la inercia activista motivada por las

---

<sup>5</sup> Op. Cit.



demandas sociales y la falta de cultura planificadora y de desconocimiento de los instrumentos a utilizar.

Es necesario corregir esta tendencia y definir bien las acciones a realizar a partir de un plan previamente establecido con objetivos claros y determinados e indicadores capaces de medir el grado de consecución de dichos objetivos, así como capaces de medir la eficiencia de los recursos empleados. Para ello es necesario partir de un diagnóstico suficientemente consensuado por los diferentes agentes del proceso: políticos, técnicos, asociaciones y ciudadanía.

El enfoque que se propone pretende dedicarle tiempo a la reflexión y al conocimiento tanto a la fase de diagnóstico como a las de diseño y elaboración de propuestas, y a las de ejecución, seguimiento y evaluación

Se pretende, pues, construir un proceso novedoso, del que todavía no conocemos experiencias, que permita encajar en un mismo marco conceptual y organizativo el conjunto de las acciones a desarrollar para favorecer la participación ciudadana en cada una de sus fases y en cada uno de los requisitos necesarios para que sea posible y eficaz.

El esquema que sigue a continuación, forma parte del trabajo realizado el pasado mes de octubre de 2003 en las Jornadas organizadas por el Ayuntamiento de San Sebastián y la Federación Española de Municipios y Provincias sobre Planes Estratégicos de participación<sup>6</sup>.

## ***ESQUEMA DE UN POSIBLE PLAN DE PARTICIPACIÓN***

### ***Fases de la planificación:***

En cada una de estas fases se deben utilizar las metodologías participativas más adecuadas.

- a) Diagnóstico compartido,
- b) Propuesta de actuación.
- c) Programación
- d) Evaluación de resultados.

Definición de las técnicas a utilizar.

---

<sup>6</sup> Para más información respecto de los Planes Estratégicos de participación, consultar el Taller "Construimos un plan estratégico" Yolanda Jiménez, Begoña Oltra. Fernando Pindado (Coord.) en las Jornadas organizadas por la Federación Española de Municipios y Provincias y el Ayuntamiento de San Sebastián. Octubre 2003

***Contenido concreto:***

El contenido concreto deberá hacer referencia a las actuaciones a realizar en el ámbito de la organización municipal, tanto en el nivel político como en el técnico y en los procesos de elaboración o prestación de los servicios. También deberá plantear actuaciones respecto del tejido asociativo de la ciudad y de la ciudadanía en general, para capacitarla para mejor utilizar los canales de participación.

El Plan de participación debe combinar aquellas acciones estructurales, organizativas normativas, que pretenden consolidar un sistema estable de canales y medios de participación, junto con actuaciones puntuales en temas, materias o políticas concretas que desarrollen experiencias participativas singulares, por ejemplo la elaboración del Plan de actuación municipal o la urbanización de una calle o un barrio, o la visión del Plan de ordenación urbanística o la agenda 21..... Igualmente deberá prever sistemas e indicadores de evaluación y modificación de las prescripciones y orientaciones del Plan que, necesariamente, deberá ser revisado con cierta regularidad para adecuarlo a los cambios que la propia ejecución de sus previsiones vayan produciendo.

Éste, o cualquier otro esquema puede servir. Lo importante es una acción positiva, con una iniciativa política por parte del gobierno local que avance propuestas en el ámbito interno de la organización municipal y en el ámbito externo de la ciudadanía y las asociaciones.

Evidentemente, para la puesta en marcha de cada una de estas fases, deberían utilizarse metodologías participativas. Pero de eso, no toca hablar ahora.