

Antxon Gallego, Manuel Fernández y Efrén Feliu

Criterios generales para la planificación de procesos participativos

Antxon Gallego Solaetxe es licenciado en Veterinaria. En los últimos años se ha especializado en participación ciudadana, habiendo obtenido los títulos de Especialista Universitario Postgrado «Gestor municipal Agenda 21 Local» (UPV/EHU) y «Dinamización de metodologías y procesos para la democracia participativa» (UPV/EHU).

Manuel Fernández González es licenciado en Derecho y trabaja en Bakeaz como responsable de proyectos. Cuenta con amplios conocimientos sobre medio ambiente y desarrollo sostenible, así como con experiencia en materia de participación ciudadana, Agenda 21 Local y sostenibilidad.

Efrén Feliu Torres es arquitecto técnico y consultor en proyectos de sostenibilidad y desarrollo local. Los ámbitos en los que está especializado son la ordenación del territorio y el urbanismo, y posee una amplia experiencia profesional sobre participación ciudadana en políticas públicas, Agenda 21 Local, sostenibilidad y desarrollo local.

La participación ciudadana está introduciéndose cada vez más como criterio de gestión, especialmente en el ámbito local, en muchas políticas públicas. Para poder responder al reto de iniciar procesos de decisión colectiva abiertos y flexibles, es importante planificar y entender que la participación ciudadana es, ante todo, un proceso vivo, con diferentes momentos. De ahí que los procesos deban prepararse y cuestionarse permanentemente, analizando algunos criterios que permitan ordenar esta participación. El presente trabajo es el resultado inicial de una investigación que pretende aportar criterios específicos para implantar la participación ciudadana en los procesos de planeamiento urbanístico. Dichos criterios son, en gran medida, comunes a cualquier ámbito de gestión pública municipal, y así los ofrecemos.

ÍNDICE

1. La participación ciudadana como criterio de gestión municipal	1
2. La participación ciudadana en el ámbito europeo	3
3. ¿Qué queremos decir cuando hablamos de participación?	4
4. Criterios que es preciso considerar en la elección y evaluación de los procesos participativos	7
5. Técnicas de participación	10
6. El gobierno local, escenario ideal para la participación	12
7. Organización municipal de la participación	13
Bibliografía	15

1 La participación ciudadana como criterio de gestión municipal

■ La participación: ¿problema o solución?

Nuestra sociedad acepta de forma generalizada que el sistema democrático, ante el evidente fracaso de las alternativas que se han planteado a éste, funciona razonablemente bien y que su legitimación ha aumentado en casi todas partes. Siguiendo con el mismo razonamiento, la solución a las deficiencias percibidas por la ciudadanía pasaría por una

mejora de lo existente sin poner en duda sus parámetros esenciales. Ahora bien, en momentos como los actuales de cambio acelerado de los parámetros económico-sociales, se constata un déficit de eficacia de sus mecanismos decisorios ante problemas cada vez más complejos y enquistados (problemas en la selección y composición de las élites representativas, exceso ritualismo, dificultades para personalizar las opciones...), que requiere la búsqueda de alternativas para incrementar la participación ciudadana, los mecanismos de control y las vías de decisión directa por parte de la ciudadanía.

Frente a la batería de dificultades, inconvenientes, límites, escepticismos o dudas que se plantean ante los mecanismos de participación directa de la ciudadanía (véase el cuadro 1), se pueden contraponer una serie de ventajas y potencialidades que invitan a avanzar en la búsqueda y experimentación de nuevos mecanismos de participación como vía de consolidación de la democracia:

- La participación aporta elementos de información que sería imposible obtener de otra manera; puede ser una buena estrategia para la anticipación de conflictos y otorga mayor legitimidad a las decisiones públicas, pues crea un sentido de corresponsabilidad entre la ciudadanía y los agentes económicos y sociales; así mismo, contribuye a generar sinergias de diálogo y de acuerdo entre agentes y poderes públicos.
- La participación no aparece sólo como solución de problemas, sino como «construcción de problemas». Permite decidir cuál es el problema, construir problemas conjuntamente.
- Permite crear el hábito de participación entre la ciudadanía y el propio equipo municipal.
- Facilita la ampliación del ámbito de participación, llegando más allá de los líderes de opinión *tradicionales*.
- Posibilita la formalización de canales de comunicación entre los distintos sectores de la población.
- Contribuye a una resolución más eficaz de los problemas al lograrse mejores diagnósticos de las necesidades,

Cuadro 1 *Argumentos contrarios a la implantación de procesos participativos en el ámbito local*

- Implican una mayor lentitud en la toma de decisiones.
- Suponen un aumento de los costes.
- No incorporan valor añadido a la decisión.
- Favorecen el exceso de particularismos.
- Sólo tienen en cuenta el corto plazo.
- Erosionan las instituciones y los partidos.
- Están poco adaptados a las realidades locales.
- Favorecen la concertación entre élites.
- Existen numerosas dificultades operativas para su implantación.
- Permiten la obtención de diagnósticos exhaustivos pero con déficit de negociación política.
- Favorecen la persistencia de relaciones conflictuales y los problemas de coordinación.
- Pueden provocar una apropiación del proceso por parte de los colectivos organizados.
- Pueden generar frustración o descrédito en la autoridad que los ha impulsado.

Fuente *Elaboración propia.*

mayor riqueza en la búsqueda de soluciones y movilización de recursos; además, es la llave para problemas cuyas respuestas están sólo en la comunidad.

- Fomenta la integración social, reforzando y estructurando las comunidades.
- Desarrolla el sentido de pertenencia y la identificación de las personas con su medio.
- Permite comprender mejor las decisiones alcanzadas.
- Puede facilitar la continuidad de las intervenciones decididas.
- Posibilita estrategias a largo plazo.

■ ¿Es deseable un aumento de la participación ciudadana en las decisiones públicas?

La enorme difusión de la información que se ha alcanzado en nuestras sociedades, el acceso generalizado a niveles educativos básicos y el nivel de sofisticación logrado gracias al progreso científico demandan un cambio en las formas de entender la participación ciudadana. En este contexto, resulta necesario un avance en la búsqueda y experimentación de nuevos mecanismos como vía de consolidación de la democracia y de su capacidad de resolución de los problemas que genera la convivencia colectiva.

En la actualidad, nos enfrentamos a problemas más globales e interconectados y, por lo tanto, más difíciles de segmentar, de definir y de ser abordados por las tradicionales estructuras de decisión administrativas, concebidas para otros tiempos y para otro tipo y magnitud de problemas.

Ante las numerosas dudas que plantea la opción de dejar en manos del personal técnico la adopción última de las decisiones (¿quién los controla?, ¿ante quién son responsables?, ¿cómo se puede extender a la esfera social el posible consenso alcanzado en el área técnica?, ¿qué ocurre cuando no existe unanimidad técnica y se presentan varias alternativas?, etc.), se hace necesario compartir definiciones de problemas con los distintos sectores de la sociedad para aumentar la legitimidad del camino que lleva desde la definición de éstos hasta una situación valorada como mejor que la anterior por los distintos actores participantes en el proceso.

Participación ciudadana y eficiencia no son conceptos contradictorios sino absolutamente complementarios. Todas las críticas a la lentitud, a los costes, a la falta de valor añadido, etc., pierden peso si se comprende que es precisamente la falta de participación la que acaba provocando los efectos señalados.

No sólo se trata de que la gente participe, y participe más, sino que cada vez parece más necesario asumir que, si no se amplía la base de consenso social de muchas decisiones, la erosión de las instituciones representativas irá en aumento.

■ ¿Por qué, para qué y cómo se debe democratizar la administración?

La democratización de la administración pública resulta necesaria, para superar los límites del modelo actual, y pertinente, porque permite abordar las dificultades y mejorar la dinámica democrática, la eficiencia y eficacia administrativa y los rendimientos institucionales (véase el cuadro 2).

Esta democratización de la administración no debe concebirse como sustitutiva de la democratización de la política, sino como complemento de ésta, lo que nos permite profundizar en la dimensión participativa de la democracia al favorecer la implicación de la ciudadanía en aquellas decisiones que la afectan directa y personalmente, al tiempo que incrementa la sana necesidad de la administración de rendir cuentas sobre su labor.

Cuadro 2 *Ventajas que proporciona la democratización de las administraciones públicas*

- Permite la participación de la ciudadanía en las políticas concretas.
- Posibilita el cumplimiento y la superación de algunos de los límites de la participación tradicional con fórmulas más especializadas y focalizadas.
- Permite reducir las resistencias del entorno.
- Facilita el consenso de los asuntos tratados con las personas afectadas y/o interesadas.
- Contribuye a la creación de capital social.

Fuente **Elaboración propia.**

Para abordar el proceso de democratización administrativa son necesarios cambios tanto en sus relaciones internas (transversalización de las estructuras orgánicas, cambios en la cultura organizativa y rediseños en la gestión de procesos) como en las externas (establecimiento de mecanismos de diálogo con los agentes del entorno organizativo).

Son cambios que se están empezando a detectar con lentitud y descoordinación, pero con paso firme, en algunas entidades administrativas en las que el binomio participación-servicios eficientes no se observa ya como un intercambio de factores excluyentes, sino como la cooperación entre elementos que se refuerzan, y en las que sus formas de gobierno incorporan de manera creciente elementos de diálogo y negociación.

2 La participación ciudadana en el ámbito europeo

Partiendo de realidades muy diversas y complejas definidas por diferentes estructuras municipales, marcos institucionales, autonomías financieras..., los gobiernos locales europeos comparten un diagnóstico común caracterizado por las limitaciones presupuestarias y financieras, la crisis de la gestión burocrática jerárquica tradicional, la desafección política y los índices descendentes de participación electoral en el ámbito local, la escasa utilización de los instrumentos de participación puestos a disposición de la ciudadanía para intervenir en la vida pública y los cambios constitucionales y funcionales que afectan de forma generalizada a este ámbito de decisión. Todo ello ha favorecido el desarrollo de procesos de reforma y renovación democrática que persiguen dos objetivos básicos:

- *Mejora de la eficiencia, eficacia y calidad de las estructuras administrativas locales y sus resultados en su relación con los deseos de la ciudadanía.* La adopción por parte de las administraciones locales europeas de los parámetros, principios y metodologías de la Nueva Gestión Pública (NGP) ha traído como consecuencia una insistencia en la mejora de los productos, resultados y calidad global de unos servicios públicos centralizados en el cliente, y un recorte del gasto público y limitaciones presupuestarias para afrontar los periodos de crisis económica. La insistencia en la competitividad, contractualización, rendición de cuentas, flexibilidad de pagos y condiciones,

separación formal entre el ámbito político y la gestión de lo público, participación y trabajo en equipo..., se traducen en una progresiva implantación de la *governance* con un enfoque cuasiempresarial de la gestión administrativa.

- *Fortalecimiento y regeneración de la democracia local, facilitando el acceso de la ciudadanía a las decisiones públicas que le afectan.* Se han llevado a cabo reformas que persiguen la revitalización de las instituciones representativas y un aumento de la legitimidad de la democracia local basada en la inclusión de la ciudadanía. Para ello, se han reforzado los mecanismos de democracia representativa (voto de fin de semana, voto por correo, voto electrónico, acumulación de sufragios...) y se está promoviendo el mayor liderazgo comunitario por parte de los políticos y representantes locales mediante la creación de consejos de desarrollo y comisiones o consejos sectoriales descentralizados.

Ambos tipos de reformas, administrativas y políticas, han contribuido a la ampliación de las posibilidades de implicación ciudadana en los asuntos locales, pero no han sido capaces de satisfacer las demandas ciudadanas de participación.

■ La participación ciudadana como política pública

Existe un interés general y una clara y firme voluntad por parte de las instituciones de convertir la participación ciudadana en una política pública consolidada. El Consejo de Europa y el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa han emitido sendas recomendaciones a favor del desarrollo de la participación ciudadana, y coexisten distintos programas europeos e internacionales que promueven buenas prácticas, concursos y premios (Agenda 21 Local, Programa Urban, Ciudades Sociales...). Otras instituciones o fundaciones públicas y privadas (Red Civitas de Municipios Orientados a la Ciudadanía, de la Fundación Bertelsmann, Observatorio Internacional de Democracia Participativa...) comienzan a promover concursos o premios y la acumulación de buenas prácticas que lleven a los municipios a experimentar con nuevas fórmulas participativas.

También distintas universidades (Universidad Autónoma de Barcelona, Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, Universidad del País Vasco...) han iniciado proyectos de investigación y cursos de postgrado sobre el tema que han incrementado la reflexión académica y el debate político, y algunas instituciones oficiales han hecho un esfuerzo por contribuir con diversos medios al interés general sobre la participación pública con la publicación de guías u otros recursos formativos e informativos.

Esta extensión del discurso participativo está dando lugar a la revisión de los conceptos tradicionales de información, consulta e implicación ciudadana, de las normas procedimentales administrativas tradicionales de información pública o vecinal y de las sesiones de preguntas y respuestas, las audiencias públicas o los documentos de consulta, así como de los mecanismos neocorporativistas de consulta obligatoria a representantes de asociaciones.

Podríamos decir que, teniendo en cuenta factores institucionales, de tradición y cultura política, estructura de población, etc., se establecen tres estadios evolutivos o de desarrollo que coexisten en los distintos países europeos y dentro de cada país:

- Un primer estadio de *fragmentación y descoordinación*, en el que algunos municipios ponen en práctica experiencias poco formalizadas y más o menos puntuales, impulsadas por las élites locales reformistas y apoyadas por el mundo académico y un número limitado de asociaciones del tejido social. Apenas existen normativas o legislación al respecto y el impulso depende en última instancia de

un genuino interés y compromiso por la democracia participativa.

- Un segundo estadio de *debate, reflexión y politización de la participación ciudadana* en el que las experiencias encuentran espacio en los medios de comunicación, se organizan encuentros, seminarios, congresos, redes..., y se dan a conocer buenas prácticas. Se pueden resumir en un número de experiencias limitadas, recursos públicos poco significativos, inicio de ordenamiento del sector desde el punto de vista normativo y organizativo, y creación de institutos, patronatos, direcciones, etc., por parte de las instituciones.
- Un tercer y último estadio definido por la *institucionalización de la participación ciudadana* y la integración y agrupación de experiencias, medidas e instrumentos concretos en una estrategia general de escala regional y/o nacional. La promoción de la participación pasa a ser una política pública y estable de los distintos ámbitos de gobierno y se produce una clara generalización de experiencias.

3 ¿Qué queremos decir cuando hablamos de participación?

■ ¿Qué es y qué entendemos por participación?

Resulta complejo establecer una definición precisa de lo que se entiende por participación ciudadana que sea capaz de englobar las múltiples facetas que ésta abarca, pero podríamos referirnos a ella, empleando la definición que Francisco Heras plantea en su obra *Entre tantos*, como **«todo aquel proceso por el cual las personas “toman parte” en la resolución de problemas aportando su propia creatividad, puntos de vista, conocimientos y recursos, y compartiendo la responsabilidad en la toma de decisiones»**.

La participación ciudadana es un concepto lleno de significado y que suscita múltiples emociones, está cargada de potencialidades pero también de posibles problemas. Cada vez más habitual en la vida cotidiana de los municipios, en la gestión de los ayuntamientos y en las actividades de las asociaciones, la participación ciudadana está demostrando ser una buena manera de trabajar en la obtención de resultados más justos y deseables y una vía esencial para construir consensos y aunar esfuerzos, aunque ello en ocasiones no implique que la decisión finalmente adoptada nos agrade.

Puede identificar preferencias profundas de la ciudadanía, facilitar la adopción de mejores decisiones y ser empleada como método de aproximación de opiniones, pero esto no implica que permita eliminar todas las diferencias de criterio que conviven en una sociedad, por lo que todo proceso participativo dejará a una parte de la ciudadanía insatisfecha y descontenta con las decisiones tomadas, pero satisfecha por cómo se han llegado a adoptar éstas.

Participación es cualquier actividad destinada a influir directa o indirectamente en las políticas, cuyos destinatarios directos pueden ser tanto la clase política como la ciudadanía, que requiere un clima de colaboración, confianza, respeto y reconocimiento, respuestas, información, diálogo y un fortalecimiento del proceso relacional. La participación es construcción (frente a decisión), influencia (frente a poder), facilitación y promoción (frente a control).

■ ¿Quién tiene derecho a participar?

Todo proceso participativo exige la puesta en marcha de relaciones entre distintos tipos de actores sociales (ciudadanía en

general, asociaciones y colectivos, la clase política y sus gobernantes, el personal técnico involucrado y los grupos económicos), y cualquier persona o institución que se decida a emprender una estrategia participativa tendrá que asumir la tarea de movilizarlos.

Los procesos participativos, entendidos como procesos sociales transformadores, exigen liderazgos. Quién asume el liderazgo o cómo es el liderazgo en la implantación de estos procesos resulta fundamental, y es necesario que quede explicitado, dejando claramente definidos los papeles que van a asumir los distintos participantes, ya que pocas cosas frustran más un proceso participativo que la ambigüedad.

La misma metodología de trabajo puede dar resultados muy diferentes según quién lidere el proceso. Así, determinados procesos participativos exigen liderazgos compartidos entre las administraciones y las asociaciones, y cualquier apuesta que no vaya en esa dirección fracasará en su propósito. Los liderazgos, en contraposición a los personalismos, pueden ser colectivos, y el respeto entre éstos (políticos, técnicos y sociales) es imprescindible para que el proceso avance.

También es básico que a lo largo del proceso los roles de los distintos participantes estén perfectamente definidos: hay que aclarar qué debates son de tipo político, más decisivos, o de tipo técnico, más aclaratorios; sobre estos principios, se debe distinguir claramente la responsabilidad de cada actor en el proceso. Aquellas personas que tienen el liderazgo político, ya sean representantes institucionales o asociativos, deben entender que no pueden ejercer su liderazgo en los aspectos técnicos y, al mismo tiempo, el personal técnico debe conocer cuáles son sus ámbitos de actuación y no extralimitarse en sus funciones.

En esta misma línea, debemos evitar caer en el populismo de intentar disimular la desigualdad diciendo que todos los participantes son iguales cuando realmente no lo son. Por ello, resulta esencial que cada participante sea consciente de cuál es su situación y posición con relación a las otras personas y con relación a los asuntos que se tratan. En este sentido, la planificación del proceso participativo debe atender estas diferencias en cuanto a la posibilidad de involucrarse (en forma de tiempo, de dinero o de calidad técnica de las aportaciones) de las diferentes personas, colectivos o agentes interesados y dotar de herramientas específicas a determinados sectores o diseñar herramientas de participación apropiadas para cada uno de ellos.

Así, es evidente que en modelos dirigidos a centrar la participación a través de órganos colectivos, la participación en órganos formales de muchos sectores de población (pensemos en las personas mayores, en las personas con cargas o responsabilidades familiares, etc.), con reuniones a determinadas horas del día muy basadas en la lectura de documentos, es muy poco atractiva para ellos. Por lo tanto, habrá que dotar al proceso de herramientas o momentos en los que esos sectores de difícil representación de órganos colectivos puedan expresarse a través de otras técnicas.

Otra cuestión importante que es necesario aclarar es el papel que los expertos desempeñan o, al menos, sería conveniente que desempeñaran, en estos procesos. Durante mucho tiempo ha arraigado en nuestra sociedad la idea de que los problemas que cotidianamente afronta una comunidad requieren de una solución técnica superior. Dicho de otro modo, que la mejor solución siempre la dará el mejor personal técnico, como si existieran soluciones *puramente técnicas* o, dicho de otro modo, *técnicamente puras*. Sin minusvalorar en absoluto su importancia e idoneidad, hay que delimitar para qué sirven y dónde situar realmente los debates de nivel técnico.

Pero, por otro lado, ¿qué lugar ocupa la ciudadanía en este contexto? Las personas de una comunidad afectadas por una situación o preocupadas por un problema, aun no siendo personal técnico, que no lo son, sí que son, en cambio, expertas. Y, en su condición de expertas fruto de la experiencia, están capacitadas para aportar ideas y propuestas. Ello

haría necesario diferenciar y respetar el papel de la ciudadanía como *experta convivencial*, perfecto complemento de la labor desarrollada desde la administración o desde fuera de ella por los *expertos temáticos* en la implantación de procesos participativos dirigidos a la resolución de los problemas de una determinada comunidad.

Además de lo ya mencionado, es necesario definir previamente la cantidad y representatividad de los actores participantes en cuanto a saberes, discursos e intereses, cuántas personas deben involucrarse en una práctica participativa, quiénes son y cuál es su representatividad en relación con el conjunto de la comunidad. En este sentido, parece recomendable que el número de participantes, su representatividad y la presencia de todas las tendencias, ideologías y perspectivas sean criterios que se consideren conjuntamente. Sin embargo, no siempre es posible, bien porque resulta inviable reunir a tantas personas, bien porque originaría estructuras excesivamente rígidas, o bien por la existencia previa de vetos o desacuerdos. Por ello, hay que considerar cantidad y representatividad no tanto como un punto de partida, sino como un reto que convendría conseguir a lo largo del proceso.

En la práctica, todo proceso participativo busca cambios, transformaciones significativas, y no tanto que aquellas personas y agentes que apuestan por el cambio sean muchas o representativas del conjunto de la sociedad. Es decir, en ocasiones no influye tanto el número de personas o agentes implicados como sus aportaciones. En cualquier caso, una razón básica de conocimiento, vertebración y legitimación del proceso hace imprescindible la presencia de una representación de los diversos colectivos que componen el tejido social.

Bajo ningún concepto, las posibles limitaciones de estos actores (falta de representatividad, excesivo personalismo, debilidad de la base social...) pueden convertirse en razón de exclusión, puesto que la participación de las diferentes asociaciones, plataformas y organizaciones existentes es básica y contribuye a garantizar el carácter procesual de las prácticas participativas.

Por todas las razones anteriormente mencionadas, resulta igualmente recomendable la participación de personas a título individual, que viven ajenas al movimiento asociativo o distanciadas de éste, ya que enriquecen los procesos aportando sus diversos puntos de vista contruidos fuera de las influencias del tejido social.

En definitiva, y en la medida de lo posible, resulta conveniente la combinación de ambos tipos de agentes (colectivos e individuales), pues es generadora de nuevas sinergias imprescindibles para el éxito de este tipo de experiencias.

■ ¿Cómo? Los modos y las técnicas de participación

¿Cómo se debe organizar un proceso participativo para que funcione bien? Un proceso participativo funcionará bien si es capaz de completar todo su ciclo, es decir, si se llegan a obtener los resultados perseguidos, si se logran poner en práctica las decisiones adoptadas y si la mayor parte de los sectores participantes (clase política, ciudadanía y personal técnico) creen que ha valido la pena manifestando su opinión favorable a la utilidad de este tipo de dinámicas.

Aunque existen diferentes modos de desarrollar los procesos participativos con metodologías distintas adaptadas a cada tipo de iniciativa (planes comunitarios, presupuestos participativos...), todos comparten bases metodológicas comunes fundamentadas en una sencilla combinación de técnica y, sobre todo, de sentido común.

Junto a ello, es necesario afrontar el proceso con la seguridad de que esta experiencia surge con un mínimo convencimiento compartido por buena parte de las personas implicadas, especialmente por todas aquellas que verán su labor directa o indirectamente afectada tanto por el proceso como

por las decisiones que resulten de él. Es necesario cierto grado de complicidad interna por parte de los agentes promotores del proceso para asegurarse de que, al menos, el proceso goza de las garantías suficientes de éxito para llegar a ser una experiencia fructífera y no el inicio de nuevas frustraciones, ya que no existe mejor remedio que una buena experiencia para convencer a todos aquellas personas indecisas y/o escépticas.

La voluntad política, la complicidad del personal técnico, el interés de la ciudadanía, etc., son factores clave que se deben tener en cuenta, pero no existen fórmulas mágicas que nos aseguren el éxito. Podríamos intentar buscar el mecanismo ideal y reproducirlo fielmente en cada municipio, pero ni ese mecanismo existe, ni, de existir, funcionaría de igual modo en distintos escenarios. En cada proceso, debemos tener en cuenta sus circunstancias específicas (tipo de municipio, vida asociativa, relación entre el ayuntamiento y las entidades, medios de comunicación locales, tradición participativa, naturaleza de los problemas e identificación de las personas afectadas...) y, con todas las consideraciones locales específicas, podremos buscar un catálogo de herramientas participativas y adaptarlas a nuestra realidad u optar por diseñar una experiencia adaptada a nuestro caso.

■ ¿Cuándo? Momentos y procesos participativos

¿Existe un momento ideal para la participación? Desde el punto de vista del proceso de toma de decisiones y tanto en las fases iniciales de diagnóstico de una determinada situación como en todas las fases posteriores, la participación es siempre deseable. En cualquier caso, habrá muchos supuestos en los que no será factible y será necesario concentrar el proceso participativo en un momento determinado y, en estas circunstancias, lo que resultará fundamental será situar dicho momento participativo de manera que encaje bien en el conjunto del proceso de toma de decisiones políticas.

El momento elegido también puede estar vinculado a la ambición y amplitud del proceso. Así, si hablamos de un tema muy concreto (emplazamiento, diseño y construcción de una instalación deportiva), es posible organizar la participación al inicio y así se puede debatir tanto la propia realización del proyecto como sus características más específicas. Por el contrario, si estamos hablando, por ejemplo, de la reforma del PGOU (Plan General de Ordenación Urbana), sería necesario un proceso participativo al inicio que permitiera debatir sobre el modelo de ciudad y otro posteriormente para hablar sobre espacios más concretos.

En resumen, la participación ciudadana es deseable en todo momento (participación ciudadana como proceso). Cuando existan circunstancias que limiten y/o impidan su desarrollo y sólo permitan llevar a la práctica experiencias de carácter más puntual (momentos participativos), es fundamental llevar a cabo una adecuada planificación que permita centrarse en la problemática concreta que está siendo tratada y evitar los debates estériles.

■ ¿Por qué se debe impulsar la participación ciudadana?

Existen muy diversas razones para la puesta en marcha de procesos y experiencias de participación ciudadana.

La más llamativa es la importancia creciente de la cultura o concepción individualista y un tanto hedonista instalada en nuestras sociedades. Las personas se sienten ajenas a los avatares de sus conciudadanos y conciudadanas, y este individualismo tiene evidentes consecuencias en la gestión política y administrativa, lo que provoca que las tradicionales formas de gobierno basadas en la gestión de las administra-

ciones locales, en manos de un número reducido de personas expertas, resulten tremendamente ineficaces e incapaces de satisfacer las cada vez más diferenciadas, desagregadas y exigentes demandas de la ciudadanía.

Al mismo tiempo, y como consecuencia de la desvertebración del tejido social, las respuestas autónomas o autogestionadas no resultan frecuentes ya que gozamos de menor autonomía y capacidad para organizarnos y solucionar nuestras necesidades sin la ayuda y/o tutela de la administración. Todo ello provoca una saturación de la capacidad de respuesta de las instituciones ante la sobrecarga de demandas que lleva a la ciudadanía con recursos a buscar soluciones individualizadas en el ámbito privado. Este resquebrajamiento del estado de bienestar encuentra en la participación ciudadana un medio ideal para recomponer el sentido comunitario y favorecer el desarrollo de respuestas autónomas y solidarias.

Por otro lado, es evidente que la democracia tal como hoy la conocemos despierta cada vez menos interés entre la ciudadanía debido a la elitización decisoria que afecta a las instituciones, percibida por la población como una pérdida de su capacidad de influencia como ciudadanos y ciudadanas.

La participación ciudadana posibilita la obtención de una información veraz y contrastada sobre las demandas de la población y la constatación del sentido último de la democracia al permitir que lo que la población piensa, dice y/o propone tenga una presencia real en los procesos y espacios decisorios.

■ ¿Para qué? Los fines de la participación

Gracias a la participación es posible construir una ciudadanía activa, consciente y crítica, que afiance posiciones a partir de una visión global y transformadora de la ciudad (véase el cuadro 3). Es necesaria una participación de ciudadanos conscientes de sus derechos y de sus responsabilidades, y no meros habitantes o contribuyentes. La tarea no resulta sencilla, ya que habrá que vencer obstáculos de muy diversa naturaleza, que son expresión de la debilidad del entramado social y se derivan del marco legal existente, limitativo y poco proclive a las novedades.

Podemos responder a esta pregunta —¿para qué es necesaria la participación ciudadana?— recogiendo someramente las reflexiones que las distintas escuelas de pensamiento hacen al respecto:

- Según la *investigación acción participativa* (IAP), como enfoque y metodología de investigación aplicada a estudios sobre realidades humanas, la novedad puede ubicarse en el sentido e implicación de las dos palabras que acompañan a la primera (*investigación*): *acción-participación*. Implica la presencia real, concreta y en interrelación de la investigación, de la acción y de la participación, y establece que la participación de la ciudadanía y su colaboración con el personal técnico no puede ser entendida como una concesión o gesto de bondad, sino como la devolución de un derecho que le había sido despojado.
- En otros casos, se hace referencia a la necesidad de una *innovación democrática* que sea capaz de acometer los crecientes fenómenos de desafección democrática, nutridos de la apatía y una cierta alienación inherente al sistema de gobierno tradicional. Optan por un reforzamiento de la democracia representativa con nuevas formas de democracia participativa que ayuden a resolver los problemas que surgen en nuestras sociedades, superando la visión tradicional que entiende como contradictorios los conceptos de participación ciudadana y eficiencia, así como por una búsqueda y experimentación de nuevas herramientas, instrumentos, vías o mecanismos de participación que eviten o, al menos, minimicen las limitaciones de las actuales formas de gobierno.

La tendencia actual en algunos países europeos es implicar a la ciudadanía en todo el proceso de decisión y elaboración de políticas públicas, incluidas también su gestión y evaluación final. Es muy clarificador al respecto hablar de *grados de participación*, o, dicho de otro modo, de cuánto poder están dispuestas a compartir con la ciudadanía las autoridades o quienes deciden las políticas públicas. Podemos establecer cinco grados o fines de la participación:

- *Información*. Nos referimos aquí tanto a la información de tipo descendente, de las autoridades a la ciudadanía, como a la ascendente, de la ciudadanía a las autoridades. En lo referente a la información descendente, no resulta suficiente su inserción en los boletines oficiales ni el cumplimiento de las condiciones mínimas exigidas por las legislaciones vigentes. La información debe ser visible y accesible y llegar a toda la ciudadanía, incluso a aquellas personas que no parecen mostrar interés alguno por los asuntos públicos. Se trata de proporcionar información en cantidad y calidad suficiente para permitir y facilitar la comprensión de la actividad pública y la formación de una opinión propia sobre ella. La información, disponible en las oficinas de atención ciudadana o mediante la difusión a través de los medios de comunicación locales o de Internet, y la elaboración de documentación específica sobre los planes en marcha deben evitar su utilización propagandística e incluir información detallada sobre las distintas alternativas y las razones existentes para la adopción de una determinada decisión. Por información ascendente entendemos la gestión activa de sugerencias, quejas y reclamaciones, que facilite una verdadera pedagogía de la participación y que sienten las bases de un amplio y sólido proceso participativo.

Cuadro 3 Utilidades complementarias de los instrumentos de participación

- Desarrollo de la creatividad y competencia cívicas.
- Movilización de la implicación cívica o comunitaria.
- Perfeccionamiento de la gestión administrativa y la vida política.
- Logro de una inclusión lo más representativa posible de la ciudadanía.
- Conciliación de intereses divergentes en un proyecto o decisión concretos.
- Cumplimiento de requisitos preceptivos de legislaciones sectoriales.
- Facilitación de la visión particular de un grupo concreto afectado por una problemática.
- Establecimiento y mantenimiento de estructuras permanentes de implicación cívica.
- Formación de la ciudadanía para la democracia local.
- Perfeccionamiento de planes y proyectos.
- Gestión de situaciones de conflicto anteriormente acaecidas.
- Herramienta para hacer frente a la creciente desafección política.

Fuente: Elaboración propia.

- **Consulta.** La consulta puede considerarse como un segundo paso en la escala ascendente de la participación ciudadana y puede ser legalmente preceptiva (como en algunos procedimientos administrativos donde existe la información vecinal o pública) o voluntaria, cuando las autoridades locales deciden mejorar sus decisiones teniendo en cuenta la opinión de determinados grupos o individuos afectados o del público en general. Su propósito es recoger una opinión que será o no tenida en cuenta pero que debe contribuir a la toma de decisiones. Existen variados métodos para ello (encuestas de opinión, encuestas de satisfacción, estudios de impacto ecológico, reuniones públicas, referendos consultivos, consejos ciudadanos deliberativos, consultas directas a través de los nuevos medios que ofrecen las tecnologías de la información...) y la calidad de los datos obtenidos depende en buena medida del grado de calidad de la información con la que cuente la población para emitir su juicio u opinión.
- **Concertación.** Las autoridades reconocen a la ciudadanía como *experta o interesada* en las cuestiones que le afectan e implica su intervención permanente en estructuras sectoriales o territoriales, en los procedimientos administrativos o en la formulación de las políticas públicas locales, facilitando ciertos mecanismos de consenso pero sin comprometer obligatoriamente a las autoridades en ellos.
- **Codecisión.** Es la inclusión de la ciudadanía en la adopción de decisiones vinculantes para las autoridades, lo que implica compartir el poder y un compromiso contractual con un elevado grado de implicación. Algunas fórmulas de codecisión son los referendos decisorios, los consejos ciudadanos vinculantes, los presupuestos participativos, etc.
- **Cogestión.** La aplicación de una política pública también tiene su modalidad participativa mediante la cogestión o coparticipación de las autoridades y la propia ciudadanía en la gestión de los asuntos colectivos. A veces, se produce como consecuencia de un proceso de codecisión, pero también pueden adoptarse acuerdos de partenariatado entre la institución pública y el tejido social, organizados sobre programas de acción previamente decididos, al menos en sus objetivos, por las autoridades; en algunas ocasiones, los ciudadanos y ciudadanas se apropian del proceso, dando paso a la autogestión.

En cualquier caso, desde la perspectiva de entender la participación como un proceso y no como un momento puntual, todos estos grados pueden ser, a priori, válidos, en tanto que todos deben tener su papel a lo largo del proceso, sea éste una Agenda 21 Local, la revisión de un Plan General de Ordenación Urbana, un Plan de Movilidad, un Plan Estratégico o cualquier otro ámbito de gestión pública que se quiera orientar de forma participativa.

Existe una continuidad entre estos diferentes modos de participación a modo de etapas que se van cumplimentando. Las estrategias de promoción de la participación empiezan normalmente favoreciendo la información, luego la consulta, posteriormente la concertación, más tarde la codecisión y, finalmente, llega la cogestión y/o autogestión. Sin embargo, no tiene por qué ser así, y se pueden dar saltos en el proceso. En todo caso, e independientemente de que se opte por un proceso en etapas o existan saltos en él, la visualización de *factores de éxito* o beneficios mutuos para todas las partes en cuestión es un ingrediente clave e imprescindible para el éxito en el progreso de la participación ciudadana.

En definitiva, y a modo de síntesis, podemos establecer dos grandes tipos de estrategias políticas basadas en la participación ciudadana, que podemos denominar *participar para legitimar* y *participar para transformar*:

- La *participación legitimadora* es promovida por aquellas personas y/o entidades que impulsan prácticas participativas para que sus posicionamientos, objetivos o intereses

salgan fortalecidos y/o legitimados pero sin interés alguno en que éstos sean contrastados o mejorados.

- La *participación transformadora* concebida como proceso educativo y de construcción conjunta de un proyecto, por su parte, no persigue una consolidación o legitimación de sus postulados, sino cambios o transformaciones para los que considera esencial contar con la colaboración de los distintos sectores de la ciudadanía.

Criterios que es preciso considerar en la elección y evaluación de los procesos participativos

4

La afirmación de que la democracia no se acaba con la elección de los representantes políticos y de que sería deseable contar con niveles más amplios de participación ciudadana es compartida por una gran mayoría de la sociedad. Ahora bien, las dudas, los temores y las críticas acerca de la legitimidad y la eficacia de la participación surgen cuando pensamos en mecanismos y estructuras reales de participación más allá de los procesos electorales.

Para tratar de minimizar dudas, temores y críticas, resulta imprescindible concebir los mecanismos de participación ciudadana como procesos que evolucionan en distintas fases definidas por los criterios que explicaremos a continuación.

■ Iniciativa (momento en el que se decide poner en marcha un proceso participativo)

La credibilidad de cualquier proceso participativo depende en gran medida del modo en el que surge esta iniciativa, de la persona o personas que toman esta decisión y de sus criterios e intencionalidad.

■ **Acuerdo político.** Los procesos participativos deben basarse, en la medida de lo posible, en un amplio acuerdo político que implique tanto al gobierno como a los grupos de la oposición, ya que esto aumenta considerablemente las posibilidades de que el conjunto del proceso y sus resultados sean aceptados por la mayor parte de la población. Es necesario evitar la instrumentalización por parte del gobierno de estos procesos e intentar no hacer coincidir, siempre que sea posible, su implantación en fechas próximas a periodos electorales, porque puede ser percibido por los partidos de la oposición y por la ciudadanía como una estrategia con fines propagandísticos. Tampoco resulta en absoluto edificante calificar de *participativos* aquellos procesos utilizados para movilizar grupos sociales próximos a los promotores de la iniciativa, que pretenden otorgar un *barniz de legitimidad* a las propuestas defendidas por el poder establecido. Resulta esencial que todas las partes implicadas en el proceso reconozcan que el acuerdo político es deseable, ya que ése es el primer paso para arrinconar suspicacias que limiten las posibilidades de alcanzar una participación extensa, plural y representativa.

A partir de ese momento, la capacidad de diálogo y la predisposición para negociar las reglas del juego del proceso resultan fundamentales. Con este fin, se puede recurrir a la creación de una Comisión de Seguimiento encargada de negociar y discutir las reglas del juego y de evaluar su desarrollo o, en caso de no ser factible esta posibilidad, optar por impulsar el proceso desde la Junta de Portavoces en vez de

hacerlo desde el equipo de gobierno. Todo ello tiene como único objetivo incorporar al proceso a todos los partidos políticos con representación para asegurar de este modo que los resultados derivados del proceso no dependan de mayorías cambiantes.

■ **Acuerdo social.** Las mismas reflexiones señaladas anteriormente en relación con la necesidad de lograr un acuerdo político lo más amplio posible son aplicables con respecto a la conveniencia de sustentar el proceso en un amplio acuerdo social, especialmente cuando el tema sometido a la participación ha provocado previamente un conflicto en el que han estado implicadas diversas entidades ciudadanas. Su apoyo y complicidad son muy importantes, puesto que pueden desempeñar un papel clave en la dinamización y movilización de la ciudadanía. En la medida en que los actores sociales sienten el proceso como propio al percibir que tienen capacidad para incidir sobre las reglas del juego y para participar en la definición de los objetivos y en el desarrollo metodológico del proceso, se logran vencer reticencias e involucrar a estos colectivos en el proceso.

Cuando existan colectivos concretos especialmente afectados, es conveniente incorporarlos a la comisión organizadora del proceso. Si el problema tratado afecta a toda la población, resulta imprescindible tomar todas aquellas medidas que ayuden a que la ciudadanía vea el proceso como un proyecto del municipio y no como un proyecto de la clase política.

■ **Acuerdo administrativo (transversalidad).** Cuando el impulso de un proceso participativo recae en un área concreta de la administración sin la corresponsabilización de otras áreas potencialmente implicadas en los temas que serán tratados a lo largo de éste, pueden darse dos situaciones: o el proceso está condenado a discutir las temáticas con un enfoque muy restrictivo, o las propuestas surgidas del proceso no pueden ser aplicadas al no ser asumidas por aquellas áreas de la administración que no participan en él.

Por todo ello, es fundamental lograr un acuerdo interno previo dentro de la administración que dote de carácter transversal las discusiones y evitar la imposición de limitaciones temáticas no reales que los participantes no podrían entender ni aceptar.

■ **Objetivos claros y realismo.** Difícilmente podremos movilizar a los cargos políticos y sociales si los objetivos del proceso son confusos, ambiguos o excesivamente genéricos y si la falta de realismo en la definición de éstos puede generar falsas expectativas que se traduzcan en sentimientos de frustración en un futuro más o menos próximo. La ciudadanía, ante la invitación a participar en cualquier proceso participativo de estas características, se pregunta qué razones le pueden llevar a participar, qué temas estarán sometidos a discusión, con qué posibilidades y limitaciones y cuál será la capacidad decisoria real otorgada al proceso. No se convence a la población implicada con frases retóricas y mensajes generalistas, sino que es necesario que vayan acompañados por explicaciones aclaratorias sinceras que confirmen las intenciones reales de la entidad promotora del proceso.

■ Movilización

■ **Extensión.** Como premisa general, se puede afirmar que cuantas más personas estén implicadas en el proceso, mejor estará representada la opinión de la ciudadanía. Pero esta simple afirmación no está exenta de ciertas contradicciones, al poderse implantar procesos participativos con una elevada participación pero escasamente plurales y representativos y, por el contrario, al existir mecanismos participativos que consiguen altos niveles de representatividad y/o pluralismo con volúmenes de participación reducidos.

■ **Pluralismo y representatividad.** El pluralismo de un proceso participativo viene definido y determinado por el grado de representatividad de los distintos colectivos con intereses por defender y con opiniones por manifestar con relación a la temática tratada.

Cuando hablamos de representatividad, nos referimos a si quienes participan nos permiten conocer la opinión de la ciudadanía, si defienden sus mismas ideas, si son una fotografía fiel del sentir de la población. En una gran mayoría de procesos de estas características, se detecta un predominio de participantes masculinos, adultos, informados, formados y activos social y políticamente y, por el contrario, un déficit participativo de otros colectivos que acostumbran a estar poco o nada representados en estos espacios (mujeres, niños y niñas, jóvenes, inmigrantes y personas con bajos niveles de educación formal y/o poco integradas en la vida política y social).

En función de todo lo expuesto, cualquier proceso participativo tiene que considerar, además de la extensión de la participación y el pluralismo de los actores, la representatividad social de las personas que participen, llevando a cabo todas aquellas medidas correctoras favorecedoras de la inclusión de los sectores de la ciudadanía deficientemente representados.

■ **Estrategias para la movilización.** Animar a la ciudadanía a participar es un reto que entraña gran dificultad y en el que hay que tener en cuenta tres factores básicos que van a determinar el éxito o fracaso de la iniciativa: la visibilidad del proceso, los incentivos para participar y una serie de estrategias complementarias de las ya mencionadas.

- Para lograr la visibilidad del proceso, resulta fundamental extender entre la población el conocimiento del proceso participativo, que demanda la utilización de medios publicitarios más allá de los medios de comunicación tradicionales (conciertos, actividades culturales, infantiles...).
- En lo referente a los incentivos para participar, las personas tendrán una mayor predisposición a participar en la medida en que perciben con claridad que los temas objeto del proceso les interesan y que su participación es, si no decisiva, al menos influyente. Para ello, es necesario garantizar que cualquier persona pueda expresar sus opiniones en condiciones de igualdad con el resto de los participantes y que la institución impulsora da muestras evidentes de su compromiso con los resultados obtenidos del proceso.
- La ciudadanía se decide a participar si el proceso es ampliamente visible, si sus objetivos son claros, si tiene certeza de que la participación no implica una pérdida de tiempo y si percibe que podrá expresar libremente sus opiniones y que las autoridades políticas tendrán en cuenta sus puntos de vista. Para ello, es necesario dejar claros los objetivos del proceso, la dedicación de medios para que la publicidad llegue a todos los sectores de la ciudadanía de una manera atractiva y sugerente, y un gran esfuerzo de diálogo con las formaciones políticas y con todos aquellos agentes sociales que puedan desempeñar un papel importante en el proceso.

■ Participación

Un vez que se han delimitado los objetivos del proceso, se ha logrado un cierto acuerdo político, social y administrativo, y están movilizados los agentes, es necesario organizar el momento de la participación.

■ **Información.** La ciudadanía tiene una vivencia personal directa y cotidiana con todo lo que forma parte del ámbito de decisión política (las plazas, las carreteras, los espacios verdes, los equipamientos culturales...), por lo que, en su condi-

ción de *experta convivencial*, puede aportar conocimientos e información muy valiosa en el momento de evaluar las políticas, de diagnosticar los problemas y de adoptar decisiones innovadoras y sensibles a las necesidades ciudadanas.

En aquellas situaciones que requieran disponer de más información para que la población participante pueda pronunciarse con conocimiento de causa, es necesario hacer todos los esfuerzos que posibiliten que ésta conozca con profundidad los temas tratados para poder opinar de manera coherente y rigurosa sobre las distintas alternativas planteadas. Ha de ser una información plural, que recoja los diversos puntos de vista acerca del tema, fácilmente comprensible y escrita en un lenguaje adaptado a las capacidades de quienes participan, y entregada con la suficiente antelación para poder favorecer la lectura y reflexión previas a la puesta en común.

■ **Deliberación.** Los procesos de participación ciudadana deben propiciar un debate abierto y equilibrado entre la ciudadanía, de manera que todos puedan expresar sus ideas en condiciones de igualdad y libertad, sin restricciones de ningún tipo. Para ello, es absolutamente necesario que el debate se produzca en unas circunstancias lo suficientemente flexibles, que permitan adaptar el lenguaje, el formato de las reuniones, el espacio físico donde se lleva a cabo el proceso, etc., a las capacidades y necesidades de los diferentes colectivos.

Al concebirse este tipo de prácticas como procesos abiertos y equilibrados en los que los participantes aprenden a escuchar y comprender las razones de las demás personas posibilitando la adopción de soluciones creativas y con las que un mayor número de participantes pueda estar de acuerdo, resulta recomendable la toma de decisiones por consenso y evitar, en la medida de lo posible, las votaciones y el juego de mayorías. Dicho esto, también es necesario recomendar no obsesionarse con la consecución de unanimidades que se traduzcan en adopción de decisiones excesivamente genéricas o poco clarificadoras de la situación, recurriendo para ello a distintas fórmulas que faciliten la inclusión de las diversas sensibilidades existentes entre las personas participantes (cuestionarios con preguntas que permitan matizaciones, inclusión de los puntos de desacuerdo en los informes...).

■ Efectos y resultados

■ **Influencia en las políticas.** La ciudadanía difícilmente se implicará en un proceso participativo si no tiene garantías de influencia real y efectiva en las políticas públicas. Por ello, aunque en nuestro actual marco jurídico los resultados de un proceso de estas características no puede ser vinculante, sí puede establecerse un claro y honesto compromiso político al respecto. Para ello, es imprescindible tener en cuenta las siguientes condiciones:

- Previamente al inicio del proceso, es necesario dejar claros los objetivos, la naturaleza de las discusiones y las posibilidades efectivas de influir en las políticas.
- Durante el proceso, se han de exigir el sentido pedagógico y la transparencia informativa, que posibiliten socializar la reflexión y la información sobre los límites y las posibilidades reales de aplicación de las propuestas surgidas.
- Una vez finalizado el proceso, son necesarias una respuesta razonada e información transparente de las autoridades a la ciudadanía acerca del grado de cumplimiento de estas sugerencias. Es conveniente explicar abiertamente por qué unas propuestas se llevan a cabo y otras no, y las razones que llevan a adoptar las decisiones (limitaciones estructurales, financieras, competenciales...).

■ **Coherencia institucional.** La participación no puede ser empleada como un recurso extraordinario utilizado de forma puntual y unilateral por las instituciones, sino que debe con-

textualizarse en el marco de una nueva forma de hacer política más dialogante y relacional.

Como acabamos de mencionar, los procesos de planificación participativa (Agendas 21 Locales, Planes Estratégicos...), a pesar de su carácter eminentemente transversal, suelen ejecutarse de forma totalmente independiente, surgiendo con frecuencia solapamientos y/o contradicciones de compleja resolución que comprometen su coherencia institucional.

La falta de coherencia institucional provoca solapamientos entre diversos procesos participativos generadores de confusión y sensación de cansancio y desgaste entre la ciudadanía, y un cuestionamiento de la credibilidad de los procesos participativos desarrollados al estar dirigidos a la discusión de temáticas periféricas o de carácter muy específico y de limitada trascendencia.

■ **Generación de cultura participativa.** Los procesos participativos pueden ser instrumentos de creación de capital social al generar confianza, sinergias de cooperación y dinámicas participativas más ricas, variadas e intensas entre las distintas partes implicadas. Logran una mayor sensibilización de la ciudadanía, del personal técnico y cargos políticos con los temas colectivos, motivan a una mayor implicación de la población en los espacios de participación política y facilitan la comprensión de la complejidad de los procesos de decisión política y las dificultades de gobernar.

■ Criterios generales

Además de los criterios anteriormente mencionados, existen otros de carácter general que deben tenerse en cuenta a lo largo de todo el proceso:

- **Visibilidad y transparencia.** El proceso participativo no puede olvidar a aquellas personas que no participan directamente en él, de modo que la ciudadanía debe ser informada de que se está llevando a cabo una experiencia participativa a la que puede acudir si no están previstas limitaciones a su asistencia, de cuáles son los objetivos y temas centrales, la capacidad decisoria, las reglas del juego y los resultados del proceso.
- **Neutralidad organizativa.** Es necesario garantizar que la implantación del proceso participativo no responde exclusivamente a los intereses de la administración, y también una participación pluralista y representativa, una información plural y una deliberación equilibrada. Para tal fin, se recurre a la creación de comisiones de seguimiento del proceso con representación del conjunto de fuerzas políticas municipales y representantes sociales o se opta por delegar la organización del proceso en una entidad externa especializada (consultoras privadas, fundaciones, universidades...).

■ Conclusiones

Existen una serie de criterios que van a definir la naturaleza y características idóneas del proceso participativo en cada situación concreta; es necesario valorarlos con anterioridad a la puesta en marcha del proceso para seleccionar aquellos que mejor se adaptan a nuestras necesidades, evitar deficiencias, mejorar su funcionamiento o, una vez que se ha implantado el proceso participativo, evaluar su eficacia:

- Iniciativa del proceso.
- Enfoque del proceso: de abajo arriba (*bottom up*) o de arriba abajo (*top down*).
- Técnicas, herramientas o instrumentos de participación que se piensan emplear (órganos colegiados, mesas sectoriales...).
- Recursos y personal del que se dispone (capacitación).
- Grado de transversalidad.

- Coherencia/compatibilidad entre las circunstancias, los propósitos de la participación y la aplicación de un tipo/nivel de participación.
- Alcance de la participación y temáticas abordadas (¿qué temas se tratan?).
- Actores (¿quién participa?).
- Tipo de participación (¿cómo se participa?).
- Grado de continuidad del proceso (¿cuándo se participa?).
- Calidad y grado de legitimación de las decisiones adoptadas.
- Calidad de las acciones ejecutadas (efectividad).
- Capacidad del proceso para estimular redes asociativas/capital social (autogeneración/reproducción de capital social).
- Cambios institucionales y revitalización de la democracia local.
- Transparencia del proceso.

La toma en consideración de estos criterios puede posibilitar la puesta en marcha de un proceso participativo adaptado a las necesidades y expectativas de las distintas partes que intervienen en él, con lo que se puede garantizar su colaboración y dedicación, premisa indispensable para el éxito de este tipo de iniciativas.

5 Técnicas de participación

■ Los talleres de participación

■ **¿Qué son?** Los talleres de participación son una serie de herramientas utilizadas en diversos contextos y con múltiples adaptaciones y variantes para la promoción de dinámicas de participación directa de la ciudadanía implicada en un determinado territorio y sobre una problemática concreta.

Estas reuniones de grupo guiadas por una o varias personas que ejercen las funciones de conductoras y que tienen como objetivo definir y analizar problemas, producir ideas de consenso, y movilizar y corresponsabilizar a la ciudadanía:

- Promueven el intercambio de ideas, la creatividad grupal y la toma de decisiones de un número limitado de personas (para garantizar que todas ellas puedan realizar sus aportaciones) en un reducido período de tiempo (asumible por los participantes).
- Tienen una dimensión transformadora «hacia fuera», más allá del espacio/tiempo ocupado por el taller y de las personas que participan en éste.
- Se apoyan en técnicas de dinamización que optimizan la creatividad individual y colectiva, y ayudan a sistematizar los resultados en un ambiente distendido, agradable y entretenido.
- No garantizan por sí mismas la participación, sino en tanto que se inscriben en procesos políticos orientados a transformar redes sociales.
- Implican una concepción del conocimiento que desborda el saber tecnocrático y elitista propio de los expertos temáticos; son concebidos como momentos de autorreflexión-acción protagonizados por los participantes (*expertos convivenciales*) en el que las personas conductoras (*expertos metodológicos*) promueven las aportaciones, median las divergencias y ayudan a sistematizar los resultados facilitando la participación de todas las personas asistentes.
- Pueden utilizarse para diagnosticar, proponer, decidir, priorizar, programar y/o evaluar.

- Pueden estimular el consenso, emerger el conflicto o trabajar ambos en distintas fases del proceso.

■ **Preparativos.** En el momento de afrontar el diseño y la puesta en marcha de un taller, debemos tener en cuenta una serie de variables:

- *La convocatoria y su dinamización.* Es una valoración de los canales de información más adecuados en cada caso. Puede ser un excelente elemento dinamizador si es preparada con algunas personas participantes en el proceso.
- *El tiempo del que se dispone para su desarrollo.* Cada taller exige un tiempo que se adapte a las disponibilidades de quienes participan.
- *El espacio físico que se utilizará.* Convendría contar con un espacio neutral, situado en el territorio, que no se imponga a ninguna persona, silencioso, iluminado, que dé cabida a todas las personas asistentes y que disponga de salas pequeñas donde los distintos grupos de trabajo se puedan reunir.
- *Los materiales existentes para el desarrollo de las sesiones.* Será necesario hacerse con materiales adecuados para el trabajo en grupos (documentos de debate, hojas de papel y bolígrafos para uso personal, rotuladores y papelógrafos para sintetizar las aportaciones grupales y tarjetas de colores u otros accesorios para algunas técnicas concretas).
- *Los momentos de distensión.* Preparar espacios/momentos de relaciones informales (café, comidas, meriendas...) que no sólo contribuyan a relajar el ambiente y estimular la creatividad, sino también a generar fructíferas confianzas y complicidades.
- *Los recursos técnicos.* Un taller necesita, al menos, una persona dinamizadora para cada uno de los grupos de trabajo y, si es necesario, ponentes para contextualizar el debate.

■ **Desarrollo del taller.** Durante la organización de los talleres y para garantizar su correcta ejecución, es necesario considerar y tener en cuenta las siguientes pautas y elementos:

- *Presentación y preparación de los participantes.* Son informaciones temáticas, metodológicas y prácticas que deben ser explicitadas al inicio y que deben incluir cuáles son las instituciones/organizaciones que promueven el taller y las personas que lo conducirán, qué objetivos persigue el taller y en qué proceso se inscribe, por qué han sido invitados a participar, cuál será el funcionamiento del taller, qué herramientas se utilizarán, cuáles son los horarios previstos para su desarrollo..., y cualquier otra información que la organización y/o las personas participantes consideren necesaria.
- *División de los participantes en subgrupos.* Se establece el criterio de división de los participantes en subgrupos homogéneos (facilita que cada colectivo construya y refuerce su posicionamiento y permite confrontar las conclusiones de los distintos grupos en el plenario) o heterogéneos (estimula el diálogo intergrupal) o en ambos en distintas fases del taller.
- *Pautas de conducción de los grupos de trabajo.* El rol de la persona dinamizadora se adaptará a las características del grupo, ofreciendo asesoramiento técnico y emocional, canalizando positivamente las aportaciones, motivando y ayudando a producir consensos.
- *Pautas para producir ideas en grupo.* El objetivo de los grupos de trabajo es producir y poner en común distintas ideas sobre una temática concreta, aprovechando la sinergia grupal y garantizando que todos los miembros, independientemente de sus aptitudes, actitudes, perfil social y/o profesional, realicen sus aportaciones.

■ **Cerrando el taller para abrir el informe y el proceso.** Independientemente de la dinámica empleada, todo taller concluye con un momento de síntesis y sistematización de

conclusiones que son aprobadas por quienes participan al final de la práctica. De este modo, se cierra la sesión de trabajo propiamente dicha para abrirse una nueva fase del proceso en la que confluyen los resultados de contenido (conclusiones sustantivas del taller a modo de informe redactado por el equipo técnico) con los relacionales (efecto dinamizador generado con la preparación y celebración del taller).

La devolución de los resultados a las personas participantes en particular, y a la ciudadanía en general, es fundamental y debe ser concebida no como mera cortesía sino como una estrategia de retroalimentación del proceso llevado a cabo.

■ ¿Cómo se articulan y desarrollan los procesos?

Cada experiencia participativa, entendida como un proceso en el que un colectivo o comunidad conoce un problema relacionado con el medio y reacciona ante él, es algo único e irrepetible. En cualquier caso, se pueden utilizar una serie de técnicas e instrumentos ampliamente probados en distintas situaciones y contextos que resultan adecuadas para desarrollar de forma organizada la participación al permitir cubrir las distintas fases del proceso (analizar datos, intercambiar ideas, buscar soluciones, tomar decisiones, intervenir sobre el problema...).

Existen diferentes métodos de clasificación de estas técnicas e instrumentos de participación que inciden en aspectos diversos:

- Clasificación de técnicas e instrumentos en función del *propósito* con el que son ejecutadas (diagnosticar, proponer, decidir, programar y evaluar).
- Clasificación atendiendo al *tipo de participantes* que permiten (asociaciones, ciudadanía a título individual o mixtos).
- Clasificación en función de su *duración*, del *número de participantes*, etc.

Nuestro equipo de investigación opta por una nueva forma de clasificación que recoge todos estos condicionantes y que consideramos más ilustrativa y diáfana. Concebimos este conjunto de técnicas como una gran «caja de herramientas o de sorpresas» que se pueden emplear en diferentes circunstancias en función de las necesidades específicas y concretas de cada situación, sin obviar lo siguiente:

- Está todo inventado. Existen muchas experiencias y herramientas ya exploradas en otros lugares.
- Está todo por inventar. Nunca se ha explorado la necesaria en cada nueva experiencia.
- Existen infinidad de posibilidades de combinación de herramientas que pueden enriquecer el proceso.
- Además de existir infinidad de posibilidades de combinación, cada herramienta puede presentar las variantes que mejor se adapten al contexto y objetivos concretos de cada caso.
- Complejidad no es sinónimo de eficacia. No se trata de utilizar muchas y variadas, sino aquellas que, con la mínima complejidad, mejores resultados aporten.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, dividimos las distintas herramientas de participación en tres grandes categorías (véase el cuadro 4):

- *Herramientas marco o de formato*: estructuras con vocación de permanencia a lo largo de todo el proceso y con un mayor o menor grado de formalidad que articulan y canalizan la actividad que se desarrolla a lo largo de éste.
- *Herramientas macro*: estructuras destinadas a la gestión de momentos dentro de un determinado proceso que preestablecen tanto los objetivos como la naturaleza y tipología de los resultados que se van a obtener a través de su implantación.

Cuadro 4 Herramientas de participación

Herramientas marco o de formato

- Órganos colegiados de participación pública.
- Foro permanente.
- Foro o mesa temática.

Herramientas macro

- Sesiones de visión de futuro (talleres de prospectiva, seminarios de futuro).
- Análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas, oportunidades).
- Consejo ciudadano o NIP (núcleo de intervención participativa).
- Certamen de ideas.
- Consulta a sectores interesados.
- Audiencias públicas.
- Períodos de información y alegaciones.
- Consultas populares.
- Internet.
- Técnica Delphi.
- Encuesta de opinión.
- Encuesta participada.
- Entrevista personal.
- Entrevista a grupos.
- Grupo de discusión.
- Sociograma o mapa de poder.
- Planificación colectiva.
- Campaña de ciudadanía activa/voluntariado.
- Gestión asociativa de programas y equipamientos.
- Iniciativa ciudadana.

Herramientas micro o de dinamización

- Árbol de problemas (análisis causa-efecto).
- Priorización por votación directa.
- Matriz de criterios.
- Aportaciones por tarjetas.
- Grupos nominales.
- Phillips 6-6.
- Invitados especiales.
- Comparación entre opciones.
- Cuestionarios de análisis de consenso y priorización.
- Uso de carteles.
- Juegos de simulación de roles.

Fuente: Elaboración propia.

- *Herramientas micro o de dinamización*: estructuras destinadas a la gestión del tiempo, del grupo y/o de las distintas personas componentes de éste de acuerdo con los criterios preestablecidos por las herramientas macro.

■ Herramientas marco o de formato

Se trata de estructuras con vocación de permanencia a lo largo de todo el proceso y con un mayor o menor grado de formalidad que articulan y canalizan la actividad que se desarrolla a lo largo de éste.

- *Órganos colegiados de participación pública*: grupos estables creados a través de una norma legal por las administracio-

nes públicas para estudiar cuestiones relativas a su ámbito de actuación y emitir recomendaciones útiles.

- *Foro permanente*: principal órgano de representación del conjunto de agentes que participan en el seguimiento y refrendo de las decisiones adoptadas por la administración.
- *Foro o mesa temática*: convocatoria abierta en la que la representación del gobierno municipal presenta los resultados o propuestas de acciones futuras y el público puede preguntar y/o proponer (a modo de enmiendas y/o aportaciones complementarias).

■ Herramientas macro

Son estructuras destinadas a la gestión de momentos dentro de un determinado proceso que preestablecen tanto los objetivos como la naturaleza y tipología de los resultados que se van a obtener a través de su implantación.

- *Sesiones de visión de futuro* (talleres de prospectiva, seminarios de futuro): definición de un futuro mejor para las ciudades, comarcas, barrios, etc., basada en las aportaciones de sus habitantes.
- *Análisis DAFO* (debilidades, amenazas, fortalezas, oportunidades): elaboración de un diagnóstico e identificación de estrategias con vistas al futuro.
- *Consejo ciudadano o NIP (núcleo de intervención participativa)*: elaboración de un dictamen para valorar los pros y contras de una o más alternativas.
- *Certamen de ideas*: solicitud de presentación de proyectos o ideas a personas y colectivos para resolver un determinado problema o abordar un reto.
- *Consulta a sectores interesados*: recogida de la opinión y sugerencias de personas y/o entidades interesadas a través de entrevistas o mediante comunicación escrita.
- *Audiencias públicas*: presentación de iniciativas y desarrollo de deliberaciones en una reunión en la que se admite la asistencia de público.
- *Períodos de información y alegaciones*: puesta a disposición de las personas interesadas de un borrador del plan o proyecto durante un período de tiempo definido, a lo largo del cual cualquier persona o entidad puede presentar sus alegaciones por escrito.
- *Consultas populares*: sometimiento de los planes o proyectos al voto de la ciudadanía a través de la elección de las distintas opciones planteadas.
- *Internet*: utilización de Internet y otras herramientas informáticas para el fomento de la participación ciudadana.
- *Técnica Delphi*: selección de un grupo de expertos para que expresen su opinión a través del envío secuenciado de cuestionarios (respuesta-análisis-retroalimentación-respuesta) que nos permita obtener un cuadro de opciones definido.
- *Encuesta de opinión*: obtención de información a través de un cuestionario sobre una temática determinada.
- *Encuesta participada*: elaboración de una encuesta participada para obtener información sobre una temática y lograr la implicación de los agentes en el proceso.
- *Entrevista personal*: identificación de los discursos y posicionamientos de cargos políticos, técnicos y asociativos a través de entrevistas individualizadas.
- *Entrevista a grupos*: realización de entrevistas grupales para lograr la identificación de discursos de grupos existentes en la comunidad y para favorecer la dinamización grupal.
- *Grupo de discusión*: organización de grupos de discusión para la identificación de discursos de colectivos sociales no organizados.
- *Sociograma o mapa de poder*: elaboración conjunta de sociogramas para facilitar la visualización del espacio social desde la perspectiva de las redes sociales, de la estructura de la comunidad.

- *Planificación colectiva*: planificación colectiva organizada en grupos de trabajo para lograr una participación profunda de distintos sectores de la población en los procesos de planificación.
- *Campaña de ciudadanía activa/voluntariado*: convocatoria abierta a toda la ciudadanía que pretende reunir al mayor número de personas posible para realizar una determinada actividad y/o informar sobre determinadas acciones.
- *Gestión asociativa de programas y equipamientos*: acuerdo de colaboración para la gestión compartida de programas y equipamientos entre la administración y las organizaciones y/o colectivos sociales.
- *Iniciativa ciudadana*: establecimiento de un procedimiento legal que permita hacer las peticiones y/o reivindicaciones de la ciudadanía a las administraciones.

■ Herramientas micro o de dinamización

Son estructuras destinadas a la gestión del tiempo, del grupo y de las distintas personas componentes de éste de acuerdo con los criterios preestablecidos por las herramientas macro.

- *Árbol de problemas (análisis causa-efecto)*: sistematización, consenso, ordenación y jerarquización de las posibles causas y los efectos que intervienen en una determinada problemática.
- *Priorización por votación directa*: jerarquización de opciones sin explicitar los criterios de votación.
- *Matriz de criterios*: jerarquización de opciones complejas explicitando los criterios de votación.
- *Aportaciones por tarjetas*: generación de ideas garantizando la aportación individual de cada una de las personas del grupo.
- *Grupos nominales*: diagnóstico, generación de alternativas y/o toma de decisiones, favoreciendo las aportaciones y retroalimentación individual combinada con la reflexión colectiva.
- *Phillips 6-6*: facilitación de las aportaciones individuales en grupos grandes (de más de 15 personas).
- *Invitados especiales*: consulta a personas expertas en una determinada temática para despejar dudas, afinar sus análisis sobre la situación o fundamentar bien sus propuestas.
- *Comparación entre opciones*: definición de una serie de aspectos considerados clave para, a continuación, valorar de forma sistemática cada una de las opciones presentadas en relación con los aspectos definidos.
- *Cuestionarios de análisis de consenso y priorización*: identificación de los puntos de consenso y disenso entre distintas cuestiones planteadas a las personas asistentes a la dinámica.
- *Uso de carteles*: utilización de carteles para evitar perder el hilo u olvidar aportaciones de interés hechas con anterioridad en las sesiones de trabajo grupales.
- *Juegos de simulación de roles*: reproducción de forma simplificada a través de simulaciones, posibles escenarios y/o situaciones que tiene por objeto comprender mejor las realidades complejas y explorar problemas sobre los que existen diferentes posturas e intereses.

6 El gobierno local, escenario ideal para la participación

Los procesos de cambio social, las restricciones presupuestarias, las nuevas demandas ciudadanas, la inmigración y la integración social, la globalización, etc., han pasado a ser

retos emergentes en las agendas políticas de nuestras administraciones.

La inquietud por la mejora de la capacidad de los gobiernos para rendir cuentas y ser receptivos a las demandas ciudadanas, y la preocupación por la desafección y falta de implicación política de la población coexisten con las expectativas crecientes de la ciudadanía en materia de participación y las demandas y actitudes cambiantes del personal de la administración.

La compleja, dinámica y diversa realidad política y social desborda la simplicidad de los esquemas tradicionales y pone de manifiesto su carácter ilusorio y su incapacidad tanto para describir la realidad como para ofrecer respuestas efectivas a los problemas y las demandas que emergen de esa propia realidad.

Frente a la manifiesta incapacidad del gobierno tradicional para responder a las expectativas y situaciones que se le presentan, la *governance participativa y de proximidad*, como paradigma alternativo al gobierno tradicional, trata de contrarrestar las dificultades crecientes que el sistema democrático establecido encuentra para reaccionar de manera eficaz y ágil al cada vez más complejo, incierto y dinámico contexto socioeconómico y ante las demandas de una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica y con unos nuevos valores que no pueden ser satisfechos con la simple provisión tecnocrática de servicios públicos.

En este nuevo escenario, el espacio público en el que se definen los problemas, se formulan y se aplican las políticas, se convierte en un espacio en el que la población ya no sólo recibe, evalúa en la distancia o elige, sino que propone alternativas y contribuye activamente en el proceso de gobierno; es un espacio en el que los roles de los protagonistas del proceso ya no están tan definidos.

La identificación de las administraciones locales con un territorio preciso y limitado, su capacidad para atender y priorizar las demandas de la población, el sentimiento de pertenencia a una comunidad y la eventual posibilidad de crear espacios que permitan la inclusión y el debate público convierten al nivel más cercano a la ciudadanía y sus intereses, el gobierno local, en el escenario ideal para el desarrollo de este tipo de experiencias innovadoras en materia de participación ciudadana.

La complejidad de valores, intereses y preferencias en juego, el carácter insostenible de la concepción jerárquica de los procesos de gobierno y la creciente interdependencia entre los diversos problemas cuestionan el modelo clásico de políticas públicas segmentado y unidireccional y reclaman la necesidad de una nueva forma de concebir la política en el ámbito local, con un sistema de gobierno en el que la participación de actores diversos en el marco de redes plurales pase a ser una de sus fundamentales señas de identidad.

El monopolio institucional en la definición de problemas, en la toma de decisiones y en la gestión de programas, en el que se reproducen los esquemas tradicionales de participación asociativa vía consejo sectorial, está siendo superado por nuevos escenarios participativos de voluntad y alcance más amplio, flexible y pluralista.

Las comunidades locales y sus gobiernos municipales están comprobando que, sin otras organizaciones y entidades, sin otros colectivos y personas, no es posible avanzar en la mejora de las condiciones de vida de la colectividad. Esto implica reconocer, conciliar y reconciliar intereses, equilibrar preferencias y construir compromisos colectivos de gobernabilidad, y exige elegir, priorizar o, en otras palabras, hacer política. Significa decidir en función de los valores y prioridades, compartiendo el poder.

Los gobiernos locales deben afrontar su futuro aceptando la complejidad y asumiendo la interdependencia entre los actores y los niveles de gobierno, que serán más fuertes y capaces de defender los intereses colectivos en la medida en que consigan aunar esfuerzos, generar complicidades y consensuar procesos de mejora en el marco de unas opciones estratégicas definidas

de forma comunitaria y aprovechando las oportunidades que les brinda su proximidad territorial.

Esta valorización de la proximidad como espacio desde el cual dar respuesta a los nuevos retos que se presentan y desarrollar nuevos enfoques participativos de gobierno trata de vencer límites y dificultades que hundan sus raíces en las desfasadas e inadaptadas formas tradicionales de gobierno (participación reducida y poco pluralista, dificultades de traducción de acuerdos y objetivos en acciones y prácticas, falta de reconocimiento mutuo de legitimidades y anclaje en roles tradicionales...).

La *governance participativa y de proximidad* apuesta por una política inclusiva (hecha por muchas personas y por muchos colectivos), deliberativa (por personas y colectivos que argumentan, reflexionan, deciden) y desde espacios de proximidad (donde la vida cotidiana, las agendas de lo micro, pasan a ser la viva expresión del modelo de sociedad que se quiere), que concibe las ciudades como ámbitos físicos y relacionales donde se articulan actividades, espacios y personas, y sus gobiernos locales, como ámbitos institucionales desde donde impulsar redes de políticas sociales, económicas y urbanas y estrategias integradas de educación o sostenibilidad.

7 Organización municipal de la participación

■ Marcos legales generales

Las diferentes normas que regulan la participación ciudadana en el ámbito local se basan en lo previsto por la Constitución Europea (art. 1.47) y española (arts. 9.2, 23.1, 103.1 y 105) el Estatuto de Autonomía (9.2.e), las leyes y los reglamentos del régimen local (arts. 1, 18.1, 24, 69, 70, 72, 128 y 133 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local) y del procedimiento administrativo. Este marco, que recoge el derecho de la ciudadanía a poder intervenir en las sesiones de los órganos colegiados, a ser subvencionados económicamente, a la información de la actividad municipal, al acceso a los medios públicos municipales y a la participación en los órganos complementarios de gestión descentralizada o desconcentrada, apenas se ha aprovechado para profundizar en algunas instituciones como la consulta popular o referéndum o en la idea de «consejo abierto» prevista sólo para municipios de menos de cien habitantes.

La mayor parte de las normativas manifiestan una voluntad formal de recoger los derechos ciudadanos, pero transmiten una concepción administrativa de su ejercicio, pues existe poco espacio dedicado a la flexibilidad y la innovación necesarias para emplear el marco normativo en el desarrollo de estrategias potenciadoras de la participación.

■ La participación individual

En los reglamentos orgánicos municipales y en los de participación ciudadana, se recogen diferentes formas y niveles de participación individual:

- *Información.* Es un requisito indispensable de cualquier política que pretenda favorecer la participación ciudadana, pero no posibilita ni exige participar en nada, ya que tan sólo informa de lo que se ha hecho, se está haciendo o se hará. Es necesaria la existencia de unos sistemas de información general que permitan dar a conocer a cualquier persona las actuaciones municipales llevadas a cabo en la localidad y esta información tiene que ser clara, rápida, eficaz y útil.

- **Intervención oral en las sesiones públicas de los órganos de gobierno.** Es un nivel concreto de participación que permite a una persona intervenir en el marco institucional de la celebración de un pleno. Resulta difícil que se dé una regularidad en las intervenciones si los participantes no tienen un marco organizativo a partir del cual puedan mejorar su gestión y eficacia.
- **Audiencia pública.** Podemos encontrar dos modelos diferentes: la audiencia con propuesta y la audiencia sin propuesta. Mediante la audiencia sin propuesta, el ayuntamiento da a conocer una determinada iniciativa, proyecto o plan, y recoge las aportaciones que hace el público asistente. En la audiencia con propuesta el ayuntamiento no se limita a escuchar, sino que se compromete a dar respuesta a la petición planteada o a poner en marcha los medios para poder darla.
- **Petición.** Existe la posibilidad de que un ciudadano se presente ante cualquier concejal o departamento municipal para realizar peticiones justas y razonadas. Pero una cosa es pedir y otra muy distinta dar respuesta a lo que se pide. El derecho a pedir se consume con la presentación de la petición, cuya recepción tan sólo obliga a la autoridad responsable a darse por enterada de la petición y, en cualquier caso, comunicar la decisión tomada.

Muchos ayuntamientos establecen mecanismos de respuesta más cualificados para entidades ciudadanas que incluyen una justificación en caso de darse una respuesta negativa a la petición.

Cuando un ciudadano o ciudadana presenta una petición al ayuntamiento, nos encontramos ante una clara muestra de interés por la cosa pública que se puede estimular demostrando que la petición no cae en el olvido. Las nuevas tecnologías informáticas permiten ejercer este derecho sin tener que presentarse en el ayuntamiento, y muchas localidades están aprovechando la posibilidad para potenciar este tipo de opciones.

- **Propuesta.** Presenta características muy parecidas a la petición.
- **Derecho a la iniciativa ciudadana.** En algunos reglamentos se habla de la necesidad de que las personas que formulan la petición aporten medios económicos o humanos con la propuesta que hacen, y otros lo regulan como algo más parecido al derecho de petición o propuesta.
- **Referéndum o consulta popular.** La gestación de una propuesta de referéndum es muy compleja y está regulada por la legislación que afecta al régimen electoral general, lo que dificulta enormemente su implantación. Sería interesante estudiar la posibilidad de agilizar las tramitaciones para que fuera una forma más aplicable en la gestión administrativa local.

■ La participación colectiva

La ciudadanía participa normalmente de forma colectiva a través de organizaciones o asociaciones.

La realidad del mundo asociativo a escala municipal presenta muchas debilidades que es preciso reconocer y resolver para favorecer una mejor participación de estos colectivos y evitar seguidismos y dependencias.

La mayor parte de los órganos diseñados para la participación de entidades son de ámbito sectorial y, en menor grado, de ámbito ciudadano o territorial, ya que las administraciones locales optan por ofrecer canales de participación en aquellos aspectos que pueden generar menos dificultades en la gestión.

Afortunadamente, se detecta un cambio en esta tendencia, que se traduce en una progresiva puesta en práctica de novedosas formas participativas de base asociativa y/o mixta en administraciones locales que permite ser moderadamente optimista a medio y largo plazo.

■ Las normas reguladoras de la participación

En tanto que nacen formalmente dentro del aparato administrativo, los órganos de participación están sometidos a una serie de condicionantes que encorsetan o burocratizan la participación. El sometimiento de la actuación administrativa a los principios del derecho administrativo dificulta la relación fácil y rápida con la multiplicidad de agentes sociales.

Sería recomendable que las reglamentaciones relativas al fomento de la participación ciudadana, tanto en los reglamentos orgánicos municipales como en las normas elaboradas *ad hoc*, fueran sacadas en cierta medida del ámbito del derecho administrativo para acercarlas más al ámbito político, ya que en su redacción se percibe cierto alejamiento de la realidad social y una concepción excesivamente rígida y formal en la manera de entender las relaciones entre ayuntamiento y ciudadanía.

■ Las concejalías de participación ciudadana

Algunos equipos municipales, preocupados tanto por el creciente distanciamiento existente entre la administración local y su ciudadanía como por el desinterés y la apatía que sus actividades suscitan entre la población, están incorporando

Cuadro 5 Competencias asignadas habitualmente a las concejalías de participación ciudadana

- Coordinación e impulso de los consejos de participación.
- Asistencia y cooperación de los distritos.
- Registro municipal de entidades.
- Coordinación y gestión de los equipamientos cívicos.
- Relación con los departamentos que prestan servicios a los equipamientos.
- Impulso de servicios y actividades en programas de dinamización en centros cívicos.
- Facilitación de recursos y servicios a las entidades.
- Establecimiento de mecanismos de colaboración con las entidades cívicas de base territorial.
- Planificación de actividades conjuntas entre las entidades y el ayuntamiento.
- Impulso de la revisión y el desarrollo del Reglamento de Participación Ciudadana.
- Promoción genérica de la participación ciudadana.
- Control y seguimiento de la función política de la participación ciudadana.
- Gestión de la descentralización.
- Implantación de políticas de promoción asociativa.
- Tercera edad.
- Seguimiento de la Oficina del Defensor del Pueblo.
- Apoyo a los concejales de distrito.
- Fiestas de barrio.

Fuente Elaboración propia a partir de Pindado (2000).

de forma progresiva las concejalías de participación ciudadana a su estructura organizativa.

Entre la gran variedad de funciones que desempeñan estas concejalías (véase el cuadro 5), en la que se mezclan conceptos muy diversos, existe un predominio evidente de aquellas relacionadas con las políticas vinculadas a servicios personales y de apoyo a las asociaciones. Sin embargo, no existe ninguna vinculada a la atención ciudadana individual, sistemas de información y recogida de quejas y demandas o a la realización de encuestas, sondeos o investigaciones, lo que denota que, a pesar del enunciado de las normas reglamentarias, habitualmente las concejalías de participación dedican la mayor parte de sus limitados recursos humanos y económicos a las relaciones con el mundo asociativo.

Esta dispersión en sus atribuciones y la escasa importancia o poder que las concejalías de participación tienen dentro del organigrama municipal les impide poner en marcha estrategias que estimulen la participación del resto de la ciudadanía y montar redes de interrelación que mejoren su eficacia.

Agradecimientos. Queremos agradecer el trabajo realizado por Álvaro Esteban Oleaga en la fase de investigación y su contribución en el análisis de experiencias. Asimismo, nos gustaría expresar nuestro agradecimiento a todas las personas y entidades que han aportado información y referencias a la investigación.

BIBLIOGRAFÍA

- AJANGIZ, Rafael, Dominique SAILLARD, Jonathan MORENO, Noemí de BLAS, Aitor LABURU y Antxon GALLEGO (2004): *Diagnóstico de participación ciudadana Amurrio 2004*, Parte Hartuz y Ayuntamiento de Amurrio.
- AMORÓS, Moisés, y Ferran CAMPS (2000): *Gobernabilidad local y participación ciudadana*, Barcelona, Publicaciones Fundació Carles Pí i Sunyer (Colección Notes de treball, 8), <http://greccmail.org/docpdf/Gobernabilidad_local_y_participacin_ciudadana.pdf>.
- ANDUELA, Eva, y Sergi de MAYA (2005): *Indicadores para la evaluación de la calidad de la participación*, Barcelona, Fundació Jaime Bofill.
- BENEST, Frank (1999): *La función del Gobierno Local en el restablecimiento de la cohesión entre los ciudadanos*, Barcelona, Publicaciones Fundació Carles Pí i Sunyer (Colección Puntos de vista, 1), <<http://pisunyer.org/pdf/punts1.pdf>>.
- BLANCO, Ismael, y Ricard GOMÁ (2002): *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel.
- BRUGUÉ, Quim (2004): «La política local se desordena: ¡viva el desorden!», *L'Altraveu*, <<http://www.altraveu.org>>.
- COLLADO SALVADOR, Cristina (2004): *Experiències de participació ciutadana. Impuls de la democràcia participativa a Viladecans*, Barcelona, Diputació de Barcelona/Centre per a la Participació Ciutadana Flor de Maig (Papers de Participació Ciutadana, 14).
- DIENEL, Peter, y Hans HARMS (2000): *Repensar la democràcia*, Barcelona, Ediciones del Serbal.
- ENCINA, Javier, M^a Ángeles ÁVILA, Manuela FERNÁNDEZ y Montse ROSA (2003): *Praxis participativas en el medio rural*, Madrid, IEPALA/CIMAS.
- FONT, Joan (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.
- e Ismael BLANCO (2003): *Polis, la ciutat participativa. Participar en els municipis: Qui, com i per què?*, Barcelona, Diputació de Barcelona/Centre per a la Participació Ciutadana Flor de Maig (Papers de Participació Ciutadana, 9).
- FONT, Nuria, y Joan SUBIRATS (eds.) (2000): *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*, Barcelona, Icaria.
- FRIEDMANN, Reinhard, y Margarita LORENS (2000): *Ciudadanización y empowerment: formas alternativas de participación ciudadana local*, <<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n19/arfri.html>>.
- GOBIERNO VASCO (2004): *Guía para la puesta en marcha de mecanismos de participación*, Bilbao, Gobierno Vasco/Ihobe (Serie Programa Marco Ambiental).
- (2005a): *La Agenda 21 Local en acción. 50 buenas prácticas ambientales. Los municipios dan ejemplo*, Bilbao, Gobierno Vasco/Ihobe (Serie Programa Marco Ambiental).
- (2005b): *Agenda Local 21. Comunicar para avanzar. Manual de estrategias de comunicación durante el proceso*, Bilbao, Gobierno Vasco/Ihobe (Serie Programa Marco Ambiental).
- GONZÁLVIZ, Enrique, Miguel ROSA y Teresa PUIG (2002): *Descentralització i transversalitat de la política ciutadana a Badalona*, Barcelona, Diputació de Barcelona/Centre per a la Participació Ciutadana Flor de Maig (Papers de Participació Ciutadana, 4).
- GRUP D'APROFUNDIMENT DEMOCRÀTIC. MESA CÍVICA PELS DRETS SOCIALS (2000): *La participación ciudadana: reflexiones y propuestas*, Barcelona.
- HERAS, Francisco (2002): *Entre tantos. Guía práctica para dinamizar procesos participativos sobre problemas ambientales y sostenibilidad*, Valladolid, Gea.
- HEWITT, Nicola (1998): *Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales. Cómo implicarse en un plan de acción ambiental a largo plazo hacia la sostenibilidad*, Bilbao, Bakeaz/ICLEI.
- MERINO, Ángel (2003): *Desde la proximidad democrática*, Barcelona, Fundació Nous Horizons/Ediciones del Serbal.
- NAVARRO YAÑEZ, Clemente J. (1999): «Políticas públicas y escala de gobierno. El caso de la política pública de participación ciudadana en los municipios españoles», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXI (121).
- PARTE HARTUZ (2003a): «Mapa de experiencias en Euskal Herria». Ponencia presentada en las Jornadas sobre democracia participativa, Sarriko.
- (2003b): «Algunas experiencias de participación ciudadana en el Estado español». Ponencia presentada en las Jornadas sobre democracia participativa, Sarriko.
- PÉREZ, Carlos M. (2002): «La participa-acción ciudadana», *L'Altraveu*, <<http://www.altraveu.org>>.
- PINDADO SÁNCHEZ, Fernando (2000): *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*, Barcelona, Ediciones del Serbal.
- (2001): «La información, requisito para la participación». Ponencia presentada en las jornadas «La comunicació municipal al segle XXI», Ripollet.
- Óscar REBOLLO IZQUIERDO y Joel MARTÍ OLIVÉ (2002): *Eines per a la participació ciutadana. Bases, mètodes i tècniques*, Barcelona, Diputació de Barcelona/Centre per a la Participació Ciutadana Flor de Maig (Papers de Participació Ciutadana, 6).
- PINO, Eloisa del, y César COLINO (2003): *Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales*, Madrid, Fundación Alternativas/Centre per a la Participació Ciutadana Flor de Maig.
- REBOLLO, Óscar (2002): «Bases político-metodológicas de la participación», *Boletín CF+S*, 24, <<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n24/aoreb.html>>.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel (2002): *La participación de los ciudadanos en la vida pública local*, Barcelona, Publicaciones Fundació Carles Pí i Sunyer, <<http://pisunyer.org/pdf/document19.pdf>>.
- RODRÍGUEZ VILLASANTE, Tomás (1998): *De las redes sociales a las programaciones integrales*, Buenos Aires (Argentina), Lumen/Humanitas.
- (2003): «Las ciudades hablan y hacen programas integrales». Ponencias de la reunión Iberoamérica ante Hábitat II, <<http://habitat.aq.upm.es/iah/ponenc/a003.html>>.
- y Javier GARRIDO (2002): *Metodologías y presupuestos participativos*, Madrid, IEPALA/CIMAS.
- SUBIRATS, Joan, y otros (1999): *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Madrid, Fundación Encuentro.
- y otros (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Pirámide.
- TELLO, Enric (1999): «Ecología urbana y democracia participativa. Las experiencias de la plataforma Barcelona Estalvia Energía y del Fórum Cívico Barcelona Sostenible», <<http://www.mma.es/educ/ceneam/02firmas/firmas1999/firma31.htm>>.

Antxon Gallego, Manuel Fernández y Efrén Feliu, *Criterios generales para la planificación de procesos participativos*, Cuadernos Bakeaz, nº 68, abril de 2005.

© Antxon Gallego, Manuel Fernández y Efrén Feliu, 2005; © Bakeaz, 2005.

La elaboración de este estudio ha contado con el apoyo de la **Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos (EVETU)**, que financió la investigación previa. A partir de los resultados de dicha investigación, denominada «Propuestas de mejora en la participación ciudadana de los procesos de planeamiento municipal en la CAPV. Hacia una definición de criterios para ampliar el alcance de la participación en los procesos de planeamiento», se ha realizado el presente cuaderno, cuya edición ha sido posible gracias a la ayuda del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del **Gobierno Vasco**.

Las opiniones expresadas en estos trabajos no coinciden necesariamente con las de Bakeaz.

Cuadernos Bakeaz es una publicación monográfica, bimestral, realizada por personas vinculadas a nuestro centro o colaboradores del mismo. Aborda temas relativos a economía de la defensa, políticas de cooperación, educación para la paz, geopolítica, movimientos sociales, economía y ecología; e intenta proporcionar a aquellas personas u organizaciones interesadas en estas cuestiones, estudios breves y rigurosos elaborados desde el pensamiento crítico y desde el compromiso con esos problemas.

Director de la publicación: Josu Ugarte • **Coordinación técnica:** Blanca Pérez • **Consejo asesor:** Martín Alonso, Joaquín Arriola, Nicolau Barceló, Anna Bastida, Roberto Bermejo, Jesús Casquete, Xabier Etxeberria, Adolfo Fernández Marugán, Carlos Gómez Gil, Rafael Grasa, Xesús R. Jares, José Carlos Lechado, Arcadi Oliveres, Jesús M^a Puente, Jorge Riechmann, Juan Manuel Ruiz, Pedro Sáez, Antonio Santa-maría, Angela da Silva, Ruth Stanley, Carlos Taibo, Fernando Urruticoechea • **Últimos títulos publicados:** 20. Xabier Etxeberria, *Ética de la desobediencia civil*; 21. Jörn Brömmelhörster, *El dividendo de la paz: ¿qué abarcaría este concepto?*; 22. Luis Alfonso Aranguren Gonzalo, *Educación en la reinvencción de la solidaridad*; 23. Helen Groome, *Agricultura y medio ambiente*; 24. Carlos Taibo, *Las repúblicas ex yugoslavas después de Dayton*; 25. Roberto Bermejo, *Globalización y sostenibilidad*; 26. Roberto Bermejo y Álvaro Nebreda, *Conceptos e instrumentos para la sostenibilidad local*; 27. Jordi Roca, *Fiscalidad ambiental y "reforma fiscal ecológica"*; 28. Xabier Etxeberria, *"Lo humano irreductible" de los derechos humanos*; 29. Xesús R. Jares, *Educación y derechos humanos*; 30. Carlos Gómez Gil, *Una lectura crítica de la cooperación española. Lo que nunca nos dicen*; 31. Xabier Etxeberria, *La educación ante la violencia en el País Vasco*; 32. Daniel J. Myers, *Activismo social a través de la red*; 33. Roberto Bermejo, *Realidades y tendencias del comercio justo*; 34. Carlos Taibo, *Diez preguntas sobre el conflicto de Kosovo*; 35. Clara Murguialday, *Mujeres y cooperación: de la invisibilidad a la equidad de género*; 36. Fernán González, S.I., *Colombia, una nación fragmentada*; 37. Xabier Etxeberria, *La no violencia en el ámbito educativo*; 38. Antoni Segura i Mas, *El Sáhara en la dinámica política magrebí y las dificultades del Plan de Paz (1995-2000)*; 39. Dieter Rucht, *El impacto de los movimientos medioambientales en Occidente*; 40. Martín Alonso, *Universales del odio: resortes intelectuales del fanatismo y la barbarie*; 41. Tica Font (coord.), *La paz en movimiento: campañas y experiencias de movilización (I)*; 42. Tica Font (coord.), *La paz en movimiento: campañas y experiencias de movilización (II)*; 43. Julián Salas, *Hábitat y cooperación en Latinoamérica. Centroamérica antes y después del 'Mitch'*; 44. Roberto Bermejo, *Fundamentos de ecología industrial*; 45. Gema Celorio, *Nuevos retos para la sensibilización sobre el desarrollo*; 46. Carlos Gómez Gil, *La cooperación descentralizada en España: ¿motor de cambio o espacio de incertidumbre?*; 47. Xabier Etxeberria, *Ignacio Ellacuría: testimonio y mensaje*; 48. Juan Manuel Ruiz, *En torno a la eficiencia*; 49. Xesús R. Jares, *Educación para la paz después del 11/09/01*; 50. Gabriel Pons, *Herramientas de las ONGD en la cooperación para el desarrollo económico*; 51. Roberto Bermejo, *Concepciones de la sostenibilidad y sistemas de indicadores*; 52. Julián Salas, *Introducción a la práctica de la evaluación de proyectos de cooperación*; 53. Joaquim Sempere, *Necesidades, desigualdades y sostenibilidad ecológica*; 54. Johan Galtung, *Conflicto, guerra y paz, a vista de pájaro. Y cómo los aborda el grueso de los políticos y periodistas*; 55. Jesús Casquete, *Movimientos sociales y democracia*; 56. Manuel Jiménez, *Sumando esfuerzos. Tendencias organizativas en el movimiento ecologista en España durante los noventa*; 57. Joaquín Arriola Palomares, *¿La globalización? ¡El poder!*; 58. Ignacio Álvarez-Ossorio, *Claves sobre el conflicto palestino-israelí*; 59. Miguel Márquez, Luis Suárez y Cándido López, *Cuba y el desarrollo humano sostenible*; 60. Mario Roberto Morales, *Guatemala: autoritarismo e interculturalidad*; 61. Carmen Magallón, *Las mujeres como sujeto colectivo de construcción de paz*; 62. Carlos Taibo, *Los conflictos bélicos en el umbral del siglo XXI*; 63. Roberto Bermejo, *Análisis de la rentabilidad del proyecto de la 'Y' vasca y bases para una estrategia ferroviaria alternativa*; 64. José Carlos Sendín Gutiérrez (coord.), *África: entre la percepción externa y el proyecto emancipador*; 65. Carlos Gómez Gil, *Las ONG en la sociedad global. Estrategias de las ONG frente al Estado en la era de la globalización*; 66. Lara González Gómez y Clara Murguialday Martínez, *Evaluar con enfoque de género*; 67. Mireia Espiau, Dominique Saillard y Rafael Ajangiz, *Género en la participación. Un camino por recorrer*; 68. Antxon Gallego, Manuel Fernández y Efrén Feliu, *Criterios generales para la planificación de procesos participativos* • **Diseño:** Jesús M^a Juaristi • **Maquetación:** Mercedes Esteban Meriel • **Impresión:** Grafilur • **ISSN:** 1133-9101 • **Depósito legal:** BI-295-94.

Suscripción anual (6 números): 14,42 euros • **Instituciones y suscripción de apoyo:** 21,64 euros • **Forma de pago:** domiciliación bancaria (indique los 20 dígitos correspondientes a entidad bancaria, sucursal, control y c/c.), o transferencia a la c/c. 2095/0365/49/3830626218, de Bilbao Bizkaia Kutxa • **Adquisición de ejemplares sueltos:** estos cuadernos, y otras publicaciones de Bakeaz, se pueden solicitar contra reembolso (4,00 euros de gastos de envío) a la dirección abajo reseñada. Su PVP es de 2,40 euros por ejemplar.

Bakeaz es una organización no gubernamental fundada en 1992 y dedicada a la investigación. Creada por personas vinculadas a la universidad y al ámbito del pacifismo, los derechos humanos y el medio ambiente, intenta proporcionar criterios para la reflexión y la acción cívica sobre cuestiones relativas a la militarización de las relaciones internacionales, las políticas de seguridad, la producción y el comercio de armas, la relación teórica entre economía y ecología, las políticas hidrológicas y de gestión del agua, los procesos de Agenda 21 Local, las políticas de cooperación o la educación para la paz y los derechos humanos. Para el desarrollo de su actividad cuenta con una biblioteca especializada; realiza estudios e investigaciones con el concurso de una amplia red de expertos; publica en diversas colecciones de libros y boletines teóricos sus propias investigaciones o las de organizaciones internacionales como el Worldwatch Institute, ICLEI o UNESCO; organiza cursos, seminarios y ciclos de conferencias; asesora a organizaciones, instituciones y medios de comunicación; publica artículos en prensa y revistas teóricas; y participa en seminarios y congresos.