FEDERACION ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

INAP INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CENTRO DE ESTUDIOS LOCALES Y TERRITORIALES

Ejemplar facilitado por:

FEDERACION ANDALUZA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL

Impreso en papel reciclado

PONENTE: **FERNANDO PINDADO SÁNCHEZ**
EXPERTO EN PARTICIPACIÓN CIUDADANA

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL

El gobierno de la ciudad no está sólo en el ayuntamiento

Hay que separar el órgano definido constitucional y legalmente para gobernar en la ciudad: el ayuntamiento, de las políticas públicas que afectan a la ciudadanía en las ciudades. Igualmente hay que distinguir una ciudad desde el punto de vista institucional, referida a las fronteras geográficas, administrativas que marcan el ámbito municipal y, por ende, la competencia del ayuntamiento. Existe también otra ciudad, más real, formada por las redes y relaciones que se establecen en ámbitos territoriales mayores como son las áreas metropolitanas o las regiones[1].

Los Ayuntamientos como órganos de gobierno de los municipios tienen unas competencias que vienen delimitadas en la ley de bases de régimen local y en la legislación autonómica de desarrollo. Pero con las competencias municipales, no se agotan las diferentes políticas que afectan a la ciudadanía en el término municipal. Así por ejemplo; la enseñanza, la sanidad, la seguridad ciudadana, determinados espacios naturales… no son del ámbito competencial de los ayuntamientos a pesar de realizarse en las ciudades y ser beneficiarios o sufridores los ciudadanos que en ella viven. Difícilmente, un consejo de participación para promover la intervención ciudadana en la educación, podrá tener éxito si no forman parte del mismo, representantes técnicos y/o políticos de la administración autonómica competente.

La ciudad relacional, la ciudad que agrupa (atrae) personas que la utilizan y posiblemente no residen en ella, que especializa sus espacios y sus servicios en función de las ciudades que la rodean, tampoco tiene un ámbito de coordinación o planificación que permita la intervención de las personas que van a vivir (o padecer) las consecuencias de su gestión. Es más, nos podemos encontrar con ciudades en las que las decisiones estratégicas que se tomen van a afectar a muchas personas que no tienen posibilidad de opinar y, mucho menos, participar, en la elaboración de esas decisiones.

Luego, la tarea de impulsar la participación ciudadana en la ciudad, no es sólo competencia de los gobiernos locales, sino que afecta a todos los poderes públicos que intervienen en el territorio, debiendo ser llamados por los ayuntamientos para la eficacia de los procesos participativos. Entiendo que el liderazgo, el motor de esos procesos, debe estar en los ayuntamientos por tener un ámbito relacional más próximo con la ciudadanía, sin perjuicio de los

---

[1] Borja, Jordi. La ciudad conquistada. Alianza Editorial. Madrid 2003

instrumentos de control que las administraciones supralocales puedan delimitar.

También, los gobiernos locales deben tener una perspectiva amplia de los procesos de participación para poder incorporar a todas aquellas personas que tienen interés en la ciudad. Por ejemplo, ¿alguien duda del interés de un comerciante en el funcionamiento de los servicios del barrio o de la ciudad aunque viva a 30 kilómetros de su establecimiento? ¿O del interés del profesional de la enseñanza que trabaja cada día con decenas de adolescentes y, no puede opinar sobre la mejora urbanística del barrio en el que se encuentra la escuela?

Si a las competencias delimitadas (y limitadas), añadimos la falta de autonomía financiera que provoca en los Ayuntamientos una importante dependencia económica de los gobiernos central y autonómico (y europeo), nos encontramos con una perspectiva para el ejercicio del gobierno local con condicionantes bastante evidentes.

Eso tiene repercusiones en el terreno de la participación ciudadana. Imaginemos un ayuntamiento, un gobierno local dispuesto a promover la participación ciudadana para mejorar la red de escuelas del municipio. ¿Cómo lo hará si la Consejería de la Comunidad Autónoma no quiere colaborar? ¿De que servirán los resultados del proceso? ¿Qué eficacia se le podrá dar a dichos resultados?

Impreso en papel reciclado

También tiene repercusiones en el ámbito de la gestión política. Se imponen formas de relación entre todas las administraciones para hacer efectivos los derechos ciudadanos. Son necesarios ámbitos de coordinación y cooperación que, en nuestro actual panorama político, están mediatizados, demasiado a menudo, por los partidos que gobiernan en unas u otras administraciones. Se dan más casos de colaboración, cuando las diferentes administraciones están gobernadas por el mismo partido o coalición de partidos que cuando se trata de partidos enfrentados o que pueden suponer alternativas uno del otro.

Más competencias municipales no suponen más participación

De lo dicho hasta ahora, pareciera deducirse la necesidad de establecer un marco competencial más amplio para que los ayuntamientos puedan desarrollar más funciones. Existe un amplio debate político y doctrinal sobre ese marco competencial y hay una importante corriente de opinión favorable a que los ayuntamientos tengan un papel mayor en la distribución del gasto público y de los servicios que se prestan en los municipios.

Estoy de acuerdo con las corrientes municipalistas. Con el ejercicio práctico del principio de subsidiariedad. Como más cercano se dé el ejercicio del poder, más posible es la participación ciudadana. Pero no debemos caer en mitificaciones o en trampas. Por definición y, de entrada, mayores competencias municipales no presuponen que haya una mayor calidad o una mayor participación.

Los ayuntamientos no son organizaciones celestiales gobernadas por muy buenas personas y con una organización de calidad y buen servicio. Se habla mucho del papel de los ayuntamientos y en una buena parte de los programas electorales se propone un refuerzo de su papel. Pero eso no debe ser sólo una declaración: Son necesarios medios económicos, personal formado, organización adecuada y compromiso con la mejora de la calidad democrática, tanto en el ámbito representativo como el participativo.

Debe reconocerse que el actual funcionamiento de las corporaciones locales no provoca excesivo optimismo respecto de un incremento real de la participación ciudadana si se diera un mayor ámbito competencial a los ayuntamientos.

Es decir, podría darse un incremento de las competencias de los ayuntamientos, y que la única traducción de dicha ampliación fuese un mayor número de concejales y concejalas con dedicación exclusiva así como un presupuesto mayor para gestionar y ejercer el poder. Quizás (y sólo quizás) los servicios podrían ser más eficaces y de mayor calidad, pero ello no supone que haya más o mejor participación ciudadana.

Impreso en papel reciclado

Hace falta crear e institucionalizar mecanismos de control y seguimiento ciudadano (en los años 70 se hablaba de control popular de la acción municipal), para garantizar un verdadero ejercicio democrático de la acción de gobierno. Así, se podría evitar, también, que los ayuntamientos continuasen el ejercicio endogámico de repartir las responsabilidades de gobierno, según criterios poco relacionados ni con las capacidades reales de las personas que los ostentan, ni con las necesidades del municipio, sino basados principalmente en las correlaciones de fuerzas internas en los partidos.

Se ha de procurar, pues, que un mayor techo competencial no signifique sólo un mayor número de concejales en la nómina municipal, o un mayor volumen de presupuesto a gestionar, sino una traslación efectiva de esas posibilidades de incidir en la gestión de la cosa pública por la ciudadanía.

La participación no es sólo con asociaciones

Asistimos a un incremento notable tanto desde el punto de vista de la cantidad de las reuniones como de la calidad de las relaciones entre los ayuntamientos y las asociaciones.

En algunos casos se han establecido mecanismos de funcionamiento bilaterales mediante los cuales el gobierno local se reúne de manera regular con los representantes de las asociaciones para consensuar las actuaciones del programa municipal.

Se dedican recursos, esfuerzos y energías a la relación con las asociaciones, Sin embargo esta relación tiene como finalidad última construir un consenso teniendo en cuneta únicamente los representante s asociativos, presumiendo que éstos lo son del conjunto de la ciudadanía.

Este carácter "representativo" de las asociaciones es discutible en muchas ocasiones. De todas maneras, aún en el supuesto utópico que las asociaciones ciudadanas representaran un volumen importante de población, ¿sería lógico plantear la relación gobierno local y ciudadanía sobre la base de las asociaciones? ¿No estaríamos facilitando el crecimiento de una especie de democracia corporativa?.

Sin embargo, hoy, la realidad nos indica que hay un porcentaje elevadísimo de personas que no pueden o no quieren formar parte de asociaciones y que tienen el derecho de participar en la gestión de los asuntos públicos de su ciudad.

Por ello, son necesarias tanto políticas de consolidación y mejora del tejido asociativo y del capital social, como de incentivación a la intervención ciudadana individual en los procesos participativos que se impulsen desde los gobiernos locales.
más para incorporarlas al discurso del gobierno, aunque sea sobre la base de su inicial oposición a determinada actuación

Impreso en papel reciclado

Gobierno local y democracia participativa

Los gobiernos locales se formalizan a partir del resultado de las elecciones municipales, cumpliendo el contenido del mencionado artículo 23 de la Constitución, en cuanto a la participación mediante representantes libremente elegidos, en elecciones periódicas, por sufragio universal. Son fruto de la democracia representativa o de la faceta representativa de la democracia para no adjetivar este sustantivo que tiene identidad por sí mismo.

¿Qué características tiene este sistema?

a) Periodicidad de las elecciones. Los mandatos "representativos" tienen una duración máxima de cuatro años.

b) Sufragio universal. Todas las personas tienen derecho a ejercitar libremente sus opciones y elegir a sus representantes. En la sociedad actual, en la que la población procedente de otros países se incrementa notablemente, esa "universalidad" lo es menos. Afecta únicamente a una parte del universo, a aquellas personas que tienen la condición de ciudadanas, dejando de lado varios miles de personas emigrantes que sólo son consideradas fuerza de trabajo.

c) Papel fundamental de los partidos políticos. A pesar de que en las elecciones municipales es donde más se manifiestan opciones formadas por agrupaciones de electores que, en muchos casos, llegan a obtener representación en el Consistorio. Esta "partidificación" de la vida política municipal tiene algunas consecuencias absurdas en cuanto a las alianzas locales, ya que es posible encontrar gobiernos locales formados por partidos que, en la esfera autonómica o estatal, son férreos opositores.

La democracia se basa, principalmente, en la libertad de todas las personas que forman parte de la comunidad de poder elegir libremente a sus representantes. En este sentido y dada la complejidad de nuestra sociedad parece evidente la necesidad de que estos representantes destinen su mayor dedicación y mejor capacidad a esa tarea representativa.

Impreso en papel reciclado

No obstante, debemos coincidir con un amplio sector de la doctrina, en que la faceta representativa de la democracia sufre una evidente crisis. Diversas causas la explican: falta de credibilidad de los partidos políticos, desconfianza hacia el sistema, falta de transparencia del funcionamiento de los gobiernos, falta de rendición de cuentas de éstos a la ciudadanía…. Ello se traduce en un bajo interés en ejercer ese derecho a participar en las elecciones periódicas. Hay momentos, sin embargo, que nos hacen revisar este planteamiento, pues ante situaciones críticas se producen movilizaciones de la ciudadanía, como ocurrió el 14 de marzo de 2004 en las elecciones generales.

De acuerdo con la idea de Manuel Zafra e Ignacio Molina[2] respecto de la importancia de mejorar la calidad de la representación democrática, deberíamos plantear para los gobiernos locales, las modificaciones legislativas y de funcionamiento necesarias que permitan esa mayor calidad.

Deberíamos pensar, por ejemplo si se debiera dar una revisión de las circunscripciones electorales; si el sistema de elección debe ser el mayoritario, proporcional o mixto; si se puede plantear la moción de censura popular

[2] Órganos y estructura de participación social. Ponencia presentada en el Seminario sobre la ley de modernización del gobierno local. Barcelona 23 de febrero de 2004. Fundació Carles Pi i Sunyer

(referéndum respecto de la acción del gobierno); si se pudieran exigir prácticas de gobierno basadas en la información, la transparencia y la rendición regular de cuentas; si la ética política, el compromiso ético de las personas que tienen esa responsabilidad puede ser exigible…

A pesar de ello, la elección democrática de los representantes no agota, ni mucho menos, las posibilidades de ejercer el derecho a la participación. Existen otros canales, otras fórmulas tal como se ha podido comprobar en diversas experiencias españolas, europeas y sudamericanas, entre otras, en el último decenio.

No se trata sólo de buscar canales de participación directa para legitimar la acción de gobierno, en base a su apertura en aspectos más o menos esenciales de sus políticas, dejando de lado la importancia de mejorar el propio sistema representativo. Se trata de trabajar ambos ámbitos: el de la calidad de la representación política y el de la calidad de la participación directa en procesos concretos alrededor de políticas concretas.

Joan Font e Ismael Blanco imaginan cómo ha de ser una ciudad participativa[3]. Recuerdan los orígenes de la "política" en las polis griegas, la asamblea de ciudadanos que debatían sobre la solución a los problemas de su ciudad.

Las ciudades, en España y en Europa, son hoy un espacio adecuado para poder ejercer la participación directa de la ciudadanía en la gestión de la cosa pública, siendo también, pues, el espacio ideal para poder profundizar la democracia.

En este sentido, las Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa[4] el 6 de diciembre de 2001. Dicha Recomendación realiza un diagnóstico en el que se identifican tres problemas principales:

a) *Un declive del interés del público y un sentimiento de hastío con respecto a la política*
b) *La dificultad de implicar más al público mediante las formas directas o populares de consulta y participación.*
c) *Las debilidades de las instituciones de la democracia representativa local, que hacen el sistema menos eficaz, transparente y responsable*

Se plantean después tres preguntas que me parecen sugerentes:

a) *¿Tiene sentido la política local en la era de la mundialización?*

[3] Font, Joan i Blanco Ismael. Polis, la ciutat participativa. Organismo Autònom Flor de Maig

[4] Recomendación Rec (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa. Se puede encontrar publicada por la Fundación Carles Pi i Sunyer d'Estudios Autonómicos y Locales. Barcelona, septiembre de 2002

Impreso en papel reciclado

b) *¿Disminuye la necesidad de la participación por el enriquecimiento de la sociedad?*
c) *¿Ha vencido el individualismo a la acción colectiva?*

Llegando después a dos importantes conclusiones:

Primera: "La participación de los ciudadanos en la política local no declina, sino que más bien cambia de forma, lo que cuestiona el sistema político tradicional".

Segunda: "Se dispone de una amplia gama de métodos y de medidas que pueden estimular la participación de los ciudadanos".

En resumen, la importancia de la ciudad para el fortalecimiento del sistema democrático es un hecho tan evidente que hasta el Comité de Ministros del Consejo de Europa hace recomendaciones al respecto. Ello, de todas maneras, no debe hacer olvidar la responsabilidad que tienen los gobiernos supralocales, autonómicos y estatales en cuanto a cumplir con su obligación de favorecer el ejercicio de los derechos políticos.

Impreso en papel reciclado

La participación ciudadana, una opción estratégica en el gobierno de la ciudad.

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

La participación no es una finalidad en sí misma sino un medio para conseguir algo[5]. Es importante definir ese objetivo. No puede ser una tautología. El objetivo de la participación no es, sólo, la participación, porque eso vaciaría de contenido ese derecho y lo convertiría en un simple cumplimento formal.

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

---

[5] Pindado F.(Coord), Martí J., Rebollo O. Colección "Eines per a la participació ciudadana". Bases, mètodes i tècniques. Organismo Autónomo Flor de Maig, Diputación de Barcelona. 2002

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

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

Impreso en papel reciclado

De igual manera se afirma que la participación ciudadana, la incorporación de las personas afectadas por las decisiones públicas, puede dar valor añadido[6] a la elaboración y gestión de esas políticas públicas, aunque si la intencionalidad de la participación es simplemente legitimar los órganos de gobierno, estaremos perdiendo una oportunidad de aprovechar la energía ciudadana para ayudar a transformar la realidad de nuestras ciudades, y alcanzar mayores cotas de bienestar y felicidad, que, en el fondo, son objetivos perseguidos por los seres humanos a lo largo de nuestra vida.

La participación como derecho y como proceso

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

Una persona que ha sufrido daño en sus bienes tiene derecho a ser indemnizado (artículo 1902 del Código Civil) pero no puede plantearlo de cualquier manera, ni en cualquier momento, ha de seguir el camino, el proceso que le viene definido en la ley de enjuiciamiento civil, so pena de perder la

[6] F. Pindado. La participación ciudadana en la vida de las ciudades. Ediciones del Serbal. 2000. Barcelona

posibilidad de resarcirse si no ejercita la acción correspondiente en el plazo determinado

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

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

Impreso en papel reciclado

Evolución de las formas de participación en los ayuntamientos

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

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

Lo importante era el Reglamento, único instrumento que parecía posible implementar para hablar de participación ciudadana. Existe una tendencia perversa a creer que con la elaboración de la norma ya se ha cumplido el derecho, sin tener en cuenta que para el ejercicio eficaz del derecho son necesarios: primero, la máxima difusión del mismo a fin de favorecer su conocimiento y, segundo, los canales y caminos adecuados para poderlo ejercer con eficacia.

Nuestro ordenamiento jurídico está plagado de normas que regulan derechos que no se ejercitan. El estado de las autonomías tiende a multiplicar las normas que hacen referencia a esos derechos, realizando calcos unos de otros sin que se dediquen demasiadas energías a analizar cómo y de qué manera se pueden ejercitar mejor. El ejemplo indicado al inicio de este Capítulo respecto de la

iniciativa legislativa popular es un ejemplo de ello. Todas las Comunidades Autónomas han desarrollado leyes para regularla, con escasas diferencias unas de otras, y sin embargo ni se practica demasiado, ni se le reconoce la importancia que puede tener.

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

Recientemente, asistimos a un proceso acelerado de revisión de esos reglamentos y sobretodo, lo más importante, aunque todavía minoritario, de revisión de los canales y estrategias para favorecer la participación, más allá de la existencia del propio reglamento.

Impreso en papel reciclado

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

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

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

Debe señalarse, no obstante, que últimamente se han venido llevando a cabo diferentes experiencias en metodologías participativas que parecen indicar una tendencia hacia el primer modelo.

Desgraciadamente, las previsiones de la ley 57/2003 de mejora y modernización del gobierno local, respecto de obligar a todos los ayuntamientos a tener un Reglamento de participación ciudadana, parecen ir más por el camino de formalizar, cristalizar la participación en normas, sin plantearse planes o proyectos que la favorezcan. Con esta urgencia "normativa" no creo que vaya a haber más participación, seguramente lo que habrá serán más reglamentos[7]. El Reglamento debe entenderse como una pieza más en el puzzle no la única, ni tan siquiera la más importante tal como se indica en el último apartado de esta ponencia.

La ley de medidas para la modernización del gobierno local

Me parece importante hacer una breve referencia a esa nueva ley, recordando que la actuación de las administraciones públicas está sometida al principio de legalidad por lo que resulta fundamental conocer, cuanto menos sucintamente, el contexto normativo en el que se puede dar la participación.

La mencionada ley 57/2003 que ha entrado en vigor el primero de enero de 2004 hace mención específica de la participación ciudadana. Así en su Preámbulo reconoce que las prescripciones contenidas en la ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local (a la que modifica) son "insuficientes por su carácter meramente declarativo" y se propone "incrementar la participación y la implicación de la ciudadanía en la vida pública local"

Deberíamos entender el adjetivo local como referido al ámbito competencial de las entidades locales, por ser las reguladas en la ley en cuestión, no porque sea el único ámbito político donde deba promoverse la participación ciudadana, como he insistido y seguiré insistiendo en este texto.

No existen, o por lo menos, no conozco, normas de igual importancia en el ámbito autonómico o estatal.

Impreso en papel reciclado

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

Pues bien, a pesar de esa crítica a la ley 7/1985 por su carácter declarativo, y tras apostar por el incremento de la participación ciudadana, las innovaciones legislativas son, en resumen, las siguientes:

- Reglamento de participación
- Uso de las tecnologías de la información
- Iniciativa ciudadana y consulta popular

Se establece una nueva categoría de municipios llamados "de gran población" (son, de entrada, las ciudades de más de 250.000 habitantes, o las capitales de provincia de más de 175.000, y también pueden tener este calificativo, a solicitud del Ayuntamiento y previo acuerdo del parlamento autonómico correspondiente, todas las capitales de provincia, capitales autonómicas o sede de instituciones autonómicas cualquiera que sea su población y las ciudades de más de 75.000 habitantes "que presenten circunstancias económica, sociales, históricas o culturales especiales")si son capital de provincia)[8]. A estos municipios, la ley, les obliga además a tener:

- Consejo Social de ciudad del que forman parte "representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas".No se indica qué debe entenderse por organización representativa.

- División en Distritos, como "órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales"

- Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones "formada por representantes de todos los grupos que integran el Pleno de forma proporcional al número de miembros que tengan en el mismo"

En conclusión:

- No hay innovación en la ley. A pesar de referirse en su preámbulo a la inspiración de la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa Rec (19) no introduce una buena parte de las sugerencias contenidas en dicha Recomendación.

- La mayor parte de las "nuevas" medidas ya existían en una buena parte de ayuntamientos.

Impreso en papel reciclado

[8] Artículo 121 de la Ley 7/1985 adicionado por la ley 57/2003

- Excesivo reglamentismo de la ley que deja poco juego al ámbito de autoorganización de los ayuntamientos

- "Motorización normativa" de los ayuntamientos a los que se les obliga a tener un Reglamento de participación, exigiendo esa obligación en un plazo de seis meses para los municipios de "mayor población". Si realmente el legislador tuviera claro qué significa la participación ciudadana, sabría que no se pueden poner plazos cerrados a su ejercicio y debería haber sido un poco más flexible en sus prescripciones

- No se han tenido en cuenta las experiencias de los ayuntamientos que han implantado la desconcentración (o descentralización) en distritos o los municipios que han creado Consejos de ciudad para conocer las limitaciones y potencialidades de estos instrumentos.

- Igualmente respecto de la Comisión de Quejas y reclamaciones, la ley elude la figura del Defensor del ciudadano en el ámbito local, que ha ido asomando en algunos ayuntamientos catalanes y españoles, apostando por un órgano de marcado contenido político para el seguimiento de las quejas y reclamaciones ciudadanas. Esto puede producir consecuencias imprevisibles por la "politización" absurda de cuestiones menores, en lugar de centrar el debate político en los aspectos estratégicos para la ciudad.

Impreso en papel reciclado

Por un Plan Estratégico de la participación

De lo dicho hasta ahora, parece importante constatar que para poder hacer efectivo el derecho a la participación hay que trabajar en dos grandes ámbitos: a) el de la administración municipal incluyendo a los responsables políticos y técnicos, b) en el ámbito de la ciudadanía y sus asociaciones y c) en los procesos y dinámicas administrativas.

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

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

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

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

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

En materia de participación ciudadana no se conocen demasiadas experiencias que hayan querido promover la intervención ciudadana en el diseño, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales. Algunas experiencias aisladas en la elaboración de presupuestos participativos (Córdoba, Cabezas de San Juan, Puente Genil, Rubí, ….) con resultados, metodologías y enfoques muy diversos y discutibles.

Impreso en papel reciclado

Se ha avanzado, eso sí, en la innovación respecto de las herramientas a utilizar para favorecer dicha participación. Desde una primera época en la que el acento se ponía en la elaboración de Reglamentos y la instrumentación de consejos consultivos, a una nueva fase, todavía incipiente, en la que se han ido promoviendo diferentes proyectos concretos: el proyecto educativo de ciudad, las memorias participativas, los presupuestos participativos, los talleres de prospectiva…

Es decir, se ha ido viendo la necesidad de disponer de un conjunto instrumental para hacer frente a la necesaria planificación de la participación ciudadana. La participación no se improvisa y requiere de una serie de técnicas, más allá de los simples trámites administrativos o reglamentarios.

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

En estos ámbitos de la gestión pública, existe la costumbre de dedicar más tiempo de reflexión y conocimiento a las fases de ejecución que a las fases de diseño y elaboración, por estar atrapados en la inercia activista motivada por las demandas sociales y la falta de cultura planificadora y de desconocimiento de los instrumentos a utilizar,

A modo de confirmación de esta hipótesis podemos señalar el resultado de los talleres de participación realizados en San Sebastián el pasado mes de octubre de 2003. En la evaluación realizada por los propios ayuntamientos se apuntan como debilidades (es decir como elementos negativos que debilitan la función política y técnica) la inercia activista del día a día motivada por las demandas sociales, la falta de cultura planificadora, el desconocimiento de los instrumentos a utilizar y/o la cultura de la inmediatez en la que políticos, técnicos y ciudadanos ponen el acento en la visualización de los resultados, más que en su coherencia o eficiencia.

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

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

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

El esquema que sigue a continuación, forma parte del trabajo realizado el pasado mes de octubre de 2003 en las Jornadas organizadas por el Ayuntamiento de San Sebastián y la Federación Española de Municipios y Provincias sobre Planes Estratégicos de participación[9].

ESQUEMA DE UN POSIBLE PLAN DE PARTICIPACIÓN

Pacto político y cívico

Las políticas de promoción de la participación ciudadana no deberían ser objeto de lucha política partidaria porque, en ese caso, sería difícil encontrar gobiernos

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

Impreso en papel reciclado

con suficiente audacia como para plantear innovaciones si el precio debe tener inmediata traducción electoral.

En este sentido debería formalizarse un acuerdo solemne del Pleno municipal en el que todos los partidos políticos representados (e incluso los que no están representados pero tienen expectativas o presencia activa en la ciudad) se comprometen a diseñar procesos e instrumentos de participación y a hacer el seguimiento de su eficacia y eficiencia, aprendiendo juntos de los aciertos y errores y compartiendo éxitos y fracasos.

El éxito o fracaso de los planes de participación deben ser de toda la ciudad y no sólo de unas determinadas opciones de partido.

En el mismo sentido debería establecerse un acuerdo con las asociaciones más activas de la ciudad. También aquí debe plantearse un cierto consenso para conseguir que más personas se puedan incorporar a los procesos de elaboración de las políticas públicas. Esto puede permitir reforzar el tejido asociativo pues moviliza ciudadanía, susceptible de formar parte de dichas asociaciones.

Impreso en papel reciclado

Fases de la planificación:

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

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

Definición de las técnicas a utilizar

Hipótesis de contenido concreto:

1. La organización municipal.

Definir el funcionamiento de la administración local teniendo como objetivo central la satisfacción de los derechos y las necesidades de la ciudadanía

1.1. Diagnóstico de los procesos participativos o de los sistemas de relación con la ciudadanía desde cada departamento municipal[10]

[10] El ayuntamiento de Vitoria ha realizado un diagnóstico parecido con resultados muy interesantes

1.2. Sistemas de información y atención a la ciudadanía. Medios de comunicación municipal
1.3. Plan de formación específica del personal técnico y político
1.4. Seguimiento y mejora de la actividad administrativa. Revisión de los circuitos y procedimientos de "fabricación" de los servicios municipales
1.5. Incorporación de las iniciativas ciudadanas a la actividad municipal
1.6. Sistemas de defensa de la ciudadanía (quejas, sugerencias, defensor del ciudadano...)
1.7. Revisión de los roles "político" y "técnico" en la administración local.
1.8. El ámbito de participación ciudadana como promotor de la transversalidad y de la calidad de los procesos participativos

2. Ciudadanía y asociaciones

2.1. Tipo de asociaciones. Diagnóstico: potencialidades y debilidades
2.2. Políticas de fomento de las asociaciones: subvenciones, cesión de espacios...
2.3. Mejorar la capacidad interna de las asociaciones y sus funcionamientos democráticos
2.4. Promover la formación de redes asociativas y programas de actuación coordinada
2.5. La ciudadanía no organizada. Plan para incorporar personas individuales en los procesos de elaboración de las políticas públicas.
2.6. Agencia de promoción del voluntariado, el asociacionismo y la participación

3. Posibles actuaciones (a concretar en cada territorio en función de los resultados del diagnóstico previo)

3.1. El proceso de elaboración del Plan de Actuación Municipal
3.2. Plan de usos de los equipamientos culturales sociales y deportivos. Especial estudio sobre las posibilidades de gestión cívica de los mismos
3.3. Medios de comunicación e información locales
3.4. Programas de formación del personal técnico municipal
3.5. Reglamento de participación ciudadana
3.6. Presupuestos participativos, o participación en la elaboración del presupuesto

Impreso en papel reciclado

3.7. La organización de la Fiesta Mayor o fiestas mayores o programas culturales. Propuestas de coordinación interasociativa y con el ayuntamiento para la elaboración del programa y su ejecución.
3.8. El plan de desarrollo comunitario de una zona concreta
3.9. Planes integrales
3.10. Planes sectoriales: juventud, igualdad, cooperación, mujer, infancia…
3.11. Programas de apoyo a la gestión asociativa (más allá de la subvención: formación, asesoramiento, mejorar la autonomía asociativa...)
3.12. Bases para la concesión de ayudas y subvenciones municipales
3.13. La ciudad educadora
3.14. La ciudad de los niños y niñas
3.15. El sistema informático municipal. La página web
3.16. Coordinación y colaboración con otras experiencias: foros de debate y de intercambio
3.17. El proyecto de mejora urbanística de un determinado barrio
3.18. La construcción de un equipamiento
3.19. La gestión de un programa social (Plan joven, ayuda a personas en riesgo de exclusión, sectores concretos....

Impreso en papel reciclado

Éste, o cualquier otro esquema puede servir. Lo importante es una acción positiva que avance propuestas en el ámbito interno de la organización municipal y en el ámbito externo de la ciudadanía y las asociaciones.

Evidentemente, para la puesta en marcha de cada una de estas fases, deberían utilizarse metodologías participativas. Pero de eso, hablan en este libro personas más competentes.