

EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS:
¿QUIÉN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?



EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

**PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS:
¿QUIÉN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?**

EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS:
¿QUIÉN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

Joan Font
Ismael Blanco



**Diputació
Barcelona**
xarxa de municipis



La participación ciudadana en las políticas públicas es una de las vías más innovadoras en el perfeccionamiento de la democracia. Con la colección Papers de Participació Ciutadana, la Diputació de Barcelona aporta reflexiones, experiencias y investigaciones para favorecer el debate sobre el asociacionismo y la democracia participativa en el mundo local.

Colección coordinada por el Centro para la Participación Ciudadana del Organismo Autónomo Flor de Maig.

ofm.participacio@diba.cat
www.diba.cat/flordemaig/participacio
Tel. 934 020 714

© Diputació de Barcelona
Noviembre de 2006

Diseño de la cubierta: Estudi Accent
Producción: Dirección de Comunicación
Impresión: Policrom
DL: B-50010-2006
ISBN: 84-9803-170-2

ÍNDICE

Nota a la edición	9
Presentación	11
Introducción	13
PRIMERA PARTE	
¿Qué queremos decir cuando hablamos de <i>participación</i>?	17
¿Qué?	17
¿Quién?	18
¿Cómo?	22
¿Cuándo?	23
¿Por qué?	24
SEGUNDA PARTE	
Participación: criterios para considerar	31
La iniciativa	31
La movilización	35
La participación	38
Los efectos y los resultados	41
Criterios generales	45
TERCERA PARTE	
Mecanismos y procesos de participación	49
Mecanismos de participación	49
Síntesis comparativa	67
Procesos de participación: la planificación participativa	69
CUARTA PARTE	
Polis, la ciudad participativa	79
Dinamización y fortalecimiento del tejido asociativo	81

**POLIS, LA CIUDAD
PARTICIPATIVA**
PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS:
¿QUIEN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

Reorganización del organigrama del ayuntamiento	83
Espacios y acciones participativas	85
Conclusiones	91
Glosario	93
Bibliografía	97

NOTA A LA EDICIÓN

Es una gran satisfacción poder contar finalmente con una edición de este texto en castellano. Le habíamos pedido a muchas amigas y amigos de todo el país que hicieran el esfuerzo de leerlo en catalán, pero aunque no fuera un reto inasumible nos alegramos mucho de poder facilitarles desde ahora esta tarea.

Poder contar con *Polis, la ciudad participativa* en castellano era además, cada vez más, una necesidad. Desde el momento en que escribimos este texto, el mundo de la participación local no ha dejado de moverse, y lo ha hecho tanto a nivel de la realidad municipal, como del propio estudio y análisis de estos procesos. Y uno de los primeros cambios importantes ha sido precisamente que si en aquel momento estudios coordinados desde Madrid constataban una gran distancia en el desarrollo de los instrumentos de participación local en Cataluña respecto al resto de España (Del Pino y otros, 2003), estos han sufrido desde entonces un considerable desarrollo en municipios del País Vasco, Andalucía o Madrid y de forma más aislada, también en otras comunidades autónomas. La mayor presencia de estos procesos de participación, con distintos formatos e intensidades, se da en municipios pequeños y medianos, pero también se ha extendido a otras grandes ciudades como San Sebastián, Sevilla o de forma más puntual a Madrid y se ha consolidado con más firmeza en la agenda de instituciones como la FEMP.

La realidad participativa se ha extendido incluso al nivel supramunicipal, con la creación de dos direcciones generales dedicadas a ello en el gobierno catalán y valenciano, y los propios cambios legislativos realizados y en proceso a nivel nacional tienden a facilitar la puesta en marcha de nuevos procesos. La participación, en definitiva, gana terreno en las propuestas electorales, en las realidades locales e incluso, de forma más limitada, en las supramunicipales.

Este desarrollo en el terreno de la realidad va teniendo su reflejo también en la aparición de más análisis e investigaciones sobre el tema. Aparecen textos que expresan finalmente las voces críticas que todos sabemos que existen hacia estos procesos (Zafra y Molina, 2002) y se extiende la conciencia sobre las dificultades no sólo metodológicas, sino también políticas de estas experiencias (Font, 2005). Al mismo tiempo se ponen en marcha iniciativas que extienden el estudio de estos procesos a nivel comparado, tanto desde fundaciones (Del Pino y otros, 2003), como desde las propias instituciones con proyectos como CLEAR. La formación y la conciencia de la importancia de formar técnicos en el tema se extiende y junto a los postgrados de Madrid y Barcelona, aparece el de Bilbao o el programa de formación a distancia de la Universidad de Valencia.

A pesar de todo ello hemos optado por no introducir cambios en el texto. No somos conscientes de que nada de lo mucho ocurrido en este terreno nos deba llevar a revisar las principales ideas y propuestas que aparecen en *Polis, la ciudad participativa*. Sin duda, se trata de un texto muy basado en experiencias catalanas y en el que no aparecen los procesos desarrollados en los últimos tres años: ni los Consejos de ciudad que con éste u otro nombre se han desarrollado a partir de la Ley de Grandes Ciudades, ni los Planes de participación que están impulsando algunos municipios, ni la Encuesta deliberativa que va a desarrollarse en Córdoba dentro de unos meses aparecen en él. Pero el objetivo de este texto no es ofrecer un catálogo actualizado de experiencias de participación sino acompañar a las personas con ganas de pensar en los procesos de participación, con un conjunto de informaciones y reflexiones que creemos que siguen siendo plenamente vigentes. Esperamos que con sus limitaciones y a pesar de su marcado acento catalán, siga siendo útil en todo el país.

Finalmente queremos aprovechar para dar las gracias a todos aquellos y aquellas que han hecho posible con su colaboración que esta publicación vea hoy la luz. En primer lugar queremos citar a todos aquellos ayuntamientos

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS: ¿QUIEN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

que nos han respondido con amabilidad y brindado toda su colaboración cuando hemos necesitado ir a entrevistarlos o a documentarnos sobre las experiencias que han desarrollado y a las personas concretas que trabajan en ellos y nos han atendido y ayudado. También queremos expresar nuestro más sincero agradecimiento a nuestras compañeras y compañeros del Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona (IGOP), con los que nos embarcamos hace ya unos 10 años a trabajar en este tema de la participación ciudadana. Este texto es fruto de estos años de trabajo, reflexiones y experiencias compartidos con todas y todos los compañeros del IGOP, de los que hemos tomado ideas, críticas y ganas constantes de cuestionarnos y de aprender.

Han sido también múltiples los espacios en los que hemos presentado y discutido algunas de las ideas que contiene este texto, y las preguntas y críticas en ellos han contribuido sin duda a mejorarle y darle nuevos enfoques: no podemos recordarlos todos, pero todas esas charlas y actividades organizadas por asociaciones, ayuntamientos, fundaciones y universidades nos han sido de gran utilidad. Otro espacio fundamental de incorporación de conocimientos y de aprendizaje han sido los proyectos llevados a cabo previamente sobre estos temas, por lo que queremos agradecer a sus patrocinadores, tanto el apoyo económico como la oportunidad de aprender que han supuesto. Entre ellos queremos citar a l'Escola d'Administració Pública de la Generalitat de Catalunya, al Observatorio Internacional de la Democracia Participativa, con sede en el Ayuntamiento de Barcelona, a la Fundació Jaume Bofill y a la Fundació Pi i Sunyer, además de los proyectos realizados con los Ayuntamientos de Caldes de Montbuí, Rubí, Cardedeu, Reus, y el distrito de Gracia de Barcelona. Finalmente, hemos podido contar con el apoyo del Organismo Autónomo Flor de Maig de la Diputación de Barcelona en muchos pasos de este viaje: desde la primera invitación para ir a conocer las experiencias participativas del País Vasco, hasta el impulso inicial para escribir este texto en catalán hace unos años, o la iniciativa actual de traducirlo al castellano. Muchas gracias a todas y todos.

REFERENCIAS

Del Pino y otros (2003): *Gobiernos locales e impulso democrático: Las nuevas formas de participación cívica en los ayuntamientos*, Madrid: Fundación Alternativas.

Font (ed) (2005): *La política i la participació: polítics, partits i eleccions*, Barcelona: Editorial Mediterrània.

Zafra y Molina (2002): "Recensiones", *Revista Española de Ciencia Política*, 7, p 185-202.

PRESENTACIÓN

Cuando en el año 2003 invitamos a los profesores Joan Font e Ismael Blanco a escribir *Polis, la ciudad participativa*, ya hacía casi diez años que desde esta institución, la Diputación de Barcelona, se había hecho una decidida apuesta por impulsar líneas de actuación que promovieran la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos. La publicación de esta obra ayudó a conceptualizar la praxis que se estaba realizando en los municipios de la provincia de Barcelona y a poner de manifiesto algunas cuestiones primordiales alrededor de este tema.

El libro se convirtió desde el primer momento en una herramienta básica y de referencia, tanto en Cataluña como fuera de ella. Fruto de las constantes peticiones por parte de lectores del resto del Estado e incluso de países de América Latina, nos decidimos a traducir el texto íntegro de la versión original por considerar que su contenido mantenía toda su vigencia.

Ciertamente algunas cosas han cambiado en este ámbito desde su publicación, como muestra la inclusión de la participación como tema prioritario en la agenda política de los municipios y la profusión de las experiencias locales, algunas de ellas metodológicamente innovadoras. Desde la Diputación de Barcelona seguiremos cooperando con los municipios para contribuir al avance de estas políticas.

Cerdanyola del Vallès, septiembre de 2006

Carme García Lores

Diputada delegada de Participación Ciudadana

Presidenta delegada del Organismo Autónomo Flor de Maig

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS:
¿QUIEN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

PRESENTACIÓN

Cada vez más, conocemos experiencias de participación ciudadana llevadas a cabo en nuestros municipios. También, cada vez más, aparecen informaciones en los medios de comunicación sobre la democracia participativa y otros elementos vinculados a ésta. Así pues, vemos que el mundo de la participación no es tan incipiente en Cataluña como algunas personas podrían pensar. Aun así, hay que hacer una reflexión sobre las bases de la participación y lo que representa poner en práctica políticas en las que la ciudadanía se corresponsabiliza con sus representantes de las decisiones que se toman y que afectan a su entorno más cercano.

La colección *Papers de Participació Ciutadana* ha publicado –y continuará haciéndolo– experiencias e instrumentos participativos con el objetivo de difundir e impulsar la acción ciudadana, el asociacionismo y, en conjunto, todo lo que se pone en marcha en el campo de la participación y sus procesos. En sus manos tiene una obra clave para entender de forma sencilla y cercana lo que se lee en el subtítulo: qué, cómo y por qué participar en los municipios. Y mucho más. Los autores de esta publicación, los profesores Joan Font e Ismael Blanco, han elaborado un discurso en las páginas que siguen que, bien seguro, será útil tanto para los que hace tiempo que estamos en el mundo de la participación ciudadana como para los que empiezan a intuir que las políticas locales deben ir por el camino del acercamiento hacia la ciudadanía y a la inversa.

Así pues, no en vano se encontrarán afirmaciones como «un proceso de participación habrá funcionado bien si, una vez completado todo el ciclo y aplicadas las decisiones, la mayor parte de los sectores creen que ha valido la pena, que sirve y que confían en éste más que al principio», como otras similares: «nos hacen falta instrumentos adicionales para mejorar la democracia local».

Sin querer entrar en más concreciones, sólo queda decir en estas líneas que, ciertamente, ésta es una publicación que hará reflexionar a quienes han puesto en práctica experiencias participativas –y a quienes aún no lo han hecho– sobre el porqué del éxito o del fracaso de determinadas prácticas, y que ayudará a asumir que la participación es, ante todo, una gran escuela de democracia para todos los actores de la sociedad, para todos los habitantes de la Polis.

Por último, quisiera agradecer y felicitar muy sinceramente a los autores de esta obra por la ya mencionada claridad expositiva y por el esfuerzo, colaboración e interés en la edición de este *Papers de Participació Ciutadana*.

Cerdanyola del Vallès, març 2003

Pere Alcober i Solana

Presidente delegado de Flor de Maig

Diputado delegado de Participación Ciudadana

INTRODUCCIÓN

Participación. Una palabra llena de significados y que despierta muchas emociones. Una palabra habitual en la vida cotidiana de los municipios, en la gestión de los ayuntamientos y en las actividades de las asociaciones. Una palabra cargada de potencialidades y de posibles problemas.

A veces, *participación* parece casi una palabra mágica. Si escuchamos a los partidos de la oposición en muchos de los ayuntamientos y de los parlamentos del mundo, los problemas tienen una solución muy sencilla: los gobiernos lo están haciendo mal porque no han querido escuchar a la gente; todo habría ido mejor si hubiera habido un proceso de participación. Es posible que estas denuncias tengan su razón de ser en muchos casos. ¿Es entonces la participación la solución de todos los problemas? ¿Por qué estos opositores que tanto reclamaban la participación pasan a ser denunciados como poco participativos cuando llegan al gobierno y los que antes no les dejaban participar suficientemente les piden más participación?

Estos debates en torno a la poca o mucha participación desarrollada por cada gobierno tienen que ver con todos los significados y promesas asociadas a *participación*. Sin duda, ésta es una idea atractiva. «Que la gente decida» no es sólo una idea con un fuerte componente democrático, sino que puede significar unos ciudadanos más implicados y más satisfechos con las actuaciones de sus gobiernos. *Participación* es el talismán al que todos recurren cuando cualquier conflicto empieza a aparecer de forma insistente en las vidas de nuestros municipios.

Pero una de las primeras decisiones participativas documentadas fue bastante polémica. Sin duda, mucha gente piensa que los participantes se equivocaron cuando decidieron que colgasen a Jesús y que salvaran a Barrabás. Si hacemos un gran salto temporal y temático, la participación se ha popularizado recientemente en nuestras televisiones, con programas donde los ganadores son elegidos *participativamente* por la audiencia. Nuevamente, vuelve a haber muchas voces que creen que los ganadores no eran los que más se lo merecían. Si estos ejemplos parecen demasiado frívolos o lejanos, todos podremos recordar alguna vieja noticia de periódico donde algún proceso participativo nos ha escandalizado por sus resultados, porque ha recortado los derechos de los homosexuales o ha decidido que las mujeres tenían que continuar sin tener derecho a voto. Así pues, ¿no es siempre buena la participación?

A lo largo de este texto intentaremos discutir sobre las ventajas y los problemas de la participación. Y no discutiremos sólo en abstracto, sino que trataremos de aportar soluciones, aunque sean parciales, para organizar procesos participativos. En todo caso, los ejemplos problemáticos que acabamos de citar nos han servido para recordar una limitación que queremos poner sobre la mesa desde un primer momento. Creemos que la participación suele ser una buena manera de trabajar, y que los resultados de los procesos participativos acostumbran a ser más justos y deseables que las decisiones tomadas por otras vías. Ahora bien, la participación no es una garantía absoluta de nada y, sobre todo, no es garantía de que la decisión que se tome nos guste. La participación puede servir para revelar preferencias profundas de la gente, para tomar mejores decisiones, quizá para acercar posiciones, pero no elimina todas las diferencias de criterio que existe en la sociedad y, por lo tanto, cualquier proceso participativo dejará siempre a una parte de la gente insatisfecha con las decisiones adoptadas. Quizá satisfecha con la forma en que se ha decidido, pero descontenta con lo que se ha decidido.

En todo caso, existen muchas maneras de participar y aquí no podremos hablar de todas ellas. Nos limitaremos a explicar y discutir aquellos procesos de participación orientados a tomar decisiones en el ámbito local. Ello significa que dejaremos fuera muchas cosas a partir de dos criterios. En primer lugar, al centrarnos en los municipios,

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS: ¿QUIEN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

dejamos fuera cualquier proceso participativo de ámbito territorial más amplio. En segundo lugar, al dedicarnos a procesos orientados a la toma de decisiones, dejamos de lado toda la participación dirigida a escoger a representantes y a ir influyendo de forma cotidiana en los ayuntamientos. Así pues, no hablaremos de elecciones, ni de manifestaciones, **ni de pliegos de firmas, sino de procesos organizados orientados a la toma de decisiones.**

Por lo tanto, a menudo se tratará de procesos impulsados y organizados por el mismo ayuntamiento, con la voluntad de que de éstos vayan surgiendo ideas, propuestas, comentarios muy genéricos o decisiones muy concretas que puedan traducirse en políticas. Algunos podrán ser limitados en el tiempo y hacer referencia a temas concretos (¿cómo ajardinaremos un espacio verde del municipio?) y otros pueden ser permanentes y referirse a temáticas muy amplias (¿cómo distribuimos el presupuesto municipal?), pero en cualquier caso estará la voluntad de acabar influyendo en la realidad.

Organizaremos el texto a lo largo de cuatro grandes partes. En la primera nos detendremos para responder a las preguntas más básicas: ¿Qué entendemos por *participación*? ¿Quién debe protagonizarla? ¿Cuándo hay que hacerla? ¿Por qué es necesario o no participar? La segunda parte es crucial, porque si hemos dicho que no rehuiremos hablar de decisiones, sí que evitaremos dar recetas cerradas, que creemos que no son útiles. Así pues, como no existe una fórmula mágica para organizar la participación, en esta parte discutiremos los criterios que hay que considerar en el momento de poner en marcha cualquier iniciativa participativa: qué objetivos debe tener la participación y qué problemas hay que evitar. Aunque no existe una fórmula única, sí que existen diversos tipos de metodologías que han sido usadas por algunos ayuntamientos y que pueden servir de modelo. En la tercera parte, trataremos algunas de estas mecánicas de trabajo: explicaremos en qué consisten, discutiremos sus ventajas y problemas, y pondremos ejemplos de lo que se ha hecho en Cataluña, en el Estado español o en el mundo. Finalmente, en la última parte intentaremos adaptar algunas de estas ideas al calendario y a una ciudad imaginaria, Polis, proponiendo cómo algunos de estos procesos se podrían ordenar y relacionar entre sí. En las conclusiones recogeremos las ideas principales en forma de decálogo de recomendaciones que hay que considerar ante la participación.

PRIMERA PARTE

¿QUÉ QUEREMOS DECIR CUANDO HABLAMOS DE PARTICIPACIÓN?

Antes de empezar a hablar de criterios o de mecanismos para organizar la participación, quizá convendría aclarar algunas ideas básicas para fijar un lenguaje común y evitar malentendidos. ¿Qué queremos decir cuando hablamos de *participación*? En este apartado nos gustaría responder a esta pregunta y, para ordenar su respuesta, nos guiaremos por un conjunto de preguntas básicas: ¿qué?, ¿quién?, ¿cómo?, ¿cuándo? y ¿por qué?

¿Qué?

Existen muchas definiciones de participación que varían en los detalles, pero todas giran en torno a una misma idea. **Participación es cualquier actividad dirigida a influir directa o indirectamente en las políticas.** Aunque ésta es una definición breve y sencilla, existen tres elementos que vale la pena destacar:

- La participación puede consistir en **cualquier tipo de actividad**. Desde la forma más habitual y regulada en nuestras democracias como es votar, hasta las más indeseables, como las formas de violencia política. En unos casos influimos en quién tomará las decisiones y en otros, en qué decisiones hay que tomar. También tratar de convencer a un amigo para que vaya a votar, recoger firmas, enviar cartas a los periódicos, quejas al buzón electrónico municipal, colgarse del campanario de una iglesia para llamar la atención sobre una injusticia o vender camisetas para financiar un pozo en Guatemala son formas de participar. Como ya hemos advertido, en este texto haremos referencia sólo a una parte muy pequeña de esta rica realidad participativa.
- En algunos de estos ejemplos es evidente que se quiere influir en las decisiones. Cuando votamos o recogemos firmas para entregar al ayuntamiento, estamos enviando un mensaje claro y dirigido a los políticos. En cambio, la carta al director, colgarse del campanario o la venta de camisetas quizá también quieren llamar la atención de los gobernantes, pero se dirigen tanto o más al resto de ciudadanos. Queremos que el resto de la gente se dé cuenta del problema, lo haga suyo y quizá esto acabe provocando el cambio en la política que nos preocupa. Por lo tanto, **los destinatarios directos pueden ser tanto los políticos como los otros ciudadanos, y muy a menudo ambos grupos al mismo tiempo.**
- Pero quizá lo más importante y también más discutido de esta definición es su componente instrumental; es decir, la idea de que la participación es un instrumento para conseguir algo, en este caso una determinada política. Es posible que en el momento de participar no siempre nos lo planteemos así, y que este efecto sea inconsciente e indirecto, **pero la participación tiene esta voluntad de influir en la realidad.** Hay que recordarlo cuando tengamos que poner en marcha cualquier iniciativa: si no pensamos que ésta tiene que poder acabar provocando un impacto, mejor no empezar.

Esto no quiere decir necesariamente que la motivación de la gente para participar tenga que ser instrumental. Seguramente, si pensamos en nuestras propias actividades participativas, nos daremos cuenta de que muchas veces nos ha movido tanto querer conseguir un objetivo concreto, como sencillamente hacer saber al mundo cuáles son nuestras ideas. Hemos ido a una manifestación contra una guerra lejana, no pensando que el gobernante que la había provocado nos haría caso, sino sencillamente porque *el cuerpo nos lo pedía*. Mucha participación, no sólo contra guerras lejanas, sino también en relación con temas locales, no está motivada principalmente por lo que se quiere conseguir, sino por mostrarnos a nosotros mismos y mostrar a los otros quiénes somos, qué sentimos y qué pensamos. Vale la pena no olvidarlo en el momento de motivar a la gente a participar.

¿Quién?

La definición de *participación* no nos deja claro quién la protagoniza. Ésta es una opción consciente: no hay que decirlo porque todos pueden ser participantes, cualquiera puede ser el sujeto de ésta. Aunque de hecho los políticos se pasan el día *participando*, generalmente la palabra se utiliza para hacer referencia a la intervención en política de los que no son profesionales de ésta. ¿Quiénes son estos no profesionales? **La participación política tiene dos grandes tipos de protagonistas, dos grandes sujetos en los que debemos pensar inevitablemente al poner en marcha cualquier iniciativa participativa: las personas y las entidades.**

Las entidades

Una gran parte de la participación local está protagonizada por grupos locales de todo tipo. De hecho, si pensamos en las horas que los políticos locales dedican a saber qué quiere la gente de su municipio –excepto en los municipios más pequeños, donde el contacto con cada uno de los vecinos es muy fácil– nos daremos cuenta de que este tiempo está dedicado en buena medida a hablar y a estar en contacto con todo tipo de grupos.

La decoración de las calles en las fiestas de Gràcia

En las fiestas del barrio barcelonés de Gràcia siempre ha habido más de una veintena de calles engalanadas por pequeñas asociaciones de calle, que pasan todo el año preparando sus fiestas. Desde hace pocos años, los vecinos tienen una nueva oportunidad de contribuir a ello: además del concurso de calles decoradas, hay otra convocatoria de decoración de balcones de casas individuales. Existen tantas calles decoradas como hace unos cuantos años, pero además cada año crece el número de personas que se animan a participar en la nueva modalidad. A pesar de la riqueza e interés de la vida asociativa del barrio en torno a la decoración para las fiestas, existen personas que no encuentran a nadie en su calle que quiera trabajar con ellos, que viven en una calle que no tiene condiciones para ser adornada o que, sencillamente, no tienen ganas o tiempo de coordinarse con sus vecinos. Con la nueva oportunidad de participar, estos vecinos ganan, el barrio gana y no pierde nadie.

Lo mismo que ha pasado con las fiestas de Gràcia está pasando en el terreno de la participación local. Hasta hace pocos años, ésta pasaba casi de manera exclusiva por la tarea fundamental de las entidades. Hoy, las entidades siguen siendo igual de importantes y necesarias, pero se han ido abriendo nuevas brechas participativas para favorecer que también puedan participar los que no pueden o no quieren asociarse.

De hecho, **es bueno e inevitable que los grupos sean los grandes protagonistas de la participación local.** ¿Por qué es inevitable? Imaginemos un municipio no demasiado grande, de unos 10.000 habitantes, de los que 7.000 son mayores de edad. Cuando queremos saber qué piensa la gente, tenemos dos grandes opciones: o bien preguntamos a los 7.000 habitantes mayores de edad, o bien preguntamos a las ochenta entidades que puede haber en el municipio, de las que una veintena serán realmente grandes y activas. Si queremos saber qué piensa la gente bastante a menudo y sobre temas muy diversos, ¡no cabe duda de que optaremos por las veinte u ochenta entidades, y no por los 7.000 habitantes! ¡Será mucho más fácil enviar cartas, hacer llamadas de confirmación, encontrar una sala adecuada u organizar el debate en el primer caso!

Existen más razones para esta elección, algunas altruistas y otras más interesadas. Si queremos hacer una consulta rápida y sin dar demasiadas explicaciones de diversos temas de políticas locales, podemos hacer una prueba: preguntemos primero a las veinte entidades y después a las veinte primeras personas que pasen por la calle, y nos encontraremos con que las primeras tendrán mucha más capacidad de darnos algún tipo de respuesta, conocerán más el terreno, tendrán más información y más a menudo sabrán de qué les hablamos.

La otra razón no es tan relevante como ésta: si tomamos una decisión que deje muy descontentas a estas veinte entidades o a estas veinte personas, ¿quién tendrá más capacidad de organizar un gran escándalo, de hacer venir a los medios de comunicación o de convocar una manifestación en la puerta del ayuntamiento? La respuesta es obvia, y éste es otro motivo importante: a menudo para los políticos la participación es sobre todo un mecanismo preventivo para evitar conflictos, y desde este punto de vista es crucial hacer participar a los más capaces de organizar los conflictos.

Los grupos locales

Cuando hablamos de entidades, lo primero que nos viene a la cabeza son los grupos más o menos formalizados que han legalizado su existencia. Sin duda, esta legalización tiene ventajas claras, tanto para los grupos como para los ayuntamientos que se tienen que relacionar con éstos. Pero la riqueza de la vida organizativa de un municipio puede ir más allá de los grupos formalizados. Puede haber muchas realidades que, por diversas razones –desde ser un grupo en formación hasta rechazar la idea de legalizarse– lleven a un grupo a no querer constituirse legalmente en entidad. Desde grupos de autoayuda, de personas que comparten una afición, que se encuentran aprovechando la infraestructura de una parroquia o de un centro cívico, hasta colectivos de *okupas*. Ésta es una realidad que no hay que olvidar ni negar al iniciar procesos participativos.

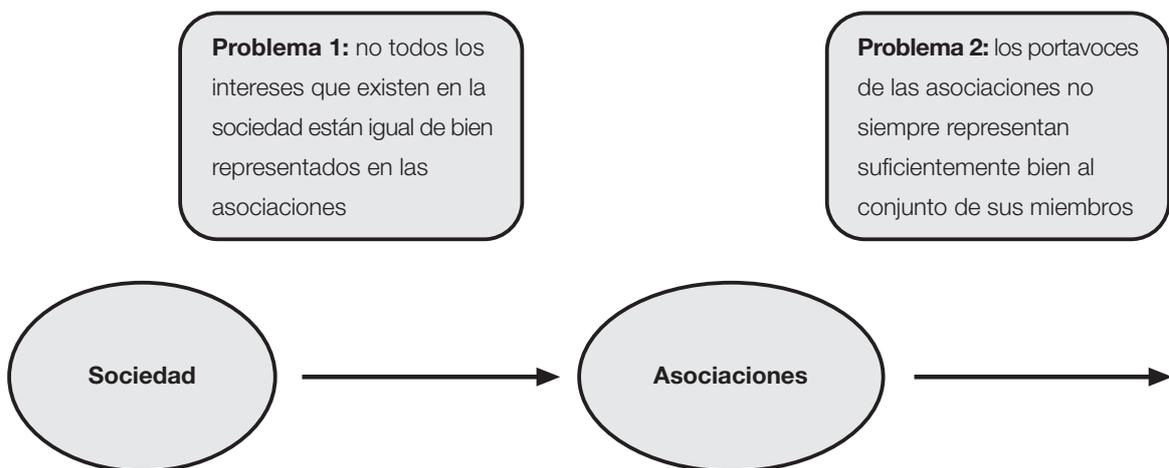
Después de años de un cierto desinterés hacia las asociaciones, la ciencia política acaba de redescubrir su importancia y bondades. Algunas de las investigaciones más recientes muestran que el factor más importante para hacer que la democracia funcione no es tener buenos políticos, ni más recursos económicos, sino tener una red asociativa más rica: más asociaciones, con más miembros y más vida y democracia interna. Ésta sería la mejor garantía de que los políticos podrán estar bien informados sobre lo que quieren los ciudadanos y al mismo tiempo el mejor instrumento para mantener la presión y el necesario control sobre la tarea de los responsables políticos.

Pero este redescubrimiento tiene dos caras. Por un lado, nos recuerda la importancia de un tejido asociativo fuerte y denso. Por otro, al recordarnos esta importancia, nos alerta sobre los problemas de muchas de las realidades asociativas que conocemos. Así, para que las asociaciones puedan hacer esta labor de transmitir a los políticos lo que quiere la ciudadanía, hay que tener un tejido asociativo muy representativo, en el que todos los grupos de personas con intereses comunes estén organizados, en el que ninguno de los grandes intereses esté ausente del debate y donde en cada uno de estos grupos participe cuanta más gente mejor.

Pongamos un ejemplo. En un ayuntamiento hay que hablar de cómo comparten las calles todos sus usuarios: la gente que se mueve en vehículo privado, en transporte público, la gente que camina deprisa, que va en bicicleta, que se mueve con un cochecito de niño, que camina con bastón, que tiene alguna disminución o que se mueve con patines. Si abordamos este tema con las principales entidades del municipio, algunos de estos intereses estarán bien representados, sin duda: siempre habrá alguien que defienda a los conductores y cada vez hay más

ayuntamientos con una asociación de defensa de la bicicleta, por poner sólo dos ejemplos. Ahora bien, en función del tipo de gente que forme las asociaciones de vecinos del municipio, puede ser que los intereses de la gente que se mueve con cochecito o de los que se desplazan en patines estén poco presentes en el debate: los padres y madres noveles a menudo tienen poco tiempo para estar políticamente activos y la presencia de jóvenes y adolescentes suele ser muy escasa en las asociaciones vecinales. Si todos los intereses estuvieran bien representados, éste sería un debate mucho más fácil de hacer con veinte grupos que hubieran pensado y debatido sus propuestas. Pero si el tejido asociativo no es suficientemente rico y plural, entonces no puede cumplir bien todas las funciones que se esperan de éste.

Gráfico 1. Los problemas de la representación mediante las asociaciones



Si a menudo encontramos insuficiencias en la misma existencia del tejido asociativo, éstas se agravan por las carencias en su funcionamiento. A menudo porque hay poca gente activa o dispuesta a implicarse, a veces también a causa de inercias o tradiciones, la voz de las asociaciones acaba concentrándose en pocas personas que, a veces, no pueden, no quieren o no tienen tiempo para compartir con el resto del grupo los temas que hay que debatir en el municipio. Estas personas quizá se dedican porque no hay nadie más para ello o porque los otros les piden que sean ellos los representantes, pero como no pueden compartir ni discutir suficientemente sus ideas con el grupo, al final acaban representándose más a sí mismos que al conjunto del colectivo.

Por lo tanto, las asociaciones son las principales protagonistas cotidianas de la participación y hay buenas razones para que sigan siéndolo. Pero para que fuesen unas buenas representantes del conjunto de la sociedad, necesitaríamos un tejido social muy denso e igualitario, donde, además, hubiese mucha actividad y debate interno en los grupos. En algunos grupos y ayuntamientos no estamos tan lejos de esta situación, pero en la mayoría de los casos, la distancia entre lo ideal y la realidad es demasiado grande.

Los ciudadanos

Las personas pueden participar en cualquier proceso como miembros de una determinada entidad o por libre, de manera individual. En los procesos de participación local se ha puesto mucho menos énfasis en la participación a

título individual por todas las razones que acabamos de explicar, pero ello no significa que ésta resulte indeseable. Al contrario. **Hasta en un contexto de vida asociativa ideal, siempre encontraríamos personas que no desean asociarse o que, en un determinado proceso participativo, prefieren estar individualmente** y sin formar parte de un colectivo con el que comparten otras inquietudes, pero mediante el cual no se sienten bien representados en el debate que se tiene que producir. Puedes ser miembro de una coral, de un grupo de *geganters* y de SOS Racisme, pero cuando se produce el debate que antes mencionábamos sobre urbanismo en tu municipio, prefieres que se te escuche como ciudadano: ¡tus ideas sobre urbanismo no son lo que te llevó a hacerte miembro de estos tres grupos!

Si se ha considerado que una vida asociativa rica es la menor manera de que una democracia funcione, una ciudadanía activa es la mejor garantía para que una democracia sobreviva. Es difícil construir democracias sólidas sin demócratas, y la participación es la principal escuela de democracia. Participando, la gente aprende a explicar sus ideas, a escuchar las de los otros y a darse cuenta de que no coinciden con las suyas, aprende a debatir y a negociar, aprende a intentar ganar y a saber perder y aprende a hacerse corresponsable de lo que se ha decidido. Así pues, entre otras cosas, y tal como desarrollaremos en la segunda parte, es bueno que la gente participe sencillamente por lo que la gente aprende, tanto si está allí como ciudadano individual como si lo está formando parte de un grupo.

Que exista un espacio al lado de las asociaciones (o en lugar de las asociaciones, en algunos casos) en los procesos participativos permite intentar superar los problemas que crea la participación por medio de éstas, pero aparecen nuevas dificultades. Los problemas de la participación a título individual también son evidentes. Si esta participación consiste únicamente en dejar las puertas abiertas para que tome parte alguna persona no asociada si así lo desea, nos encontraremos con que lo hará muy poca gente y que, además, su perfil será muy poco representativo. Esto sería un avance irrelevante respecto a una participación exclusivamente asociativa. Volvamos a nuestro municipio imaginario anterior: si nos limitamos a abrir la puerta a los ciudadanos a título individual, además de veinte entidades, quizá nos vendrán seis personas, de las que podría ser que cinco fuesen hombres de cuarenta a sesenta años, todos bastante activos tradicionalmente en el municipio. Si queremos que participen colectivos más amplios y/o más plurales, nos encontraremos con dos dificultades. En primer lugar, estas personas, de entrada, tendrán seguramente unos niveles de información muy bajos que habrá que superar. En segundo lugar, habrá que encontrar fórmulas para convencer a estos colectivos de ciudadanos, quizá poco acostumbrados a participar, del interés de que participen. La primera de estas dificultades (información) la abordaremos con más detalle en la siguiente parte. ¿Cómo superamos la segunda?

La participación en la Atenas clásica

Fijémonos en uno de los grandes precedentes de participación: el funcionamiento de la democracia en la antigua Atenas. Además de los cargos electos, la participación se hacía por dos grandes medios. En primer lugar, la Asamblea. Éste era el espacio de participación individual por excelencia donde se producía una altísima participación. Ello era posible por dos razones: la participación se consideraba una obligación y tenía unos efectos muy claros en la vida de la gente, ya que se tomaban las principales decisiones políticas; además, los esclavos y las mujeres se dedicaban a hacer funcionar la comunidad, mientras que los hombres libres se dedicaban a hacer política. Hoy no queremos que nadie quede excluido de la Asamblea y, además, muchas de nuestras comunidades son demasiado grandes como para pretender reunir a buena parte de ella en un ágora. Pero de aquellas asambleas podemos extraer dos lecciones: si queremos que la gente participe, tenemos

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS: ¿QUIEN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

que encontrar una fórmula compatible con la vida cotidiana de la gente. Como no queremos esclavos, quizá tendremos que recurrir a soluciones menos costosas que las largas y frecuentes asambleas. Además, como aquellas asambleas, nuestros espacios tendrán que resultar útiles para los ciudadanos, de manera que quieran estar presentes en ellos.

Paralelamente a las asambleas, existían responsabilidades que se querían individualizar, evitando la profesionalización y tratando de facilitar que el máximo de ciudadanos pasasen por puestos de responsabilidad. El mecanismo más igualitario y democrático que los griegos encontraron fue el azar: los cargos se sorteaban periódicamente entre todos los ciudadanos. Más recientemente, este mismo principio de selección se ha aplicado también cuando se quiere saber lo que piensa la ciudadanía sin tener que preguntarle a todo el mundo: las encuestas de opinión se basan también en la idea de que un determinado número de ciudadanos escogidos al azar es la manera más sencilla y efectiva de saber qué piensa el conjunto de la sociedad.

De la tradición ateniense nos surgen, así pues, dos grandes opciones: o bien una movilización, que sea al mismo tiempo masiva, útil en su finalidad y realista en lo que pide a los ciudadanos, o bien una selección al azar, que nos puede servir para escoger el número de participantes que deseamos, con la garantía de que éstos serán una buena representación del conjunto de la comunidad.

Pero si estas soluciones nos pueden ayudar a superar alguno de los problemas de la participación individual, ésta se halla lejos de ser la fórmula mágica. La movilización que podemos llevar a cabo para hacer participar a estos ciudadanos puede ser efectiva, pero probablemente tendrá unos límites temporales claros: les podemos pedir que participen dos horas, o dos días, o quizá durante dos meses, pero no permanentemente. ¿Y quién está permanentemente?: las entidades. Recuperaremos también este problema en la segunda parte, pero apuntémoslo ya: si la participación mediante grupos tiene ciertas limitaciones, en cambio nos aporta mejores soluciones respecto a un punto débil de participación individual, su continuidad en el tiempo.

¿Cómo?

¿Cómo hay que organizar esta participación para que funcione bien? Podríamos empezar pensando un objetivo sencillo que resuma este «que funcione bien»: un proceso de participación habrá funcionado bien si, una vez completado todo el ciclo, es decir, una vez aplicadas las decisiones, la mayor parte de los sectores (participantes, políticos, ciudadanos, técnicos) creen que ha valido la pena, que la participación sirve y confían en ella más que al inicio del proceso.

Para conseguir este objetivo no existe ninguna fórmula mágica. Aunque todo este texto pretende contribuir a conseguirlo, en ninguna de sus partes aportamos *la solución*. La segunda y la tercera parte se dedican a responder con más detalle a esta pregunta, con la aportación de criterios y metodologías que ya han sido utilizados. En este momento sólo querríamos destacar dos ideas generales.

En primer lugar, antes de pensar en el cómo, hay que preguntarse muchas veces el porqué; hay que estar convencidos y comprobar que esta seguridad no es exclusiva de un técnico o de un regidor, sino que es compartida por buena parte del equipo técnico y político del ayuntamiento y, sobre todo, por todos aquellos que se verán afectados tanto por el proceso como por las decisiones que resulten de éste. No empecemos sin un mínimo de compli-

ciudad interna. Es cierto que no hay que esperar que todos estén decididos, ya que de esta manera quizá no se empezaría nunca. Pero hay que empezar con un mínimo apoyo garantizado para asegurar que el proceso tiene probabilidades de ser una buena experiencia y no el inicio de muchas frustraciones. Una buena experiencia puede ser la manera de convencer a los indecisos y a los escépticos. **La voluntad política es un primer ingrediente imprescindible, necesario, sea cual sea la fórmula de participación concreta a utilizar.**

Ya hemos apuntado más de una vez la otra idea principal: no hay fórmulas. Esto tiene elementos positivos y negativos. No podemos optar por la absoluta simplicidad de buscar el mecanismo perfecto y reproducirlo fielmente en nuestro municipio: ni este mecanismo existe, ni funcionaría bien cuando intentásemos copiarlo. Por el contrario, ello significa que podemos tener en consideración todas nuestras circunstancias: qué tipo de municipio tenemos, qué vida asociativa, qué relación entre el ayuntamiento y las entidades, qué medios de comunicación locales, qué tradición participativa, qué problema queremos discutir y quién está más afectado, etc. **Y con todas nuestras consideraciones locales sobre la mesa, podemos buscar en el catálogo de mecanismos participativos y adaptar uno de ellos a nuestra realidad, o podemos pensar qué necesitamos y diseñar una experiencia a nuestra medida.**

¿Cuándo?

¿Existe un momento ideal para la participación? ¿Es mejor concentrarla al final o al principio de la legislatura? ¿Cuándo se empieza a debatir una idea o cuándo hay que decidir los detalles concretos del proyecto? La primera respuesta que queremos dar es que, desde el punto de vista del proceso de decisión, la participación es deseable siempre, es decir, tanto cuando se empieza a debatir un determinado problema, como cuando se están detallando las soluciones. Puede ser tan relevante debatir la prioridad de una política de viviendas municipales, como si en un espacio tiene que ir vivienda pública o zona verde, si las viviendas públicas deben tener lavadoras compartidas o si la zona verde debe tener muchos o pocos sitios para sentarse. De hecho, desarrollaremos este tema en la cuarta parte, donde presentaremos una propuesta de ciclo participativo para mostrar cómo la participación puede ir convirtiéndose en una realidad cotidiana en los ayuntamientos.

En todo caso, habrá muchos casos en que esto no será posible y donde se querrá concentrar el proceso de participación en algún momento puntual. Nuevamente, cuando llegan las decisiones difíciles, no hay fórmulas simples para aplicar. Lo que resulta clave es pensar muy bien dónde situar la participación, de manera que encaje bien en el conjunto del proceso de decisión sobre aquella política. Por ejemplo, puede resultar tan frustrante abrir demasiado pronto un proceso de participación, cuyo resultado haya quedado congelado durante años a causa de una falta de fondos para financiarlo, como hacerlo demasiado tarde, cuando casi ya no se podrán incorporar los resultados del proceso porque los plazos se agotan y el proyecto definitivo ya se ha aprobado.

Si pensamos en nuevos proyectos o políticas que pueden resultar polémicos, tiene sentido pensar en abrir el debate muy pronto para decidir sobre la nueva puesta en marcha, si no fuese que estos proyectos estuviesen anunciados de manera muy prioritaria en el programa electoral y fuesen una propuesta estratégica irrenunciable por parte del ayuntamiento, con lo que habrían estado avalados por el mismo resultado electoral. Por el contrario, habrá muchos temas donde los detalles serán cruciales y, por lo tanto, puede resultar especialmente útil incorporar las propuestas ciudadanas hacia el final del proceso.

El cuándo puede estar también vinculado a la ambición y a la amplitud del proyecto. Así, si hablamos de un tema muy concreto, es posible organizar la participación pronto y debatir tanto la misma realización del proyecto como sus

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS: ¿QUIEN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

características más específicas. Quizá podemos debatir al mismo tiempo sobre si son necesarias las instalaciones deportivas, dónde hay que ubicarlas y cómo tienen que ser. Por el contrario, si estamos hablando, por ejemplo, de una reforma del Plan general de ordenación urbanística, parece difícil debatir al mismo tiempo sobre el modelo de municipio que se quiere y sobre si determinado espacio concreto tienen que convertirse o no en urbanizable. Nuestra apuesta en este caso sería, sin duda, que tiene que haber un proceso de participación al principio, para debatir el tipo de población que se quiere, y otro cuando el proyecto está más avanzado para hablar de espacios concretos.

A menudo la realidad es más compleja que todo esto: no nos encontramos ante una decisión aislada con un principio y un final previsible, sino con multitud de iniciativas que se afectan las unas a las otras, a menudo puestas en marcha por diferentes concejalías no siempre demasiado bien coordinadas. Nuestros ciudadanos son expertos en realidades, no en divisiones competenciales. «El hoy o el esto no toca» les resulta difícil de entender y de aceptar, ya que es «el hoy o el esto» lo que les interesa. Este fenómeno se ha producido, por ejemplo, en más de un ayuntamiento donde, mientras que los ciudadanos discutían la ciudad sostenible para el mañana, en el ayuntamiento o en los periódicos se debatía sobre proyectos quizá no tan sostenibles para el hoy, de manera que se provocaba en los ciudadanos la sensación de que su debate era irrelevante. Este aislamiento entre las dos realidades, en algunos casos fruto de una voluntad deliberada de evitar el debate, pero en otros, resultado quizá de divisiones de competencias rígidas y rivalidades entre concejalías, ha provocado un vacío de contenido y un menor interés por algunas de estas agendas 21.

Por lo tanto, otra vez, no hay soluciones sencillas. **Si es posible, participación permanente. Si no, evitar al menos estos debates que, por el hecho de que no encajan en el proceso de decisión, están condenados a la esterilidad.**

¿Por qué?

En este apartado nos gustaría dar un paso atrás y replantearnos un poco todo lo que hemos dicho. Ni el qué, ni el cuándo, ni el cómo tienen sentido si no tenemos un por qué. ¿Qué motivos hay para dar más espacios de participación a los ciudadanos? Y si existen tantos motivos, ¿por qué hay tan pocas iniciativas en marcha?, ¿qué frena a los otros ayuntamientos?, ¿tienen razón de ser sus miedos y desconfianzas hacia la participación?

Para empezar a abordar este tema, hemos querido hacer una pequeña radiografía de la democracia local a partir de una técnica ya bastante habitual: señalar cuáles son sus principales debilidades y fortalezas actuales y también qué amenazas y oportunidades futuras se le presentan. Obviamente, se trata de una simplificación que, sobre todo, intenta mostrar aquellos aspectos que más nos interesan con el objetivo de ver el interés y las dificultades de nuevos espacios participativos.

Las dos **debilidades** que mostraremos en el cuadro 1 no son en absoluto exclusivas del mundo local y han sido repetidamente señaladas como limitaciones de la democracia representativa. La primera debilidad sería que la democracia representativa otorga una capacidad de representación muy limitada al ciudadano en la vida política y ello provoca a menudo, como reacción, que éste se desentienda de ella, que considere todo el debate sobre la organización de la vida en común como un tema con el que no le corresponde sentirse comprometido, porque ya existen unos profesionales que se dedican a ello.

La otra debilidad es también un problema tradicional, pero muy agravado por los cambios que ha ido sufriendo la vida política. Las elecciones, en la medida que nos fuerzan a escoger un paquete de propuestas entre una limita-

da oferta electoral, siempre ha sido un mecanismo capaz de dar una información muy escasa sobre las políticas que quieren los ciudadanos. Éstos pueden señalar si quieren un poco más de conservadurismo o más énfasis en la reducción de las desigualdades, pero el voto no permite introducir matices en este mensaje. Este problema se va agravando a medida que la vida política se va haciendo más compleja e incorpora cada vez más temas imposibles de reducir a un debate entre izquierda y derecha.

Cuadro 1. La democracia local a principios del siglo XXI: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades

<p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los ciudadanos quedan relegados a un rol pasivo en la vida política local que les lleva a implicarse poco y sentir poco suya la ciudad. • Las elecciones nos dan poca información sobre el municipio que quieren los ciudadanos en una vida política cada vez más compleja. 	<p>Amenazas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los ciudadanos se sienten cada vez más lejos de la vida política y de las instituciones. • Los ciudadanos desarrollan partes de su vida en diferentes municipios y, por lo tanto, no se sienten muy estrechamente unidos a ninguno.
<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instituciones con un mandato dado por más de la mitad de la ciudadanía y con procedimientos (elecciones) para otorgar responsabilidades. • Técnicos y políticos locales que conocen el municipio y tienen experiencia. 	<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanos cada vez más preparados y mejor informados. Hay que darles la oportunidad de poder ser mejores demócratas y sentirse más corresponsables de la vida pública. • Las nuevas tecnologías facilitan la consulta cotidiana a los ciudadanos.

Al mismo tiempo, con todas sus limitaciones, nuestras democracias locales tienen un conjunto de **fortalezas** importantes. Muchos deseáramos una participación más alta en las elecciones municipales, pero, en todo caso, no podemos olvidar que es muy difícil encontrar procesos participativos en los que participe más de la mitad de la gente que tiene derecho a hacerlo, a veces, hasta dos terceras partes, como sucede en las elecciones locales. Nos puede parecer poco, pero nos da unas garantías de universalidad y de representatividad que difícilmente encontraremos con otros procedimientos. Además, es cierto que el proceso electoral no sirve demasiado para saber qué políticas quiere la gente, pero a menudo sí que sirve para saber si se quiere que continúe o no un mismo equipo de gobierno. Es decir, los gobernantes pueden hacer barbaridades, pero al menos tenemos un mecanismo de defensa para poderles pasar cuentas y echarlos en el proceso electoral siguiente. Finalmente, hay que destacar el hecho de que se pueda contar con unos equipos de técnicos y políticos locales que a menudo conocen bien el municipio y sus problemas. Valdrá la pena recordar estas fortalezas para que cuando pongamos en marcha procesos de participación no las cuestionemos y, al contrario, las exploremos al máximo.

A los problemas habituales de las democracias representativas se añaden nuevas amenazas. Destacamos dos. La primera tampoco es exclusiva del mundo local. Como resultado del encuentro entre las debilidades ya citadas y las oportunidades que después explicaremos, en buena parte de las democracias consolidadas se percibe lo

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS:
¿QUIEN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

que algunos han llamado proceso de desafección política. Es decir, un creciente alejamiento entre los ciudadanos y sus instrumentos habituales de representación: políticos, partidos y parlamentos. Unos ciudadanos más exigentes en unas democracias que no se adaptan suficientemente a los cambios locales provocan que, sin cuestionar la democracia, existan muchos sectores de la población que cuestionan su funcionamiento y lo expresan en datos de encuestas, abstención en las elecciones o en pérdida de afiliación a los partidos. La otra amenaza sí que es más intrínsecamente local: la vida cotidiana de la gente respeta cada vez menos las demarcaciones municipales: la gente vive en Rubí, compra en Sabadell, trabaja en Terrassa, busca ocio en Barcelona y pasa el fin de semana en El Maresme, de manera que no desarrolla una fuerte identificación con ninguno de estos municipios. Le afecta lo que pasa en todos, pero no puede o no quiere seguir todos estos debates locales, que le afectan sólo parcialmente.

Pero las **oportunidades** son tan o más claras. Las democracias representativas se crearon en sociedades de analfabetos, en sociedades con jornadas de trabajo de cincuenta horas semanales, sin radio ni televisión. Nuestros municipios están muy lejos de ser perfectos, pero en estos aspectos han cambiado mucho: el analfabetismo ha desaparecido y la enseñanza secundaria se ha generalizado, la información de mucha o poca calidad está al alcance de todos y las jornadas laborales se han reducido. Los ciudadanos del siglo XXI son capaces de ir más allá del voto cada cuatro años y, de hecho, una parte de estos ciudadanos reclama más oportunidades para participar. Si ésta es ya una oportunidad de presente, la otra es más una oportunidad de futuro, pero de un futuro muy próximo. Y, de hecho, es una oportunidad que puede cambiar mucho las cosas, porque afecta a una de las grandes razones que llevaron a desarrollar las democracias representativas. Recordemos el ejemplo anterior de la Atenas clásica: una de las razones para dar cada vez más peso a la representación fue que los municipios se hacían cada vez más grandes y, por lo tanto, era cada vez más difícil reunir a todos para deliberar cara a cara en la plaza central del municipio. Las nuevas tecnologías nos permiten sustituir esta reunión presencial por una virtual e incrementar la interacción y la consulta a los ciudadanos con un esfuerzo organizativo mucho menor.

Olvidemos ya la democracia y recuperemos, en síntesis, los grandes argumentos que hemos encontrado para poner o no en marcha más procesos de participación. Las razones para hacerlo son importantes. Los problemas van más allá del ámbito local, pero, una vez más, la proximidad del mundo local hace que éste sea el espacio ideal para buscar soluciones. Los cambios en la sociedad y en las tecnologías nos dan la oportunidad de convertir la crisis de la desafección política en una ocasión para superar el rol limitado que las democracias representativas cedían a las personas, permitiendo que éstas desarrollen plenamente su faceta como ciudadanos. De esta manera, los municipios pueden conseguir unas políticas que tengan más apoyo y generen menos rechazo y, al mismo tiempo, poner su grano de arena para mostrar que la política no es una actividad lejana e irrelevante, sino una tarea donde todos podemos disfrutar y contribuir a hacer nuestra vida mejor.

De todas maneras, los retos y las dificultades están lejos de haberse resuelto. Para los técnicos y políticos locales acostumbrados a desarrollar su tarea en solitario, no es fácil acostumbrarse a escuchar y a respetar la opinión de los ciudadanos. Y si se escucha a los ciudadanos, ¿para qué queremos al técnico y al político? ¿Cómo le podemos pedir responsabilidades por lo que no ha decidido solo? «Si ya me han escogido, ahora que me dejen hacer», dirán muchos políticos locales. Al mismo tiempo, **si bien es cierto que hay más gente dispuesta a participar, también lo es que muchos no quieren saber nada de ello y que muchos de los dispuestos tienen un tiempo y una información limitados.** Todos estos problemas son ciertos y son obstáculos que hay que superar. Creemos que a lo largo de estas páginas hay suficientes argumentos y soluciones para hacerlo, pero en todo caso no sería bueno olvidar su existencia.

Cuadro 2. Participación: criterios a considerar

<p>← Neutralidad →</p> <p>← Visibilidad – Transparencia →</p>			
INICIATIVA	MOVILIZACIÓN	PARTICIPACIÓN	RESULTADOS/EFFECTOS
Acuerdo político Acuerdo social Acuerdo administrativo Objetivos claros-realismo	Extensión Representatividad- pluralismo	Información Deliberación	Influencia en las políticas Generación de cultura participativa Coherencia institucional

SEGUNDA PARTE

PARTICIPACIÓN: CRITERIOS PARA CONSIDERAR

La afirmación de que la democracia no se acaba con la elección de los representantes políticos y que sería deseable contar con mayores dosis de participación ciudadana en los procesos de gobierno parece despertar, en abstracto, un amplio consenso. Ahora bien, tal como hemos discutido en el apartado anterior, cuando pensamos en mecanismos y estructuras reales de participación más allá de las elecciones, las dudas, los temores y las críticas empiezan a proliferar. No sin razón, muchas veces. «Los que participan son pocos y siempre son los mismos», «no representan lo que piensa el conjunto de la ciudadanía», «los participantes no estaban suficientemente informados acerca de los temas sobre los que tenían que decidir», «el debate ha estado dominado por una facción determinada», «el ayuntamiento controla la agenda y el desarrollo de las discusiones», «sólo han participado funcionarios de la Administración y gente próxima al partido de gobierno», «no se ha hecho caso de los resultados», «todo es una simple estrategia de propaganda electoral»... Lo que se está poniendo en duda, en la mayoría de ocasiones, es la legitimidad y la eficacia de la participación.

¿Podemos pensar en procesos de participación con una legitimidad ampliamente reconocida y con una eficacia clara? ¿Qué criterios habrá que tener en cuenta para satisfacer este objetivo? Como no hay una receta única ni un único modelo participativo que se pueda aplicar siempre y en todos los contextos, **nos parece más útil poner sobre la mesa un conjunto de preguntas que hacernos en el momento de preparar un proceso participativo.** Seguramente ningún proceso real podrá responder a la perfección al conjunto de criterios que queremos apuntar, pero, en todo caso, creemos que se trata de componentes de la definición ideal de *proceso participativo*, de manera que cuanto más capaces seamos de dar respuesta a estos temas, mejor podremos anticiparnos a los posibles problemas y resistencias que se puedan generar.

A fin y efecto de plantear esta discusión de una manera comprensible, proponemos entender el proceso participativo en tanto que un proceso que evoluciona en diferentes fases, en cada una de las cuales los criterios que hay que tener en cuenta son ligeramente diferentes. Las fases del proceso participativo serían las siguientes:

- la iniciativa: el momento en que se toma la decisión de impulsar un proceso participativo;
- la movilización: la etapa durante la que se intenta captar la atención e involucrar a los sujetos del proceso participativo;
- la participación: el momento en que se produce el intercambio de informaciones, el debate y la toma de decisiones, y
- los efectos y los resultados: el día después de la participación.

La iniciativa

¿Cómo se toma la iniciativa de impulsar un proceso de participación? ¿Quién toma esta iniciativa? ¿A partir de qué criterios? ¿Con qué intencionalidad? La credibilidad de cualquier proceso participativo está fuertemente condicionada por este tipo de cuestiones. Depende, por ejemplo, de que el proceso participativo sea visto como una estrategia propagandística del gobierno o bien que sea tolerado políticamente, que sea asumido socialmente, que se corresponsabilicen las administraciones pertinentes, que los objetivos sean claros para todos y que las expectativas de los actores se ajusten a los límites y a las posibilidades del proceso. En relación con la pregunta de quién toma la iniciativa, podemos encontrarnos con dos situaciones diferentes: que la iniciativa sea del gobierno o bien que la iniciativa sea de algún otro actor, ya sea de otro grupo político, ya sea de alguna entidad o plataforma ciuda-

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS: ¿QUIÉN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

dana. Si lo que nos interesa son los procesos de participación que gozan de reconocimiento por parte del gobierno y que tienen un cierto grado de institucionalización política, quizá lo menos importante es quién ha tenido la idea de impulsar el proceso, más bien, una vez garantizada la implicación activa del gobierno en el proceso, tenemos que atender a los acuerdos (o desacuerdos) que se producen en torno a la iniciativa y, con todo, a las complicidades (o resistencias) que se generan. Hablaremos, así pues, de una serie de acuerdos (político, social y administrativo) que, si existen antes de empezar el proceso de participación, facilitarán mucho su funcionamiento.

Acuerdo político

En primer lugar, los procesos participativos tendrían que basarse, de manera ideal, en un acuerdo político amplio, que implique no sólo al gobierno, sino también, en la medida de lo posible, a los grupos de la oposición.

El hecho de que el proceso participativo sea impulsado con el acuerdo del conjunto de las fuerzas políticas aumenta mucho las posibilidades de que el conjunto del proceso y sus resultados sean aceptados ampliamente. A menudo, la iniciativa del gobierno de organizar un proceso participativo es vista por los partidos de la oposición como una estrategia con finalidades electoralistas. Temen que lo único que esté buscando el gobierno sea procurar una imagen más simpática ante la ciudadanía y construir por esta vía apoyo social a su alrededor. Algunos procesos participativos, por ejemplo, son impulsados en fechas próximas a las elecciones. A veces, los gobiernos utilizan las estructuras participativas para movilizar a grupos sociales próximos a sus posturas y otorgar así una supuesta legitimidad participativa a las propuestas que ellos defienden. La sensación de que el gobierno tiene el mando de la participación puede comportar resistencias más o menos razonables entre el resto de partidos.

¿Es importante este hecho para el desarrollo de un proceso participativo? Estamos convencidos de que sí. La oposición frontal de los partidos políticos podría extender entre la población la percepción de que el instrumento de participación en cuestión es un arma en manos del gobierno para poder satisfacer intereses políticos particulares. Si ésta es la percepción existente, es muy probable que sólo aquellos grupos e individuos próximos al partido del gobierno estarán predispuestos a implicarse, lo que limita mucho las posibilidades de conseguir una participación extensa, plural y representativa, e impide que los resultados sean ampliamente aceptados.

¿De qué manera se puede alcanzar este acuerdo? Reconocer que este acuerdo es deseable nos sitúa en un camino adecuado para su consecución. A partir de aquí, **la capacidad de diálogo resulta clave, de la misma manera que lo es la predisposición a negociar las reglas del juego.** En muchas experiencias, la creación de una comisión de seguimiento del proceso participativo, encargada de discutir y de negociar las reglas del juego y de evaluar su desarrollo ha sido clave para hacer posible el acuerdo entre las fuerzas políticas locales. Si por la razón que sea esta comisión no se puede crear, impulsar el proceso desde la Junta de Portavoces y no desde el equipo de gobierno es otra alternativa.

No se trata de que la unanimidad de todos y cada uno de los regidores sea necesaria para poner en marcha cualquier tipo de proceso, pero sí que es importante haber hecho serios esfuerzos, que a veces implicarán concesiones que quizá no nos gustarán, para incorporar al proceso a los principales partidos de la oposición. Además, conseguir un amplio acuerdo político en torno al proceso es la manera de asegurarse que los resultados de este proceso no dependen de mayorías cambiantes, sino que han sido asumidos por las principales fuerzas políticas locales y que, por tanto, los seguirán respetando pase lo que pase en el siguiente proceso electoral.

Acuerdo social

La misma reflexión que hemos hecho en torno al proceso político puede ser pertinente en relación con las entidades ciudadanas. Sobre todo en aquellas ocasiones en que el tema que se quiere someter a la participación ha despertado un conflicto previo en el que haya estado implicado este tipo de colectivos. En estos casos, tan importante como negociar las reglas del juego y alcanzar el acuerdo con las fuerzas políticas locales puede ser conseguir la implicación o la aceptación del proceso por parte de los grupos sociales en cuestión. Por razones idénticas, si la legitimidad del proceso participativo no es aceptada y además es abiertamente rechazada por algún grupo social con fuerte presencia pública, la ciudadanía entenderá que el simple hecho de participar en el proceso implica un acto de adhesión al gobierno en el marco de este conflicto, o más en general, un toma de posición a priori. La legitimidad del proceso y de sus resultados permanecerán públicamente en cuestión.

Además, tal como defenderemos más adelante, **la complicidad de los grupos sociales es importante en la medida que éstos pueden jugar un papel clave en la movilización para la participación.** A pesar de que la iniciativa del proceso participativo sea tomada por el gobierno, hay que tener cuidado, de entrada, con que este proceso pueda ser asumido por los actores sociales como propio, entendiendo que tienen capacidad para incidir sobre las reglas del juego y para participar en la definición de los mismos objetivos y el desarrollo metodológico del proceso.

Cuando haya algunos grupos especialmente afectados, y éstos son fácilmente identificables, tendrían que ser incorporados al pacto antes descrito y, por tanto, a la comisión organizadora del proceso. Si, por el contrario, el proceso afecta más o menos a todos, entonces hay que tener bien informado y conseguir la complicidad de todo el entramado asociativo, y buscar la fórmula para que éste pueda hacer oír su voz en el mismo diseño del proceso, de manera que la ciudadanía acabe viéndolo como un proyecto de municipio y no como un proyecto de los políticos.

Acuerdo administrativo (transversalidad)

Es conveniente construir un último acuerdo antes de iniciar el proceso participativo: el acuerdo interno dentro de la Administración. Es importante, en primer lugar, para dotar de carácter transversal a las discusiones que se produzcan, evitando imponer limitaciones temáticas artificiales al proceso que los participantes difícilmente podrán entender y aceptar. Cuando el impulso de un proceso participativo se produce unilateralmente por parte de un área de la Administración, sin la corresponsabilización de otras áreas potencialmente implicadas en las temáticas que se discutirán, pueden ocurrir dos cosas: o bien que el proceso se vea condenado a discutir las temáticas desde un enfoque muy restrictivo, lo que como decimos puede resultar difícil de entender y de aceptar por los participantes, o bien que las propuestas surgidas de este proceso queden en papel mojado, en la medida en que el resto de áreas de la Administración no sean asumidas como propias.

Pensemos, por ejemplo, en un proceso participativo para la elaboración de una agenda local 21. En muchas ocasiones, estos procesos participativos son impulsados unilateralmente por las respectivas regidurías de medio ambiente, sin la implicación activa ni el compromiso de las otras áreas. En estos casos, el proceso puede conducirse de dos maneras diferentes: algunas veces, las agendas locales 21 renuncian a tratar transversalmente el concepto de la sostenibilidad y quedan restringidas al tratamiento de temáticas medioambientales, en el sentido

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS: ¿QUIEN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

más restrictivo del término (agua, espacios verdes, contaminación acústica...). Esta manera de tratar el tema de la sostenibilidad genera frustración entre los participantes, sobre todo en la medida en que se les impide discutir temas urbanísticos, económicos, sociales, educativos..., que serían fundamentales para un abordaje global y coherente de la problemática de la sostenibilidad local; en otros casos, las agendas locales 21, a pesar de ser impulsadas por las regidurías de medio ambiente, tratan también este tipo de temas (políticas urbanísticas, sociales, económicas...), pero sus resultados no son asumidos como propios por el resto de áreas y, una vez aprobados, la misma regiduría de medio ambiente encuentra grandes dificultades para trasladar las propuestas formuladas hacia las áreas que tendrían capacidad para desarrollarlas.

Una situación un poco diferente, pero con efectos similares si no todavía más graves, se produce cuando las iniciativas de participación son impulsadas por las mismas regidurías de participación sin la corresponsabilización de las otras áreas. Estas regidurías acostumbran a no tener atribuidas competencias sustantivas relevantes, de manera que, si no se les reconoce un liderazgo transversal en toda la estructura del gobierno local, sus iniciativas quedan a menudo vacías de contenido.

Hay que plantear otro caso que suele repetirse en las experiencias de participación en nuestro contexto: la delegación de la gestión de los procesos participativos hacia entidades externas a la Administración (principalmente consultoras privadas o universidades). En la mayoría de ocasiones, este modelo de gestión se convierte en una garantía de rigor y de neutralidad del proceso participativo. No obstante, también puede suponer que los técnicos de la Administración se alejen del proceso, sobre todo si no se articula un marco adecuado de diálogo y de cooperación entre ellos y la entidad gestora. La combinación de un proceso participativo liderado por una regiduría de participación sin liderazgo sobre el conjunto de la estructura de gobierno y sin la implicación activa de las otras áreas con competencias sustantivas, junto con la gestión delegada a través de un equipo externo en la Administración, genera, en muchos casos, una escasa corresponsabilización política y administrativa con el proceso en sectores clave del gobierno.

Para acabar, otro tema relacionado con el acuerdo administrativo se refiere a la corresponsabilización de diferentes niveles de la Administración con los procesos participativos, lo que, aunque a menudo sería necesaria, todavía es mucho más difícil de conseguir. La discusión participativa de un proceso de regeneración urbanística de un barrio o la elaboración de un proyecto educativo de barrio, por ejemplo, tendrían que comportar la implicación de diversos niveles de la Administración, lo que resulta difícil de conseguir. Ahora bien, ¿es absolutamente necesario que este acuerdo esté de entrada? Probablemente, no. Algunas experiencias de participación demuestran que la legitimidad que otorgan los procesos participativos a los proyectos políticos puede ser un arma clave de los gobiernos locales para plantear demandas ante los niveles superiores de la Administración.

Objetivos claros y realismo

Que los objetivos del proceso participativo sean claros y realistas es importante por dos razones: primero, difícilmente conseguiremos movilizar a los actores políticos y sociales en torno del proceso participativo si sus objetivos son confusos, ambiguos o excesivamente genéricos; segundo, la falta de realismo en la definición de los objetivos puede contribuir a generar falsas expectativas que se traducen en sentimientos intensos de frustración en un futuro.

La idea de que el hecho de participar es importante en sí mismo comporta una discusión interesante, pero difícilmente puede tener capacidad movilizadora. La ciudadanía, los agentes sociales, acostumbran a preguntarse, antes de participar, por qué razones tendrían que participar, qué temas estarán sometidos a discusión, con qué posibilidades y limitaciones, y cuál será el poder de decisión que se otorgue al proceso participativo. La gente quiere aclarar estas preguntas porque hace un balance previo de los costes y de la utilidad de participar. Por lo tanto, difícilmente se dejará convencer por frases retóricas y mensajes generalistas como «tu opinión nos interesa» o «ahora es el momento de dar tu opinión», si estos mensajes no van acompañados de explicaciones clarificadoras sobre los objetivos del proceso.

Directamente relacionado con esto, **el realismo y la honestidad de la institución impulsora serán fundamentales para no generar falsas expectativas y, por tanto, sentimientos de frustración que puedan dirigirse en contra del proceso.** Creemos que hay que dejar claro, en la medida de lo que es posible y conveniente, cuál es el ámbito temático que puede formar parte de la discusión en el proceso y cuáles son las alternativas factibles. No estamos proponiendo delimitar rígidamente el ámbito competencial del proceso participativo, porque ello resultaría contradictorio con otros criterios que defenderemos más adelante, pero hay que tener muy presente que la creación de falsas expectativas puede generar fuertes sentimientos de frustración en el futuro que conviene evitar.

La movilización

Entre el momento de tomar la iniciativa y el desarrollo efectivo de la participación se produce una etapa clave: la movilización de los ciudadanos y de los grupos que tendrán que participar. Digámoslo de entrada: es necesario, de manera ideal, que la participación sea extensa, plural y representativa, aunque veremos que estos criterios no son exactamente lo mismo y ni tan sólo siempre se pueden satisfacer simultáneamente. En este punto, discutiremos el significado de cada uno de estos tres criterios y plantearemos cuáles son las estrategias que nos podemos permitir para su consecución.

Extensión

El significado del criterio de la extensión es claro: cuanta más gente consigamos implicar en el proceso, mejor. Cuantas más entidades, mejor. Cuantos más ciudadanos, mejor. Es difícilmente discutible que éste sea un criterio deseable en cualquier proceso participativo, pero si pensamos con un poco más de detenimiento, aparecen, como mínimo, dos interrogantes: primero, ¿qué listón tenemos que alcanzar? Segundo, ¿qué número de participantes es suficiente? Hay que recordar que cualquier proceso de participación, inevitablemente, presentará volúmenes de participación minoritarios en relación con el conjunto de la población y, en todo caso, mucho más reducidos que en cualquier proceso electoral (quizá con la excepción del referendo).

Quizá todavía más importante que esto: ¿qué perfil tienen las personas que participan? El criterio de la extensión es un criterio difícilmente concretable en términos numéricos y, en todo caso, no necesariamente es sinónimo de pluralismo ni de representatividad: procesos participativos considerados extensos pueden ser escasamente plurales y representativos; contrariamente, como veremos en la siguiente parte, algunos mecanismos de participación consiguen altos niveles de representatividad y/o de pluralismo con volúmenes de participación bastante reducidos. Avancemos en la definición de los dos criterios siguientes para aclarar estas cuestiones.

Pluralismo y representatividad

El pluralismo de un proceso participativo se define por el hecho de que en este proceso se halle representada la diversidad de colectivos con intereses por defender y con opiniones por manifestar en relación con la temática que se discute. El pluralismo en procesos participativos en torno del urbanismo, por ejemplo, comporta la presencia activa del movimiento vecinal, de los grupos ecologistas, de los mismos partidos políticos y de todos aquellos grupos con intereses y valores potencialmente confrontados. Un proceso participativo plural en el ámbito de la educación exige la presencia de los maestros y profesores, de los padres y madres, de los alumnos, y, según la dimensión que se otorgue a este debate, también de otros agentes económicos y sociales locales.

La representatividad se refiere a si los que participan son una buena manera de saber lo que quiere el conjunto de la ciudadanía: ¿los participantes se parecen a los ciudadanos? ¿Defienden las mismas ideas? ¿Tienen las mismas edades? ¿Cómo podemos garantizar que son una fotografía fiel del sentir de los que no están presentes? Una manera habitual es fijarse en los perfiles sociológicos de aquellas personas que participan: su edad, sexo, lugar de residencia, nivel de estudios, origen étnico, interés por la política o actividad asociativa, entre otros.

Una infinidad de estudios demuestran que los espacios políticos de decisión y, con pocas excepciones, también los espacios de participación ciudadana, tienden a ser dominados por las voces masculinas, adultas, informadas, formadas y activas social y políticamente. En cambio, otros colectivos acostumbran a estar poco presentes en estos espacios: mujeres, jóvenes, inmigrados, personas con bajos niveles de educación formal, poco integradas en la vida política y social local. Y esto tiene consecuencias. Pensemos, por ejemplo, en muchas de las estructuras de participación juvenil: estas estructuras (consejos de juventud, por ejemplo) acostumbran a estar mayoritariamente protagonizadas por jóvenes informados, miembros activos del tejido asociativo tradicional local (*esplais*, entidades de cultura popular...), a veces también de las juventudes de los partidos políticos, pertenecientes a los círculos sociales tradicionales; en cambio, los valores y la manera de entender y vivir la propia situación generacional de muchos jóvenes que forman parte, entre otros muchos ejemplos, de subculturas urbanas alternativas (*hip-hop*, música electrónica...), suelen estar poco presentes. Las mismas diferencias generacionales pueden tener fuertes consecuencias políticas: véase a modo de ejemplo los debates recientes sobre la LOU o sobre el llamado *botellón*. El debate sobre la sostenibilidad se produce a menudo entre jóvenes altamente informados pertenecientes a grupos altamente sensibilizados con la conservación medioambiental, mientras que la perspectiva de colectivos como los trabajadores y trabajadoras que se van cada día de madrugada hacia la fábrica suele ser poco considerada en este tipo de debates.

Los ejemplos serían inacabables. La idea que apuntamos, en todo caso, es que cualquier proceso participativo debería que tener presente, además de la extensión de la participación y del pluralismo de los actores, la representatividad social de las personas que participan, y tendría que favorecer la inclusión de aquel tipo de personas que normalmente no tiene voz en los espacios de decisión política.

Estrategias para la movilización

La cuestión de la movilización nos sitúa, finalmente, ante una cuestión estratégica fundamental: ¿cómo conseguir que los ciudadanos participen? A menudo, escuchamos que la gente no está interesada en participar, que los que participan son pocos y siempre los mismos. No queremos negar que animar a la ciudadanía a participar repre-

senta un reto de gran dificultad, pero estamos convencidos de que en muchos casos los esfuerzos que se dedican a la movilización son muy escasos, claramente insuficientes.

Para la movilización de los actores, hay que tener en cuenta, básicamente, tres factores: la visibilidad del proceso, los incentivos para participar y otros tipos de estrategias complementarias. Veámoslo con más detalle.

Por lo que respecta a la visibilidad, resulta fundamental extender entre la población el conocimiento del proceso participativo que se quiere impulsar. Para alcanzar este objetivo, habrá que utilizar medios de publicidad más allá de los medios de comunicación institucional tradicionales (bandos municipales, prensa, radio local...). Las experiencias de presupuestos participativos de Brasil han trabajado intensamente en este aspecto: en las semanas previas al inicio del proceso, colocan puestos informativos en la calle, engalanan las calles y las plazas con publicidad atractiva, hacen conciertos y actividades culturales en espacios públicos como excusa para dar a conocer el proceso y animar a la gente a participar en éste. El ambiente en las calles recuerda al de una campaña electoral. Si la publicidad del proceso restase limitada al bando municipal, a la web del Ayuntamiento y a algunos procesos informativos en la prensa y en la radio local, cabría esperar que sólo (o básicamente) las personas que utilizan habitualmente estos medios de información fuesen las que pensasen en la posibilidad de participar. En nuestro contexto, la fiesta, la música, el arte, las actividades infantiles, los bares, el mercado, las guarderías, los locales de ocio nocturno... suelen ser poco utilizados en las estrategias de movilización, a pesar de su enorme potencial publicitario.

La cuestión de los incentivos es tan importante como la anterior. Tal como hemos dicho antes, la gente se pregunta: «¿participar, para qué? Es normal que lo haga... La participación ocupa el tiempo de las personas o, en términos más generales, comporta un elevado coste, que equivale al valor que aquella persona otorga a la actividad que estaría realizando sin estuviese participando (resolver responsabilidades en el hogar, hacer deporte, ir al cine, relajarse después de una dura jornada de trabajo, compartir el tiempo de descanso con los amigos o con la familia...). Está claro que hay personas que disfrutan por el simple hecho de participar y que satisfacen de esta manera sus inquietudes cívicas, o que encuentran en la participación una oportunidad para relacionarse con otra gente y, quién sabe, para hacer amigos... Pero no podemos esperar que la participación produzca este grado de satisfacción personal en la mayoría de las personas y si hemos quedado en que queremos que participen los que habitualmente no lo hacen (los que no disfrutan participando) tendremos que encontrar formas de animarlos.

La gente, por lo tanto, se pregunta: «¿participar, para qué?». Seguramente la gente tendrá más disposición a participar en la medida en que perciba claramente que los temas que hay en juego en aquel proceso le interesan y en la medida que sepa que su participación será, si no decisiva, influyente. Dicho de otra forma, participará en la medida en que tenga garantías de que de esta manera podrá influir en una decisión que le interesa. Y sólo percibirá que puede tener capacidad de influencia en el proceso participativo si se producen dos condiciones: primera, que se pueda garantizar que, en el marco del proceso participativo, cualquier persona podrá expresar sus opiniones en condiciones de igualdad con el resto de participantes y en plena libertad; y, segundo, que la institución impulsora dé muestras evidentes de su compromiso de hacer caso de los resultados de la participación. Hay que remarcar que esta demostración no sólo se produce a través de las promesas para el futuro, sino también a través de las evidencias del pasado. Cada vez que impulsamos un proceso participativo frustrando las expectativas que habíamos generado respecto a los resultados, perdemos oportunidades para implicar a la gente en nuevos procesos participativos. Por tanto, quizá vale la pena que al comenzar un proceso participativo nos preguntemos qué ha pasado antes con este tema en nuestro municipio. ¿Existe alguna tradición? ¿Se han creado expectativas y no se han cumplido? ¿Nos encontraremos con un público predisposto o incrédulo y *quemado*?

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS: ¿QUIEN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

Por lo que respecta a otros tipos de estrategias, algunos mecanismos de participación de formato innovador (véase la siguiente parte) han empezado a utilizar la selección al azar como método de elección de los participantes. A través de la selección al azar de los participantes, se pretenden satisfacer, teóricamente, dos criterios: primero, que cualquier persona tenga exactamente las mismas posibilidades de ser escogida (principio de igualdad) y segundo, que aquellos que participen sean socialmente diversos, tanto como lo es en realidad el conjunto de la población (principio de representatividad). Después discutiremos con más detalle los límites y las posibilidades de este método de movilización. Dejemos dicho, sin embargo, que si bien la selección aleatoria, no sin limitaciones, garantiza la satisfacción de un criterio que hemos considerado importante en la discusión que estamos haciendo, el de la representatividad entra en contradicción con otro criterio que podría ser considerado importante: el criterio de la apertura.

¿Es necesario que el proceso sea abierto? ¿Es una condición indispensable? A menudo se pretende legitimar un proceso participativo porque este proceso estaba abierto a cualquiera que quisiera participar en él, sin restricciones formales de ningún tipo. La apertura, sin embargo, no satisface necesariamente que el proceso sea ni plural, ni representativo, ni extenso. A menudo, como ya hemos explicado, lo que sucede es que sólo acuden a participar los *de siempre*. Por tanto, podemos plantearnos la posibilidad de utilizar mecanismos como el de la selección al azar de ciudadanos para garantizar un cierto grado de representatividad.

Extensión, pluralismo y representatividad constituirán características básicas de la fotografía pública del proceso participativo. La idea principal que estamos tratando de defender en este punto es que la consecución de estos criterios no está fatalmente predeterminada por el supuesto desinterés de la ciudadanía ante los asuntos políticos. A menudo, los impulsores de procesos participativos piensan de esta manera: «cuando iniciamos un proceso de participación acuden pocos, siempre son los mismos y no representan lo que piensa el conjunto de la ciudadanía». Proponemos una nueva manera de plantear el problema: **la gente sólo participará si el proceso participativo es ampliamente visible, si los objetivos de la participación son claros, si tienen certeza de que la participación no implicará una pérdida inútil de tiempo, si prevén que podrán expresar sus opiniones libremente y si perciben que, efectivamente, las autoridades políticas tendrán en cuenta su opinión.** Todo junto exige, como hemos dicho, la clarificación de los objetivos del proceso, la dedicación de grandes esfuerzos respecto a la publicidad y la realización de un gran trabajo de diálogo con los partidos políticos y con todos aquellos agentes sociales que pueden jugar un papel importante en el proceso de movilización ciudadana. Procesos opacos, con objetivos confusos, políticamente tendenciosos, inciertos respecto a su influencia y previsiblemente dominados por determinados actores, difícilmente conseguirán movilizar una participación amplia, plural y representativa. La institución impulsora es la principal responsable de todos estos aspectos y, por tanto, creemos que, en buena parte, también lo es de conseguir que el proceso participativo sea amplio y pluralista. La responsabilidad de los fracasos movilizados no recae exclusivamente en la supuesta desidia y desinterés de la ciudadanía por los temas colectivos, contrariamente a lo que normalmente se argumenta. Recae, con mucha más frecuencia, en los desaciertos institucionales en el momento de llevar a cabo estrategias movilizadoras.

La participación

Recapitemos: hemos considerado que en el momento de impulsar un proceso participativo es conveniente aclarar los objetivos de este proceso, ser realista con la finalidad de no generar falsas expectativas y de construir un cierto acuerdo político, social y administrativo en torno a los mismos objetivos y a las reglas del juego del proceso participativo; hemos remarcado la importancia de que el proceso participativo sea amplio, plural y representa-

tivo, y hemos planteado algunas estrategias básicas para alcanzar este objetivo. Una vez delimitados los objetivos del proceso, alcanzado un cierto acuerdo político y habiendo movilizad a los sujetos de la participación, hay que plantearse ahora cómo organizar el momento de la participación. En este sentido, creemos que hay que considerar básicamente dos criterios: primero, que los participantes dispongan de toda la información necesaria para poderse pronunciar con conocimiento de causa sobre los temas que se les plantean; y segundo, que el debate se produzca en unas condiciones agradables, estimulantes para todos y, sobre todo, que todo el mundo pueda expresar libremente sus ideas, es decir, que nadie domine unilateralmente los debates y que no se produzca ninguna marginación de ideas o de personas.

Información

Se afirma frecuentemente que la gente no está suficientemente informada sobre los asuntos públicos, que los temas colectivos son excesivamente complejos para dejarlos en manos de los ciudadanos, que los ciudadanos sólo miran por sus propios intereses y que no tienen capacidad de ver los asuntos públicos con perspectiva estratégica.

Ante estas afirmaciones hay que hacer algunas consideraciones previas. Primero, creemos que este tipo de opiniones descansan en una concepción elitista y tecnocrática de la política y que se basan en una visión caricaturesca del ciudadano. La política es una cuestión, sobre todo, de valores e ideas. En este terreno, en democracia, los ciudadanos tenemos mucho que decir. Los políticos, normalmente, no son expertos en las áreas sobre las que tienen que tomar decisiones y se apoyan en los técnicos de la Administración y en otros agentes (universidades, consultores, entidades ciudadanas...) para entender la realidad que tienen que tratar, los límites y las alternativas factibles. ¿Por qué tendríamos que presuponer al ciudadano unas capacidades que ni tan sólo esperamos de los gobernantes? Si la tarea de gobierno se basa en una compleja división del trabajo político donde participan actores de naturaleza muy diversa, ¿por qué tendríamos que esperar que de repente el ciudadano, individualmente, disponga de todas las habilidades necesarias para gestionar en solitario el proceso de gobierno?

Tampoco compartimos la visión que a menudo tienen del ciudadano algunas elites políticas o la Administración: no creemos que los ciudadanos sólo miremos por nuestros intereses particulares ni que no tengamos capacidad para opinar sobre los asuntos colectivos con sentido común y creatividad. Los ciudadanos tenemos una vivencia personal directa, cotidiana con todo lo que forma parte del ámbito de decisión política: el transporte colectivo, las escuelas, la universidad, los contratos laborales, los impuestos, las plazas, las carreteras, los espacios verdes, las pensiones, el mercado municipal, los subsidios de paro, los hospitales, los equipamientos culturales... **Cualquier ciudadano es experto en estos temas a su manera, en función de su vivencia personal cotidiana y, por tanto, podemos esperar que no sólo tenga capacidad para opinar de diversas maneras sobre todos estos temas, sino que también pueda aportar conocimientos e informaciones altamente valiosas en el momento de evaluar las políticas, de diagnosticar los problemas sociales y de tomar decisiones innovadoras y sensibles a las necesidades ciudadanas.**

Pero incluso así, sabemos que la participación implica plantear a los ciudadanos muchas cuestiones que quizá nunca se habían planteado seriamente o que, en todo caso, sobre las que no disponen de suficiente información para pronunciarse con conocimiento de causa. En estos casos, **hay que hacer muchos esfuerzos para que el mismo proceso de participación permita al ciudadano conocer con más profundidad el tema o los temas que se le plantean, con suficiente información para pronunciarse de manera coherente y rigurosa sobre las princi-**

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS: ¿QUIEN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

pales alternativas que hay en juego. De la misma manera que el político, antes de tomar una decisión, se informa sobre el tema, escucha la orientación de los expertos y trata de comprender las alternativas que hay, el ciudadano debería poder hacer lo mismo a lo largo del proceso participativo. Como veremos, existen algunos mecanismos de participación que dan mucha importancia a este hecho: en los consejos ciudadanos, por ejemplo, los participantes, que han sido escogidos al azar, asisten durante unos días a una serie de conferencias, mesas redondas y debates entre expertos, técnicos de la Administración, políticos y entidades ciudadanas, con la finalidad de informarse en profundidad sobre las cuestiones que se están debatiendo. En muchos procesos participativos se elaboran dossieres de documentación con informaciones técnicas, económicas y jurídicas básicas para ayudar a los participantes a posicionarse en el debate. En todo caso, habría que dedicar muchos esfuerzos para que esta información sea fácilmente comprensible por todas las personas que participarán, que se utilice un lenguaje adaptado a las capacidades de los participantes y, en la medida de lo posible, que esta información sea proporcionada a los participantes con suficiente antelación para que puedan reflexionar con tiempo y detenimiento suficientes.

Deliberación

Más allá de la información que se proporciona a los participantes, hay que tener mucho cuidado con las condiciones en que se producen los debates. El decisor político no sólo se informa antes de tomar decisiones, sino que también trata de defender sus puntos de vista, de comprender la naturaleza de los intereses y de los valores que están confrontados y, con todo, enriquecer sus posiciones en el seno de un proceso de debate con otros agentes dentro de espacios diversos (el pleno municipal, las reuniones en el seno del partido, los encuentros con representantes sociales, las conversaciones informales...). Los procesos de participación ciudadana tendrían que favorecer un debate abierto y equilibrado entre los ciudadanos, de manera que todos puedan expresar sus ideas en condiciones de igualdad y de libertad. Es decir, hay que evitar en la medida de lo posible que ninguna persona o colectivo acabe tomando unilateralmente el protagonismo en el debate, impidiendo que otras voces, quizá menos informadas o menos preparadas para hablar en público, puedan manifestarse con comodidad; tenemos que favorecer que todas las opiniones puedan ser manifestadas libremente, sin restricciones ni explícitas ni implícitas.

Un tema fundamental en este sentido es que el debate se produzca en unas condiciones suficientemente flexibles para poderse adaptar a las capacidades y necesidades de diferentes colectivos. Muchos procesos participativos, por ejemplo, resultan extremadamente aburridos para la gente joven; el lenguaje que se utiliza, el formato de las reuniones, el espacio público donde se produce la participación, invitan muy poco a estas personas a participar. Muchas veces el lenguaje que se utiliza en los debates políticos es altamente formal, complejo y tecnicista, lo que también aleja de estos debates a las personas menos formadas (las amas de casa, muchos ancianos y ancianas, las personas inmigradas...). Además, la mayoría de estos debates exigen a los participantes una serie de habilidades, como la de hablar en público, que muchas personas no tienen.

No es fácil diseñar un proceso de debate donde todo el mundo pueda sentirse cómodo. Por tanto, un primer criterio a tener en cuenta en este sentido es el de la flexibilidad metodológica. Si tenemos diversos colectivos con necesidades y capacidades diferentes, tendremos que hacer un esfuerzo organizativo para que el proceso de participación se adapte con flexibilidad. Por ejemplo, quizá los activistas sociales, miembros de asociaciones de vecinos, entidades ecologistas, representantes de asociaciones de padres y madres... estarán dispuestos a participar en largas reuniones donde se les pida un cierto grado de información y de preparación para hablar en público, reuniones que, además, pueden producirse con una cierta regularidad durante un período de tiempo más o

menos largo. En cambio, muchos ciudadanos no están dispuestos a implicarse activamente en procesos de participación que les pidan una dedicación permanente; tampoco disponen de tanta información y ni tan sólo tienen las mismas capacidades de expresarse en público y de debatir ideas. Para este tipo de personas habrá que buscar fórmulas menos exigentes respecto a tiempo; fórmulas más didácticas donde el lenguaje sea más sencillo; donde se proporcione más información de base; con pequeños grupos que faciliten un intercambio de ideas más fluido y equilibrado.

Hay que tener en cuenta, además, que el mismo proceso de participación tendría que ser un proceso educativo para todos, donde los participantes adquieran información, se sensibilicen con determinadas temáticas, aprendan a entender a los que piensan diferente, y aprendan, en definitiva, a participar democráticamente.

Otra cuestión importante en relación con el proceso participativo es cómo se toman las decisiones en el seno del proceso. ¿Por consenso? ¿Por mayoría? Si hemos quedado en que queremos un proceso de debate abierto y equilibrado, en el que los participantes aprendan a entender las razones que los otros exponen, donde el intercambio de opiniones permita encontrar soluciones creativas y con el que el máximo de gente se pueda sentir identificado, quizá no tiene demasiado sentido resolver el problema de la toma de decisión con mayorías simples que se impongan sistemáticamente. No obstante, muchas veces obsesionarse por construir unanimidades en torno de cualquier decisión puede significar que acabemos tomando decisiones muy genéricas, poco claras, que reflejen el pequeño denominador común que puede haber entre posiciones confrontadas. También tendríamos que evitar que la no votación significase que gana quien habla el último o simplemente quien habla dos veces. Algunos mecanismos se basan en cuestionarios con diversas preguntas en relación con los temas debatidos, de manera que las respuestas de los participantes permiten matizaciones y no se limitan a un sí o a un no. En otros casos, se redactan informes que pretenden reflejar los puntos de consenso, pero también los puntos de discrepancia que ha habido en el debate. Éstas y otras fórmulas podrían ser interesantes para alcanzar un punto de equilibrio entre la construcción forzada de consensos y la imposición de mayorías simples por votación.

Los efectos y los resultados

¿Qué efectos se espera que tenga el proceso participativo? Hemos impulsado un proceso participativo, hemos movilizado a una serie de actores y de individuos que han participado, han discutido las problemáticas planteadas y han formulado una serie de propuestas. ¿Qué efectos tendrá todo junto? Proponemos tres maneras de responder a esta cuestión: primero, hay que esperar que el proceso tenga efectos sobre las decisiones políticas; segundo, hay que esperar que el proceso participativo tenga efectos sobre la estructura misma y las dinámicas políticas institucionales; tercero, hay que esperar que el proceso tenga efectos sobre la cultura política y las pautas de relación entre los agentes políticos (gobierno, oposición, movimientos sociales y entidades ciudadanas, ciudadanos...). Veámoslo con más detalle.

Influencia en las políticas

Cuando hemos considerado las estrategias de movilización de los ciudadanos, hemos destacado, en relación con los incentivos de la participación, que hay que dar garantías a la ciudadanía de que su participación le permitirá influir sobre las decisiones públicas. Dificilmente la gente aceptará implicarse en un proceso participativo si no tiene la garantía de que a través de su participación podrán tener un influencia efectiva en las políticas. Hay que tener

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS: ¿QUIEN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

muy presente otra cuestión además: el hecho de que las propuestas surgidas de proceso participativo queden en papel mojado puede generar frustración entre la ciudadanía y desanimarla a implicarse en nuevos procesos. Creemos, por tanto, que hasta cierto punto es necesario e inevitable dar garantías de que el proceso participativo tendrá una influencia directa sobre el proceso de decisión pública. Por otra parte, hay que ser claros y honestos respecto al grado de influencia que tendrá.

¿Hay que otorgar a cualquier proceso participativo capacidad vinculante de decisión o sólo debe tener una función consultiva? De entrada, sabemos que en nuestro marco legal los resultados de un proceso de participación no pueden ser vinculantes jurídicamente. En todo caso, pueden comprometer políticamente. Pero incluso así, los resultados de la participación no siempre pueden traducirse automáticamente en decisiones concretas: a veces, los procesos participativos nos ayudan a hacer diagnósticos, a definir objetivos generales, a identificar escenarios alternativos de futuro, estrategias... En estos casos las propuestas suelen formularse independientemente de los recursos necesarios para llevarlas a cabo, simplemente porque la discusión se plantea de manera global y no hay posibilidades realistas de discutir caso por caso el diseño de todas las políticas específicas. Creemos que realizar discusiones participativas en este nivel puede resultar interesante en la medida de que ayuden a establecer marcos estratégicos que orienten la acción pública. Ahora bien, restringir las discusiones sólo a este nivel puede provocar sentimientos de frustración: algunos participantes, si este hecho no se ha aclarado bien previamente, pueden tener la expectativa de que todo lo que ha surgido del proceso participativo debe aplicarse automáticamente, sin tener en cuenta la imposibilidad material de llevar a cabo, de golpe, todas las propuestas formuladas; otros participantes, más conscientes de estas limitaciones, pueden tener la sensación de que se les mantiene en un nivel de discusión excesivamente abstracto y generalista, con poca capacidad efectiva de influencia sobre las políticas reales. Los procesos de planificación estratégica local, los proyectos educativos de ciudad o las agendas locales 21, entre otros casos de planificación participativa, tienden a generar este tipo de sentimientos, especialmente si no se acompañan de procesos complementarios posteriores que permitan traducir estas discusiones estratégicas en políticas correctas.

Ya sea cuando se tratan temas más concretos, ya sea cuando se tratan temas más generales, creemos que la clave para abordar la cuestión de la influencia de los procesos participativos en las políticas públicas pasa, sobre todo, por tres factores: a) en primer lugar, previamente al inicio del proceso participativo, hay que dejar claros los objetivos del proceso, la naturaleza de las discusiones que se mantendrán y sus posibilidades efectivas de influir en las políticas (como hemos dicho antes, hay que ser realistas respecto a la formulación de los objetivos y no generar falsas expectativas); b) segundo, hay que introducir dentro de las discusiones en el proceso participativo la reflexión sobre las limitaciones y las posibilidades de llevar a cabo las propuestas que están surgiendo en el debate. **Muchas veces se produce una disociación de roles entre los participantes y los gobernantes que puede resultar peligrosa: a los primeros se les atribuye el rol de elaborar cartas a los Reyes Magos, mientras que los segundos son quienes conocen los límites y las posibilidades que existen para llevar a cabo todas y cada una de las políticas, y utilizan esta información para acabar decidiendo unilateralmente qué se hace y qué no se hace.** Creemos que hay que socializar la reflexión y la información sobre los límites y las posibilidades, en la medida de lo posible, dentro del mismo proceso participativo, lo que exige a los políticos sentido pedagógico y transparencia informativa; c) por último, y sobre todo, es necesario que los responsables de tomar las decisiones respondan con transparencia ante las demandas de los participantes, una vez finalizado el proceso participativo: que adopten los compromisos necesarios, que expliquen abiertamente por qué determinadas propuestas se llevarán a cabo y por qué otras no se pueden llevar a cabo o necesitarán más tiempo para poder aplicarse. Es necesario que se comprometan con plazos temporales para la aplicación de las propuestas y que expliquen con claridad los límites y las posibilidades financieras y organizativas para llevarlas a cabo.

En algunos casos, se crean comisiones de seguimiento con representación institucional y representación de los agentes que han participado en el proceso para hacer el seguimiento y la evaluación de la implementación de los resultados. En otros casos, se delega esta función a estructuras participativas ya constituidas y más estables formalmente, como los consejos consultivos. A veces, también, se han creado organismos participativos *ad hoc* encargados de desarrollar las propuestas surgidas de un plan estratégico, por ejemplo. Hay que remarcar que este tipo de soluciones no está exento de problemas: a menudo, el órgano de seguimiento tiene dificultades para mantenerse activo porque sus funciones no están claras; la mayoría de veces no se consigue mantener una participación regular y elevada; y a menudo las personas presentes en estos organismos pierden capacidad efectiva de representación respecto a los agentes que habían intervenido en el proceso. Quizá se han explorado poco otras alternativas que podrían ser efectivas: por ejemplo, generar nuevos procesos participativos para concretar y dinamizar la implementación de políticas definidas en procesos anteriores (por ejemplo, un proceso participativo para diseñar las políticas educativas de acogida de la inmigración dentro del Proyecto educativo de ciudad); o dotar de coherencia y de carácter complementario diferentes procesos participativos que se estén llevando a cabo ¿por qué no conectar, por ejemplo, las reflexiones que se hacen en el marco de los planes estratégicos locales y de las agendas locales 21 con procesos participativos en torno a los planes generales de ordenación urbanística? ¿Por qué no encajar un proceso de presupuestos participativos dentro de la discusión participativa del Plan de acción municipal?

Coherencia institucional

Pasemos, así pues, a otro criterio: la coherencia institucional. En los últimos años hemos experimentado una proliferación de experiencias de participación ciudadana en el ámbito local, desarrolladas en temáticas y ámbitos territoriales diversos, de manera un poco improvisada, con escasa planificación. El resultado es que la mayoría de estas experiencias tienen un carácter aislado, tienen poca conexión con otras estructuras y procesos participativos generados en ámbitos similares y tienden a tener poca coherencia dentro de las estructuras y de las dinámicas institucionales locales.

Acabamos de apuntar algunos ejemplos de ello. Los procesos de planificación participativa (agendas locales 21, proyectos educativos de ciudad, planes estratégicos...), a pesar de tener una vocación de transversalidad, acostumbran a producirse de forma totalmente independiente los unos de los otros, de manera que hay solapamientos e, incluso, a veces, contradicciones difíciles de resolver. A menudo se producen también problemas de coherencia: por ejemplo, un gobierno impulsa un proceso participativo para discutir una decisión urbanística más o menos concreta y territorialmente acotada, rodea esta decisión de una fuerte retórica a favor de la participación, y cuando lo que hay en juego son decisiones más globales, como la revisión del Plan general de ordenación urbanística o decisiones sometidas a la presión de fuertes intereses organizados (financieros, constructivos,...), las decisiones se toman sin ningún tipo de participación y en un marco de secretismo y opacidad.

La falta de coherencia institucional genera, básicamente, dos tipos de problemas: primero, el hecho de que se produzcan solapamientos entre una multiplicidad de procesos puede generar confusión entre la ciudadanía y, sobre todo, sensación de cansancio y de desgaste; segundo, la credibilidad de los procesos participativos se ve fuertemente cuestionada cuando la ciudadanía entiende que los gobiernos mantienen celosamente ámbitos de decisión centrales en sus manos y, en cambio, someten a la discusión participativa temáticas periféricas en la agenda política local o de carácter muy específico.

Sin pretender una rígida planificación de las estructuras y de los procesos participativos, creemos que es fundamental que los gobiernos sean coherentes en el uso que hacen de la participación, que la participación no sea un recurso extraordinario que utilizan de forma muy puntual y estrictamente cuando creen que les conviene, sino que encaje dentro de un estilo de hacer política efectivamente dialogante, interactivo y cooperativo, y que encuentre coherencia en una manera de hacer habitual en la acción de gobierno y relativamente institucionalizada. La coherencia participativa de un gobierno local, creemos, no se mide tanto por el número disperso de experiencias de participación que impulsa, sino por la centralidad que ocupan estos procesos en su acción, el encaje que tienen dentro de un estilo y de unas formas habituales de hacer política y la coherencia y la articulación que existe entre estos procesos.

Generación de cultura participativa

Más allá de los efectos concretos que los procesos participativos puedan tener en la toma de decisiones públicas, la participación ciudadana puede ser un instrumento de creación de lo que en los últimos años se ha llamado *capital social*. Es decir, una vía por la que generar confianza entre los actores que protagonizan la vida política local (las administraciones, el gobierno, los partidos de la oposición, los agentes sociales, la ciudadanía...), sinergias de cooperación y dinámicas participativas más ricas, variadas e intensas. Tal como han defendido muchos estudiosos de esta temática, la participación puede ser en sí misma un instrumento de educación democrática para la participación, puede actuar como «escuela de la democracia».

La participación puede ser, de entrada, una vía por la que los ciudadanos se sensibilicen con los temas colectivos, se motiven a implicarse con más frecuencia e intensidad en espacios de participación política, tomen conciencia de la complejidad de los procesos de decisión política y entiendan las dificultades de gobernar. Pero estos efectos educativos serán menos significativos si los que participan son *los de siempre* y no conseguimos implicar a aquellos que normalmente se encuentran alejados de los asuntos políticos. Por otra parte, si la participación es muy esporádica, se produce sólo durante unos cuantos días y no se repite, estos efectos también serán más limitados. Finalmente, hay que pensar en la posibilidad de que los procesos participativos, en la medida de que resulten cansados y poco estimulantes para los participantes y, sobre todo, que generen frustración respecto a las expectativas generadas, no sólo no tengan este poder educativo, sino que se conviertan en ocasiones para desincentivar todavía más la participación de la gente.

Normalmente, se habla mucho de los posibles efectos educativos de la participación sobre la ciudadanía y muy poco sobre los efectos educativos que puede tener sobre las mismas elites políticas y de la Administración. Ya hemos apuntado que buena parte de estos grupos están impregnados de una cultura política muy poco propensa a la participación ciudadana. Las resistencias a los procesos participativos, por tanto, no sólo provienen del supuesto desinterés y la supuesta desidia de la ciudadanía a formar parte de los procesos político, sino también (o sobre todo) de unas actitudes que invitan poco a la gente a participar. Creemos que la participación también puede contribuir a modificar las percepciones y las actitudes de estos grupos respecto a los ciudadanos. Muchas experiencias de participación demuestran, precisamente, la sorpresa de los técnicos de la Administración y de los políticos ante la capacidad de los ciudadanos para hacer propuestas y para argumentar sus ideas ante temas complejos.

Otro aprendizaje interesante en este sentido puede ser que las mismas elites se den cuenta de que estos procesos participativos contribuyen a reforzar la legitimidad de sus políticas, de manera que pueden ayudar a evitar

el tipo de conflictos que suelen surgir cuando los gobiernos intentan imponer unilateralmente decisiones sin haber tenido en consideración la reacción que generarían entre la ciudadanía. Pueden llegar a entender que una ciudad participativa, con ciudadanos más informados y más críticos, contribuye a valorizar la función política local, permite enriquecer los diagnósticos y las decisiones públicas y facilita la ejecución de determinadas políticas.

En síntesis, los efectos educativos de la participación se pueden producir tanto sobre la ciudadanía como sobre las elites políticas y de la Administración y, por tanto, afectan a la relación entre estas elites y los ciudadanos, en las dos direcciones. Pero para que estos efectos de fortalecimiento de la cultura democrática se produzcan, es necesario que la participación cumpla una serie de características. Por ejemplo, los procesos participativos sostenidos en el tiempo tienen más capacidad de creación de cultura democrática que no los procesos de temporalidad muy limitada. Los procesos extensivos, con una participación numerosa y ampliamente visibles por el conjunto de la población tienen más poder de creación de cultura democrática que no los procesos restrictivos, con una participación reducida y poco visibles. El hecho de que la participación ocupe una posición central en la política local y no residual, esporádica o extraordinaria también es de una importancia vital en este sentido.

Criterios generales

Antes de concluir este capítulo, apuntaremos brevemente dos criterios más que hay que tener en cuenta a lo largo de todo el proceso de participación, ambos de carácter general: la visibilidad y transparencia y lo que llamaremos *neutralidad organizativa*.

Visibilidad y transparencia

La visibilidad y transparencia son dos aspectos clave de cualquier proceso de participación. Hasta ahora hemos puesto el acento en todo lo que se refiere al acuerdo, la movilización y la participación de los agentes directamente implicados en el proceso participativo. Cuando nos referimos a la visibilidad y transparencia del proceso, en cambio, nos remitimos, principalmente, a aquellos ciudadanos que no forman parte directamente del proceso, quizá porque han renunciado voluntariamente a hacerlo. Son, básicamente, la gran mayoría de ciudadanos. El proceso participativo, a veces se olvida, también tiene que ser responsable ante los ciudadanos que no participan. El conjunto de la ciudadanía debe tener conocimiento de que se está iniciando un proceso participativo al que, si el proceso en cuestión es abierto, podría acudir voluntariamente; tiene que saber los objetivos a los que responde el proceso y los temas que se tratan; quién participa; qué responsabilidades y qué capacidad de decisión se ha atribuido al proceso; cuáles son las reglas del juego que lo rigen; y cuáles son los resultados del proceso. Este hecho es importante, porque, de alguna manera, a través de los procesos de participación están introduciendo variaciones importantes sobre las reglas institucionales establecidas en la democracia representativa y se está renegociando la legitimidad electoral adquirida. Creemos que es justo que sea así, ya que la decisión de impulsar el proceso participativo corresponde, precisamente, a unas instituciones democráticamente escogidas y corresponde a éstas otorgarle la legitimidad que consideren conveniente, pero en todo caso el ciudadano tiene derecho a tener conocimiento de la evolución de todo el proceso: el proceso participativo debe ser responsable ante la ciudadanía y por ello es necesario que sea visible y transparente.

Neutralidad organizativa

Otro aspecto importante es la neutralidad organizativa del proceso participativo. Es importante para que sea asumible políticamente de manera amplia y para que su credibilidad no sea cuestionada. Cuando hablamos de la neutralidad organizativa nos referimos, en realidad, a cuestiones que han ido apareciendo a lo largo de la discusión que hemos hecho: al hecho de que la simple existencia del proceso participativo no responda exclusivamente a los intereses gubernamentales; que la movilización favorezca efectivamente una participación pluralista y representativa; que la información proporcionada a los participantes sea, si no neutra, plural; que la deliberación sea equilibrada, sin que se produzca un dominio unilateral del proceso por parte de ninguna facción o que los resultados reflejen ajustadamente las posiciones mantenidas en el proceso participativo.

¿Cómo se puede garantizar esta neutralidad organizativa? También lo hemos ido apuntando a lo largo de estas páginas. Por ejemplo, la consecución de un acuerdo político en torno a la iniciativa es clave en este sentido. La canalización de este acuerdo a través de una comisión de seguimiento del proceso con representación del conjunto de fuerzas políticas municipales y de actores sociales destacados de la ciudad (federaciones de entidades, sindicatos, universidades...) es una fórmula que suele ser más efectiva. Una solución más controvertida es delegar la organización del proceso a una entidad externa especializada. Los potenciales de este modelo de gestión de los procesos participativos son claros: en la medida de que se trate de una entidad realmente neutra e independiente puede ser una garantía de neutralidad del proceso; pero, además, puede ser una garantía de rigurosidad metodológica. Consultoras privadas, universidades, fundaciones... han jugado efectivamente este papel en muchas experiencias de participación ciudadana desarrolladas en nuestro contexto. Ahora bien, este modelo tiene dos riesgos que hay que controlar: primero, el gobierno, en la medida que paga, puede tener una fuerte capacidad de influencia sobre estas entidades, fundamentalmente, cuando son consultoras privadas; segundo, la delegación de la organización del proceso participativo en una entidad externa a la Administración puede provocar la falta de responsabilización y la pasividad de los mismos trabajadores de la Administración con el proceso, especialmente de aquellos que están fuera de él. Por este motivo, creemos que, a pesar de que la externalización de la organización del proceso pueda ser conveniente en algunos casos, hay que crear comisiones políticas y técnicas de seguimiento que garanticen la neutralidad de la entidad gestora y la implicación activa en el proceso de la estructura técnica de la Administración.

TERCERA PARTE

MECANISMOS Y PROCESOS DE PARTICIPACIÓN

Agenda 21, asambleas, audiencias públicas, círculos de estudio, conferencias de consenso, consejos ciudadanos, consejos consultivos, consejos de niños, consultas electrónicas, encuestas deliberativas, foros, jurados ciudadanos, núcleos de intervención participativa, planes comunitarios, planes estratégicos, presupuestos participativos, proyectos educativos de ciudad, referendos, talleres de prospectiva... El listado de etiquetas que se ha utilizado para bautizar procesos participativos en los últimos años ha sido extremadamente amplio y diverso. ¿Qué quieren decir todos estos nombres? ¿En qué se parecen y se diferencian todos estos procesos? ¿Cómo decidimos qué nos puede convenir más y qué problemas podemos encontrarlos en su organización?

Este apartado de trabajo está dedicado a describir y discutir algunas de las principales metodologías utilizadas en procesos de participación municipales. Intentaremos desarrollar aquellas ideas que habíamos empezado a apuntar, dedicadas a la manera como organizamos la participación. Aunque cada experiencia participativa es singular y tiene características propias, muchas se han basado en unos cuantos formatos de procesos participativos que, por tanto, ya han sido ensayados en diversos municipios dentro y fuera de Cataluña. Aquí nos centraremos en algunos de estos formatos más habituales y analizaremos tres aspectos diferentes de cada uno. Empezaremos viendo en qué consiste el mecanismo, como se lleva a cabo y qué pretende conseguir. Pasaremos de la descripción general a las concreciones: dónde se ha puesto en práctica y qué variantes se han introducido en cada caso. Y acabaremos con el tránsito de la descripción a la crítica: si consideramos los criterios presentados en el apartado anterior, ¿cómo queda cada uno de estos mecanismos? ¿Qué puntos fuertes y débiles presenta cada uno y en qué medida son mejorables?

Dividiremos todo este conjunto de prácticas en dos grandes bloques. En el primero hablaremos de lo que podríamos llamar estrictamente *mecanismos de participación*. Es decir, un conjunto de formatos participativos pensados únicamente para ello, para ordenar y facilitar la intervención ciudadana en la toma de decisiones, y que son aplicables a casi cualquier temática. En el segundo bloque, veremos una serie de experiencias que se caracterizan precisamente por lo contrario, porque tiene en común la temática a la que se han aplicado, aunque desde el punto de vista metodológico pueden ser muy diferentes e incorporar diversas de las metodologías aplicadas en la primera parte. Aquí ya no estaremos solos ante los mecanismos participativos, sino ante procesos de elaboración de políticas municipales que incorporan una dosis importante de participación, más o menos formalizada.

Mecanismos de participación

El listado inicial de este apartado era limitado, pero ya mostraba la inflación de nombres de procesos participativos que se han puesto en marcha. Aquí nos limitaremos, así pues, a examinar algunos, y nos centraremos especialmente en aquellos que han sido más desarrollados en experiencias catalanas y españolas, aunque en algunos casos apuntaremos variantes que han sido empleadas en otros países.

Una primera clasificación de los mecanismos que analizaremos con más detalle puede seguir el mismo criterio que antes hemos apuntado al hablar de quién participa. Distinguiremos entre mecanismos dirigidos casi en exclusiva a las entidades, aquellos que de alguna manera se dirigen simultáneamente a éstas y a los ciudadanos a título individual y, finalmente, aquellos que convierten a estos ciudadanos en los únicos sujetos de la participación. El cuadro 3 ordena los mecanismos en estos tres grupos.

Cuadro 3. Mecanismos de participación, según el tipo de participantes

Asociaciones	Mixto: asociaciones y ciudadanos a título individual	Ciudadanos a título individual
Consejos consultivos	Consejos consultivos innovadores	Jurados ciudadanos
	Talleres de prospectiva	Referendos
	Audiencias y foros	Consejos de niños

Como hemos apuntado, el mecanismo más habitual es el que se basa casi exclusivamente en las asociaciones, los consejos consultivos que ya hace años que se llevan a cabo en todos los municipios españoles grandes y medianos. Pero a su lado, a lo largo de los últimos años ha crecido la importancia de los mecanismos restantes, que ceden algo o muy buena parte del protagonismo al ciudadano individual. La columna central del cuadro nos presenta tres mecanismos que con diferentes formatos combinan la presencia de ciudadanos y entidades. Finalmente, el último grupo lo forman aquellas metodologías en que la capacidad decisoria recae exclusivamente en los ciudadanos, aunque en el debate previo a los referendos y jurados las entidades puedan jugar un papel clave. Entre estos últimos mecanismos encontramos todo tipo de opciones: el que aspira a hacer participar a todos (referendo) y los que se basan en la representación, ya sea establecida a partir de elección (consejos de niños), ya sea a partir del azar (jurados).

A continuación veremos detalladamente en qué consiste cada uno de estos mecanismos.

Consejos consultivos

Qué son y cómo funcionan

Si se tratase de hacer una descripción de cada mecanismo proporcional a la importancia que tienen actualmente en los ayuntamientos catalanes y españoles, tendríamos que dedicar treinta páginas a este mecanismo y una a todos los otros juntos. Los consejos consultivos son, así pues, el mecanismo de participación por excelencia de nuestros ayuntamientos. Y no sólo de nuestros ayuntamientos. También de las comunidades autónomas y del Gobierno central, como también lo son de los ayuntamientos de muchos países europeos.

Las razones las hemos explicado ya en la primera parte: existen buenas razones políticas y prácticas para concentrar el protagonismo participativo en las entidades. Y eso es lo que hacen estos consejos consultivos. Organizados por temas o por territorios, recogen las (principales) entidades afectadas y, tal como indica su nombre, las convierten en un espacio de consulta.

Los consejos pueden funcionar basándose en dos grandes lógicas, la sectorial o la territorial. Es decir, pueden estar representados todos los que tienen que ver con un tema concreto (medio ambiente, gente mayor, etc.) o todos los que viven en una determinada zona del municipio. Al mismo tiempo, entre los consejos de base territorial existen dos fórmulas: la consultiva que establece una descentralización política, de manera que en cada distri-

to existe un órgano de gobierno formado por políticos y un espacio consultivo paralelo formado por las entidades del territorio; la concertada que crea en cada territorio un espacio mixto, con menor poder real, pero donde conviven en un mismo órgano los representantes políticos y las entidades.

La mayoría de consejos cuenta con un plenario que se reúne con cierta periodicidad y con un trabajo más cotidiano de comisiones específicas, donde se produce buena parte del debate. Además, suelen tener un secretariado o comisión permanente donde están las personas más activas y que actúa como motor del consejo.

Dónde se han hecho: experiencias

En este caso y como única excepción, si hablamos de ayuntamientos grandes sería más sencillo hablar de dónde no se ha hecho. Todos los ayuntamientos españoles de más de 100.000 habitantes tienen algún consejo consultivo sectorial y cerca del 40% lo tienen con base territorial. Todas las ciudades mayores han optado por el modelo consultivo, mientras que algunas de las que no llegan a 200.000 habitantes han optado por el concertado. También encontramos consejos sectoriales en bastantes municipios de menores dimensiones y, con formatos diferentes, una buena parte de ciudades europeas presentan órganos consultivos similares.

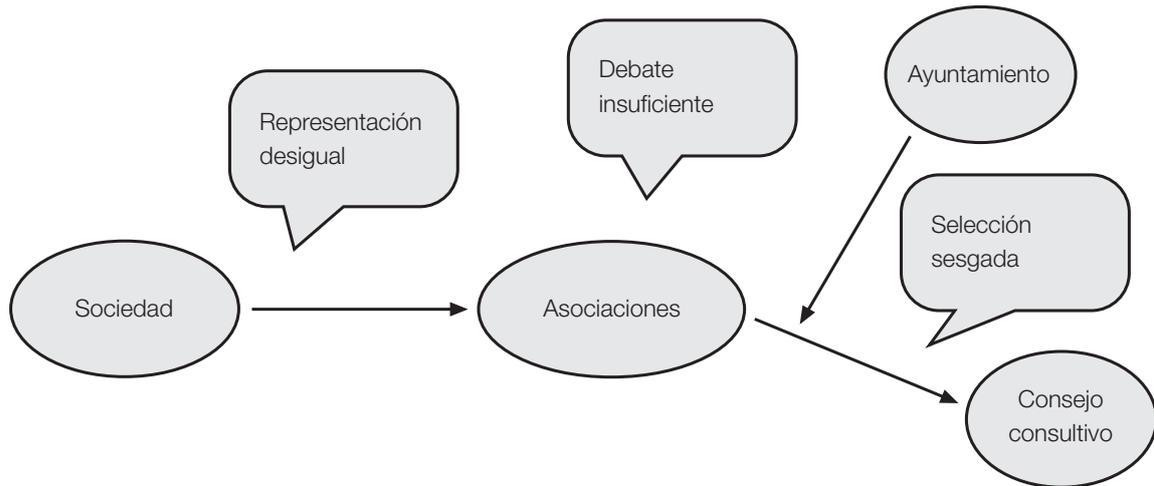
Uno de los primeros elementos que introduce diversidad es la selección de las entidades que tienen que estar presentes. En algunos casos se permite que sean todas las que trabajan en ese tema o territorio, pero en muchos otros este número sería excesivo y se lleva a cabo algún tipo de selección. Esta selección puede ser el resultado de un proceso electoral transparente entre las entidades, o el fruto de una elección por parte de las autoridades, que puede dar más presencia a las entidades políticamente más afines. En estos casos, esto provoca que, junto a los problemas que habíamos citado previamente, ahora se añada el sesgo provocado por la misma selección de los participantes en función de intereses políticos, disponibilidad de tiempo, etc. El gráfico 2 complementa al gráfico 1 de la primera parte e introduce este nuevo problema.

El otro aspecto que introduce diversidad en su composición es la presencia o ausencia de expertos a título individual en la composición del consejo, especialmente en los de tipo sectorial. Nuevamente, la elección de expertos puede haber sido consensuada o ser una combinación en diferentes dosis de criterios meritocráticos y de afinidad política.

En los consejos sectoriales suele haber presencia de políticos, a veces muy numerosa, pero existen algunos consejos que funcionan con un formato diferente, actuando sobre todo como una coordinadora de entidades que a posteriori se convierte en interlocutora de la Administración local, pero sin que ésta se halle presente en el consejo. Éste es el caso, en bastantes municipios, de los consejos de la juventud.

Las funciones de los consejos suelen combinar la información a las entidades y la consulta, aunque los más ambiciosos pueden estar forzados a emitir dictámenes preceptivos en determinadas materias. En todo caso, más allá de las funciones oficiales, algunos consejos desarrollan una labor importante en el debate sobre las políticas que les afectan, y otros son puramente informativos y rituales.

Gráfico 2. Los problemas de la representación en los consejos consultivos



Ventajas y problemas

Iniciativa. En el caso español, la iniciativa formal ha correspondido en la gran mayoría de casos a los ayuntamientos, hasta el punto de que en muchos los consejos forman parte claramente del organigrama político-administrativo del Ayuntamiento. En cambio, en la práctica, el impulso y el establecimiento de las reglas del juego han sido muy variables; existen lugares donde todo ha sido iniciativa municipal, lugares donde el Ayuntamiento se ha limitado a responder a demandas asociativas, o muchos otros lugares donde su puesta en marcha y su regulación ha sido fruto de una iniciativa bastante conjunta de fuerzas políticas y movimiento asociativo.

Por el contrario, si el impulso inicial ha sido en algunos casos bastante compartido, una vez establecido, en la inmensa mayoría de los casos la iniciativa ha quedado muy exclusivamente en manos municipales. Los políticos deciden si quieren convocarlos o no, ellos los presiden y marcan la agenda, etc. Sin duda, ésta no debe ser una característica intrínseca de los consejos y, por ejemplo, la reforma del reglamento de participación que se está discutiendo en la ciudad de Barcelona trata de dotarlos de mayor autonomía, y hacer esta iniciativa más compartida, como ya sucede en otros ayuntamientos.

No hay duda, en cambio, de que también en buena parte de los casos los objetivos son claros y realistas. De hecho, esto es así precisamente porque estos objetivos son muy limitados y en la gran mayoría de las ocasiones no van más allá de una función muy estrictamente consultiva, cuando no se queda en puramente informativa. Por tanto, a menudo generan frustración por sensación de inutilidad, pero ésta se produce precisamente por el hecho de tener unos objetivos muy limitados y un rol casi exclusivo como espacio de participación, que hace que las entidades esperen de ellos algo más, por mucho que las funciones que tienen asignadas sean muy limitadas.

Movilización. El número de participantes en los consejos es necesariamente limitado. Por el contrario, su representatividad y su pluralismo pueden ser muy variables según la riqueza del tejido asociativo local y los reglamentos existentes para seleccionar qué entidades pueden estar presentes en los consejos y en qué proporciones. Así,

su representatividad será mayor cuando haya en el municipio un tejido asociativo más amplio, con muchos miembros y una fuerte vida de las entidades, y su pluralismo será mayor cuando puedan estar representadas todas las entidades, o cuando las reglas de elección de las entidades participantes sean claras y democráticas. En general, sin embargo, nos atreveríamos a decir que su representatividad suele ser bastante mejorable, a pesar de ser bastante plurales en su composición.

Participación. Sus características permitirían hacer de los consejos consultivos un espacio donde fuese posible un debate rico, sincero e informado. De hecho, en algunos esto es una realidad cotidiana, ya sea en el plenario, ya sea en las comisiones. Un conjunto de participantes de número limitado, que no cambia demasiado, que se reúne con cierta periodicidad y en el que todos conocen más o menos el tema que se trata son condiciones ideales para el debate. En todo caso, por falta de voluntad de unos y de confianza de los otros, en bastantes casos el flujo de información es limitado y el debate, o bien muy protocolario o bien poco constructivo.

Resultados. La impresión general es que los resultados son limitados, en parte porque la misma definición de funciones ya lo prevé así: están pensados para ser escuchados, no para influir decisivamente en las políticas. También por lo que respecta a capacidad educativa, son necesariamente limitados: interviene poca gente y, además, en la mayoría de los casos, se trata de gente que ya tiene una gran experiencia política. En bastantes casos, en cambio, los consejos consultivos han servido para iniciar un contacto entre entidades y ayuntamientos o para establecer vínculos más fuertes entre las mismas entidades. Estas limitaciones no son necesarias: sin grandes variaciones en su modelo de funcionamiento, algunos consejos han superado claramente estos resultados, y se han convertido en una pieza importante en la elaboración de políticas y la articulación del sector.

Neutralidad, visibilidad y transparencia. Muchos consejos consultivos tienen una escasa visibilidad, que los convierte en perfectos desconocidos para la mayoría de ciudadanos. Como ya apuntábamos, en su formato más tradicional se convierten en un espacio percibido como muy municipal y poco neutral. Pero nuevamente ésta no es una característica necesaria: una vicepresidencia primera en manos de las entidades y un reglamento de funcionamiento que permita una convocatoria y una agenda compartidas pueden ser suficientes para mejorar esta situación.

Consejos consultivos innovadores

Qué son y cómo funcionan

Bajo este nombre incluimos a aquellos consejos que reproducen en buena medida el objetivo y el formato de los anteriores, pero que incorporan nuevos sectores entre sus miembros o democratizan claramente su acceso. De alguna manera, serían aquellos consejos donde todos los interesados tienen la posibilidad o bien de ser miembros de ellos o bien de intervenir directamente en su elección.

Muy a grandes rasgos tendríamos, así pues, una apariencia muy similar al anterior: consejos con un número limitado de miembros que se reúnen con cierta periodicidad para actuar con funciones consultivas en un ámbito sectorial o territorial determinado. La diferencia principal radica en su composición, y de aquí pueden surgir otras adaptaciones necesarias: al lado o en lugar de los representantes de entidades, estos consejos incorporan a ciudadanos a título individual, que no están allí como expertos, sino como representantes de la ciudadanía y que, por tanto, han sido seleccionados por algún procedimiento igualitario: elección o azar.

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS: ¿QUIEN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

A menudo, la mayor heterogeneidad entre los participantes y a veces también las mayores dimensiones de este órgano han provocado que su énfasis deje de ser el debate en profundidad, priorizando, por el contrario, que haya voces más diversas. En la dinámica de trabajo, esto se ha traducido en menos reuniones y, sobre todo, en un funcionamiento con menos comisiones.

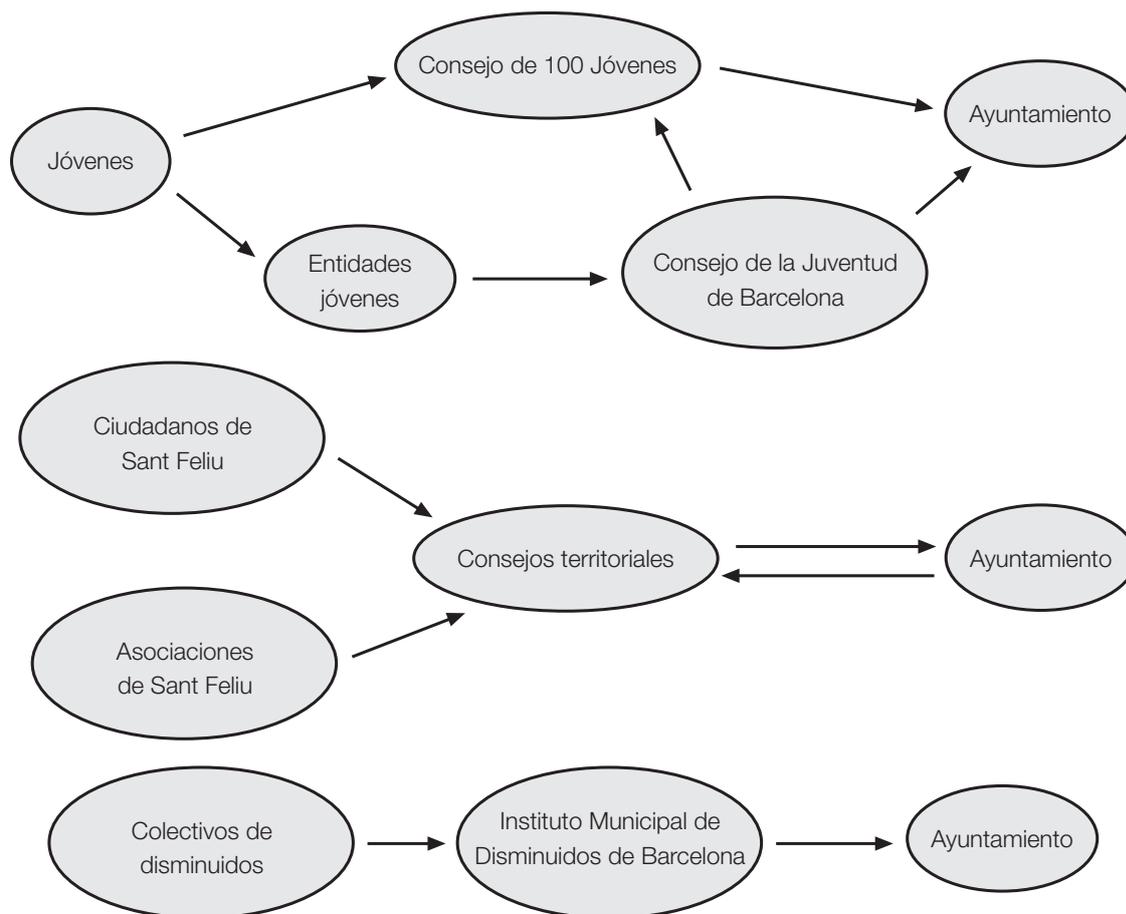
Dónde se han hecho: experiencias

Citaremos diversos casos que muestran la diversidad de enfoques posibles de este tipo de consejos. En la ciudad de Barcelona, el Consejo de 100 Jóvenes es uno de estos consejos innovadores. En su composición dominan claramente los jóvenes elegidos al azar entre el padrón municipal, aunque conviven con otros jóvenes escogidos también de manera aleatoria, unos del mundo del trabajo y otros del mundo estudiantil, acompañados de un reducido número de personas que representan a colectivos *especiales*. En este caso, se trata de un espacio de representación de estos jóvenes no asociados, que convive con otro consejo (Consejo de la Juventud de Barcelona), que es el espacio de representación de los jóvenes asociados. Uno de los vínculos entre los dos espacios se produce otorgando la vicepresidencia del Consejo de 100 Jóvenes al presidente del Consejo de la Juventud, lo que no ha hecho que éste deje de ver el otro espacio con cierta desconfianza.

A diferencia de este primero, los consejos de Sant Feliu de Llobregat (o los bastante similares de Igualada) siguen una lógica territorial y se organizan por conjuntos de barrios. En este caso, sin embargo, no existen dos consejos paralelos, sino que los consejos territoriales agrupan en su seno a los dos colectivos y están formados a partes iguales por representantes de entidades y por ciudadanos a título individual. Además, en Barcelona los dos consejos representan exclusivamente a la ciudadanía y si los representantes políticos tienen alguna presencia en el Consejo de 100 Jóvenes es fundamentalmente para escuchar, mientras que en Sant Feliu las fuerzas políticas locales están presentes en el consejo, de manera que éste se convierte en espacio de concertación entre la representación ciudadana y la representación municipal.

Si estos dos primeros consejos utilizaban la selección al azar para introducir a nuevos participantes, el Instituto Municipal de Disminuidos de Barcelona democratiza el acceso mediante un proceso electoral con sufragio universal. En este caso, todos los miembros de los colectivos afectados participan en la elección de sus representantes en el Instituto, que con esta fuerte legitimidad pasan a intervenir de manera mucho más activa en la toma de decisiones que les afectan. Éste es también el procedimiento utilizado en consejos territoriales de bastantes ciudades europeas y canadienses, donde los representantes ciudadanos de los consejos se escogen por medio de elecciones con voto secreto, en algunos casos, o mediante amplias asambleas, en otros.

Gráfico 3. Lógicas de representación en tres consejos innovadores



Ventajas y problemas

No existe suficiente información sobre las escasas experiencias que se han llevado a cabo como para hacer una valoración completamente nueva de este tipo de consejos. Por tanto, si no decimos lo contrario, daremos por bueno lo que hemos dicho para los consejos consultivos y nos limitaremos a señalar las novedades que presentan éstos.

Iniciativa. En general, la iniciativa municipal ha sido todavía más abrumadora: a menudo las entidades se han mostrado reticentes a la incorporación de ciudadanos a título individual y su actitud hacia estos consejos ha oscilado entre la falta de interés y el rechazo abierto. Normalmente, han optado por estar ahí, pero manteniendo una actitud muy crítica. Esto ha contribuido todavía más a convertirlos en un espacio muy controlado exclusivamente por los ayuntamientos.

Mobilización. En principio, éste es el aspecto donde los consejos innovadores garantizarían dar un paso adelante respecto a los consejos tradicionales, con la incorporación de nuevos puntos de vista y con la igualdad de acceso

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS: ¿QUIEN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

que comporta el mecanismo de selección. Esta mejora ha existido en bastantes casos, aunque una movilización insuficiente, juntamente con temas y dinámicas poco atractivos, han acabado provocando en muchas ocasiones la no incorporación o la no continuidad de estos nuevos sectores.

Participación. Probablemente es en este aspecto donde los consejos innovadores no sólo no superan a los tradicionales, sino que incluso pueden funcionar menos bien. La combinación de participantes con diferentes niveles de información y experiencia de debate público, en lugar de enriquecer las discusiones con puntos de vista más frescos, ha supuesto en la mayor parte de los casos que los participantes más experimentados hayan monopolizado el debate y los otros hayan asumido un rol muy pasivo.

Resultados. Es difícil hacer una valoración global. Al menos en un principio, algunas de sus propuestas han acabado convirtiéndose en cambios visibles de políticas, aunque podían ser fruto de una voluntad inicial de demostrar que un mecanismo cuestionado funcionaba y daba resultados. Desde el punto de vista del aprendizaje democrático, no se ha hecho ninguna evaluación seria, pero en principio su potencial parece mayor: personas que podían no haber tenido ningún contacto con la vida política se ponen en contacto directo con políticos y entidades y se sitúan en un espacio donde aprenden y deliberan.

Neutralidad, visibilidad y transparencia. Al menos en sus inicios, el formato innovador puede conseguir mejorar su presencia mediática. En alguno de los casos, la percepción por parte de las entidades de que éste era un instrumento para restarles poder les ha llevado a verse como cualquier cosa menos neutrales. En otros, la apertura y la transparencia del proceso de acceso ha facilitado que el consejo desarrolle tareas que van más allá de lo que es habitual en estos casos.

Talleres de prospectiva

Qué son y cómo funcionan

El taller de prospectiva es una herramienta muy útil, que es posible utilizar en circunstancias muy variadas. Se trata de reunir a uno o a diversos grupos de personas para hablar de qué escenarios de futuro ven sobre un tema determinado, cuáles de estos escenarios creen que sería más deseable y qué actuaciones habría que realizar para aproximarse. En cada grupo existe un número limitado de participantes, que deliberan a lo largo del tiempo disponible y acaban alcanzando una serie de acuerdos y recomendaciones. Por tanto, es un mecanismo de consulta puntual con un funcionamiento muy limitado en el tiempo.

El funcionamiento de los talleres ha sido muy flexible y variado. La gran mayoría de las experiencias que se han llevado a cabo en Cataluña se han basado en una variante específica que se conoce por su nombre en inglés, en tanto que es un mecanismo que cuenta con el aval de la Unión Europea: *European Awareness Scenario Workshops* (EASW). En este tipo de talleres los participantes pertenecen a cinco tipos de colectivos: mundo del trabajo, mundo asociativo, técnicos municipales, ciudadanos no afiliados y políticos. Son los mismos organizadores del proceso los que seleccionan a los participantes de entre estos cinco grupos, con la intención de conseguir un grupo plural y diverso. En el trabajo del taller todos estos participantes serán tratados como iguales, y ninguno tendrá protagonismo ni tratamiento especial. El número de participantes en el taller es normalmente de entre veinte y treinta personas. A continuación reproducimos un horario normal de un taller que se dedica a analizar los problemas de un barrio.

Estos participantes se reunirán durante un tiempo determinado, que no será inferior a las 6 horas, pero que puede ser bastante más largo y que puede estar concentrado en un sábado o distribuido en diversos días. Las sesiones combinarán el debate en plenario con el trabajo en pequeños grupos. En todas las sesiones será importantísima la labor de los moderadores, que deberán asegurar que todos puedan hablar, que en el grupo haya suficiente debate, que éste no quede dominado por nadie y que los portavoces del grupo reflejen adecuadamente las ideas y propuestas del grupo. El resultado final del taller será un listado de actuaciones que hay que realizar, ordenadas según el apoyo que hayan tenido entre los participantes.

Horario del taller «¿Qué hacemos con nuestro barrio?»

- 9.30 h Reunión en plenario. Bienvenida y explicación del funcionamiento de las sesiones.
- 10.30 h Debates en pequeños grupos. Cada uno de los cinco colectivos se reúne en una sala con un moderador miembro del grupo organizador. Discuten cuál es la situación del barrio, los principales problemas que tiene y las posibles evoluciones, a menudo utilizando la técnica DAFO.
- 11.30 h Desayuno.
- 12.00 h Plenario. Un portavoz de cada grupo expone sus conclusiones. Se produce un debate conjunto sobre los diferentes diagnósticos.
- 13.30 h Comida: la organización invita a comer a los participantes.
- 15.30 h Reunión en pequeños grupos. Se hacen cinco grupos que mezclan a los diferentes colectivos, de manera que en cada uno exista presencia de todos los colectivos. Cada grupo tiene que pensar, discutir y proponer conjuntamente un pequeño grupo de propuestas para solucionar los problemas discutidos por la mañana.
- 16.30 h Plenario. Cada uno de los cinco grupos expone sus propuestas, que quedan escritas en un gran plafón y se discuten brevemente. Se añaden propuestas similares.
- 18.00 h Votación y conclusiones. Cada participante tiene un número limitado de votos que puede repartir entre todas las propuestas del plafón, excepto las que han salido de su propio grupo. Se hace el recuento de votos y se dan a conocer oficialmente los resultados, con formato de listado de propuestas priorizadas según el número de votos obtenidos.
- 19.00 h Fin del taller.

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS: ¿QUIEN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

Dónde se han hecho: experiencias

El taller de prospectiva puede ser un instrumento que se utilice en solitario o en el marco de un proceso de participación más amplio. En estos casos, puede servir como instrumento de síntesis: después de un amplio debate entre diferentes colectivos y con diversos formatos, algunas personas en representación del barrio se encuentran, ponen en común sus debates y llegan a un conjunto de propuestas priorizadas. Por ejemplo, estos talleres se han utilizado como culminación de un trabajo más largo y prolongado en el Plan comunitario de Trinitat Nova o en la elaboración del Plan de inversiones municipales de Sabadell.

Los talleres también se han utilizado en solitario, es decir, como metodología básica de un proceso de participación. Éste fue el caso, por ejemplo, de los debates sobre urbanismo realizados en Montornès del Vallès o en Vilafranca del Penedès, o de los procesos desarrollados en las Botigues de Sitges o en Sant Vicenç de Castellet. En Cataluña, la gran mayoría han girado en torno a temas urbanísticos, aunque no hay razón para no poderlos aplicar a otros temas, siempre que éstos no exijan el uso intensivo de información por parte de los participantes.

Gran Bretaña es otro país donde se ha hecho un amplio uso de los talleres, no necesariamente siguiendo la metodología EASW. Por ejemplo, se ha utilizado la metodología llamada *espacio abierto* u otros grupos de debate sobre temas concretos o sobre la evolución general de la ciudad. En algunos casos, se han hecho bastantes grupos paralelos o consecutivos, de manera que en total el número de participantes ha sido de unos centenares.

Ventajas y problemas

Iniciativa. En muchos casos, ésta ha sido municipal, pero la relativa simplicidad del mecanismo, su carácter puntual y el hecho de no resultar demasiado caro lo ponen especialmente al alcance de otros tipos de grupos. De hecho, uno de los primeros talleres realizados en Cataluña se desarrolló en el marco del Plan Comunitario de Trinitat Nova, impulsado por la Asociación de vecinos del barrio. Fue el mismo Plan Comunitario el que contrató a una asesora y desarrolló el taller. En algún caso, la presencia de participantes a título individual escogidos por la organización ha generado desconfianzas por parte de asociaciones o partidos locales.

Movilización. La combinación de los diferentes grupos de participantes garantiza cierta pluralidad. Se garantiza que ciudadanos diversos (asociados y no asociados) y que diferentes actores municipales (técnicos y políticos) se encuentren en el proceso. La falta de criterios definidos para escoger a los participantes concretos da mucho margen de actuación a los organizadores. Ello posibilita una elección inteligente que puede conseguir un grupo dinámico y representativo o la introducción de criterios muy arbitrarios de selección. En tanto que a menudo se utiliza el criterio de escoger a personas que tengan cosas que decir, se favorece la riqueza del debate, pero se excluyen a los grupos con menos experiencia política. En algunos casos, por ejemplo, la presencia de jóvenes ha sido muy escasa.

Participación. El encuentro entre grupos muy diversos, la combinación del debate en grupos grandes y pequeños, el hecho de permitir, en principio, que cada uno de los colectivos se encuentre en los grupos pequeños, pero al mismo tiempo el hecho de forzarlos a discutir con los otros grupos en el segundo debate, son ingredientes que ayudan a conseguir un debate rico e interesante. La tarea de los moderadores es crucial para que el debate sea estructurado, interesante y con oportunidades para todos. Con frecuencia, la rigidez de los horarios genera quejas de falta de tiempo para discutir. La no incorporación de información en el mismo taller provoca que esta información esté repartida desigualmente entre los participantes y que ello se refleje en las propuestas que se hacen.

Resultados. No existe suficiente información para evaluarlos con certeza. En algún caso, unos listados excesivamente amplios, poco detallados o poco realistas, han favorecido que cualquier actuación municipal pueda ser considerada como una aplicación de los resultados de los talleres.

Neutralidad, visibilidad y transparencia. Cuando los talleres se han enmarcado en un proceso más amplio, generalmente han contado con una especie de consejo impulsor, formado por entidades y partidos locales, que ha supervisado su funcionamiento, con la intención de garantizar esta neutralidad y transparencia. En todo caso, la flexibilidad del mecanismo, que es uno de sus puntos fuertes, que permite adaptarlo a muchas circunstancias, también posibilita, si se quiere, la manipulación de proceso.

Audiencias y foros

Qué son y cómo funcionan

Bajo esta etiqueta queremos presentar otro instrumento que puede haber recibido nombres muy diversos, pero que responde a una idea común: la presentación de unos resultados o unas propuestas por parte de unos ponentes y el debate y las propuestas de enmiendas a éstas por parte del público. A esta manera de trabajar responden las audiencias públicas que se hacen en muchos ayuntamientos, pero también, por ejemplo, la gran mayoría de los foros que se han desarrollado en los últimos años en el marco de las agendas 21 locales. En las audiencias los que hacen las propuestas son generalmente los miembros del equipo de gobierno municipal, mientras que en los foros lo son a menudo otros actores.

Por tanto, volvemos a estar ante un mecanismo puntual, de duración más limitada que el anterior. Las sesiones duran, habitualmente, entre dos y tres horas, aunque en algunos casos se pueden alargar más. El formato distingue claramente a la presidencia, encargada de presentar propuestas y conducir la sesión y el público. A diferencia de todos los mecanismos anteriores, aquí la participación suele ser abierta y, por tanto, puede participar todo el que lo desee. A veces, algunas de las entidades reciben la convocatoria personalmente, mientras que los ciudadanos se tienen que enterar a menudo por medio de la publicidad. El número de participantes esperados suele ser limitado, entre otras cosas porque lo son el número de plazas disponibles en las salas donde se celebran las sesiones.

La primera parte de la sesión se suele dedicar a la exposición de la presidencia. La segunda parte se dedica a recoger comentarios de la audiencia, que la presidencia responde. La proporción de tiempo dedicada a cada parte es bastante variable.

Dónde se han hecho: experiencias

Las audiencias municipales se hacen a menudo en muchos ayuntamientos. Muchas decisiones políticas especialmente importantes como la aprobación de los presupuestos, del Plan de acción municipal o de proyectos emblemáticos son sometidas a una audiencia, por ejemplo, en la ciudad de Barcelona. Normalmente, esto se hace en un estadio tan avanzado del proceso de elaboración que ya resulta difícil que se puedan producir cambios significativos. A menudo los asistentes no son demasiado numerosos y pertenecen casi todos al mundo asociativo. De hecho, el lugar prioritario asignado al movimiento asociativo en las audiencias se expresa en muchos casos en la existencia de dos turnos de intervenciones, el primero, reservado al mundo de las asociaciones y el segundo, abierto a cualquier ciudadano.

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS: ¿QUIEN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

Buena parte de la participación que se ha realizado en el marco de las agendas 21 en los últimos años ha adoptado un formato similar, a pesar de bautizarse con el nombre de foros. En este caso, las presentaciones son a menudo a cargo de un experto externo que ha hecho el diagnóstico de la situación ambiental local. Las sesiones también son abiertas y a menudo se ha hecho una convocatoria a la ciudadanía en general y otra específica a aquellos grupos que se cree que pueden tener más interés en el tema. La estructura en dos grandes partes es la misma, aunque las proporciones varían mucho. Así, en algunos de estos foros existen sobre todo grandes presentaciones muy bien elaboradas técnicamente, pero difíciles de entender por buena parte de la ciudadanía, y a menudo dejan espacio para poco más que alguna pregunta o matiz. Por el contrario, en otros municipios, se ha previsto un tiempo muy largo para el debate, que es facilitado y animado por algún moderador y las sesiones sirven para hacer un amplio debate donde se enmienda el texto o se trabaja en la búsqueda de propuestas para solucionar los problemas descritos. Muchas ciudades catalanas han utilizado los foros recientemente. Por poner dos ejemplos, los realizados en Viladecans permitieron que un público más amplio discutiese y enmendase las propuestas preparadas por la Comisión 21 y los de Cardedeu debatieron un diagnóstico ambiental con la intención de fomentar un amplio debate.

De hecho, algunas dificultades para llegar a una verdadera deliberación en estos espacios son la escasa duración, la clara separación y jerarquía entre público y ponentes y el espaciado temporal y el cambio de tema, que provocan que a cada sesión asista un público diferente. El diseño de los foros de algunos municipios, presentados como una serie en la que se alienta la presencia continuada, con un formato de la sala que reduce la distancia entre público y ponentes, con bastante tiempo disponible y presentaciones pedagógicas, ha servido para facilitar este debate.

Hasta hace unos cuarenta años, y juntamente con los consejos consultivos, éste era el formato participativo predominante en buena parte de los municipios europeos: sesiones abiertas, más o menos monográficas, con presentación municipal y tiempo para preguntas y debate con los asistentes. Muchos de los instrumentos restantes que explicamos en este libro se han ido desarrollando como resultado de la insatisfacción con los resultados de éste, que presentamos en el punto siguiente.

Ventajas y problemas

Iniciativa. La iniciativa de la convocatoria suele ser exclusivamente municipal. Excepto en algunos casos en que los reglamentos de participación obligan a realizar audiencias para determinados procesos, su convocatoria puede ser vista como un instrumento en manos del gobierno municipal, que puede realizarla para legitimar o presentar en público determinado proyecto, o bien obviarla.

Movilización. Es una de las claves del interés que puede tener este instrumento, sobre todo en municipios pequeños, donde con un esfuerzo movilizador y con un formato que facilite el debate y la incorporación de enmiendas se puede llegar a conseguir una participación importante, que sea suficientemente plural y tenga cierta representatividad. En todo caso, éste no será el resultado habitual, ya que generalmente se produce una participación bastante escasa y poco plural.

Participación. En el formato más clásico de audiencia puede haber bastante información, pero pocas veces existe demasiada deliberación. La información tiene el problema de llegar de golpe, sin posibilidad de asimilarla ni de estudiarla y, por lo tanto, a menudo tampoco es demasiado útil. Con un formato más apropiado, algunas de estas sesiones pueden llegar a tener un componente deliberativo bastante mayor.

Resultados. Por lo que respecta al impacto en las políticas, unas audiencias celebradas cuando el proyecto ya está a punto de ser aprobado suelen provocar resultados nulos o muy escasos. En algunos foros el debate ha tenido más consecuencias, si no en políticas, al menos en los planes de acción de las agendas 21. Si consideramos el tipo de público y de formato, parece difícil que puedan contribuir a generar demasiada cultura participativa.

Neutralidad, visibilidad y transparencia. Las audiencias tienen el origen en un contexto en que la participación ciudadana en la toma de decisiones municipales, en la mayor parte de los municipios, era muy escasa. En este contexto, el debate público de las principales actuaciones municipales suponía un primer paso hacia la transparencia de la actuación municipal. Todavía hoy, el hecho de ser el único espacio abierto y poco frecuente, y donde a menudo existe cierta polémica, facilita que sea uno de los instrumentos que al menos cuenta con cierta repercusión mediática.

Jurados ciudadanos

Qué son y cómo funcionan

Los jurados ciudadanos han recibido diferentes nombres en Cataluña. En algunas experiencias se les ha bautizado como *núcleos de intervención participativa* (NIP) y en otros como consejos ciudadanos. Se trata de un mismo instrumento, inspirado en el funcionamiento de los jurados de la Administración de justicia. Un reducido número de ciudadanos escogidos al azar reciben información y deliberan durante unos cuantos días, para acabar emitiendo un dictamen que explica lo que creen que hay que hacer con determinada actuación municipal.

Sus características organizativas son las siguientes:

- Normalmente, ha funcionado con grupos de unas veinticinco personas, de manera que para una misma decisión puede haber un único jurado o, como es más habitual, diversos.
- Cada uno de estos jurados se reúne durante dos o tres días a plena jornada. Los participantes reciben una compensación por tener que dejar sus actividades cotidianas y se les facilita al máximo la participación, que es voluntaria.
- Durante las jornadas de trabajo, los participantes escuchan y deliberan, y este debate combina la discusión en plenario y en pequeños grupos de cinco, que facilitan que todos participen.
- La información que reciben es tanto de tipo técnico como político, con las opiniones de asociaciones y partidos locales.
- Al final de estos días, los participantes contestan a un cuestionario, cuyas respuestas sirven de base para que los organizadores redacten el dictamen, que será supervisado por una comisión de participantes.

Dónde se han hecho: experiencias

Los jurados ciudadanos llegaron al País Vasco a principios de los años noventa y las primeras experiencias en Cataluña se hicieron en la primavera de 1997, en Sant Quirze del Vallès y en Rubí. Desde entonces, se han llevado a cabo más de una docena de experiencias en Cataluña, de las que la gran mayoría ha tratado sobre temas urbanísticos, que iban desde aspectos más concretos, como el diseño de una plaza pública del municipio (Montornès), hasta temas mucho más amplios, como los criterios que debían guiar el Plan general de ordenación urbanística (Cardedeu). También se han tratado otros temas, como las políticas de acogida de los inmigrantes, en el caso de Corbera de Llobregat.

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS: ¿QUIEN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

Estas experiencias han seguido un esquema metodológico muy similar, pero en algunos casos han presentado variantes organizativas. Así, en la mayor parte de los casos, la duración ha sido de diversas jornadas (normalmente dos días y medio), lo que ha supuesto también compensar a los participantes por las actividades que han dejado de hacer. En algún caso, sin embargo, se ha optado por una duración menor y por no gratificar, como en Montornès o l'Escala. La mayor parte de experiencias ha permitido la participación de los mayores de 16 años, y en la primera experiencia de Montornès una parte de los participantes fueron personas invitadas en tanto que miembros de entidades.

En algunos casos, los jurados han formado parte de un proceso más amplio, como en Cardedeu o Granollers, donde han ido acompañados de una encuesta domiciliaria y, en el primer caso, de una amplia cobertura de la televisión local. El caso de Cardedeu también presenta la particularidad de tener como primer impulsor a una entidad, Cardedeu Vital, que una vez iniciado el proceso, lo dejó en manos del Ayuntamiento.

Finalmente, un último caso excepcional es la utilización de los jurados como principal instrumento en la elaboración del plan de acción de una agenda 21, en este caso, la desarrollada por la Universidad Autónoma de Barcelona. A pesar de no ser una experiencia municipal, tiene interés por las novedades metodológicas que se forzó a introducir: en lugar de escoger a los participantes del censo, hacerlo por cuotas entre estudiantes, profesorado y personal de administración; en lugar de retribuir, dar créditos a los estudiantes o hacer las sesiones durante el horario laboral del personal de administración.

En otros países también se ha hecho un amplio uso municipal: en Alemania, en Estados Unidos, pero sobre todo en Gran Bretaña, donde han tratado temáticas muy diversas, con muchos jurados dedicados, por ejemplo, a temas de atención médica. En algunos países con mucha tradición de jurados, se ha trabajado con un único jurado de dimensiones reducidas, mientras que las experiencias catalanas se inspiran en las alemanas y las vascas.

Cuadro 4. Características de algunas experiencias de jurados en Cataluña

Lugar	Rubí	Sant Quirze del Vallès	Corbera	Calafell	Cardedeu	Montornès (iniciativa II)
Tema	Usos de un espacio público	Planificación urbanística	Integración de los inmigrantes	Desarrollo económico, social y cultural del municipio	Criterios de reforma del Plan general de ordenación	Diseño de una zona verde
Año	1997	1997	1998	1998	2000	1999
Institución promotora	Gobierno local	Gobierno local	Gobierno local	Gobierno local	Asociación y Gobierno local	Gobierno local
Duración	3 días y medio	3 días y medio	2 días y medio	3 días y medio	2 días y medio	1 día y medio
Número de grupos (número de participantes)	3 (77)	4 (93)	3 (72)	4 (81)	3 (68)	3 (56)
Remuneración de la participación	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No

Ventajas y problemas

Iniciativa. En general, ha sido exclusivamente municipal, y el jurado ha sido impulsado en algunos casos sólo por el equipo de gobierno y, en otros, por el conjunto de las fuerzas políticas municipales. Esto se ha llevado a cabo convirtiendo la Junta de Portavoces en el máximo impulsor del proceso. Fuera del ayuntamiento las respuestas han sido muy diversas: rechazo abierto de algunas entidades que consideraban que el proceso les quitaba capacidad de interlocución directa con el ayuntamiento, máximo impulso y apoyo de algunas, como en el caso citado de Cardedeu, así como cierta colaboración o total desinterés por parte de muchas. La iniciativa se podría democratizar con un formato similar al de la Iniciativa Legislativa Popular, que forzase a convocar un jurado cuando se presentase un número determinado de firmas debidamente comprobadas.

Movilización. Si el proceso de movilización es bastante intenso y el conjunto de los atractivos del proceso bastante grande, como ha sido el caso en la mayor parte de municipios, el grado de representatividad de los participantes suele ser alto y su pluralidad está asegurada. Si el proceso de reclutamiento no es bastante intenso, rápidamente aparecen sesgos entre los participantes. Por el contrario, el número de participantes suele ser limitado, y oscila en las experiencias catalanas entre cincuenta y cien personas. La dificultad del proceso de movilización y las compensaciones a los participantes lo convierten en un instrumento más costoso y complejo de organizar que otros.

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS: ¿QUIEN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

Participación. Éste es un procedimiento especialmente pensado para resolver los problemas de la información y la deliberación (informadores plurales, mucho tiempo para preguntas y debate, trabajo en pequeños grupos), lo que hace que, en la mayoría de casos, los resultados sean muy positivos desde este punto de vista. El buen funcionamiento de estos aspectos depende de la voluntad y la capacidad del organizador, que acumula mucha capacidad de influencia.

Resultados. El impacto que ha tenido en las políticas ha sido desigual, con casos donde se han seguido fielmente las recomendaciones del jurado, otros donde todavía no ha habido ninguna actuación u otros en que un cambio de partido de gobierno en el Ayuntamiento ha provocado un rechazo declarado a aplicar los resultados del jurado. El nivel de consenso social y político que haya provocado la experiencia parece el mejor factor explicativo de las posibilidades de aplicación de las recomendaciones. Las evidencias respecto a la generación de cultura participativa son contradictorias, con un aparente efecto inicial de claro entusiasmo e interés por los asuntos públicos y un enfriamiento posterior a medida que pasa el tiempo y los efectos de la experiencia no se ven reforzados.

Neutralidad, visibilidad y transparencia. Para garantizar la neutralidad del proceso se suele constituir algún tipo de comisión de seguimiento de la experiencia, que supervisa la tarea organizativa, encargada normalmente a algún actor externo (empresas, universidades...). La comisión de participantes que supervisa el dictamen o la selección de participantes en un acto abierto también contribuyen a la transparencia. La visibilidad ha sido más elevada en las primeras experiencias y en aquellas que han hecho un gran énfasis en este aspecto, aunque casi siempre se ha hecho una primera presentación pública de la experiencia y también una presentación de los resultados.

Referendos

Qué son y cómo funcionan

Un referendo es una consulta que se hace al conjunto de los ciudadanos con derecho a voto, que pueden participar mediante un voto igual, libre, directo y secreto. El hecho de que todos puedan participar y que, de hecho, bastante gente participe, su similitud con el instrumento de participación principal de las democracias representativas (las elecciones) y su rol legal como instrumento de participación en la política nacional hacen que tenga un reconocimiento y una fuerza simbólica más allá de cualquier otro mecanismo.

Quizá por esto mismo tiene una regulación específica, que en la práctica dificulta mucho la celebración siguiendo los pasos legalmente previstos. En el otro extremo, y precisamente por esta fuerza simbólica que tiene, es un instrumento a menudo utilizado para mostrar el apoyo o el rechazo popular a determinada idea, en consultas organizadas por todo tipo de grupos, que no siempre cumplen todas las garantías. En medio de las dificultades del referendo legal y la manipulación del referendo-demostración, pocos ayuntamientos han utilizado referendos que, sin necesidad de cumplir los requisitos legales, cumplan todos los requisitos democráticos: una pregunta equilibrada, una campaña amplia e intensa por parte de las dos posturas y una votación secreta, con censo y sin presiones.

Dónde se han hecho: experiencias

Uno de los referendos locales realizados en Cataluña que tuvo un importante eco mediático fuera del municipio fue el celebrado en Palamós para decidir qué había que hacer con la playa de Castell. Hubo una amplia campaña de las dos partes y el referendo se hizo coincidir con las elecciones europeas de 1994, de manera que hubo una participación del 60%. Aunque el tema y el debate social fuesen menos amplios, otro referendo muy diferente fue el celebrado en el barrio barcelonés de Sant Andreu, para decidir sobre la urbanización de una calle del barrio, para la que había dos propuestas. También hubo un cierto debate público y una votación, con un 38% de participación. La experiencia más reciente de Arenys de Munt también dio lugar a una participación considerable, del 19%. El nuevo reglamento de la participación de la ciudad de Barcelona recoge esta posibilidad, tratando de facilitar su celebración y al mismo tiempo garantizar su seriedad.

Aunque hoy esto suponga todavía muchas dificultades, las nuevas tecnologías abren un amplio abanico de posibilidades para realizar referendos electrónicos con mayor frecuencia. Para que éstos sean útiles y democráticos, habría que garantizar un acceso casi universal a Internet, lo que puede significar facilitar y estimular su uso privado, pero además, tiene que significar garantizar su acceso desde una amplia red de terminales públicos. En Cataluña se han realizado dos experiencias en Sant Bartomeu del Grau para escoger el nombre de una calle y para escoger uno de los días festivos el año, con una participación del 13% y del 7% aproximadamente, entre los mayores de 16 años. Durante el otoño de 2002 se hará un nuevo proceso en el barrio barcelonés de Poble Sec, como parte de una experiencia que se desarrolla en diversas ciudades europeas.

Las experiencias de democracia electrónica sobre todo, pero también en algunos casos los referendos municipales, son más habituales en otros países. Los referendos, por ejemplo, son habituales en muchos municipios suizos o norteamericanos y también ha habido experiencias sobre temas muy diversos en Gran Bretaña y en Holanda. Las experiencias de democracia electrónica han sido muy abundantes también en los países escandinavos, en Gran Bretaña o en Estados Unidos.

Ventajas y problemas

Iniciativa. Lo más habitual es que corresponda al Ayuntamiento. Pero es quizá el único instrumento que, mediante las iniciativas legislativas populares (ILP) –en algunos países muy bien reguladas– se puede impulsar desde la ciudadanía y, así, obligar a las autoridades a celebrar un referendo. Incluso cuando esa ILP no está prevista, un gobierno puede verse obligado a realizar una consulta porque está sometido a una fuerte presión ciudadana, como ha sucedido en Cataluña.

Movilización. En temas bastante importantes y con un esfuerzo movilizador suficiente, puede haber una participación muy amplia y cuando esto se produzca, ésta será sin duda representativa. La coincidencia en un mismo día con otras consultas es la mejor garantía para hacer crecer la participación, aunque si se hacen demasiadas convocatorias simultáneamente, puede ser negativo desde el punto de vista de la información y la deliberación. En las consultas electrónicas, de momento, el nivel de participación ha sido menor, en parte porque la desconfianza hacia Internet ha impedido realizar alguna consulta importante. Pero en el futuro, el hecho de no tener que desplazarse podría hacer crecer la participación.

Participación. En la medida en que la participación se universaliza es difícil pensar que todos estos participantes puedan estar muy bien informados y que hayan discutido mucho sobre el tema. En los referendos, la deliberación se produce en el debate público y los medios de comunicación, por lo que mucha gente la considera menos

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS: ¿QUIEN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

genuina que la que se hace cara a cara. Esta crítica afecta también a la deliberación que se pueda dar en Internet. En todo caso, cuando hay campañas intensas con una fuerte implicación de partidos, actores sociales y medios de comunicación, el nivel de información y debate puede ser muy considerable.

Resultados. La fuerte visibilidad de muchas de estas consultas provoca que los gobiernos locales las acaben considerando moralmente vinculantes. Esto no sucede todavía en consultas electrónicas, que han tenido una participación menor. No produce soluciones consensuales, sino que polariza en torno a dos opciones. En general, sus efectos en la creación de cultura participativa son más limitados, pero se puede producir en casos de amplia movilización social.

Visibilidad, neutralidad y transparencia. Los referendos suelen tener una visibilidad muy amplia. Aunque en el proceso hay muchos aspectos que pueden ser objeto de trato poco neutral (pregunta, campaña...) la fuerte visibilidad permite al menos denunciar esta falta de neutralidad.

Consejos de niños

Qué son y cómo funcionan

Los consejos de niños podrían ser considerados una variante de los consejos consultivos, pero con dos novedades muy significativas. En primer lugar, el público consultado. A diferencia de todos los instrumentos restantes que, a grandes rasgos, se dirigen a las personas mayores de edad, los consejos de niños pretenden ser la voz de las niñas y niños y generalmente están protagonizados por las criaturas de diez a doce años. En segundo lugar, en la medida en que este colectivo no tiene asociaciones constituidas, generalmente la representación se construye desde los grupos escolares o en algunos casos, desde otros espacios infantiles como los *esplais*.

Generalmente, el consejo está constituido sólo por niños, con la presencia de un moderador adulto. Se reúne con cierta periodicidad y discute tanto los temas que preocupan a sus miembros como aquellos que le propone el Ayuntamiento, al que formula sus recomendaciones. Sus miembros se renuevan después de unos cuantos años de estancia en el consejo, aunque esta renovación ha provocado dificultades en la mayor parte de casos.

Dónde se han hecho: experiencias

En Cataluña existen bastantes ayuntamientos que tienen consejos de niños: Granollers, Reus, Rubí, Viladecans, etc. La mayor parte funcionan desde los años noventa y están coordinados en una red de municipios. La idea del consejo proviene del italiano, donde su máximo impulsor, Francesco Tonucci, ha conseguido una fuerte expansión.

Sus variantes de funcionamiento principales afectan a los mecanismos de selección de sus miembros y a su relación con el Ayuntamiento. La selección de participantes ha sido extremadamente diversa. Generalmente se ha hecho en las mismas escuelas, donde en el mejor de los casos han sido escogidos democráticamente por sus compañeros, a los que informan periódicamente de sus actividades en el consejo, mientras que en otros casos la elección la ha hecho algún adulto después de considerar las habilidades de los niños. La relación con el ayuntamiento también ha sido muy variada: mientras que en algunos casos ha tenido sobre todo un fuerte componente

simbólico, con un día anual de reunión con los regidores o de actuación de los niños como regidores, en otros el consejo ha funcionado con una dinámica muy autónoma, y en otros ha habido más capacidad de intervención en algunas decisiones o debates puntuales que afectaban principalmente a los niños.

Ventajas y problemas

Iniciativa. La iniciativa para su formación corresponde normalmente al Ayuntamiento, aunque en algunos casos ésta ha sido impulsada por alguna asociación local. Después, el nivel de autonomía que ha tenido ha sido muy diverso. En algunos casos se ha creado una asociación de adultos que apoya el proyecto y en otros el técnico responsable ha alcanzado un gran protagonismo.

Movilización. El número de participantes siempre es limitado, pero la pluralidad y la representatividad de estos participantes dependerán totalmente de cómo hayan sido escogidos y de si mantienen comunicación permanente con aquellos que los escogieron sobre los debates en el consejo.

Participación. Dar a estos participantes información suficiente y al mismo tiempo suficientemente comprensible no resulta sencillo. Por el contrario, con una moderación adecuada, el potencial deliberativo del instrumento es muy grande (poca gente, seguramente con ganas, y que se ven con cierta regularidad).

Resultados. Muy escasos desde el punto de vista del impacto en las políticas, quizá por su carácter reciente o por la poca confianza que generan. Tienen un gran potencial de impacto desde el punto de vista de creación de cultura participativa.

Neutralidad, visibilidad y transparencia. Sus actividades han tenido una cierta repercusión, aunque quizá más como curiosidad que como proceso de elaboración de políticas públicas.

Síntesis comparativa

Una vez visto con detalle el funcionamiento de cada uno de los mecanismos, esta sección final pretende únicamente recoger algunas de las ideas que ya se han presentado y establecer comparaciones entre los diferentes mecanismos. Así, el cuadro 5 recoge las principales características organizativas de cada tipo de metodología. El cuadro 6 no recupera todos los aspectos evaluativos de cada mecanismo, sino que se limita a señalar los principales puntos fuertes y débiles de cada uno.

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS:
¿QUIEN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

Cuadro 5. Características organizativas de diversos mecanismos de participación

	Consejos consultivos	Consejos innovadores	Talleres de prospectiva	Audiencias y foros	Jurados ciudadanos	Referendos	Consejos de niños
Tipos de participantes	Entidades	Entidades y ciudadanos	Entidades y ciudadanos	Entidades y ciudadanos	Ciudadanos	Ciudadanos	Niños
¿Selección? Movilización	En algunos casos. Por parte municipal o elección	Igual para entidades. Aleatoria para ciudadanos	Por parte de los organizadores, ente sectores concretos	Abierta. Poca movilización	Aleatoria. Fuerte movilización	Abierto. Fuerte movilización	Diversos métodos de elección
Duración	Permanente; reuniones periódicas	Permanente, reuniones periódicas	Puntual; 1-2 días	Puntual; 2-3 horas	Puntual; 2-3 días	Puntual; 1 día	Permanente; reuniones periódicas
Presencia de información y deliberación	Información y deliberación	Información y deliberación	Sólo deliberación	Principalmente información	Información y deliberación	Alguna información y deliberación vía medios de comunicación	Alguna Información, más deliberación
Temáticas	Sectorial o territorial	Sectorial o territorial	Diversas, sobre todo urbanismo	Diversas	Diversas	Diversas, temas conflictivos	La ciudad y los niños
Tipos de propuestas	Propuestas o recomendaciones muy desiguales según el consejo	Propuestas o recomendaciones muy desiguales según el consejo	Conjunto de propuestas priorizadas con pocos detalles	Generalmente enmiendas o comentarios a propuestas	Una propuesta, con algunas precisiones	Resoluciones concretas	Pocas, a menudo generalistas

Cuadro 6. Principales ventajas y problemas de algunos mecanismos de participación

	Principales puntos fuertes	Principales puntos débiles
Consejos consultivos	Interlocutor permanente. Presencia de los principales grupos locales.	Voz de la cúpula asociativa. Poco impacto en políticas.
Consejos innovadores	Ampliación de los sectores participantes. Potencial de visibilidad y de impacto cultural y en políticas.	Difícil debate entre participantes muy heterogéneos.
Talleres de prospectiva	Participantes plurales. Procedimiento flexible y sencillo.	Información desigual entre participantes. Posibilidad de arbitrariedades.
Audiencias y foros	Procedimiento rápido y sencillo. Abierto a todos.	Participantes: pocos y no representativos. Poco debate (muy desequilibrado).
Jurados ciudadanos	Representatividad de los participantes. Información y deliberación.	Poco espacio para los grupos. Coste y complejidad organizativa.
Referendos	Gran número de participantes. Fuerte visibilidad.	Debate polarizado. Riesgo de poca información.
Consejos de niños	Ampliación de los sectores participantes. Generación de una cultura participativa.	Poco impacto en las políticas. Dificultades en la selección y la renovación.

Procesos de participación: la planificación participativa

Qué son, cómo se hacen y dónde se han hecho

En los últimos años se han llevado a cabo por toda Cataluña un gran número de experiencias de planificación participativa. Estas experiencias han adoptado nombres bastante diversos, a pesar de que en muchos casos las temáticas que tratan son bastante similares y de que también se parecen bastante desde un punto de vista organizativo.

Los planes participativos se basan en una serie de principios innovadores:

- a) La **proximidad**: los planes participativos permiten reforzar la participación de los municipios, los distritos, los barrios... (los ámbitos de la proximidad) tanto en políticas nuevas y emergentes (la inmigración, la sostenibilidad, la cooperación para el desarrollo...) como en temáticas que normalmente habían estado centralizadas (la educación, el empleo, el desarrollo económico...).
- b) La **participación**: los planes participativos impulsan la participación de la ciudadanía en la discusión sobre las políticas de la ciudad y normalmente lo hacen a través de fórmulas innovadoras de participación (más allá del modelo clásico de los consejos consultivos). Fórmulas que permiten, en algunas ocasiones más que en otras, ampliar el espectro de la participación ciudadana.

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS:
¿QUIEN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

- c) La **visión estratégica**: los planes participativos permiten discutir modelos y objetivos de ciudad, permiten diseñar estrategias de gobierno a medio y largo plazo y definir actuaciones públicas. Por tanto, intentan dar un sentido estratégico a estas actuaciones.
- d) La **transversalidad**: por último, los planes participativos se basan en una concepción transversal de los problemas públicos y pretenden impulsar, también, políticas transversales para darles una respuesta: las agendas 21, por ejemplo, pretenden relacionar las políticas ambientales con las políticas urbanísticas, sociales, económicas, culturales...

Podríamos clasificar los modelos de planificación participativa según el tipo de temas que tratan (cuadro 7):

- a) En algunos casos, los planes participativos tienen como objetivo diseñar estrategias y políticas de medio y largo plazo **para colectivos específicos de población**: la infancia, la juventud, la gente mayor, los inmigrantes... Por poner sólo algunos ejemplos: el Plan de Infancia de Molins de Rei o el Plan integral de juventud de Mataró.
- b) En otros casos, los planes participativos tratan **temáticas más o menos específicas**: la educación, la sostenibilidad, las TIC (tecnologías de la información y la comunicación), los nuevos filones de empleo... Estas temáticas, sin embargo, suelen ser muy amplias y, de hecho, necesitan ser tratadas desde una perspectiva transversal. Los proyectos educativos de ciudad, por ejemplo, sirven para diseñar estrategias y políticas locales en el ámbito de la educación, pero, por definición, se basan en una concepción amplia de la educación, más allá del ámbito de la educación formal, incluyendo aspectos como la formación ocupacional, la educación permanente de adultos, la educación en valores, la multiculturalidad o la educación medioambiental. En esta línea encontramos, por ejemplo, los proyectos educativos de Mollet, de Cornellà, de Sabadell y de Barcelona. En estos momentos, ya se han llevado a cabo muchas experiencias de Agenda local 21, en toda Cataluña y en todo el mundo. También tenemos algunas experiencias de pactos locales para el empleo, como la del Vallès Occidental y la de Mataró. O planes de igualdad y de solidaridad, como el de Manresa, entre muchos otros ejemplos.
- c) También existen planes participativos ligados a **territorios o comunidades específicas**, como los planes comunitarios o los planes integrales. A veces, estos planes pretenden abarcar todas las temáticas relevantes para el desarrollo de aquel barrio, distrito, etc. En otros casos, están orientados a colectivos o temáticas específicas relacionadas con aquel territorio. En estos momentos, existen cerca de cincuenta experiencias de planificación comunitaria en toda Cataluña, entre las que hay que destacar la experiencia del Plan comunitario y social de la Trinitat Nova, en el distrito de Nou Barris de Barcelona.
- d) Por último, encontramos planes participativos que son mucho más **globales**, que no se restringen, por tanto, a ninguna temática ni a ningún colectivo específico de población y que abarcan al conjunto de municipios: por ejemplo, los planes estratégicos de ciudad, los presupuestos participativos o los planes de acción municipal (PAM) participativos. La mayoría de municipios medianos y grandes de Cataluña ya han impulsado planes estratégicos. En los últimos años, además, se ha iniciado la primera experiencia de presupuestos participativos en Rubí, y también de PAM participativos, como en Manresa y en el Prat de Llobregat.

En resumen, los planes participativos tienen como objetivo planificar las políticas locales y tratan sobre sectores de población, temáticas específicas, territorios o temas globales.

Cuadro 7. Planes participativos. Tipos y ejemplos de Cataluña

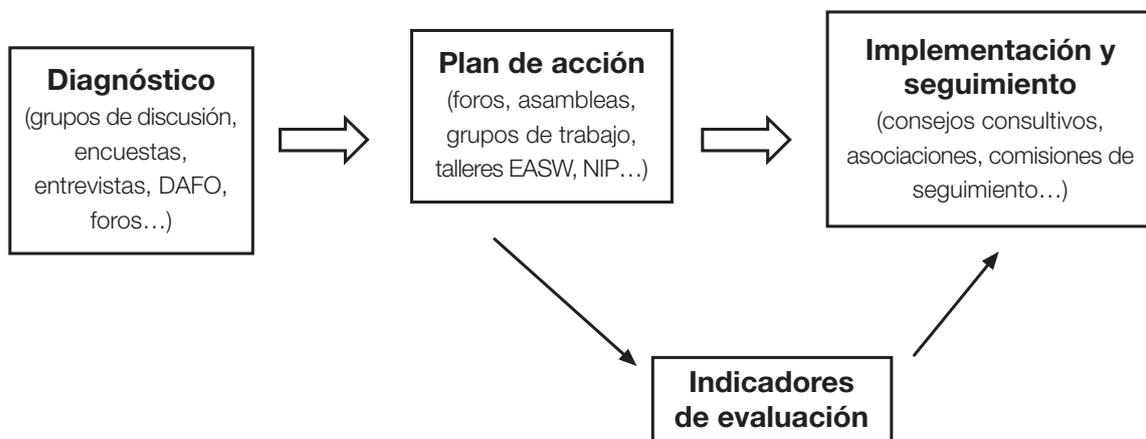
Ámbito temático	Ejemplo	Municipios
Sector de población	Planes de infancia Planes integrales de juventud Planes de la gente mayor	Molins de Rei Vilafranca del Penedès Mataró
Temas	Agendas locales 21 Proyectos educativos de ciudad Planes de igualdad y solidaridad Planes de dinamización económica	Viladecans Barcelona, Sabadell Manresa, Mataró Santa Perpètua de Mogoda
Territorio y comunidad	Planes comunitarios de barrio Planes integrales	Trinitat Nova (Barcelona) Reus Roquetes
Globales	Planes estratégicos locales Presupuestos participativos Planes de actuación municipal participativos	Girona, Rubí Rubí Manresa, el Prat de Llobregat

¿Cómo se organizan los planes participativos? De maneras muy diversas. Como hemos dicho, la mayoría de planes participativos combinan diferentes metodologías participativas. Incluso, en muchos casos, la participación sólo se produce en algunas de las fases del proceso de planificación (normalmente, durante la fase de elaboración de los planes de acción). Los planes participativos suelen organizarse en cuatro fases:

- a) El **diagnóstico**: esta fase permite detectar las principales problemáticas del municipio, el barrio... en relación con la temática (o las temáticas) sobre la cual gira el plan: el diagnóstico comunitario, la auditoría ambiental... A veces, esta fase es conducida por grupos de investigación o empresas contratadas por el ayuntamiento y otras veces esta fase ya se produce dentro de estructuras y procesos participativos propiamente dichos. En todo caso, lo importante de los diagnósticos es que sintetizen dos tipos de información: los datos que provienen de fondos documentales y las percepciones de los colectivos sociales. Por ello se pretende que el diagnóstico no sea nunca un documento estrictamente técnico, elaborado por expertos. Incluso cuando los diagnósticos son elaborados por grupos especializados, se suelen utilizar técnicas que permiten incorporar las percepciones de los colectivos sociales: por ejemplo, grupos de discusión, entrevistas personales, encuestas y otras técnicas más sofisticadas como los DAFO o las encuestas DELPHI.
- b) El **plan de acción**: esta fase suele ser la más participativa. La mayoría de veces, el mismo equipo que organiza el proceso es el responsable de redactar el diagnóstico a partir de las informaciones obtenidas. En este diagnóstico, además, se acostumbra a incluir un capítulo donde se identifican temas prioritarios, se proponen estrategias de actuación y se dan algunas pistas sobre cómo actuar. Estas propuestas son discutidas participativamente, con la finalidad de corregirlas, desarrollarlas y, finalmente, aprobarlas, constituyendo lo que se presenta normalmente como plan de acción (Plan de acción ambiental, por ejemplo). La participación, en esta fase, puede organizarse de maneras muy diferentes: en la mayoría de casos se han utilizado asambleas, foros de debate y grupos de trabajo, pero en otros, como en el Plan Integral de Esparreguera, se han utilizado, también, mecanismos más innovadores como los talleres EASW y los consejos ciudadanos.

c) **Implementación y seguimiento:** finalmente, se acostumbra a elaborar un sistema de indicadores que permite evaluar el grado de implementación de los acuerdos tomados en el plan de acción. En esta fase, la participación vuelve a ser bastante más restringida y mucho menos intensa. A veces, dentro de la fase anterior, se elige una comisión de seguimiento de los resultados, compuesta por algunos representantes políticos y sociales que han participado en la fase anterior. En otros casos, se delega la responsabilidad de hacer el seguimiento de los acuerdos en un consejo consultivo previamente constituido; por ejemplo, el Consejo de Medio Ambiente hace el seguimiento de los acuerdos tomados en el marco del Plan de acción ambiental de la Agenda 21 municipal; el Consejo para la Solidaridad y la Diversidad hace el seguimiento del Plan para la acogida de la inmigración. Existen casos en que, una vez aprobado el plan, se constituye un nuevo órgano de participación en el que todo el mundo que quiera puede participar: por ejemplo, la Asociación del Plan estratégico de Rubí es responsable del seguimiento y la dinamización de la implantación del Plan estratégico de la ciudad. Finalmente, hay situaciones mucho menos esperanzadoras: la participación acaba una vez se ha aprobado el plan, de manera que no volverá a producirse hasta que no se plantee la revisión del plan.

Gráfico 4. Las fases de los planes participativos



Una concepción innovadora de la planificación participativa: el Plan comunitario y social de la Trinitat Nova

La mayoría de experiencias de planificación participativa en Cataluña han seguido una metodología bastante similar. Los modelos más estándares son los planes estratégicos y las agendas 21. Estos procesos son impulsados, normalmente, por los ayuntamientos o por los gobiernos municipales y se acostumbran a delegar en una empresa consultora externa especializada en la gestión de este tipo de planes. Esta empresa suele trabajar con una metodología bastante estandarizada que aplica con pocas variaciones de fondo en todas partes.

El Plan comunitario y social de la Trinitat Nova presenta elementos importantes de innovación respecto a este modelo. En primer lugar, se trata de un proceso que surge de la iniciativa de los

mismos vecinos de la Trinitat Nova, a partir de una propuesta que formula la Asociación de Vecinos de la Trinitat Nova a las administraciones. Estas administraciones asumen buena parte de la financiación del Plan Comunitario de la Trinitat Nova y participan activamente en el marco de una serie de comisiones en las que se realiza su seguimiento. Una gran innovación en este sentido, sin embargo, es que el equipo responsable de la gestión y la dinamización del plan, el equipo comunitario, es contratado y trabaja junto a la Asociación de Vecinos, de manera que ésta ejerce un gran control sobre todo el proceso. Este equipo, por ejemplo, fue el responsable de elaborar el diagnóstico comunitario a partir de entrevistas, grupos de discusión y del análisis de fuentes documentales, y sometió el documento final a la discusión de las personas que habían sido consultadas, a las entidades, a los técnicos que trabajaban en el barrio... El diagnóstico presentaba algunas líneas estratégicas para actuar en el barrio, pero no un plan de acción detallado. Cada año, una comisión con representación del equipo comunitario, la Asociación de Vecinos y las administraciones que financian el proceso se reúne para evaluar el proceso y pactar nuevos proyectos para la temporada siguiente. El equipo comunitario, en colaboración con la Asociación de Vecinos, dinamiza estos proyectos a partir de diversos órganos y procesos de participación.

El Plan comunitario de la Trinitat Nova se ha convertido en un referente de la planificación comunitaria. Aunque el modelo que han adoptado en este barrio exige una serie de condiciones que no se dan en todas partes y que, por tanto, sería un poco absurdo pensar que se puede aplicar de la misma manera en cualquier contexto, esta experiencia nos presenta una serie de aprendizajes que seguramente pueden resultar de gran interés para otros procesos de planificación participativa.

Ventajas y problemas

Iniciativa. La mayoría de experiencias de planificación participativa son impulsadas por los ayuntamientos. Los gobiernos tienen buenas razones para usar los planes participativos: por ejemplo, porque ofrecen marcos estratégicos que permiten orientar las actuaciones del día a día; además, permiten conocer con más detalle las prioridades de los ciudadanos y, por tanto, reforzar la legitimidad de las decisiones que se toman. En muchos casos, sin embargo, los gobiernos no tienen demasiado claro por qué quieren impulsar procesos de este tipo y lo hacen, más bien, por una cierta tendencia a seguir las modas. En estos casos, así pues, los objetivos del proceso no son claros, ni para la institución que los impulsa ni para los colectivos que participarán en ellos, lo que comporta que muchas veces la ciudadanía los vea con un cierto escepticismo. Sin embargo, no necesariamente tiene que ser así: los presupuestos participativos de Porto Alegre, por ejemplo, fueron impulsados en buena medida como consecuencia de la presión del movimiento vecinal; algunas agendas 21, también en nuestro entorno, surgen como resultado de la presión de los movimientos ecologistas... Pero incluso cuando la iniciativa es sólo del Ayuntamiento, los planes participativos pueden llegar a ser bien vistos por el tejido social si se dedican esfuerzos a explicar las ventajas y las oportunidades que ofrecen. En algunos casos, por ejemplo, planes de acción municipales participativos o presupuestos participativos impulsados por los ayuntamientos han llegado a ser defendidos por el tejido asociativo como una oportunidad para plantear e incluso para satisfacer algunas de sus reivindicaciones.

El hecho de que estos procesos suelen conducirse a través de consultoras externas comporta a veces una cierta falta de implicación de los técnicos municipales, aunque en Cataluña también encontramos algunas experiencias, como el PAM Participativo de Manresa, que han sido conducidas por los mismos técnicos municipales. El dilema sigue estando entre el rigor técnico y la neutralidad que pueden ofrecer algunos agentes externos y la necesidad

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS:
¿QUIEN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

de implicar plenamente al conjunto de la Administración local. Respecto a la implicación de los partidos opositores en los procesos, nos encontramos, obviamente, con situaciones muy diversas, pero en todo caso resultan clave las mismas condiciones políticas del municipio, y, sobre todo, los esfuerzos que se dedican al diálogo y a la creación de estructuras donde todos se sientan representados.

Movilización. La mayoría de planes participativos en Cataluña se han basado en tres tipos de mecanismos de movilización según la fase del proceso. En la fase de diagnóstico, se ha seleccionado a las entidades y personas que se pensaba que podrían aportar informaciones interesantes, personas que han participado en entrevistas y grupos de discusión. Ello ha permitido recoger la visión de personas informadas que han podido proporcionar información muy enriquecedora en muchos casos, pero también ha provocado a veces algunos sesgos en términos de representatividad. Por otra parte, en algunas experiencias se ha recogido la voz de los ciudadanos no organizados a través de encuestas, con lo que se ha reforzado la representatividad del proceso pero se ha limitado mucho el margen de deliberación entre este tipo de ciudadanos. En la fase de discusión y de aprobación del Plan de acción, se han acostumbrado a utilizar foros temáticos, asambleas y grupos de trabajo. Por una parte, los ayuntamientos suelen invitar personalmente a algunas entidades y personas a título individual que se cree que pueden hacer aportaciones interesantes al debate. Por otra parte, normalmente, en estos órganos se puede participar voluntariamente, independientemente de si se ha sido invitado o no. El hecho de que algunos participantes sean invitados por el ayuntamiento provoca en algunos casos sesgos políticos significativos. Pero el gran problema de estos procesos es que la mayoría de gente no se entera de estos procesos y sólo acostumbran a participar en ellos personas muy informadas y muy interesadas. De todas maneras, algunos procesos han intentado introducir mecanismos que ayudan al proceso de movilización: si volvemos al ejemplo de los presupuestos participativos de Brasil, en ciudades como Belo Horizonte o Porto Alegre se ha realizado un trabajo intenso de negociación con el tejido asociativo para conseguir su participación en el proceso, se han realizado fuertes campañas de publicidad, de manera que la mayoría de la población conoce el proceso; finalmente, se han creado una reglas de juego que estimulan a las entidades a movilizar a la ciudadanía, porque cuantos más participantes consigan llevar a las asambleas, más votos tienen y, por tanto, más probabilidades de que sean aprobadas sus propuestas. En Cataluña se han utilizado en algunos casos (Esparreguera, por ejemplo) mecanismos de selección aleatoria y mecanismos de selección de personas representativas para fortalecer la representatividad y el pluralismo del proceso.

Resultados. Uno de los grandes problemas de los planes participativos es la traducción de los acuerdos en acciones y prácticas. Muchas veces los planes participativos ponen tanto énfasis en la necesidad de construir consensos, o bien tratan temáticas tan amplias, que los acuerdos tomados son muy generalistas y abstractos. En muchas ocasiones, la discusión sobre objetivos, estrategias y acciones se hace al margen del debate sobre las posibilidades financieras, organizativas o competenciales para llevarlas a cabo. Todo ello comporta que muchos planes participativos se conviertan en una especie de carta a los Reyes de Oriente, una amplia lista de deseos y de ilusiones que nadie sabe cuándo se podrán realizar ni de qué manera. Además, resulta muy difícil comprometer al gobierno a implementar el plan, porque muchas de las acciones se escapan de sus competencias y, en todo caso, los gobiernos aprovechan esta indefinición para hacer lo que quieren, y lo que no quieren (o no pueden), no hacerlo. De hecho, hay que insistir en que el objetivo principal de los planes participativos es ofrecer marcos estratégicos de actuación y no tanto definir acciones concretas de gobierno. El problema es cuando esto no se deja claro a los participantes y, sobre todo, cuando la participación se limita a la elaboración de un plan-documento. Algunas experiencias, como la de Trinitat Nova, nos demuestran que no sólo es fundamental, sino que además es posible desarrollar procesos de participación que permitan desplegar y concretar los objetivos y las estrategias acordadas en los planes participativos.

Por otra parte, los planes participativos tienen la gran ventaja de que, por el hecho de tratarse de procesos con una duración normalmente extensa, tienen un gran potencial educativo: después de un largo proceso, los técnicos y los políticos pueden llegar a aprender nuevas maneras de trabajo en común con otros departamentos y con los mismos ciudadanos; las entidades pueden aprender a abrirse hacia el resto de la ciudadanía y a coordinarse entre ellas; los ciudadanos no organizados pueden aprender a participar e interesarse más por los temas de su municipio. No obstante, todo ello depende en buena medida de hasta qué punto el proceso satisface las expectativas de la gente.

Respecto a la coherencia, éste es otro de los problemas de algunas experiencias de planes participativos: a veces se inician en un corto período de tiempo agendas 21, planes estratégicos, planes urbanísticos participativos... sin buscar conexión y coherencia entre estos procesos. Esto cansa a la gente y además puede generar situaciones contradictorias difíciles de comprender. Por ello es importante, en la medida de lo posible, poner en conexión la diversidad de planes participativos que se quieran impulsar y evaluar hasta qué punto es necesario hacer muchos o si algunos de estos procesos se podrían agrupar.

Neutralidad, visibilidad y transparencia. A menudo, los planes participativos son impulsados por los gobiernos municipales, que contratan a empresas privadas para hacer la gestión del plan. Si no existe ningún acuerdo político y social amplio en torno a la iniciativa, concretado en algún tipo de comisión de impulso y seguimiento del plan, lo que suele pasar es que el poder de control del gobierno sobre la empresa es muy alto, lo que despierta las sospechas de los grupos de la oposición y del tejido social. Por ello, las experiencias que han conseguido construir este tipo de acuerdos han podido superar buena parte de estos recelos. A pesar de que el liderazgo del gobierno en el proceso sea importante si queremos que éste se sienta implicado, los miedos del tejido social y de los grupos de la oposición respecto a la neutralidad del proceso comportan que, en muchos casos, los únicos que participen sean los grupos muy interesados, la gente próxima al gobierno y los mismos funcionarios de la Administración local. La falta de visibilidad del proceso también contribuye a este hecho. Muchas experiencias son poco conocidas por la población, lo que comporta no sólo que participe poca gente, sino que nadie haga demasiado caso de su contenido. Muchas experiencias, sin embargo, han conseguido altos grados de neutralidad, visibilidad y transparencia, y esto ha favorecido claramente una participación más amplia y el hecho de que los planes participativos consiguiesen una posición de centralidad política en el municipio.

CUARTA PARTE

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

¿Qué cara tendría una ciudad participativa? Una ciudad donde, más allá de la acción de los partidos políticos y de la elección de los representantes cada cuatro años, hubiese estructuras y procesos de participación que permitiesen incorporar la voz de los ciudadanos en la definición de las estrategias educativas de la ciudad, en la discusión de los temas urbanísticos, en las políticas de acogida de la inmigración, en la discusión de los presupuestos municipales... Una ciudad, por tanto, donde la participación de la ciudadanía no estuviese restringida a la militancia dentro de los partidos políticos, al voto cada cuatro años o a la acción reivindicativa dentro de las asociaciones. Una ciudad donde la participación de la gente, dentro de estructuras y procesos más o menos formales, constituyese un auténtico referente sobre el que se tomasen decisiones clave de política municipal.

A lo largo de estas páginas hemos discutido un gran número de dificultades y de retos en el momento de poner en marcha procesos participativos. Ahora queremos dar un nuevo paso en esta discusión. Queremos tratar dos cuestiones que a menudo se menciona, pero que no creemos que se hayan debatido hasta ahora con suficiente profundidad:

- Primero, cómo dar una cierta coherencia y un cierto orden a la multiplicidad de espacios y de procesos de participación ciudadana que tenemos en marcha que se están iniciando y que probablemente impulsaremos en el futuro.
- Segundo, cómo podemos combinar todos estos procesos de participación con las elecciones y las instituciones representativas (el pleno municipal y el gobierno).

Actualmente, ya existen muchos municipios en nuestro entorno que están impulsando experiencias de innovación democrática: desde el uso de mecanismos innovadores de participación como los consejos ciudadanos para discutir temáticas más o menos específicas, hasta procesos más complejos de planificación participativa, como las agendas 21, los proyectos educativos de ciudad o los planes estratégicos. Pero quizá precisamente porque nos encontramos en una fase muy inicial, que casi podríamos calificar como experimental, vemos que en muchos de estos municipios los gobiernos tienen ciertas dificultades para aclarar el sentido de fondo de todas estas experiencias, ponerlas en relación entre sí y hacerlas encajar dentro de un modelo de participación coherente.

En la segunda parte referente a los criterios para la participación ya hemos mencionado la necesidad de que haya coherencia institucional en las políticas participativas de la ciudad. Ahora queremos estirar un poco más del hilo de esta idea y ofrecer algunas pistas sobre cómo conseguir esta coherencia. Lo haremos a través de un ejercicio de imaginación, presentando una ciudad imaginaria, Polis, la ciudad participativa. Una propuesta con algunas ideas y algunas pistas para poder tratar las dos cuestiones que acabamos de plantear.

Polis es una ciudad catalana, ni demasiado grande ni demasiado pequeña. Una ciudad con tradición, donde todavía quedan algunas masías y algunos campos que nos recuerdan la historia milenaria del municipio. Una ciudad donde todavía encontramos viñas, bosques y caminos rurales. El centro de la ciudad está tejido con callejones estrechos y casitas bajas, el comercio de siempre y algunas pequeñas plazas, algunas nuevas y otras más viejas. Hay gente que ha vivido allí toda la vida, algunos incluso nacieron allí y también sus padres, sus abuelos... Se reúnen en el Ateneo, participan en grupos de teatro, bailan en el esbart, durante la Fiesta Mayor salen a la calle con la colla geganterera, los diablos... Los hay que se reúnen en el Casino, que organizan la rua de Sant Antoni Abad, y hay otros que hacen ganchillo y tapices. Pero Polis no sólo tiene esta cara tan tradicional. Polis creció mucho durante los años sesenta y su fisonomía ha ido cambiando mucho desde entonces. Se han ido

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS: ¿QUIEN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

construyendo nuevos barrios, con edificios altos y plazas de hormigón. Muchas viñas han desaparecido y algunos de los edificios tradicionales (el antiguo matadero, la bodega cooperativa...) se han convertido en modernos equipamientos públicos (la nueva biblioteca, el ateneo de las entidades, el centro cultural...). Ahora vive mucha más gente que antes. En los años sesenta empezó a llegar mucha gente de otras regiones de España. Se habla mucho más el castellano que hace cincuenta años. Esta gente organizó sus peñas culturales, andaluzas, extremeñas, gallegas... El panorama asociativo y cultural, en definitiva, también se ha enriquecido mucho. Fue en esta época de fuerte crecimiento urbano cuando se empezaron a crear las primeras asociaciones de vecinos, que reivindicaban mejoras urbanísticas para los barrios de nueva construcción y que jugaron un papel importante en la lucha por la democracia. Polis ya no es lo que era. Es una ciudad compleja y diversa, desde todos los puntos de vista: socialmente, culturalmente, políticamente, económicamente, urbanísticamente... Durante los primeros años se están produciendo algunos cambios que todavía están haciendo más rico y complejo el panorama de la ciudad: entre todos estos cambios, destaca la llegada de un número cada vez mayor de personas que provienen del Magreb, del África subsahariana, de América Latina... La fisonomía cultural y lingüística del municipio es mucho más rica, pero también han bajado los niveles de cohesión y han aparecido nuevos problemas de convivencia cultural y nuevas realidades de exclusión social. Polis tiene múltiples retos que afrontar en ámbitos muy diversos: la sostenibilidad, la inclusión social, la educación, la interculturalidad, el empleo, el urbanismo...

Ante esta realidad cada vez más compleja, diversa y cambiante, el Ayuntamiento de Polis está cada vez más convencido de que las formas tradicionales de gobernar la ciudad están hasta cierto punto agotadas. La gente participa poco en los partidos políticos, la abstención ha ido subiendo elección tras elección y tampoco parece que aquellas entidades que tradicionalmente habían sido sus interlocutoras mantengan su representatividad. Durante los años ochenta, Polis fue construyendo una red de consejos consultivos, compuestos por representantes del ayuntamiento y por representantes de entidades, que servían para intercambiar información y acordar aspectos muy generales de las políticas de la ciudad. Pero ahora la ciudadanía pide más: pide una participación efectiva, con capacidad real de incidencia en las políticas. Las transformaciones que se han producido en el tejido social de Polis reclaman nuevos espacios de participación más flexibles, que se adapten mejor a la nueva complejidad y que permitan a la gente implicarse en la discusión de los grandes temas de la ciudad, como la revisión del antiguo Plan general de ordenación urbanística, las políticas de acogida a la inmigración o el Plan para una ciudad digital inclusiva.

A fin de desarrollar este nuevo modelo de gobernar la ciudad, basado en una participación más amplia, representativa y efectiva, el Ayuntamiento de Polis ha tomado diversas medidas. El primer paquete de medidas se refiere a la dinamización y fortalecimiento del tejido asociativo. El segundo está relacionado con la reorganización del organigrama de gobierno, para favorecer las políticas estratégicas, participativas y transversales. El tercero está ligado al desarrollo de una serie de espacios y de acciones participativas. Todas estas medidas se enmarcan en un reglamento de participación que ha sido elaborado también participativamente, en un proceso donde han estado implicadas las entidades de la ciudad, ciudadanos y ciudadanas a título individual, representantes del gobierno, técnicos de la Administración y representantes de los partidos políticos locales.

Veamos con más detalle en qué consiste cada uno de estos ejes de actuación.

Dinamización y fortalecimiento del tejido asociativo

Tal como hemos explicado, el tejido asociativo de Polis está sufriendo algunos cambios importantes. Las asociaciones de vecinos han perdido capacidad de representación de los intereses vecinales: prácticamente no hay renovación en las juntas directivas, que están muy envejecidas; tampoco hay renovación de discursos, sus dirigentes siguen centrándose en reivindicaciones específicas como el arreglo de calles o la mejora del alumbrado público, pero tienen dificultades para comprender y posicionarse ante nuevos retos como la sostenibilidad, la convivencia intercultural, la convivencia intergeneracional... Los jóvenes están muy lejos, no se sienten representados. La participación de la gran mayoría de vecinos se limita al pago de las cuotas correspondientes y, en general, no existen mecanismos efectivos de democracia interna. Las personas que se están instalando recientemente en el barrio, provenientes de países pobres, no tienen voto en este tipo de asociaciones. Pero el problema no son sólo las asociaciones de vecinos. El hecho, objetivamente, es que la gran mayoría de gente no participa en ninguna entidad, y todavía menos en entidades con dimensión política. Esto no quiere decir necesariamente que la gente sea pasiva: tiene opiniones sobre cómo le gustaría que fuese su ciudad, el barrio donde vive, la plaza de al lado, los servicios públicos, los equipamientos y la programación cultural... Pero no encuentra la manera de expresarlas, porque ninguna de las estructuras existentes, ni los partidos, ni la mayoría de las entidades le convencen. Por otra parte, existe un gran número de entidades, pero muchas son minúsculas y, lo que es peor, están poco conectadas entre sí. La falta de coordinación y de acción en común debilita el tejido asociativo y le resta proyección pública.

El ayuntamiento ha decidido afrontar esta cuestión. Con un respeto escrupuloso por la autonomía del tejido asociativo, intenta acercarse a las entidades, entender mejor sus problemáticas y ayudarlas a ampliar su base social y su capacidad de representación. El Ayuntamiento de Polis, en lugar de desacreditar a las entidades, quiere un tejido asociativo más rico, más plural, con más participación, porque sabe que todo ello es vital para desarrollar el modelo de ciudad participativa que quiere. Por esta razón, ha decidido impulsar una política activa de dinamización y fortalecimiento del tejido asociativo, que se estructura en torno a tres grandes objetivos, cada uno de los cuales se pretende desarrollar con una acción estratégica. Claramente, el Ayuntamiento de Polis se aparta de la política tradicional de la simple subvención y redirecciona los recursos hacia objetivos estratégicos más cualitativos.

Objetivo 1. Ampliar la base y la incidencia social del tejido asociativo

Se trata, por tanto, de ayudar a las entidades a incrementar su proyección pública. Ayudarlas a darse a conocer entre el resto de los ciudadanos de manera que puedan captar a nuevos miembros y que puedan interactuar más frecuentemente con personas que no forman parte de ellas.

Para desarrollar este objetivo, el Ayuntamiento de Polis se ha propuesto iniciar una acción estratégica: **dar apoyo organizativo y financiero a través de la organización, cada año, de una Feria de las Entidades de Polis**. La idea se parece, por ejemplo, a la Fiesta de la Diversidad de Barcelona y otros municipios de su entorno, donde las entidades que trabajan en el ámbito de la interculturalidad exponen al público sus trabajos y organizan actividades lúdicas como estrategia para sensibilizar a la gente en los ámbitos en que trabajan y como una manera de ganar nuevos miembros o colaboradores. La Feria de Entidades de Polis es una oportunidad para las entidades de darse a conocer, impulsa la actividad dentro de la misma entidad en torno a un proyecto que es ciertamente estimulante, contribuye al objetivo de generar dinámicas de cooperación y de coordinación

entre las entidades del municipio y crea un espacio de diálogo y cooperación entre las entidades y el mismo ayuntamiento.

Objetivo 2. Dinamizar el funcionamiento de las entidades: incrementar la capacidad de las asociaciones para funcionar de manera más participativa y democrática

Se trataría de ayudar a las entidades a reforzar la capacidad de interacción con su entorno social y, sobre todo, a fortalecer su representatividad. El Ayuntamiento de Polis ha generado un programa de ayudas a las entidades para el desarrollo de experiencias de innovación democrática dentro de las mismas entidades. Cree, por ejemplo, que sería interesante que las mismas asociaciones de vecinos utilizaran, con rigor metodológico, las encuestas participativas, consultas populares, talleres de debate o consejos ciudadanos para consultar a los vecinos las posiciones que hay que adoptar en relación con determinadas temáticas que afectan al barrio o a la ciudad; que las organizaciones ecologistas puedan utilizar también estos instrumentos para mejorar el conocimiento que tienen de las actitudes y de las prioridades de los ciudadanos; que también lo pueda hacer cualquier tipo de entidad, porque esto no sólo refuerza el dinamismo y la representatividad de las mismas entidades, sino que también enriquece enormemente los debates que se producen en el seno de los procesos participativos en la ciudad.¹

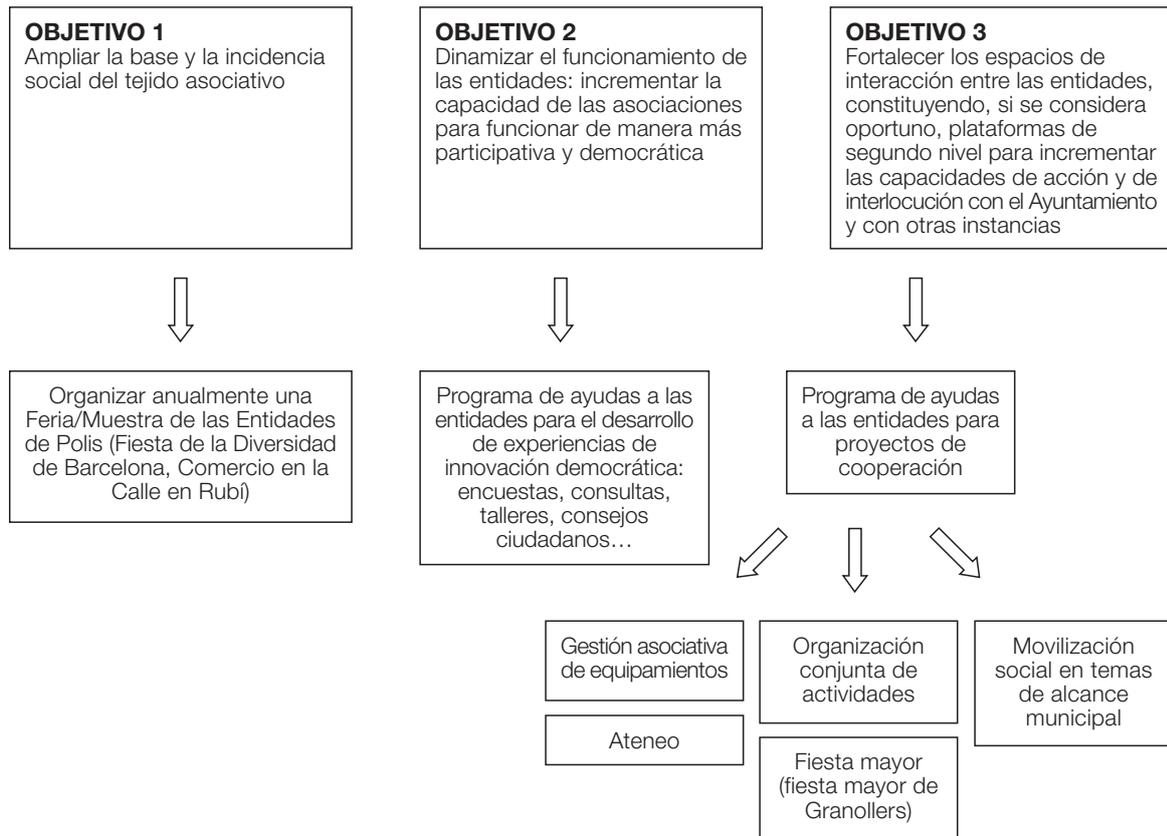
Objetivo 3. Fortalecer los espacios de interacción entre las entidades, favoreciendo la constitución de plataformas de segundo nivel para incrementar las capacidades de acción y de interlocución con el Ayuntamiento y con otras instancias

El Ayuntamiento de Polis ha desarrollado un programa de ayudas para proyectos de cooperación entre entidades, como la creación de plataformas de segundo nivel, a fin de fortalecer su coordinación. Una de las acciones prioritarias en este sentido ha sido apoyar la creación de la Coordinadora de Entidades de Polis, tomando el referente de experiencias similares, como el Secretariado de Entidades de Sants y el de Nou Barris en Barcelona. Esta coordinación tendrá diversas funciones:

- la gestión asociativa de equipamientos, entre los que destaca el Ateneo de Entidades;
- la organización conjunta de actividades, la más destacada de las cuales sería la fiesta mayor, tomando como referente el modelo participativo de organización de la fiesta mayor de Granollers;
- el impulso de acciones transversales y conjuntas sobre temas políticos locales relevantes.

¹ Algunas organizaciones políticas ya han utilizado este tipo de metodologías participativas para conocer con más profundidad qué opinan sus militantes y la ciudadanía en general sobre estas temáticas. Por ejemplo, Ciutadans pel Carvi organizó unos talleres de debate utilizando una metodología inspirada en los consejos ciudadanos para hacer un debate sobre inmigración y educación.

Gráfico 5. Polis, ciudad participativa: dinamización y fortalecimiento del tejido asociativo



Reorganización del organigrama del ayuntamiento

El Ayuntamiento de Polis estaba organizado, hasta ahora, a la manera tradicional, a la manera burocrática. En el cuadro 8 presentamos cuatro modelos teóricos de organización de las administraciones municipales. Distinguimos los modelos según si en estas organizaciones predominan las estructuras de integración de las diversas regidurías, las llamadas *áreas integradas*, o bien son las mismas regidurías o departamentos los que concentran el peso de la organización. Por otra parte, distinguimos entre aquellas administraciones en las que predominan las estructuras técnicas por encima de las políticas y aquellas otras en que la esfera política ejerce una capacidad de dirección clara sobre su estructura técnica en el plan de las políticas municipales. Del cruce de estos dos parámetros, obtenemos cuatro modelos diferenciados de organización.

Cuadro 8. Modelos teóricos de organización de la Administración municipal

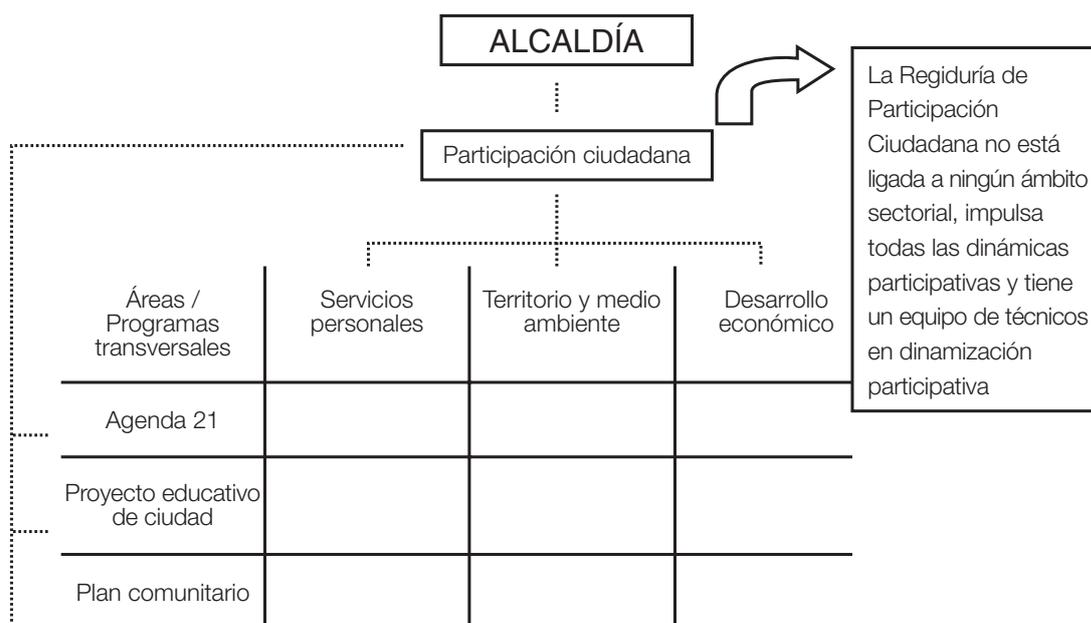
	Predominio esfera política	Predominio esfera técnica
Predominio áreas integradas	Modelo estratégico	Modelo tecnocrático
Predominio regidurías sectoriales	Modelo gabinete	Modelo burocrático

El Ayuntamiento de Polis quiere avanzar hacia el **modelo de organización** que hemos denominado *estratégico*. Un modelo donde se han consolidado unas áreas de coordinación potentes (que en el caso de Polis son Servicios a las Personas, Territorio y Medio Ambiente y Desarrollo Económico), habilitadoras de políticas transversales e integrales, que están encabezadas por un responsable político con capacidad de liderazgo estratégico sobre el conjunto de las regidurías. Paralelamente, el Ayuntamiento de Polis ha ido reforzando el equipo de gobierno como espacio de debate y de decisión estratégica para la formulación de las políticas de gobierno.

Ha desarrollado un modelo organizativo en el que las columnas de la matriz son las áreas integradas (Servicios a las Personas, Territorio y Medio Ambiente y Desarrollo Económico) a cuyo frente están un teniente de alcalde y un jefe de servicios. Las hileras de la matriz son los planes o programas transversales, que se deciden en el espacio Polis Imagina, que explicaremos más adelante. Polis ha optado por desarrollar una Agenda 21 que permita debatir participativamente un modelo de desarrollo económico, social y urbanístico sostenible, conectado con el proceso de revisión del Plan general de ordenación urbanística, que se está discutiendo este año. Junto con la Agenda 21, se ha iniciado un Proyecto educativo de ciudad para debatir cuestiones socio-educativas de interés estratégico en la ciudad, como la recuperación de la memoria histórica, la fractura digital, la convivencia intercultural, la formación ocupacional, la integración lingüística, la educación para la participación y la educación para la sostenibilidad. Finalmente, ha decidido impulsar un Plan comunitario para el barrio de Atenas, que concentra importantes problemas demográficos, urbanísticos, sociales y económicos, para implicar a la misma comunidad en un proceso de regeneración del barrio. Todos y cada uno de estos procesos son impulsados y desarrollados transversalmente.

En este sentido, es clave el papel de la **Regiduría de Participación Ciudadana**. Tal como se puede observar en el cuadro, esta regiduría no está ligada a ningún ámbito sectorial, sino que pende directamente de la alcaldía (lo que le da un gran peso político) y juega un papel de impulso, dinamización y asesoramiento en el desarrollo de todos los procesos participativos que se inician desde el ayuntamiento.

Gráfico 6. Polis, ciudad participativa: organigrama del Ayuntamiento



Espacios y acciones participativas

El Ayuntamiento de Polis siempre ha impulsado, más o menos conscientemente, procesos de participación en torno a muchas decisiones públicas. Ha dialogado con las entidades y los grupos organizados cuando han aparecido conflictos. Ha negociado decisiones con los grupos afectados. Ha intentado escuchar a la gente en la calle, los bares... Pero todo se ha mantenido, generalmente, en un alto grado de informalidad. La mayoría de estos espacios de diálogo con la ciudadanía no han sido públicos, ni reconocidos institucionalmente y, por tanto, tampoco han tenido una incidencia clara sobre la toma de decisiones. En la mayoría de casos han actuado como *apaga fuegos* ante conflictos ya abiertos y, por tanto, han tenido un carácter bastante reactivo, muy limitado temáticamente, sin sentido de globalidad ni capacidad de anticipación de conflictos. Se han utilizado siempre puntualmente, sin formar parte de una política efectiva y coherente de participación. El único mecanismo formal de participación que el Ayuntamiento de Polis empezó a utilizar ya desde los años ochenta son los llamados *consejos consultivos*. Tiene diversos: el Consejo de la Gente Mayor, el Consejo de Jóvenes, el Consejo Escolar, el Consejo de la Solidaridad, el Consejo Económico y Social... Pero se trata de una fórmula con muchos problemas: las entidades se quejan de que estos mecanismos sólo sirven para que el ayuntamiento les informe de sus decisiones, pero que no tienen capacidad real de incidencia en las decisiones políticas; critican su carácter ritual y la falta de traducción de los acuerdos tomados en políticas efectivas, y el hecho de que es un espacio de participación muy burocratizado. Los representantes políticos, por su parte, acusan a las entidades de no ser representativas. Es evidente, en todo caso, que este mecanismo restringe la participación a un abanico muy reducido de colectivos y margina, sistemáticamente, a los sectores no organizados de la ciudadanía.

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS:
¿QUIEN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

El Ayuntamiento de Polis ha desarrollado un nuevo modelo de participación que pretende superar algunas de las problemáticas mencionadas (informalidad, escasa publicidad, falta de eficacia, falta de representatividad, ritualismo, reactividad...). En este sentido, ha creado tres grandes espacios de participación ciudadana en la política municipal (gráfico 7):

Espacio I: Polis Imagina

El Espacio Polis Imagina se entiende como un proceso estratégico que cada cuatro años debate y decide sobre las grandes líneas de acción que irán configurando el modelo de ciudad. Este espacio se desarrolla en tres etapas, en un período aproximado de seis meses:

Proceso participativo 1. Primarias programáticas

Los partidos de la Polis han desarrollado sus programas electorales a través de la participación de sus afiliados y simpatizantes. Dos meses antes del inicio de la campaña, han empezado a organizar talleres y foros de debate con representantes del mundo asociativo, ciudadanos invitados e incluso ciudadanos elegidos al azar, encuestas y otros mecanismos de participación (a través de la web, por ejemplo), para favorecer la participación de la gente en el diseño de sus programas.

Proceso representativo

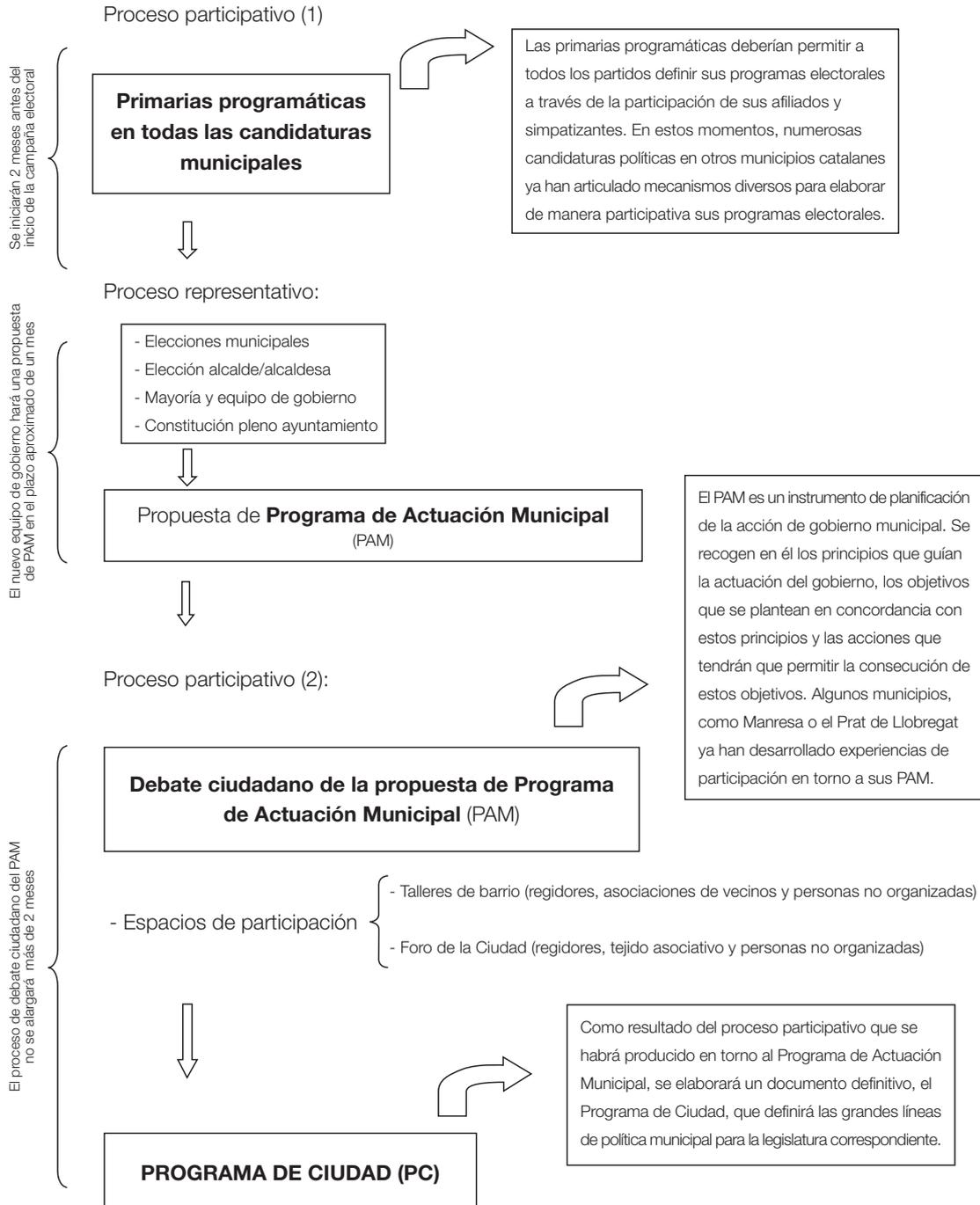
Se celebran las elecciones municipales, se escoge al alcalde o alcaldesa, se forma mayoría, se constituye el equipo de gobierno y se constituye el pleno del Ayuntamiento según los procedimientos establecidos por la ley. Posteriormente, el nuevo equipo de gobierno realiza una propuesta de Programa de Actuación Municipal (PAM) donde se recogen los principios que guían la acción de gobierno, los objetivos que se plantean en concordancia con estos principios y las acciones básicas que habrá que desarrollar en los próximos cuatro años.

Proceso participativo 2. Debate ciudadano de la propuesta de PAM

Tomando el referente de algunos municipios catalanes como Manresa o el Prat de Llobregat, que ya han desarrollado experiencias de participación en el entorno de sus PAM, Polis decide impulsar un proceso de debate ciudadano en torno a la propuesta de PAM formulada por el Gobierno. Este debate no suele alargarse más de dos meses y se estructura en dos grandes espacios de participación: los talleres de barrio y el Foro de la Ciudad, ambos espacios compuestos por regidores, asociaciones y personas no organizadas.

De todo este debate resulta el Programa de Ciudad, que define las grandes líneas de política municipal para la legislatura correspondiente y las acciones participativas prioritarias.

Gráfico 7. Polis, ciudad participativa. Espacio I: Polis Imagina



Espacio II: presupuestos participativos

El Ayuntamiento de Polis ha decidido situar la participación en una posición de centralidad política. Por ello, ha creído conveniente que la participación alcance a una pieza fundamental de gobierno: los presupuestos municipales. Los presupuestos participativos permitirán a los ciudadanos de Polis participar, cada año, en la discusión y elaboración de los presupuestos municipales, tomando como referente las líneas de actuación definidas en el Programa de Ciudad.

Con este proceso, Polis pretende seguir el referente de algunos municipios de América Latina que ya hace años que debaten participativamente la distribución de sus presupuestos. Las experiencias más emblemáticas de presupuestos participativos se encuentran en Porto Alegre y Belo Horizonte, en Brasil, pero en estos momentos también hay algunas ciudades catalanas, como Rubí, y del resto de España, como Córdoba, que han iniciado procesos participativos similares.

Polis estructura sus presupuestos participativos en tres grandes etapas:

Primera etapa: información, debate y propuesta de prioridades

Entre abril y junio de cada año se organizan diversos talleres de barrio y grupos de trabajo temáticos donde el Ayuntamiento informa a los participantes del volumen de recursos disponibles, de la metodología que se seguirá a lo largo del proceso participativo y, además, explica el estado de los acuerdos aprobados en la edición anterior. En el marco de estos talleres se debaten las necesidades y los retos en el aspecto territorial y temático, y se hace una primera lista de prioridades de inversión para cada región y área temática.

Segunda etapa: síntesis de resultados y aprobación del Proyecto de Presupuesto

El proceso participativo, entre septiembre y octubre, transcurre en el marco de dos grandes organismos: la Comisión Permanente del Foro de Ciudad, un órgano que se reúne con una elevada frecuencia para debatir a fondo las implicaciones técnicas y financieras de cada una de las propuestas formuladas en la etapa anterior; y el plenario del Foro de Ciudad, donde se realiza la votación definitiva de prioridades presupuestarias tomando en consideración el volumen de recursos existentes y la estimación de costes de cada una de las propuestas que se están debatiendo.

Tercera etapa: debate por el equipo de gobierno y aprobación del presupuesto por el Pleno del Ayuntamiento (noviembre-diciembre)

Véase el gráfico 8.

Gráfico 8. Polis, ciudad participativa. Espacio II: los presupuestos participativos

El proceso de **presupuestos participativos** permite la participación de la ciudadanía de Polis en la elaboración de los presupuestos municipales, un proceso que se repite anualmente. Los presupuestos toman como referente las líneas de actuación definidas en el Programa de ciudad. El equipo de gobierno y el pleno del Ayuntamiento deciden, de acuerdo con la ciudadanía, el volumen de recursos y el ámbito de temas o políticas que se tratarán en el proceso de **presupuestos participativos**.

- **Primera etapa:** información, debate y propuesta de prioridades (abril-junio):
 - Talleres de barrio
 - Grupos de trabajo temáticos
- **Segunda etapa:** síntesis de resultados y aprobación del Proyecto de Presupuesto (septiembre):
 - Comisión Permanente del Foro de Ciudad
 - Plenario del Foro de Ciudad
- **Tercera etapa:** debate por el equipo de gobierno y aprobación por el pleno del presupuesto



Por presupuestos participativos se entiende un proceso de participación ciudadana en torno a la elaboración de los presupuestos municipales. Diversas ciudades latinoamericanas, entre las cuales las más emblemáticas son Porto Alegre y Belo Horizonte, hace bastantes años que elaboran sus presupuestos a través de la participación ciudadana. Rubí y Sabadell son las primeras ciudades catalanas que han desarrollado experiencias de este tipo.

Espacio III: acciones participativas

Las acciones participativas se desarrollan a lo largo de la legislatura, con una temporalidad menos predeterminada que los otros dos espacios (Polis Imagina y presupuestos participativos) y se dividen en dos tipos de acciones:

Planes o programas transversales

El Espacio Polis Imagina decide cuáles son los planes o programas transversales prioritarios para aquella legislatura. En el marco de una estructura matricial, los programas transversales conectan la participación a las hileras del organigrama, contrariamente al modelo tradicional de los consejos consultivos, que ligan la participación a las columnas. Cada plan o programa transversal articula su propio proceso de participación, combinando la participación de entidades y de personas no organizadas y con una clara vocación de incidencia elevada en las acciones resultantes.

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS:
¿QUIEN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

Los planes o programas transversales, como hemos visto en el capítulo anterior, pueden tener una perspectiva de franja de edad (Plan joven, Plan de la gente mayor...), temática (Proyecto educativo de ciudad, Plan de dinamización económica...) o territorial (Plan integral, Plan comunitario de barrio...).

Cuadro 9. Polis, ciudad participativa. Espacio III: planes y programas transversales

Criterio	Ejemplos
Por franjas de edad	Plan de infancia, Plan joven, Plan de la gente mayor
Por temática	Agenda local 21
	Proyecto educativo de ciudad
	Plan igualdad y solidaridad
	Plan de dinamización económica
Territoriales	Planes comunitarios, planes integrales

Instrumentos puntuales de participación

Aparte de los tres espacios mencionados (Polis Imagina, presupuestos participativos y acciones participativas) el Ayuntamiento de Polis adopta a menudo instrumentos de participación de carácter puntual (consejos ciudadanos, referendos...) para tomar decisiones concretas o resolver conflictos específicos. Los foros, talleres y grupos de trabajo constitutivos en los tres espacios anteriores pueden proponer la adopción de estos instrumentos.

En algunos casos, se utilizan instrumentos para realizar diagnósticos: encuestas, audiencias públicas, grupos de discusión, páginas web, teléfonos de información y buzones de sugerencias.

En otros casos, se adoptan instrumentos para tomar decisiones: talleres de prospectiva local, conferencias de consenso, consejos ciudadanos y referendos.

Finalmente, el Ayuntamiento de Polis también ha desarrollado instrumentos puntuales de participación en la implementación de algunas políticas, como la cogestión de equipamientos, los programas de voluntariado y los bancos de tiempo y de servicios.

CONCLUSIONES

¿Participación? ¡Ya hemos votado en las elecciones! Las elecciones son una pieza clave de las democracias representativas. Pero nos dan una información limitada sobre las políticas que quieren los ciudadanos y en muchos casos no satisfacen la voluntad de participación. Existen muchas decisiones importantes que se podrían tomar sobre la base de debates participativos amplios y plurales. ¿Cómo distribuimos los presupuestos municipales? ¿Qué contenido tendrá el nuevo Plan general de ordenación urbanística? ¿Aceptamos o no la construcción de un campo de golf en el municipio? ¿Qué diseño tendrá la nueva plaza del centro? ¿Qué actividades culturales realizaremos esta temporada? Necesitamos instrumentos que permitan enriquecer el debate en torno a las decisiones municipales y basar estas decisiones en una legitimidad más amplia. Necesitamos, en definitiva, instrumentos adicionales para mejorar la calidad de la democracia local.

En la participación no hay milagros. La participación es necesaria pero no es la solución. Muchos de sus principales efectos serán a medio y largo plazo, una cultura participativa no se crea en dos días. La participación nos obliga a *cambiar el chip* a todos: a los ciudadanos, a los activistas sociales, a los políticos, a las personas que trabajan *en y para* la Administración, y esto requiere un proceso de aprendizaje largo en el que hay que prever y asumir que habrá errores.

El conflicto no se esfuma con la participación. Un proceso participativo puede provocar más apoyo a una política, pero no es la garantía de que guste a todos... ¡ni tan sólo garantiza que esta política guste al equipo de gobierno! La participación, por tanto, no implica que automáticamente todos nos pondremos de acuerdo sobre cualquier tema. Quizá, el hecho de que consigamos ponernos más o menos de acuerdo sobre las reglas del juego es más importante que el que nos pongamos de acuerdo todos sobre las decisiones finales.

¡Piensa, actúa... y explica! No hay recetas ni fórmulas mágicas para aplicar la participación. Hay que pensar qué queremos, qué criterios nos parecen más importantes y ver cómo podemos llevarlos a la práctica. Pero incluso así, el mejor proceso participativo no servirá de mucho si nadie lo conoce: es necesario un esfuerzo para hacer visibles las políticas participativas al conjunto del municipio, que la gente entienda por qué se hace, qué temas se debatirán, por qué está organizado de esta manera, qué consecuencias tendrá... En definitiva, por qué se tendría que participar y cuál es la legitimidad de este proceso.

¿Dónde dices que será la participación? Las pocas recetas que existen hay que adaptarlas a las características de cada municipio. Ni un presupuesto participativo se puede hacer igual en Brasil que en Cataluña, ni un plan estratégico barcelonés se puede aplicar literalmente a un municipio pequeño. Por ello, hay que evitar copiar exactamente las fórmulas participativas que se han llevado a cabo en otros municipios, hay que encontrar soluciones adaptadas a las condiciones del nuestro, y que estas fórmulas estén sometidas al debate entre los actores locales.

Igualdad de oportunidades... ¿Y que más? En el terreno de la participación no nos podemos quedar en crear igualdad de oportunidades, porque en la práctica éstas siempre serán desaprovechadas de manera desigual. Si queremos una participación igualitaria no podemos convocar a todos de la misma manera, y tendremos que hacer un esfuerzo especial para que participen aquellos que normalmente no lo hacen. La ciudadanía es muy diversa, y los mecanismos de participación se tendrían que adaptar a esta diversidad: reconocer que la gente tiene incentivos y capacidades muy diversas para participar y adaptarse con suficiente imaginación y flexibilidad como para que diferentes tipos de personas se sientan invitadas a participar.

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

**PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS:
¿QUIÉN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?**

No son representativos ni realistas... ¡Pues busquemos la solución! A menudo es cierto que los participantes no son representativos ni realistas. Pero éstas no son buenas excusas para acabar con la participación. Ambos problemas tienen solución y lo que hay que hacer es buscar las fórmulas para resolverlos. Si siempre participan pocos y siempre son los mismos, tendremos que buscar las fórmulas que nos permitan hacer participar a aquellos que normalmente no lo hacen; si los que participan son poco realistas, tendremos que encontrar la manera de que puedan entender la complejidad de los temas.

Ellos participan... ¿Quién responde? El debate sobre una participación consultiva o vinculante es menos importante que el de una participación que se ahoga en el silencio de la falta de respuesta. Todo proceso de participación debe tener un momento de devolución, un espacio para que el ayuntamiento explique qué respuestas dará y por qué. Los ciudadanos exigen convertirse en alcaldes, quieren que se les escuche y que sus ideas sean tratadas con consideración.

¡La participación (no) es cosa del regidor de participación! La participación no funcionará en ningún ayuntamiento si es percibida como la obsesión del regidor de participación que va desarrollando sus iniciativas por su cuenta. La participación es una manera de hacer políticas que debe impregnar las actuaciones de cada uno de los despachos del ayuntamiento. Las regidurías de participación, en todo caso, deberían tener capacidad de liderazgo, o por lo menos de apoyo, del conjunto de las áreas de la Administración.

¿Se puede ser innovador y al mismo tiempo realista? Sí, se puede ser y hay que serlo. Cualquier proceso de participación tiene que ser realista en sus objetivos y sus límites. Pero ser realista no significa ser cobarde ni conservador, éste es un terreno demasiado nuevo y donde casi todo está todavía por inventar. Al mismo tiempo, es importante aprender de los errores y de los aciertos, tanto de experiencias previas como de las experiencias de otros municipios.

GLOSARIO

Agenda 21: programa de actuaciones para conseguir que un territorio determinado tenga un futuro sostenible. Se pone en marcha durante los años noventa en bastantes ayuntamientos e incorpora un componente participativo, a veces en su fase de diagnóstico, y más a menudo en el proceso de elaboración del plan de acción.

Audiencia y foro: mecanismo de participación consultivo bastante habitual consistente en sesiones abiertas donde los políticos responsables presentan propuestas de actuación que se ponen a debate entre los asistentes.

Consejo consultivo: mecanismo de participación permanente en el que se encuentra normalmente a representantes de entidades y a políticos, a veces acompañados de expertos. Puede seguir una lógica sectorial o territorial y tiene carácter consultivo.

Consejo consultivo innovador: tiene funciones similares al anterior, pero incorpora cambios significativos en la composición o dinámica. Por ejemplo, consejo consultivo formado por niños o consejo que incorpora a ciudadanos a título individual escogidos aleatoriamente.

Consejo de niños: es uno de los ejemplos de consejo consultivo innovador; lo forman niñas y niños de los últimos cursos de primaria, escogidos normalmente en las escuelas y a veces también en otros grupos de ocio. Tiene como objetivo debatir sobre las políticas que afectan a este colectivo.

Jurado ciudadano, consejo ciudadano o núcleo de intervención participativa (NIP): mecanismo de participación puntual formado por ciudadanos elegidos al azar que, después de un período de información y deliberación, emiten un dictamen en torno a una política pública concreta.

Primarias programáticas: proceso inspirado en las elecciones primarias norteamericanas, pero que en lugar de centrarse en la selección de candidatos, se dedica a construir de manera participativa la propuesta programática de un partido o candidatura.

Feria de entidades: se trata de una feria que normalmente dura un día o bien un fin de semana, durante el que las entidades del municipio colocan casetas informativas en un espacio público de la ciudad para mostrar a la gente cuáles son las actividades que realizan, cómo se organiza, sus proyectos de futuro... La idea es que los ciudadanos puedan conocer cuáles son las entidades que hay en la ciudad y qué tipo de actividades realizan, e incluso, animar a la gente a implicarse en aquellas que les puedan interesar. Para hacer más atractiva la feria, normalmente se realizan actividades lúdicas y culturales paralelas que ayudan a hacer un espacio dinámico y divertido.

Pacto local para el empleo: instrumento para planificar políticas activas de empleo en un ámbito local determinado (municipio, comarca...). La característica básica es que resulta de un proceso participativo, de negociación y de pacto, entre actores diversos: sindicatos y patronales, empresas individuales, empresas de inserción, intermediación y formación laboral, entidades del tercer sector, etc.

Plan de acción municipal (PAM) participativo: el PAM es un documento que recoge las principales líneas de actuación que un gobierno seguirá durante una legislatura. En algunos municipios, este documento ha sido elaborado a través de un proceso de participación ciudadana, dando lugar a lo que se conoce como PAM participativo.

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS: ¿QUIÉN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

Plan estratégico: mecanismo que tiene como objetivo planificar estrategias de desarrollo socio-económico a medio y largo plazo en un territorio determinado. La principal característica de los planes estratégicos es que son elaborados a través de la participación de diversos agentes del territorio: administraciones, partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales, universidades, fundaciones, entidades ciudadanas, personas a título individual... Normalmente se componen de dos partes: un diagnóstico y un plan de acción; y a veces también se añade un plan de seguimiento. El plan de acción se suele dividir en diversos puntos: misión, objetivos generales, líneas estratégicas y acciones. En algunos casos se priorizan estas acciones según el grado de urgencia, se especifica quiénes son los agentes responsables del despliegue de estas acciones e, incluso, se estima cuál es el coste económico que pueden suponer.

Plan integral: programa de actuación de las administraciones en un territorio determinado, que se caracteriza fundamentalmente por la voluntad de romper barreras sectoriales y actuar de manera integral y coordinada sobre los problemas de aquel territorio.

Plan comunitario: instrumento que pretende favorecer el desarrollo de una comunidad determinada, normalmente un barrio o distrito, a partir de la participación activa de la misma comunidad. Los planes comunitarios entienden la comunidad como todos aquellos que viven o trabajan en aquel territorio: políticos, técnicos y profesionales de los servicios públicos, comerciantes, entidades, vecinos... Normalmente parten de un diagnóstico que ha sido elaborado a través de la participación de todos estos agentes. Este diagnóstico permite identificar problemáticas, prioridades y actores, y es el punto de partida de un proceso participativo que después continúa con el despliegue de acciones más concretas. Normalmente, existe algún grupo de impulso formado por agentes comunitarios y algún profesional(es) comunitario(s) que son los encargados de dinamizar el proceso. Existen planes comunitarios que se concentran en problemáticas específicas de aquella comunidad (las drogas, por ejemplo) y hay otros que tratan todo tipo de temáticas.

Plan transversal: programa de actuación de un gobierno que requiere la implicación de diversas áreas y departamentos de la misma Administración. Esto implica que los responsables técnicos y políticos de estas áreas discutan conjuntamente objetivos y acciones y se coordinen en su desarrollo.

Presupuesto participativo: instrumento que permite la participación de la ciudadanía en la elaboración de los presupuestos municipales. La mayoría de procesos de este tipo se estructuran en diversas etapas, que van desde la formulación de propuestas, la evaluación técnica y financiera de estas propuestas y su priorización y selección final para ser incluidas en el presupuesto municipal. En la mayoría de experiencias de presupuestos participativos se discute, básicamente, el capítulo de inversiones, aunque hay muchos casos en que también se discuten, implícita o explícitamente, otros aspectos del presupuesto. Algunas experiencias tratan principalmente temas relacionados con la inversión en equipamientos e infraestructuras, mientras que hay otros casos que tratan también inversiones específicas en educación, sanidad, cultura y otras temáticas.

Proyecto educativo de ciudad (PEC): instrumento de planificación de acciones a medio y largo plazo para el desarrollo educativo de un municipio, entendiendo la educación como un proceso continuo e integral, que va más allá del ámbito educativo reglado y que incluye también la formación en valores. Los PEC son elaborados a través de la participación de los diversos agentes educativos del municipio: administraciones, escuelas, AMPA, entidades culturales y deportivas, asociaciones vecinales, familias y todos aquellos agentes que se considere que tienen un papel educativo en la ciudad.

Taller de prospectiva: mecanismo puntual de participación mediante el cual un número limitado de participantes trata de imaginar y de debatir el futuro de un determinado tema y/o territorio. Un tipo concreto de taller de prospectiva es el *European Awareness Scenario Workshops* (EASW).

Transversalidad: perspectiva de trabajo que permite poner en relación temas y actores que tradicionalmente, desde la Administración pública, se habían tratado separadamente. Hablar de transversalidad en el ámbito de las políticas de juventud, por ejemplo, significa entender la juventud como una etapa plena de vida marcada por problemáticas muy diversas –la educación, el trabajo, la vivienda, el uso del espacio público, el medio ambiente, la cultura, el deporte, las drogas, la sexualidad...– y poner en interrelación las diferentes áreas de una o más administraciones para diseñar políticas para este colectivo social.

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS GENERALES

FONT, Joan (ed.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001.

Panorámica de mecanismos de participación, con capítulos dedicados a consejos consultivos, jurados ciudadanos, democracia electrónica, agendas 21 y presupuestos participativos.

FONT, Núria. *Democràcia i participació ciutadana*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 1998.

Una introducción a los debates sobre la participación que presenta una primera panorámica de diferentes mecanismos y sus ventajas y problemas.

SUBIRATS, Joan [et al.]. *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de la Generalitat de Catalunya, 2001.

Breve descripción y análisis de cincuenta experiencias realizadas en Cataluña y análisis con más profundidad de cuatro experiencias (Consejo de 100 Jóvenes de Barcelona, consejos de Sant Feliu de Llobregat, Agenda 21 de Viladecans y presupuestos de inversiones de Sabadell).

MECANISMOS CONCRETOS

BLANCO, Ismael y Gomà, Ricard (ed.). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel, 2002.
(Planificación participativa)

NAVARRO, Clemente. *El sesgo participativo*. Córdoba: CSIC, 1999.
(Consejos consultivos)

DE FORN, Manel. *La planificació estratègica territorial: aplicació als municipis*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1995.
(Planificación participativa)

SÁNCHEZ, Jordi (ed.). *Participació ciutadana i govern local, els consells ciutadans*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 2001.
(Jurados ciudadanos)

TONUCCI, Francesco. *La ciutat dels infants*. Barcelona: Barcanova, 1997.
(Consejos de niños)

NÚMEROS PUBLICATS

1. Fòrum europa 2001.
L'espai públic intermedi a l'era de la informació
2. Taller acció local i tercer sector
3. Experiències de Participació Ciutadana.
Elaboració participativa del Pla d'actuació municipal de Manresa
4. Experiències de Participació Ciutadana.
Descentralització i transversalitat de la política ciutadana a Badalona
5. Eines per a la Participació Ciutadana.
Les organitzacions no lucratives han de pagar impostos?
6. Eines per a la Participació Ciutadana.
Bases, mètodes i tècniques
7. Experiències de Participació Ciutadana.
Revisió del Pla general del Vilafranca del Penedès. Idees per a la Vilafranca que viurem
8. Eines per a la Participació Ciutadana.
Sense projecte no hi ha futur.
Com fer el projecte d'una associació
9. Experiències de Participació Ciutadana.
Polis, la ciutat participativa.
Participar en els municipis:
Qui, Com i Per què?
10. Experiències de Participació Ciutadana.
La societat de la informació a l'abast de tothom.
Desenvolupament del Pla per a la societat de la informació a Terrassa (1999-2002)
11. Experiències de Participació Ciutadana.
L'elaboració de les normes reguladores de Participació Ciutadana a Barcelona.
Procés i metodologia
12. Fòrum Europa. Barcelona 2003.
La participació de la societat en l'estat de benestar del segle XXI
13. Eines per a la Participació Ciutadana.
Disseny de la formació per als professionals en participació ciutadana
14. Experiències de Participació Ciutadana.
Impuls de la democràcia participativa a Viladecans
15. Eines per a la Participació Ciutadana.
Guia de debat: Desenvolupant el reglament municipal de Participació Ciutadana. català ll castellà
16. Experiències de Participació Ciutadana.
Organització i participació veïnal en la construcció dels parquings del districte de Llefià-Badalona
17. Eines per a la Participació Ciutadana.
Tècniques participatives per al debat grupal

EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

POLIS, LA CIUDAD PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN LOS MUNICIPIOS:
¿QUIÉN?, ¿CÓMO? Y ¿POR QUÉ?

9

www.diba.cat

La Diputación de Barcelona, a través del Organismo Autónomo Flor de Maig, investiga y presta servicios en los ámbitos de la participación ciudadana y los derechos humanos, la educación y la integración sociolaboral para jóvenes con necesidades educativas especiales y gestiona sus equipamientos para la formación y el ocio.

ISBN 84-9803-170-2



9 788498 031706