

## El papel de las Administraciones locales en la participación ciudadana

### *The role of local administration in citizen participation*

**Antonio SOLA GARCIA<sup>1</sup>**  
**Lorenzo CASELLAS LÓPEZ<sup>1</sup>**

Fecha de Recepción: 27-09-2004

Fecha de Aceptación: 05-10-2004

#### **RESUMEN**

*Nuestro marco legal y normativo regula una gran cantidad de aspectos relacionados con la participación ciudadana en la Administración Local. La mayoría de las estrategias que se están poniendo en marcha para permitir la participación van dirigidas a crear nuevas herramientas específicas que permiten una participación directa de la ciudadanía. A pesar de estos esfuerzos, la cultura en la que estamos inmersos dificulta el uso de estas herramientas. La implementación de nuevas herramientas de participación ha de venir acompañada de políticas dirigidas a aumentar la motivación en la ciudadanía para su uso y un cambio en la cultura y las relaciones entre ciudadanía y administración local. Estas políticas han de permitir la puesta en marcha tanto de campañas de sensibilización, para recuperar el sentido de ciudadanía, como de planes de participación o cambios en las estructuras de la propia administración que permitan una relación más directa con la ciudadanía.*

#### **PALABRAS CLAVE**

*Participación ciudadana, Herramientas de participación, Políticos.*

#### **ABSTRACT**

*Our legal setting has a great deal of provisions concerning citizen involvement in local administration. Recent strategies being implemented for allowing citizen participation substantiate in the creation of new tools for the direct participation of citizens. Notwithstanding these efforts, cultural*

<sup>1</sup> Los autores escriben este artículo como socios de Catep Intervención Social ([www.catep.coop](http://www.catep.coop)).

*inertia hampers the use of these tools. Implementation of new participation tools has to go with policies aimed at enhancing citizen motivation to use these tools and at changing culture and the relationship between citizens and local administration. This policy needs to give way to sensitization campaigns in order to recover the sense of citizenship, and to participation plans and finally to a shift in administration structures that allows a more direct relationship with citizens.*

#### KEY WORDS

*Citizen participation, Participation tools, Policies.*

### 1. ALGUNAS REFERENCIAS AL MARCO LEGAL Y NORMATIVO

La participación en aquellos asuntos que repercuten en el desarrollo de las personas es un derecho fundamental de éstas (ver en este mismo número los artículos de Julio Alguacil y Fernando Pindado). Las actuaciones de las administraciones públicas repercuten directamente en la vida de cada una de las personas que forman parte de la comunidad. Las y los responsables de la gestión de la "res pública" deben, por tanto, garantizar la participación ciudadana en este ámbito.

Ya en nuestra Carta Magna, la referencia legal de mayor rango, se reconoce tal derecho distinguiendo entre participación directa y a través de representantes. Se han desarrollado diferentes estrategias relacionadas con la **participación a través de representantes** (fundamentalmente a través de los partidos políticos y de las asociaciones), pero ha sido en los últimos años cuando se ha venido apreciando un aumento del interés por incrementar los mecanismos, ámbitos y calidad de la participación, profundizando en aquellos aspectos que permiten un aumento de la **participación directa** (más conocida en los últimos años por el término democracia participativa<sup>2</sup>).

<sup>2</sup> La distinción entre democracia representativa y democracia participativa surge de una necesidad de enfatizar en los diferentes procesos y tipos de mecanismos utilizados en un sistema democrático. Cabe señalar que la democracia es participativa por definición y el hecho de introducir el adjetivo (redundante) surge de una praxis alejada del verdadero sentido de democracia.

Esta tendencia podría estar relacionada con una "posible crisis" de la democracia a través de representantes (conocida también como democracia representativa). Esta crisis podría estar caracterizada por una sensación, por parte de ciudadanas y ciudadanos, de que el sistema es inamovible y de que no se sienten parte de él, respondiendo a esto con una actitud de indiferencia y desinterés. Estas respuestas también son fruto de una percepción sobre los poderes públicos como entes administradores que velan por intereses propios en vez de asumir la responsabilidad de representar los intereses y necesidades de la ciudadanía.

Como decíamos, el reconocimiento del derecho a participar en los asuntos públicos queda ampliamente recogido en nuestra Constitución y en su desarrollo normativo. Así, su artículo 23 dice: "Todas las personas tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por medio de sufragio universal".

De la misma forma, en su artículo 9.2 se establece: "Corresponde a los poderes públicos [...] facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social." En este mismo sentido, se recoge en el artículo 87.3: "Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la **iniciativa popular**<sup>3</sup> para la presentación de proposiciones de ley [...]"

El procedimiento para la puesta en marcha de la iniciativa popular se ha desarrollado en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular.

Siguiendo con la Constitución, en su artículo 105 se reconoce: "a) La audien-

*cia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten".*

También recoge el derecho de petición en su artículo 29.1 "Todos los españoles tendrán el derecho de **petición individual y colectiva**, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley."

Éste último, se concreta de la misma manera en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, Reguladora del Derecho de Petición.

Por último en el artículo 92 de la Constitución se establece la posibilidad de convocar referéndum consultivo: "Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a **referéndum consultivo** de todos los ciudadanos". Que vendrá regulado de forma específica en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre Regulación de las Diferentes Modalidades de Referéndum.

Este marco de referencia ha abierto las puertas a otros desarrollos normativos que desde el ámbito local concretan aun más las posibilidades de participación en los asuntos públicos. Tal es el caso de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local con sus respectivas modificaciones (la última, Ley 57/2003, de 16 de diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, conocida como Ley de Grandes Ciudades) donde se reconoce a los Municipios como el ámbito territorial más adecuado para el ejercicio del derecho a la participación en asuntos públicos dada la cercanía de éstos con la vida de los y las ciudadanas.

En este sentido, en su artículo 1 se

<sup>3</sup> Los destacados que aparecen en las referencias legales son de los autores de este artículo.

afirma: "Los Municipios [...] son cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan los intereses propios de las correspondientes colectividades". En su artículo 18, en sus diferentes apartados, se reconocen como derechos de los vecinos "b) **Participar en la gestión municipal** de acuerdo con lo dispuesto en la Leyes [...]; e) Ser informado, previa **petición** razonada, y dirigir solicitudes a la Administración Municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución<sup>4</sup>; f) Pedir **consulta popular** en los términos previstos en la Ley; h) Ejercer la **iniciativa popular** en los términos previstos en el artículo 70.", este último apartado incorporado por la Ley de Grandes Ciudades.

Respecto a la responsabilidad de la Administración Local como garante del derecho a la participación, la Ley de Bases establece, en su artículo 69.1 que "Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia **información** sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local [...]" y en su artículo 70.1 que "Las sesiones del Pleno de la Corporaciones Locales son públicas [...]". En este mismo sentido, la Ley 57/2003 introduce un nuevo artículo, el 70 bis: "1. Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local [...] 2. Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando **propuestas** de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal [...]. Asimismo, las entidades locales y,

especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las **tecnologías de la información** y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas [...]."

Por último, es su artículo 71 establece que "[...] los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a **consulta popular** aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos [...]. Y en su artículo 72, que "Las Corporaciones locales favorecen el **desarrollo de las asociaciones** para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, les facilitan la más amplia información sobre sus actividades, [...]"

Además, la "Ley de Grandes Ciudades" introduce dos nuevos títulos. En uno de ellos, de aplicación para municipios de gran población, se establecen dos nuevos órganos: El **Consejo Social de la Ciudad** (compuesto por organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos y vecinas cuyas funciones están ligadas al desarrollo económico de la ciudad, planificación estratégica y grandes proyectos urbanos) y la **Comisión de Sugerencias y Reclamaciones** (para la defensa de los derechos de los vecinos y vecinas ante la Administración Municipal).

Algunos de los aspectos contenidos en la Ley de Bases que se refieren a la participación ciudadana han sido desarrollados por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre por el que se aprueba el

<sup>4</sup> Artículo 105: «La ley regulará: [...] b) el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, el habitualmente denominado ROF.

Así, en su artículo 130, se establece que "El Pleno de la Corporación podrá acordar el establecimiento de **Consejos Sectoriales**, cuya finalidad será la de canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales.". Y en el artículo 132.2, que "[...] el Pleno, podrá acordar el establecimiento de **entes descentralizados** con personalidad jurídica propia, cuando así lo aconsejen la necesidad de una mayor eficacia en la gestión, la complejidad de la misma, la agilización de los procedimientos, la expectativa de aumentar o mejorar la financiación o la conveniencia de obtener un mayor grado de participación ciudadana en la actividad de prestación de los servicios."

Este Reglamento incluye además un Capítulo II, dentro del Título VII, dedicado específicamente a "información y participación ciudadana". En él, se otorga un papel especial a las asociaciones y entidades ciudadanas en la canalización de la participación de los vecinos y vecinas en los Consejos Sectoriales y en los órganos colegiados de gestión descentralizada; dejando abierta la puerta a la participación en órganos decisorios en la medida en que la Ley lo permita.

Por último, como marco de referencia más inmediato para la puesta en marcha de estrategias de participación ciudadana en asuntos públicos de ámbito local, existen (hasta ahora no en todos los municipios) los **Reglamentos de Participación Ciudadana**, que pretenden ser un marco operativo para la puesta en marcha de los diferentes derechos recogidos en los documentos mencionados hasta ahora.

Estos reglamentos, con muchas simi-

litudes entre sí, empezaron a ser aprobados desde la llegada de los ayuntamientos democráticos y, además de recopilar y ordenar muchas de las disposiciones establecidas en normas de rango superior, pusieron énfasis en la creación de los diferentes Consejos Consultivos (tanto sectoriales como de barrio) con la intención de hacer posible un mayor control y seguimiento de la gestión municipal por parte de la ciudadanía y una mayor cercanía a ésta para una planificación de servicios más acordes a sus necesidades. En las modificaciones introducidas en la Ley 7/1985 de 2 de abril a través de la "Ley de Grandes Ciudades" se establece la obligatoriedad, por parte de las administraciones locales, de regular las normas y órganos para la efectiva participación de los vecinos.

Esta circunstancia ha sido aprovechada por muchos municipios para aprobar nuevos reglamentos de participación ciudadana, o renovar los antiguos que parecían no dar la respuesta esperada. De esta forma, se están poniendo en marcha reglamentos que intentan probar nuevas estrategias más motivadoras y cercanas a la población.

## 2. REFLEXIONES EN TORNO AL MARCO LEGAL Y NORMATIVO

Como decíamos, los Ayuntamientos se han lanzado a modificar los reglamentos de participación ciudadana partiendo de un análisis según el cual éstos no han tenido la respuesta deseada (mayor participación de la ciudadanía en los asuntos de la gestión pública local).

Es pronto, quizás, para valorar la efectividad de las nuevas herramientas y los nuevos reglamentos que las promueven, pero en cualquier caso, parece necesaria una reflexión antes de aventurarse a implantar fórmulas novedosas de participación ciudadana. ¿En qué han fallado

nuestros reglamentos? ¿hemos agotado su potencial? ¿han sido exploradas verdaderamente sus posibilidades?; con la creación de los reglamentos, ¿hemos transmitido también la capacidad de influencia que tiene la ciudadanía con su utilización? Parece que, aunque utilicemos otro ámbito como ejemplo, la creación de marcos legales o normativos de referencia no es suficiente para generar las transformaciones que pretendemos. Tal es el caso de la "igualdad jurídica" alcanzada en relación a la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres y la "realidad desigual" que nos encontramos en la vida cotidiana.

Lo que se expone a continuación son una serie de valoraciones en torno a las posibilidades y limitaciones que ofrece nuestro marco normativo actual.

- a) **El marco legal existente**, desde las leyes orgánicas hasta los reglamentos de participación, **no ha sido aprovechado en toda su extensión**: existen déficits en el cumplimiento estricto de algunas normas, no se dedican suficientes recursos ni atención al funcionamiento de los mecanismos de participación establecidos. Como ejemplo, los mecanismos tradicionales de participación individual (derecho de petición, iniciativa popular, referéndum, participación en los consejos de barrio) apenas se han desarrollado; aun así, los esfuerzos se dirigen a innovar en este ámbito que se considera de una importancia emergente.
- b) **Los mecanismos tradicionales de participación asociativa** (fundamentalmente a través de los consejos sectoriales y de barrio) **no han funcionado adecuadamente**. En la mayoría de los reglamentos de participación ciudadana se establece la presencia en

ellos de concejales, vocales nombrados por los diferentes partidos y representantes de asociaciones (muchas de las cuales están también vinculadas a algún partido político). Esta composición convierte a los consejos en un espacio de debate entre los diferentes partidos más que un espacio de debate y consulta entre la ciudadanía y la administración local. Es decir, con escasa influencia de la ciudadanía en las decisiones públicas (para un análisis más detallado ver artículo de Fernando Pindado en este mismo número).

- c) **La existencia de un marco normativo** (reglamentos de participación ciudadana) **no es suficiente**. La percepción de escasa utilidad de la participación ciudadana en los asuntos públicos puede estar motivada por la ausencia de compromiso de la corporación para tener en cuenta, o de carácter vinculante de, las propuestas surgidas de la ciudadanía a través de los mecanismos promovidos por estos reglamentos. El marco normativo es necesario para que la participación tenga posibilidades de producirse (han de existir mecanismos claros para participar), pero será necesario trabajar también en aquellos aspectos que inciden en los motivos por los que la ciudadanía no siente necesidad ni utilidad en participar. Quizás podamos sugerir la idea de diseñar planes de participación (ver artículo de Fernando Pindado en este mismo número) que permitan la implantación de programas específicos dirigidos a incidir en los aspectos motivacionales de la ciudadanía (estas propuestas serán más desarrolladas por el artículo de Teresa Puig, también en este mismo número).

- d) **Los reglamentos de participación ciudadana han de ser flexibles y han de permitir la complementariedad** con otros órganos participativos no regulados por éstos. Han de ser un marco de referencia flexible que permita la implantación de metodologías y herramientas lo más ajustadas a las características de la ciudadanía. Pero tampoco deben olvidarse otros espacios que permiten posibilidades de participación real por parte de la población más allá de los establecidos en los reglamentos. Tal es el caso de los diferentes órganos de gestión de los Servicios y Centros Municipales, los Consejos Escolares, las Comunidades de Vecinos y Vecinas, etc. Éstos no han de solaparse con los que se planteen en los reglamentos sino, por el contrario, deberían ser coherentes y sinérgicos entre sí.
- e) **Debería tenderse a considerar la participación como eje transversal que atraviesa toda la actividad municipal.** En este sentido, la participación no sería un asunto a tratar desde una concejalía situada al mismo nivel que el resto sino una forma de trabajar, de tratar con la ciudadanía, de acercar cualquier actividad municipal a la vida y las demandas de ésta. La separación de la participación del resto de los ámbitos puede hacer percibir incongruencias y contradicciones en la actividad municipal. Quizás una concejalía de participación independiente que impregne de metodologías participativas al resto de las concejalías puede resultar mucho más coherente. Tal es el

caso de algunos ayuntamientos que han optado por situarla en dependencia directa de Alcaldía convirtiéndose en una concejalía que asesora al resto y apoya a sus trabajadoras y trabajadores en la implantación de metodologías participativas en su actividad (para un mayor desarrollo de estas ideas ver el artículo en este número de Teresa Puig sobre la cultura de la participación).

### 3. DE LOS MARCOS DE REFERENCIA A LAS METODOLOGÍAS CONCRETAS

Existen diferentes formas de participar. En ocasiones se las nombran como niveles, y en otras se utiliza algún símil como el de la “escalera de la participación” para clasificarlos (ver en este mismo número el artículo de Julio Alguacil). Tanto la idea de niveles como la de escalera hacen alusión a un proceso creciente en el que para subir un nivel o peldaño es necesario haber pasado por los anteriores. La ciudadanía podría participar, según una clasificación clásica que resulta sencilla, en diferentes niveles: **estando informada**, que más que un tipo de participación es un requisito previo de ella; **opinando**, bien reclamando, bien siendo consultada; **proponiendo**, tanto acuerdos como actuaciones o proyectos reglamentarios; y **decidiendo**, o al menos participando en la toma de decisiones, puesto que la capacidad final de decidir sobre la actividad municipal está limitada por la legislación al Pleno de la Corporación<sup>5</sup>. Podría echarse de menos el verbo “actuando”, pero su ausencia es intencionada. Desde nuestro punto de vista lo importante no es que la ciudadanía, como tal, ponga en marcha las actuaciones

<sup>5</sup> El artículo 69.2 de la Ley 7/85 establece que «las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley».

nes derivadas de la política municipal: es la Administración la que debe asumir la responsabilidad sobre la ejecución de las mismas. Lo fundamental es que la ciudadanía intervenga realmente en el diseño de esas políticas y en la selección, priorización y seguimiento de las líneas de actuación e inversión.

Los marcos normativos permiten la puesta en marcha de estrategias desde el ámbito municipal que operativizan aun más el derecho a participar en diferentes niveles. Como dijimos anteriormente, muchas de las estrategias puestas en

Sin pretender ser prolíficos en las explicaciones intentaremos hacer un repaso de algunas de las herramientas utilizadas hasta ahora. Diferenciaremos, por un lado, aquellas que han sido puestas en marcha hace más tiempo de otras que son de reciente implantación en nuestros municipios. Diferenciaremos, además, aquellas que permiten una participación individual de otras que enfatizan en la participación a través de asociaciones.

A continuación mostramos un cuadro resumen de las principales herramientas:

	Participación individual	Participación a través de asociaciones
Clásicas. Con tiempo de implantación	Referéndum	
	Consejos Consultivos (de barrio o sectoriales)	
	Oficina de información (y resto de medios de comunicación social)	
	Atención al ciudadano (iniciativas, quejas, sugerencias y súplica)	
De reciente implantación	Núcleos de Intervención Participativa, Jurados ciudadanos o Consejos Ciudadanos	
	Talleres EASW (European Awareness Scenario Workshops) o Talleres de Futuro	
	Encuestas deliberativas	
	Consulta ciudadana	
	Ciudadanos on Congreso	
	E-democracia / Democracia Digital	
	Foros Ciudadanos	
	Presupuestos Participativos	

marcha hasta ahora han estado ligadas a promover la participación a través de representantes de la sociedad (a través de asociaciones) aunque últimamente están floreciendo otras que permiten una participación directa sin la mediación de éstas.

### 3.1. Herramientas clásicas

Estas herramientas son suficientemente conocidas y, por tanto, no entraremos a explicar cada una de ellas (para un análisis de algunas de ellas puede consultarse en este mismo

número el artículo de Sergi de Maya y Joan Font).

Maya y Joan Font de este mismo número).

### 3.2. Herramientas de reciente implantación

- a) Núcleos de Intervención Participativa, también llamados Jurados Ciudadanos o Consejos Ciudadanos: Esta herramienta es un tipo de consulta que incluye un proceso deliberativo sobre algún aspecto específico de la gestión municipal a un grupo reducido de ciudadanos y ciudadanas reunidas en pequeños grupos. La diferencia con otros espacios clásicos que podrían ejercer la misma función (como son los diferentes Consejos Consultivos) es que las personas que participan en el proceso de debate no son las asociaciones, sino los vecinos y vecinas directamente elegidas al azar aportando sus visiones particulares de los asuntos a tratar.
- b) Encuestas deliberativas: Son una variante de la anterior pero con un mayor número de participantes y su función es la de realizar recomendaciones.
- c) Talleres EASW (European Awareness Scenario Workshops) o talleres de Futuro: Estos talleres, que concluyen en un plenario con todos los participantes, están orientados a realizar propuestas de futuro sobre la ciudad. Se intenta que la representación de los diferentes agentes esté presente en el proceso de debate (esta herramienta y las dos anteriores son tratadas en mayor profundidad en el artículo de Sergi de
- d) Consulta ciudadana: Es una herramienta que, utilizando diferentes formatos, pretende recoger la opinión de la ciudadanía sobre determinados asuntos de la gestión municipal. Últimamente se están poniendo en marcha diferentes fórmulas, algunas de ellas, a través del uso de las nuevas tecnologías de la información (ver más adelante).
- e) Ciudad en Congreso: Desde hace más de 15 años se vienen desarrollando planes estratégicos como fruto de procesos participativos, pero sin incorporar la participación de toda la población en el proceso de debate. Tal es el caso de las Ciudades en Congreso. Esta experiencia novedosa combina multitud de técnicas, desde los talleres presenciales y grupos de discusión hasta la participación vía internet, pasando por encuestas a familias que permitan el debate en el seno de las mismas<sup>6</sup>. Se trataría de incorporar al debate de la ciudad, además de personal técnico cualificado u otras personas clave del municipio, la mayor parte de la población posible.
- f) Democracia digital: Dada la extensión en la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y las posibilidades que éstas ofrecen, las administraciones públicas las han incorporado como herramienta que permite aumentar la comunicación con (y entre) los vecinos y vecinas, realizar consultas, emitir quejas y sugerencias, trámites administrativos, etc.

<sup>6</sup> Podemos encontrar un ejemplo de esta experiencia en el documento de conclusiones de las II Jornadas Internacionales de Participación Ciudadana organizadas por el Ayuntamiento de Córdoba en 2004.

En este sentido, es importante tener en cuenta el acceso diferencial que la ciudadanía tiene a este recurso. Es necesario, por tanto, acompañar su implementación como herramienta de un plan de alfabetización digital que no sea excluyente para nadie y de un dispositivo de acceso al recurso de forma gratuita en toda la red de servicios municipales.

g) Foros ciudadanos: Esta herramienta está siendo utilizada por algunos municipios para generar debate y elaborar propuestas desde la ciudadanía en relación a determinados asuntos que resultan ser especialmente problemáticos en un momento dado de la gestión municipal. Se trata de generar espacios de encuentro entre los diferentes agentes implicados en el asunto a tratar (una de las últimas experiencias es la realizada en Rivas Vaciamadrid, que podemos conocer a través del artículo de Yaiza García en este mismo número).

h) Presupuestos participativos: Esta estrategia puesta en marcha hace tiempo en Brasil se ha extendido rápidamente y son muchos los municipios que están intentando implementarla. Existen ya multitud de experiencias con notables diferencias entre sí. Entre ellas están el tipo de presupuesto que se somete a debate, la propia metodología o los actores que entran a debatir sobre el presupuesto. Quizás lo más significativo de esta experiencia son las posibilidades de ejercer como proceso educativo en la población en relación a la condición de ciudadanía (en este mismo número podemos encontrar un amplio artículo de Felipe Llamas que aborda el tema de los presupuestos participativos).

Como decíamos anteriormente, será necesario algún tiempo para valorar el funcionamiento de estas "nuevas" herramientas. Aunque ya se alzan algunas voces críticas, sobre todo por parte de las entidades ciudadanas, que ven mermado su poder de influencia.

Muchas de estas herramientas han sido promovidas con el objetivo de aumentar la motivación a participar en asuntos públicos por parte de la ciudadanía pero, ¿qué pasará cuando pierdan su carácter motivante por el hecho de ser novedosas? Dado el carácter no vinculante de los diferentes procesos, ¿qué pasará si no son tenidas en cuenta las propuestas derivadas de los debates en estos espacios?

En la legislación vigente la mayoría de las herramientas están dirigidas a "recoger" la opinión y las propuestas de la ciudadanía en diferentes asuntos quedando relegada la facultad de decisión a los representantes electos (salvo en el carácter vinculante del referéndum). Esta limitación legal no ha de ser incompatible con la voluntad política de "asumir" éstas de manera que se otorgue un mayor poder a la ciudadanía y por tanto una mayor percepción de utilidad.

No hay un solo instrumento / herramienta que cubra las necesidades de participación de la población. Éstas deben adaptarse a las condiciones y características de la población y de la diversidad de la población en la que se implanta. La puesta en marcha de las diferentes herramientas hace necesario delimitar las funciones, límites y posibilidades de cada una de ellas de forma que no se solapen.

La implantación de estas tecnologías ofrece otro balance. Podemos caer en la trampa de incorporar nuevas herramientas para "vender" una imagen de gestión abierta, progresista, innovadora y deseosa de incorporar las iniciativas ciudadanas pero detrás de ello podría esconderse

una falta de interés por la participación ciudadana. Podemos olvidarnos de otros aspectos relacionados con las habilidades y motivaciones de las ciudadanas y ciudadanos necesarias para que se dé la participación. Quizás, los programas que inciden en este tipo de aspectos no tienen la misma capacidad de “marketing electoral” que ofrecen las nuevas herramientas ya que los resultados no son fácilmente evaluables a corto plazo.

Por otro lado, existen diferentes estrategias e iniciativas que emergen, o han ido emergiendo desde hace tiempo, desde la ciudadanía como respuesta a las limitaciones de la participación que ofrecen los actuales sistemas y organizaciones municipales. Estas iniciativas han surgido desde la necesidad de participar, de sentirse parte de una comunidad, de tener espacios donde aplicar la responsabilidad colectiva para con la vecindad (los y las conciudadanas). Tal es el caso de diferentes movimientos sociales que, generando espacios reivindicativos, pretenden trabajar desde los ámbitos más cercanos a la ciudadanía. Ejemplos de este tipo de iniciativas son los “planes comunitarios”, las “redes ciudadanas” o los “colectivos de autogestión comunitaria” que, más allá de las estructuras y su organización legal (suelen ser grupos informales organizados no constituidos como asociaciones), pretenden generar espacios de reflexión y encuentro con el objetivo de recuperar las “ciudades para los y las ciudadanas”. Quizás, una tarea pendiente de las administraciones sea la de tender puentes de encuentro con estos espacios y grupos igual que lo hicieron en su momento, fundamentalmente, con las asociaciones vecinales.

#### **4. LA OTRA PATA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Se han hecho grandes esfuerzos en intentar establecer y crear canales atracti-

vos y motivadores que aumenten la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. De esta forma, han ido apareciendo estrategias innovadoras a través del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y otras que intentan generar espacios de reflexión, debate y propuesta sobre cuestiones más cercanas a los intereses de la ciudadanía. Es decir, se han hecho esfuerzos en la aparición de nuevas estrategias pero ¿son las estrategias las que fallaron en su momento o lo fueron otros aspectos relacionados con las motivaciones y las habilidades en el uso de las éstas?

Retomaremos el artículo 9.2 de la Constitución que establece que: “*Corresponde a los poderes públicos (...) facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.*” En este sentido, facilitar la participación podría entenderse como la puesta en marcha de todos aquellos mecanismos que faciliten dicha participación incidiendo sobre aquellas cuestiones (en sentido amplio) que así lo logran. Está claro que el establecimiento de los diferentes mecanismos mencionados hasta ahora ofrece la posibilidad de participar, pero ¿qué más es necesario para aumentar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos? Quizás podamos encontrar respuestas respondiendo previamente a esta otra pregunta: ¿por qué la ciudadanía no participa cuando existen canales para hacerlo? (Teresa Puig profundiza en este aspecto en su artículo en este mismo número).

Intentaremos esbozar algunas cuestiones que aluden a los motivos por los que la ciudadanía no participa en los asuntos de la gestión pública local, para sugerir a continuación algunas claves que pretendan incidir sobre estos motivos.

Consideramos que la ciudadanía no participa, al menos, por los siguientes motivos:

- a) **Los valores de las actuales sociedades tienden a modelos de relación más individualistas.** Las tendencias actuales de la sociedad viran en torno a una serie de valores que poco tienen que ver con lo colectivo. Los valores (culturales) dominantes promueven un modelo de felicidad ligada directamente con el “tener” en contraposición con el “ser”. De esta forma, la acumulación de riqueza individual se convierte en uno de los objetivos principales del ser humano. Esa acumulación, sólo cumple su objetivo si es mayor que la del resto. Se produce, por tanto, una individualización de las posesiones en detrimento de lo colectivo y un alto grado de competitividad (frente al otro) para su logro. Para que esa acumulación de riqueza sea posible es necesario desempeñar un trabajo que lo permita o destinar gran parte del tiempo disponible a ello. Este idea podría relacionarse con la siguiente.
- b) **Los ciudadanos y ciudadanas han ido perdiendo vinculación al territorio.** La precariedad laboral hace que pasemos gran parte de nuestro tiempo intentando acumular esa “riqueza escasa” restando tiempo para el disfrute de la vida en comunidad. El poco tiempo que pasamos en nuestro barrio, con nuestros vecinos y vecinas y el poco uso de los recursos públicos (la oferta de ocio del mercado es más congruente con los valores dominantes) genera esa pérdida de vinculación directa al territorio.
- c) **Existe un desencantamiento general sobre el funcionamiento de nuestra democracia, sobre los partidos políticos y la política.** Ese desencantamiento está basado en una tendencia a pensar que las cosas funcionan por sí solas y que

su devenir es inevitable. No existe percepción de que la participación en cuestiones de la gestión pública vaya a tener repercusiones reales (por ejemplo, muchas de las quejas, reclamaciones y propuestas realizadas por la ciudadanía quedan en el olvido sin posibilidad de entender siquiera los motivos por los que no se han tenido en cuenta). Las preocupaciones de la ciudadanía se han desplazado hacia espacios como el trabajo, la compra de aquello deseado, la imagen, el círculo cercano de amigos y amigas, la familia, etc. y no están presentes en aspectos relacionados con la administración pública, su gestión y el gobierno. Los ciudadanos y ciudadanas no se sienten “parte de” una comunidad que, en función de cómo evolucione ésta, va a ofrecer condiciones de vida diferentes para las personas que la componen.

- d) **Gran parte de la población no entiende el funcionamiento (o no dispone de información sobre él) de la administración local y las posibilidades de participación que ofrece.** La falta de conocimiento sobre los diferentes canales y los niveles de influencia que éstos ofrecen, y el carácter exclusivo de las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley, merma también las motivaciones a participar.
- e) A veces, **se carece de habilidades para el ejercicio de la participación.** En función del mecanismo que se utilice para participar será necesario el uso de determinadas habilidades sociales y personales. De esta forma, realizar un propuesta de mejora del acondicionamiento urbano a través del buzón de sugerencias incorporado a la página web

municipal requiere de unas habilidades diferentes a las que han de ser utilizadas si se decide realizar esa misma propuesta a través de la oficina de atención ciudadana. También participar en un consejo consultivo como representante de un sector de la población determinado requiere de unas habilidades diferentes a las que se emplean si lo hacemos a título individual. Cualquier herramienta que utilicemos para promover la participación ha de ir acompañada de procesos de capacitación o apoyo para que toda la ciudadanía pueda utilizarlos. Ignorar esas dificultades y caer en la justificación autocomplaciente de “si no participan es porque no quieren o no les interesa” no conduce a la mejora de la participación ciudadana en asuntos públicos.

**f) El papel de las asociaciones, como representantes de la ciudadanía, en la participación en la “res pública” ha ido perdiendo fuerza.** Muchas asociaciones han ido perdiendo su cercanía con la ciudadanía y no son percibidas, por ésta, como representantes de las necesidades de la población (por ejemplo el ROF les otorga ese papel de mediadoras). Sus preocupaciones han ido derivando hacia la supervivencia de la propia entidad, a veces provocado por la propia administración local que ha utilizado a éstas como las ejecutoras (económicamente rentables) de los diferentes programas y servicios de propiedad pública, en vez de ser representantes de la ciudadanía en los diferentes órganos de participación. De esta forma, las asociaciones son percibidas, por la ciudadanía, como *lobbys* de presión o de desempeño profesional que unos pocos utilizan con intereses particulares.

Tomando como referencia estas dificultades intentaremos ahora ofrecer una serie de claves que pretenden superarlas.

- a) Implantar de manera procesual las herramientas de participación ciudadana y el resto de actuaciones que la promueven.** Es necesario trabajar sobre las condiciones que permiten que ésta se dé. En este sentido, habrá que incidir en algunos aspectos cuyos resultados no pueden obtenerse a corto plazo. Todas las actuaciones tendentes a aumentar la motivación a participar llevan tiempo. También la puesta en marcha de mecanismos novedosos requiere de tiempo para conocerlos, aprender a utilizarlos o para valorar sus posibilidades.
- b) A su vez, dotar de contenido la participación** (en este mismo número, también Fernando Pindado, en su artículo, desarrolla esta idea aludiendo a la participación como medio y no como fin en sí misma). Cuanto más cercanos sean los asuntos públicos de la vida cotidiana de las personas, más probabilidades existen de que éstas se impliquen en procesos participativos (y es en las administraciones locales donde se gestionan, se deciden, se administran aquellos aspectos que más ligados están a lo cotidiano). Aun dentro de la gestión local, existen múltiples formas de concreción de estos aspectos que las ciudadanas y ciudadanos viven con diferente intensidad e implicación. Es más probable que las personas participen en una reunión donde se debate sobre posibles problemas de la comunidad del edificio donde residen, que en otra donde se deciden los objetivos estratégicos de la ciudad para la mejora de las condiciones globales de sus ciudadanos y ciudadanas. Por último, habrá que determinar qué ámbitos (al

principio los más cercanos a la vida cotidiana y con el tiempo la visión estratégica de la ciudad u otros asuntos de carácter más global), de qué forma (estrategias y formatos adecuados a las habilidades de las diferentes personas que forman parte de la comunidad) y a qué niveles pueden las y los ciudadanos participar (información, opinión / consulta, propuesta / iniciativa o decisión).

**c) Promover un cambio hacia el sentido de “ciudadano o ciudadana”** en contraposición a “administrado o administrada” (para un mayor desarrollo de esta idea ver en este mismo número el artículo de Julio Alguacil). Existen diferentes concepciones del término ciudadanía. Algunas, más ligadas al reconocimiento legal de tal condición; otras, ligadas a la adecuación del comportamiento de las personas a una serie de normas implícitas o explícitas de una sociedad determinada; otras, relacionan la ciudadanía con el reconocimiento de una serie de derechos y deberes que toda persona ostenta por el hecho de ser parte de una comunidad. Según ésta tercera, ser ciudadano o ciudadana implica optar por un papel activo en la vida pública. Hay diferentes niveles de conciencia de lo colectivo, de pertenencia a una comunidad, de lo que cada una aporta, de los derechos y deberes para con la comunidad, de las necesidades globales de ésta y de las específicas de sectores y ámbitos territoriales. Todas las personas tienen ideas acerca de cómo quieren que sea el mundo. Para recuperar el sentido de ciudadanía es necesario transmitir la idea de que se puede influir en la configuración de la ciudad, del municipio. Por otro lado, si la administración local es capaz de aprove-

char las iniciativas que surgen desde la ciudadanía (para conocer las preocupaciones que mueven a movilizarse y a organizarse de vecinos y vecinas) también reforzamos el cambio que mencionábamos en relación al sentido ciudadanía.

**d) Aumentar el conocimiento sobre la administración pública local,**

su organización, funciones, responsabilidades. Las ciudadanas y ciudadanos no siempre conocen la organización de la administración local. Ésta está organizada de manera segmentada y fraccionada de forma que no siempre responde a los intereses de la ciudadanía. Cuando una persona con necesidades específicas de formación para el empleo se acerca, por ejemplo, a la Concejalía de Juventud ve a ésta como el Ayuntamiento más allá de que en ese área concreta puedan ser resueltas sus necesidades. Es posible que, si las y los trabajadores de este departamento no conocen en profundidad la organización municipal y los recursos de los que dispone, ofrezcan una atención poco específica, “mareando” a la persona que pasará de servicio en servicio sin obtener respuesta adecuada a su demanda. Este conocimiento, necesario por parte de trabajadores y trabajadoras, ha de extenderse también a la ciudadanía, dotando a los equipamientos municipales de oficinas “integrales” de información (muchas ya existentes) que respondan a esas demandas, por un lado, y que mejoren el conocimiento de los procedimientos administrativos y del funcionamiento interno (quién y donde se toman las decisiones, cómo se puede influir en ellas, etc.).

**e) Procurar experiencias de éxito.**

Las personas que entran a participar

en algún espacio que la Administración ofrece se forman expectativas sobre los resultados de su participación. Es importante dejar claro qué consecuencias puede tener y que éstas son positivas para las personas que han participado o para la ciudadanía en general. Ya mencionamos en la clave "b" la necesidad de dotar de contenido la participación y en la clave "a" la idoneidad de implantar de forma paulatina los diferentes mecanismos, empezando por asuntos cercanos y extendiéndolos a otros más estratégicos. También comentamos que sería importante explicitar "hasta dónde" pueden llegar las diferentes herramientas (niveles de participación). En este sentido, los representantes políticos han de ser transparentes a la hora de transmitir su compromiso de cumplir (o no) con la voluntad ciudadana. En la medida que las expectativas generadas estén en consonancia con los resultados obtenidos, más probabilidades hay de que la ciudadanía se implique de nuevo en otros procesos de participación ciudadana.

**f) No saturar de procesos participativos.** No podemos, por ejemplo, someter a consulta cualquier decisión de los representantes políticos ya que la gestión pública podría volverse inoperativa y disminuiría la capacidad de respuesta de la ciudadanía. Las cuestiones sometidas a debate en el seno de los plenos (o comisiones informativas) no puede trasladarse, tal cual, al espacio público donde la ciudadanía participe abierta y directamente sobre los diferentes asuntos. Estos mecanismos de participación más deliberativos no han de ser excesivos ya que requerirían una dedicación que la ciudadanía difícilmente aportaría. La información sobre la gestión

municipal que ha de estar disponible para la ciudadanía ha de ser la máxima posible. Sin embargo, la información que la administración local dirige específicamente a la ciudadanía (sin ser requerida por ésta) ha de priorizarse para no saturar (esta saturación podría reducir los niveles de atención). Es necesario priorizar aquella información que tenga repercusiones directas sobre la cotidianidad de las personas al tiempo que ésta ha de contribuir a obtener una visión global de la gestión municipal y de su relación con otras actuaciones.

**g) Capacitar a las personas para el uso de las estrategias de participación.** Como decíamos antes, tanto la implantación nuevas estrategias como el uso de otras ya implantadas que no han sido utilizadas por la mayoría de la población requieren de habilidades específicas para su utilización. Partiendo de la idea de que la participación en procesos de toma de decisiones es, en sí misma, capacitadora podemos incorporar a éstos recursos humanos que faciliten este aprendizaje. La figura de coordinadora, dinamizador, informador o capacitadora puede jugar un papel importante a la hora de facilitar la participación en determinados procesos especialmente complejos. Este papel ha de estar dirigido a facilitar la participación por parte de todas y todos los ciudadanos.

**h) Capacitar a las asociaciones.** Dos líneas de capacitación surgen en este sentido: una vinculada al manejo de las diferentes herramientas participativas que se proponen desde la Administración Local, y otra orientada a mejorar lo que algunos definen como "democracia asociativa". Parece existir un acuer-

do generalizado de que la democracia interna de las asociaciones es baja y que muchas de las personas que forman parte del proyecto asociativo se limitan a la aportación de la cuota (cuando existe), ¿no pasa lo mismo con los asuntos públicos?, ¿podemos extrapolar las estrategias de participación en lo público a las asociaciones?, ¿se pueden ofrecer recursos que permitan la implantación de estrategias participativas en el seno de las asociaciones? Este tipo de líneas de trabajo permiten la capacitación en el manejo de diferentes estrategias participativas al tiempo que se profundiza en la democracia interna de las asociaciones (ver en este mismo número el artículo de Sergi de Maya y Joan Font). El trabajo por el fortalecimiento asociativo ha de ir por este cami-

no: el de mejorar la democracia interna de las asociaciones en vez de hacerlas más fuertes en la gestión y ejecución de programas y proyectos que, en última instancia, favorece a la gestión municipal pero no la cultura participativa. Las administraciones locales deberían entender que trabajar por la profundización democrática de las asociaciones es trabajar también por la profundización democrática de la ciudad, es decir, recuperar el papel las asociaciones como Escuelas de Ciudadanía.

Para resumir, mostramos en la siguiente tabla las propuestas para la mejora de la participación ciudadana en las administraciones locales señalando diferentes claves (o líneas de actuación) y algunas posibles actuaciones acordes a cada una de ellas:

Claves	Posibles Actuaciones
Implantar las herramientas de participación ciudadana en asuntos públicos y el resto de actuaciones que la promueven de manera procesual	Plan de Participación Ciudadana donde se establezcan pasos intermedios Elaboración de reglamentos de participación flexibles que tengan versatilidad en la implantación de mecanismos
Dotar de contenido la participación	Campañas de sensibilización y difusión (específicas) sobre mecanismos de participación (posibilidades y límites)
Promover el sentido de ciudadanía	Educación y sensibilización para la ciudadanía Puesta en marcha de Observatorios de Participación Ciudadana capaces de recuperar formas de participación surgidas desde la base
Aumentar el conocimiento sobre la administración local	Campañas de sensibilización y difusión sobre organización municipal
Procurar experiencias de éxito	Utilizar herramientas adecuadas a las habilidades de los vecinos y vecinas Compromiso político de cumplir con la voluntad ciudadana
Aumentar las probabilidades de implicarse en procesos participativos (no saturar de procesos participativos)	Plan de participación ciudadana donde se optimicen los espacios participativos
Capacitar en el uso de herramientas participativas	Programas de alfabetización digital Aumentar los recursos humanos y económicos de apoyo a los procesos participativos
Capacitar a las asociaciones	Acciones capacitadoras para que las asociaciones locales mejoren su democracia interna Apoyo en la gestión asociativa

## 5. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Los apartados anteriores han ido intentando desarrollar una serie de ideas de fondo que nos gustaría resaltar.

1. Existen suficientes marcos de referencia legales que permiten la implantación de mecanismos de participación ciudadana en las administraciones locales. Es necesario dedicar esfuerzos a analizar en profundidad los motivos de ausencia de respuesta por parte de la ciudadanía y aportar alternativas desde la administración local.
2. Los marcos por sí solos no generan participación. Éstos han de ser lo suficientemente abiertos y flexibles que permitan la implantación de mecanismos variados, acordes a las características de la población; e ir

acompañados de planes que concreten su implantación.

3. Una línea de trabajo fundamental para la profundización de la democracia directa es la de trabajar desde los hábitos y motivaciones de la ciudadanía en relación a la participación. Es fundamental aprovechar las (pocas) referencias que hay en este sentido y procedentes en su mayoría del ámbito de la educación no formal.
4. Por último, es necesario, para la mejora de los procesos de participación ciudadana, una apuesta política en lo referente al carácter vinculante de las propuestas y consultas realizadas y una reorganización de las administraciones locales que permitan un cambio de cultura organizativa.

## BIBLIOGRAFÍA

Legislación:

Constitución Española de 1978.

Ley 30/1992 de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común.

Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local. Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (B.O.E. 22 y 23 de abril de 1986; correcciones de errores 11 de julio y 25 de noviembre).

Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. BOE 22.12.1986. Rectificaciones: BOE 14.01.1987, RCL 1987\76).

Ley 1992/1960 Reguladora del Derecho de Petición.

Reglamento Tipo de Participación Ciudadana. Federación Española de Municipios y Provincias.

Reglamento de Participación Ciudadana. Ayuntamiento de Albacete.

Reglamento de Participación Ciudadana. Ayuntamiento de Córdoba.

Reglamento de Participación Ciudadana. Ayuntamiento de Coslada.

Normas Regulatoras de la Participación Ciudadana. Ayuntamiento de San Fernando de Henares.

Artículos y otros libros:

Alguacil, J. (2004). *Estrategias de participación. Ponencia presentada en Democracias Participativas. Desarrolla de la Ciudad*. Getafe: Ayuntamiento de Getafe.

Baena, A., Romero, H., Acosta, E. y Llamas, F. (2004). *II Jornadas Internacionales sobre Participación Ciudadana y II Encuentro Eurolatinoamericano sobre Presupuestos Participativos y*

*Finanzas Locales*. Córdoba: Ayuntamiento de Córdoba.

Casellas López, L. (2001). *Hacia un nuevo reglamento de participación ciudadana*. Coslada: Ayuntamiento de Coslada.

Font, J. (coordinador). (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

Genro, T. y Souza, U. de. (2000). *El Presupuesto*

*Participativo: la experiencia de Porto Alegre*. Barcelona: Ediciones del Serbal.

Lorenzana, C. (2002). *Tomamos la palabra. Experiencias de Ciudadanía Participativa*. Barcelona: Icaria.

Pindado, F. (2000). *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*. Barcelona: Ediciones del Serbal.

Villasante, T. (1995). *Las democracias participativas*. Madrid: HOAC.