

Gobierno local y participación ciudadana

Local government and citizen participation

Fernando PINDADO¹

Fecha de Recepción: 26-09-2004

Fecha de Aceptación: 11-10-2004

RESUMEN

La Participación Ciudadana va más allá de la participación en procesos electorales. Las experiencias existentes en este sentido están mayoritariamente ligadas al gobierno de lo local. El desarrollo de este tipo de participación ciudadana puede verse favorecido por el previsible aumento de las competencias de los ayuntamientos y por una mayor implicación en los procesos participativos de las organismos públicos supramunicipales que inciden de forma directa en la organización de la vida en los municipios. Pero, más allá de esos cambios, imprescindible la existencia de mecanismos concretos y eficaces, incluyendo la elaboración de planes estratégicos de participación ciudadana, que superen las tendencias normativistas que se limitan a realizar un reconocimiento formal del derecho a la participación y no se interesan por la promoción de su ejercicio.

PALABRAS CLAVE

Participación ciudadana, Gobierno local, Democracia participativa, Planes de participación.

ABSTRACT

Citizen participation goes beyond participation in political elections. Host experiences of this kind are associated with local government. The development of citizen participation may be stirred by the likely increase in local government power and by a deeper involvement in participative processes of public supranational organizations with a direct impact of municipal life. However, beyond these changes there is a need for efficient specific mechanisms including strategic plans for citizen participation. These would require out-doing normative trends focusing on a formal recognition of participation rights but not concerned with the promotion of the practice of this right.

KEY WORDS

Citizen participation, Local government, Participative democracy, Participation plans.

¹ Ha sido Jefe de Organización del Ayuntamiento de Sant Adrià de Besòs (Barcelona). En la actualidad, Subdirector General de Fomento de la Participación Ciudadana. Generalitat de Catalunya.

¿SÓLO GOBIERNOS LOCALES?

Llevamos tanto tiempo hablando de participación ciudadana vinculada al mundo local, hemos insistido tanto que la ciudad es el espacio más idóneo para la participación ciudadana, que los ayuntamientos son la administración más próxima y cauce primario de participación ciudadana —ya se dice así en el artículo 1 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local— que parece nos hemos olvidado de otros poderes públicos, de otros gobiernos. ¿Sólo es posible la participación en el ámbito local? ¿Sólo es posible la participación en las políticas que promueven los ayuntamientos?

Creo que debe hacerse una interpretación amplia de ciudad, entendida como el espacio donde actúan el conjunto de los poderes públicos del Estado que deben estar abiertos a la iniciativa y la participación ciudadanas.

Mientras cada vez más ayuntamientos hacen esfuerzos por innovar prácticas y desarrollar experiencias de participación ciudadana, de implicación de las personas en la elaboración y definición de los proyectos municipales, el resto de poderes públicos poco han innovado en este campo.

Respecto del poder legislativo sólo existe el canal de la iniciativa legislativa popular. Desde la aprobación de la ley orgánica que regula este procedimiento en el año 1984, hasta la fecha sólo se han presentado 42 proposiciones de ley en toda España utilizando este mecanismo. Poco más de dos por año. De estas 42, sólo ha seguido el trámite parlamen-

tario una, que condujo a la modificación, en el año 1999, de la ley de propiedad horizontal.

Todas las Comunidades Autónomas, tienen leyes propias que regulan la iniciativa legislativa popular respecto de sus parlamentos y dentro de sus competencias. Hasta el año 2000, se habían presentado en las Cámaras autonómicas 54 proposiciones de ley, de las que sólo prosperaron 8. De estas 8, cuatro, fueron en Canarias, que se revela así como una Comunidad activa en este terreno.

Tampoco se conocen experiencias de parlamentos autonómicos que hayan tratado de establecer procesos participativos para la elaboración de leyes. Todo lo más se han abierto foros virtuales de debate o consulta — Véase la página web del Parlament de Catalunya (www.parlament-cat.es)— para que, quien disponga de Internet, pueda hacer llegar sus opiniones respecto de determinados proyectos de ley. No hay una política decidida y estructurada para provocar el debate social sobre leyes que pueden resultar de amplio interés colectivo.

Lo mismo, en referencia a los gobiernos de las Comunidades Autónomas o del gobierno central. No se conocen iniciativas tendentes a promover la participación ciudadana en sus diferentes actuaciones. Cuanto más nos alejamos de lo estrictamente local en el ámbito de la gestión pública, menos dinámicas participativas se provocan o se impulsan. Y todo ello, a pesar del reconocimiento que hace la Constitución del derecho a la participación como un derecho fundamental² y a pesar de la obligación que

² Artículo 23.1 de la Constitución: "Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal". Si bien, debe reconocerse que la interpretación del Tribunal Constitucional en su sentencia 119/1995 de 17 de julio señala que este artículo no se refiere más que a la participación política: elecciones y referéndum, y que la participación en las políticas públicas se debe incardinar en el artículo 105 que no tiene la consideración de derecho fundamental. Debería revisarse esa interpretación.

establece para **todos** los poderes públicos —en su artículo 9.2— de promover el ejercicio de los derechos.

Debe señalarse en este sentido como novedoso, la creación por el nuevo gobierno catalán nacido de las elecciones de noviembre de 2003, de un Departamento que tiene el encargo político de promover la participación ciudadana, el Departamento de Relaciones Institucionales y Participación con un Conseller, miembro del ejecutivo catalán y responsable político de dicho Departamento. Habrá de verse como evolucionan sus proyectos.

Bueno es recordar, pues, en esta primera introducción que la participación ciudadana debiera afectar a todos los gobiernos: local, autonómico, central y a todos los poderes: al ejecutivo, al legislativo y, ¿por qué no? al judicial.

De todas maneras y a pesar de ello, en las páginas que siguen, hablaremos principalmente de los ayuntamientos.

EL GOBIERNO DE LA CIUDAD NO ESTÁ SÓLO EN EL AYUNTAMIENTO

Ya sé que esta afirmación puede parecer excesivamente provocadora. Pero sólo quiero fijar la atención en la realidad de nuestro país.

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

como son las áreas metropolitanas o las regiones (Borja, 2003).

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

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

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

los ayuntamientos por tener un ámbito relacional más próximo con la ciudadanía, sin perjuicio de los instrumentos de control que las administraciones supralocales puedan delimitar.

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

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

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

También tiene repercusiones en el ámbito de la gestión política. Se imponen formas de relación entre todas las administraciones para hacer efectivos los derechos ciudadanos. Son necesarios ámbitos de coordinación y cooperación que, en nuestro actual panorama político, están mediatizados, demasiado a

menudo, por el hecho de que coincidan o no los partidos que gobiernan en unas u otras administraciones.

MÁS COMPETENCIAS MUNICIPALES NO SUPONEN MÁS PARTICIPACIÓN

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

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

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

Debe reconocerse que el actual funcionamiento de las corporaciones locales no provoca excesivo optimismo respecto de

un incremento real de la participación ciudadana si se diera un mayor ámbito competencial a los ayuntamientos.

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

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

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

GOBIERNO LOCAL Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Los gobiernos locales se formalizan a partir del resultado de las elecciones municipales, cumpliendo el contenido del mencionado artículo 9.2 de la Constitución, en cuanto a la participación

mediante representantes libremente elegidos, en elecciones periódicas, por sufragio universal. Son fruto de la democracia representativa o de la faceta representativa de la democracia para no adjectivar este sustantivo que tiene identidad por sí mismo.

¿Qué características tiene este sistema?

- a) Periodicidad de las elecciones. Los mandatos “representativos” tienen una duración máxima de cuatro años.
- b) Sufragio universal. Todas las personas tienen derecho a ejercitar libremente sus opciones y elegir a sus representantes. En la sociedad actual, en la que la población procedente de otros países se incrementa notablemente, esa “universalidad” lo es menos. Afecta únicamente a una parte del universo, a aquellas personas que tienen la condición de ciudadanas, dejando de lado varios miles de personas emigrantes que sólo son consideradas fuerza de trabajo.
- c) Papel fundamental de los partidos políticos. A pesar de que en las elecciones municipales es donde más se manifiestan opciones formadas por agrupaciones de electores que, en muchos casos, llegan a obtener representación en el Consistorio. Esta “partidificación” de la vida política municipal tiene algunas consecuencias extrañas en cuanto a las alianzas locales, ya que es posible encontrar gobiernos locales formados por partidos que, en la esfera autonómica o estatal, son férreos opositores.

La democracia se basa, principalmente, en la libertad de todas las personas que forman parte de la comunidad de

poder elegir libremente a sus representantes. En este sentido y dada la complejidad de nuestra sociedad parece evidente la necesidad de que estos representantes destinen su mayor dedicación y mejor capacidad a esa tarea representativa.

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

De acuerdo con la idea de Manuel Zafra e Ignacio Molina (Zafra y Molina, 2004) respecto de la importancia de mejorar la calidad de la representación democrática, deberíamos plantear para los gobiernos locales, las modificaciones legislativas y de funcionamiento necesarias que permitan esa mayor calidad.

Deberíamos pensar, por ejemplo si se debiera dar una revisión de las circunscripciones electorales; si el sistema de elección debe ser el mayoritario, proporcional o mixto; si se puede plantear la moción de censura popular (referéndum respecto de la acción del gobierno); si se pudieran exigir prácticas de gobierno basadas en la información, la transparencia y la rendición regular de cuentas; si la ética política, el compromiso ético de las personas que tienen esa responsabilidad puede ser exigible...

A pesar de ello, la elección democrática de los representantes no agota, ni

mucho menos, las posibilidades de ejercer el derecho a la participación. Existen otros canales, otras fórmulas tal como se ha podido comprobar en diversas experiencias españolas, europeas y sudamericanas, entre otras, en el último decenio.

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

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

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

En este sentido, la Recomendación (2001)19, de 6 de diciembre de 2001 del Comité de Ministros del Consejo de Europa realiza un diagnóstico en el que se identifican tres problemas principales:

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

Se plantean después tres preguntas que me parecen sugerentes:

- a) *¿Tiene sentido la política local en la era de la mundialización?*
- b) *¿Disminuye la necesidad de la participación por el enriquecimiento de la sociedad?*
- c) *¿Ha vencido el individualismo a la acción colectiva?*

Llegando después a dos importantes conclusiones:

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

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

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

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

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

La participación no es una finalidad

en sí misma sino un medio para conseguir algo (Rebollo y Martí, 2001). Es importante definir ese objetivo. No puede ser una tautología. El objetivo de la participación no es, sólo, la participación, porque eso vaciaría de contenido ese derecho y lo convertiría en un simple cumplimento formal.

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

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

Además, cada vez hay más corrientes de opinión, inclusive en el ámbito de la gestión empresarial, que apuestan por incorporar a las personas implicadas en la mejora de los procesos de producción de bienes y servicios. Así, se propone la

intervención de los trabajadores en el proceso de producción, para tener en cuenta la experiencia que adquieren en el manejo de los diferentes instrumentos y conseguir mejorar la calidad y la cantidad del referido producto, con el consiguiente beneficio para el empresario.

De igual manera se afirma que la participación ciudadana, la incorporación de las personas afectadas por las decisiones públicas, puede dar valor añadido (Pindado, 2000) a la elaboración y gestión de esas políticas públicas, aunque si la intencionalidad de la participación es simplemente legitimar los órganos de gobierno, estaremos perdiendo una oportunidad de aprovechar la energía ciudadana para ayudar a transformar la realidad de nuestras ciudades, y alcanzar mayores cotas de bienestar y felicidad, que, en el fondo, son objetivos perseguidos por los seres humanos a lo largo de nuestra vida.

LA PARTICIPACIÓN COMO DERECHO Y COMO PROCESO

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

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

correspondiente en el plazo determinado.

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

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

EVOLUCIÓN DE LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN EN LOS AYUNTAMIENTOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Desgraciadamente, las previsiones de

la ley 57/2003 de mejora y modernización del gobierno local, respecto de obligar a todos los ayuntamientos a tener un Reglamento de participación ciudadana, parecen ir más por el camino de formalizar, cristalizar la participación en normas, sin plantearse planes o proyectos que la favorezcan. Con esta urgencia "normativa" no creo que vaya a haber más participación, seguramente lo que habrá serán más reglamentos³.

LA LEY DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

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

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

Deberíamos entender el adjetivo local como referido al ámbito competencial de las entidades locales, por ser las reguladas en la ley en cuestión, no porque sea

el único ámbito político donde deba promoverse la participación ciudadana, como he insistido y seguiré insistiendo en este texto.

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

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

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

Se establece una nueva categoría de municipios llamados "de gran población" (son, de entrada, las ciudades de más de 250.000 habitantes, o las capitales de provincia de más de 175.000, y también pueden tener este calificativo, a solicitud del Ayuntamiento y previo acuerdo del parlamento autonómico correspondiente, todas las capitales de provincia, capitales autonómicas o sede de instituciones autonómicas cualquiera que sea su población y las ciudades de más de 75.000 habitantes "que presenten circunstancias económica, sociales, históricas o culturales especiales")⁴. A estos municipios, la ley, les obliga además a tener:

- Consejo Social de ciudad del que forman parte "representantes de las organizaciones económicas, sociales, pro-

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

⁴ Artículo 121 de la Ley 7/1985 adicionado por la ley 57/2003

fesionales y de vecinos más representativas". No se indica qué debe entenderse por organización representativa.

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

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

En conclusión:

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

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

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

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

- No se han tenido en cuenta las experiencias de los ayuntamientos que han implantado la desconcentración (o descentralización) en distritos o los

municipios que han creado Consejos de ciudad para conocer las limitaciones y potencialidades de estos instrumentos.

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

POSIBLES ESCENARIOS DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS MUNICIPIOS

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

DESPOTISMO ¿ILUSTRADO?

POLÍTICOS

Piensan que en el fondo la gente no tiene interés por la cosa pública. Para eso están los políticos que han sido elegidos democráticamente, no hace falta

compartir el poder con nadie. Si alguien quiere participar que se presente a las elecciones.

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

TÉCNICOS

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

ASOCIACIONES Y CIUDADANÍA

La ciudadanía es "Jobbiana" (del Santo Job, no de Hobbes) está armada de paciencia y se resigna a sufrir el buen o mal funcionamiento de los servicios públicos. En general, las personas individuales sólo son utilizadas para hacer actuaciones que puedan tener alguna repercusión electoral.

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

no les dan suficientes subvenciones para hacer aquello que "en el fondo deberían hacer los ayuntamientos".

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

NORMATIVISTA

POLÍTICOS

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

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

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

Los cargos electos se pasan el día cantando las excelencias de la participación y de la transversalidad, pero mantienen

una organización vertical y jerarquizada y, en el fondo sólo les interesa pacificar a los movimientos sociales introduciéndolos en dinámicas administrativas ambiguas. El funcionamiento de la organización municipal es garantizar que los procedimientos funcionen y utilizar la maquinaria administrativa burocrática para dar respuesta a las peticiones. Si funciona la burocracia, funciona la democracia.

TÉCNICOS

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

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

ASOCIACIONES Y CIUDADANÍA

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

No les interesa la intervención de la ciudadanía individual, y así lo exigen al ayuntamiento, porque la "mejor forma de participar es mediante asociaciones".

Olvidan que el derecho a la participación –como el derecho de asociación– son derechos individuales, que se ejercen voluntaria y libremente, no siendo necesaria la afiliación a ningún tipo de organización para su ejercicio.

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

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

CLIENTELISTA: LA COARTADA DE LA CALIDAD DEL SERVICIO

POLÍTICOS

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

Los cargos electos son verdaderos gestores que realizan tareas de seguimiento técnico y velan por la limpieza, la calidad y la buena imagen de los servicios públi-

cos y de sus actuaciones. Saben que el ciudadano es el cliente a mantener satisfecho para que siga comprando la marca, afanándose por mantener buenas relaciones con los grupos más significativos del territorio, y dar respuesta inmediata a sus peticiones aunque no tengan lógica. A veces es difícil determinar donde acaba el rol político y empieza el rol técnico apareciendo una nueva especie: la politécnica.

TÉCNICOS

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

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

ASOCIACIONES Y CIUDADANÍA

Las asociaciones utilizan locales municipales y dependen del ayuntamiento para su funcionamiento. La mayor parte de sus recursos no son propios sino municipales. Algunas tienen, incluso, una estructura técnica que les permite utilizar los nuevos medios informáticos para gestionar sus actividades aunque les

cuesta incorporar más gente a la asociación. Ofrecen servicios a precios asequibles y calidad discutible, y consiguen más clientes que socios.

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

ESTRATÉGICO

POLÍTICOS

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

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

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

los objetivos y proyectos a impulsar y rindiendo, regularmente, cuentas a la ciudadanía.

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

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

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

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

TÉCNICOS

El personal municipal se siente parte de una organización cuyo objetivo princi-

pal es satisfacer las necesidades ciudadanas, prestando servicios de calidad y contando con la iniciativa, propuesta e intervención ciudadana.

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

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

ASOCIACIONES Y CIUDADANÍA

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

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

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

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

POR UN PLAN DE PARTICIPACIÓN

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

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

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

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

También se ha avanzado, en muchos ayuntamientos en la puesta en marcha

de planes específicos o sectoriales como los planes (o Proyectos) en los ámbitos de juventud, gente mayor, servicios sociales, cultura, etc.

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

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

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

Es decir, se ha ido viendo la necesidad de disponer de un conjunto instrumental para hacer frente a la necesaria planificación de la participación ciudadana. Como bien dicen Oscar Rebollo y Joel Martí (Rebollo y Martí, 2001), la participación no se improvisa y requiere de una serie de técnicas, más allá de los simples trámites administrativos o reglamentarios.

Se propone, pues, la reflexión y la práctica alrededor de esta necesaria planificación. Me gustaría adjetivar ese plan como *plan estratégico*, con un enfoque

metodológico que organice las intervenciones de manera flexible y coordinada, a fin de aprovechar los impactos que en el contexto concreto puedan irse produciendo con la puesta en marcha de las diferentes iniciativas.

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

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

políticos, técnicos y ciudadanos ponen el acento en la visualización de los resultados, más que en su coherencia o eficiencia⁵.

Es necesario corregir esta tendencia y definir bien las acciones a realizar a partir de un plan previamente establecido con objetivos claros y determinados e indicadores capaces de medir el grado de consecución de dichos objetivos, así como capaces de medir la eficiencia de los recursos empleados. Para ello es necesario partir de un diagnóstico suficientemente consensuado por los diferentes agentes del proceso: políticos, técnicos, asociaciones y ciudadanía. Y dedicarle tiempo a la reflexión y al conocimiento tanto en la fase de diagnóstico como en las de diseño y elaboración de propuestas, y en las de ejecución, seguimiento y evaluación.

Ese proceso permitiría encajar en un mismo marco conceptual y organizativo el conjunto de las acciones a desarrollar para favorecer la participación ciudadana en cada una de sus fases y en cada uno de los requisitos necesarios para que sea posible y eficaz.

BIBLIOGRAFÍA

Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.

Font, J. y Blanco, I. (2003) *Polis, la ciutat participativa: participar en els municipis: qui, com i per què?: experiències de participació ciutadana*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

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

Rebollo, O. y Martí, J. (2001). *Las bases político-metodológicas*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Zafra, M. y Molina, I. (2004). *Órganos y estructura de participación social*. Ponencia presentada en el *Seminario sobre la ley de modernización del gobierno local*. Barcelona 23 de febrero de 2004. Fundación Carles Pi i Sunyer.

⁵ Para más información respecto de los Planes Estratégicos de participación, consultar el Taller "Construimos un plan estratégico" Yolanda Jiménez, Begoña Oltra. Coord. Fernando Pindado, en las Jornadas organizadas por la Federación Española de Municipios y Provincias y el Ayuntamiento de San Sebastián. Octubre 2003.