

La participación ciudadana en el ámbito local
Reflexiones para desarrollar una política pública desde el
Gobierno de Aragón
Oscar Rebollo. UAB

1. Sobre la participación ciudadana

No podemos decir que la participación ciudadana sea un “fenómeno reciente”, pues se trata de una práctica consustancial al ejercicio de la ciudadanía en un país democrático. Incluso en países no democráticos podríamos hablar de participación ciudadana cuando hay gente que se organiza y se moviliza en el “espacio público”. Pero hacer de la participación ciudadana el objeto sustantivo de una política pública y dotarse de instrumentos para tal fin (departamentos, unidades o direcciones de participación ciudadana), como ocurre con la educación, la salud, el deporte o la ordenación del territorio, sí que es muy reciente; y aún no se cuenta con estrategias contrastadas y formas de hacer consolidadas. Estamos todavía en un momento de experimentación: experimentación de los contenidos, de las potencialidades y de los límites de dichas políticas. Experimentación de los métodos y de los instrumentos. Consecuentemente con toda esta experimentación, estamos también en un momento de construcción de significados alrededor de estas prácticas, que llamamos todos de participación ciudadana, pero que quizás no signifiquen siempre y para todo el mundo lo mismo.

Vale la pena, pues, comenzar reflexionando sobre el significado del propio concepto de participación ciudadana y dejar claro también como la entenderemos en este informe.

Como quiera que las reflexiones de este informe estén focalizadas en las posibilidades, oportunidades y límites de la actuación de las administraciones públicas en el ámbito local, utilizaremos el concepto de “participación ciudadana” en un sentido restringido. Entenderemos que la participación

tiene que ver con algún tipo de relación entre la ciudadanía, organizada o no, y la acción de gobierno. Debemos condicionar esa relación a que el papel de la ciudadanía no sea pasivo, eso sí. Nos referimos a participación ciudadana cuando los ciudadanos no son meros receptores de la información o las instrucciones que les remite el gobierno. Insistimos en que éste no tiene porque ser el único sentido o significado del concepto de participación, pero al objeto de este informe nos permite poner foco y limitar el alcance de nuestras reflexiones. Con todo, sigue siendo cierto que esta relación entre la ciudadanía y la acción de gobierno no tiene por que darse siempre y necesariamente como resultado de iniciativas, invitaciones o promoción de las instancias gubernamentales. Es por este motivo que aún precisaremos más para señalar que la participación que nos interesa en estas páginas es la que se promueve y organiza desde el gobierno; incluyendo lo que "hace el gobierno" -cómo reacciona- ante aquellas prácticas que pueda no promover directamente. Una política de participación ciudadana podría así contener la idea de reconocer o dar soporte a lo que hace la ciudadanía desde su propia iniciativa.

En definitiva, lo que queremos decir es que las reflexiones que siguen no buscan orientar la acción legítima en este campo de las asociaciones y entidades de la sociedad civil, sino la acción de gobierno. Decir esto implica reconocer que no es necesario que exista una política de promoción de la participación ciudadana por parte de alguna instancia de gobierno para que ésta se produzca. Haga lo que haga el gobierno, local o autonómico, la ciudadanía, los vecinos y vecinas de un lugar, pueden decidir organizarse, protestar, proponer, informarse, actuar de forma colectiva o individual para interesarse por la actuaciones que se llevan a cabo en su localidad, en su barrio o en su país, así como implicarse en proyectos sociales o comunitarios; y todo ello puede ser tratado como participación de la ciudadanía; pero aquí nos va a interesar "lo que hace el gobierno" para que eso pase, o cuando eso pasa.

Más allá de reconocer que la ciudadanía activa también participa aún cuando sus gobiernos no desarrollen políticas públicas con ese contenido, cuando hablamos de lo que “hace el gobierno” también usamos el concepto de participación ciudadana en un sentido restringido al dejar de lado lo que podrían hacer otras instancias estatales no gubernamentales; pues las instancias de rango judicial o legislativo no tiene por que ser dejadas al margen cuando se habla de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos¹

Pero aún en el sentido restringido de participación solo vista desde lo que hace el gobierno, sus actuaciones pueden ser participativas dentro de una enorme pluralidad de formatos y objetivos perseguidos. Lo que estaría dando sentidos o significados que pueden ser distintos a la participación que se promueve.

De modo provisional, pues se trata de un debate abierto en la elaboración conceptual del que firma este informe, podríamos diferenciar cuatro significados de la participación de la ciudadanía en la cosa pública.

a) La participación con significado “ciudadanista”

Sería aquella que pone el centro de interés en los derechos y capacidades políticas del ciudadano y en especial en su **capacidad de decidir**, de tomar decisiones en aquellos asuntos que son de su interés o Incumbencia. Cuando la participación adquiere un sentido ciudadanista el papel de la representación política pasa a un segundo plano. Estaríamos en aquellas situaciones en las que se asocia participación ciudadana a decisión de los que participan. Ejemplos de prácticas que tienen este significado en un sentido puro serían las elecciones a representantes o los referéndums y consultas populares; pero también hay algo de ese sentido ciudadanista en la iniciativa legislativa popular, o determinados formatos de presupuestos participativos.

¹ Fernando Pindado (2009): La participación ciudadana es la vida de las ciudades. Barcelona. El Serval.

b) La participación con significado "comunitario"

La participación adquiere este significado cuando el centro de interés se dirige hacia **la capacidad de la gente de autoorganizarse**, crear grupos, entidades o asociaciones. Se entiende que esa organización comunitaria responde a asuntos que son de interés de la gente y tiene una trascendencia pública, colectiva; así que dejamos de lado las organizaciones privadas. Muchas políticas públicas desarrollan estrategias participativas con este significado: los planes comunitarios, los proyectos educativos de ciudad, los planes integrales de regeneración urbana, etcétera, son ejemplos de cómo la participación adquiere un significado comunitario. Ahora "la decisión" que tomen los ciudadanos a la hora de escoger o priorizar alternativas, sean proyectos o candidatos, ya no ocupan el primer plano, y sí lo hace la capacidad de la gente para organizarse y unirse a los procesos de transformación social, a la mejora de su entorno vital.

c) La participación con significado "instrumental o utilitarista".

En este caso la centralidad no la ocupa ni la capacidad de la gente de tomar decisiones, ni el impulso de procesos de organización social. Aquí lo que se pone en el centro es **la calidad de la política pública o de los servicios públicos**; ese es el objetivo. Mediante instrumentos diversos: talleres, consejos consultivos, Internet, buzones de sugerencias, encuestas u otros, lo que se persigue es recoger las opiniones, muchas veces de usuarios o afectados, para mejorar la calidad de los servicios, del espacio público o de lo que sea. Las decisiones finales están siempre en manos del gobierno y las organizaciones son vistas como elementos distorsionadores o limitadores de las lecturas diversas que se encuentran en la sociedad, así que es preferible en estos casos que participen ciudadanos sin ningún marchamo organizativo.

d) La participación con significado "corporatista"

Aquí la centralidad la ocupa **la negociación o el acuerdo entre los gobiernos y los grupos de interés**. Los ciudadanos a título individual no juegan ningún papel cuando la participación adquiere este significado. Son las asociaciones, los grupos de interés formalmente constituidos, los que se sientan a negociar

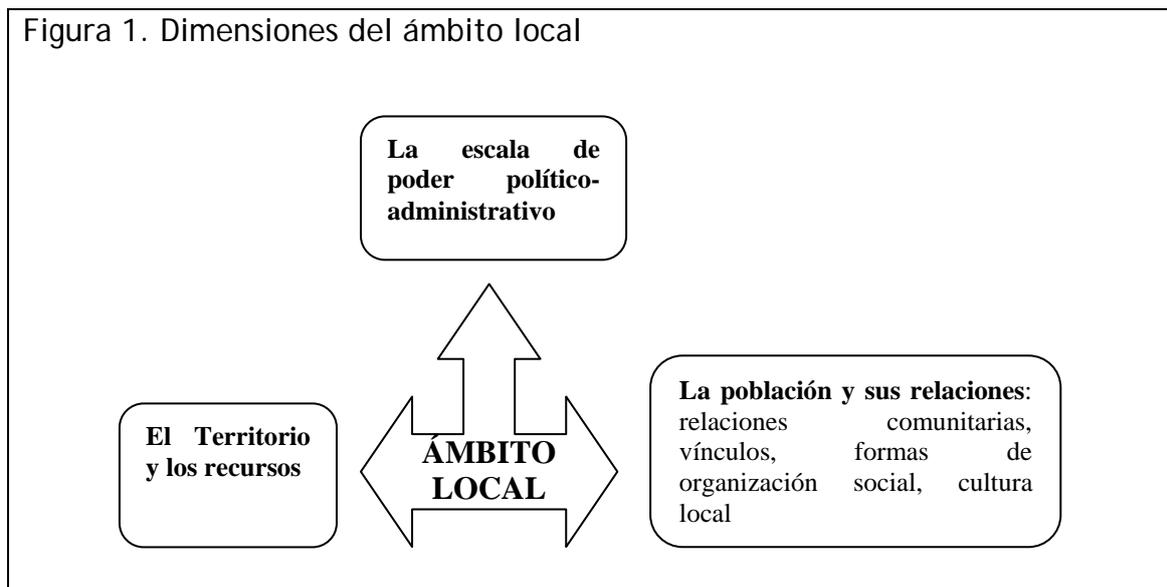
con las instancias gubernamentales para ponerse de acuerdo en algo. En este tipo de participación es fundamental que los actores no estatales cuenten con un grado suficiente de representatividad para que la negociación y los pactos alcanzados puedan tener algún grado de eficacia.

Dada esta -provisional y abierta- tipología de significados, en una lectura *ex post* podríamos diferenciar experiencias o prácticas participativas más allá de sus aspectos formales, del éxito de sus convocatorias o del tema que tratan, para centrarnos en su sentido más profundo como prácticas más o menos ciudadanistas, comunitarias, utilitaristas o corporatista. Seguramente no deberíamos aspirar a que detrás de cada experiencia distinta se de un único significado de la participación, pero si deberíamos ser capaces de identificar cuales son los predominantes. *Ex ante*, como promotores y no como analistas de las prácticas de participación, esta, u otra, tipología de significados nos debería permitir una elección de los mecanismo a promover en función del sentido último que le queremos dar a esa participación y construir buenos encuadres para los procesos; facilitando el establecimiento de las normas de funcionamiento y los límites de la participación que se propone. Una lectura en términos de significados de la participación debería servir para dotar de coherencia a “lo que se hace” en relación con “los objetivos que se persiguen”.

2. Sobre el ámbito local

Hablar de participación ciudadana ha supuesto hasta la fecha hablar principalmente de lo local (aunque no únicamente): básicamente de **actores locales, procesos locales, y también de temas locales**. Ciertamente, si nos fijamos en las prácticas participativas acumuladas en estos años, lo local aparece como el escenario por excelencia para el desarrollo de experiencias de participación. Conviene entonces saber cuales son las potencialidades y fortalezas, y cuales los límites del ámbito local, para poder formular estrategias de desarrollo de la participación ciudadana.

Figura 1. Dimensiones del ámbito local



En nuestro argumento, el **ámbito local** viene definido por tres dimensiones (Ver figura 1): el **territorio**, la **población** y la **escala de poder**. Hablar del ámbito local no es hablar solamente, ni necesariamente, de municipios y ayuntamientos. Ciertamente, las divisiones administrativas de lo local definen una escala de poder, un territorio y una población, pero lo local también viene definido por las características del territorio, por la población que lo habita, por los vínculos y las formas de organización comunitaria, por el capital social, si se quiere.

No nos extenderemos en el desarrollo conceptual de lo local, pero sí que nos parece oportuno fijar al menos estas tres dimensiones para no hacer una lectura de las fortalezas y debilidades de lo local considerando solamente una de sus dimensiones. Y para no asociar lo local con un determinado estado de las divisiones administrativas del territorio. Se conocen múltiples situaciones en las que "lo local" adquiere sentido a partir de considerar ciertas características comunes de un territorio (habitar un mismo valle en una zona rural o montañosa o compartir ciertas infraestructuras, por ejemplo) que no aparece dibujado como tal en ningún mapa de parcelaciones administrativas. Como "lo local", puede ser también el conjunto de vínculos o relaciones que

se establecen como resultado de una historia común de convivencia, o de proyectos compartidos, entre gentes que habitan en lados distintos de alguna frontera administrativa también. En todas estas situaciones la potencia de “lo local” dependerá de la capacidad de entendimiento y colaboración entre administraciones (normalmente ayuntamientos) que comparten elementos del territorio y población interconectada.

3. Estrategias para promover participación ciudadana en el ámbito local

La casuística conocida tanto a través de estudios generales como de casos particulares nos permite establecer 4 grandes tipos de estrategias para promover participación ciudadana en el ámbito local.

3.1 Estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil local.

Aquí el objetivo sería apoyar los procesos de construcción y articulación de la sociedad civil local o, si se quiere, en un sentido quizás más amplio, del capital social local. Son muchas las voces que apuestan por la necesidad de fortalecer el “capital social” desde la hipótesis de que una sociedad civil articulada y cohesionada, la existencia de relaciones de confianza entre los actores sociales locales, o la capacidad de la propia sociedad de ser autónoma a la hora de construir y dinamizar proyectos que sean de su interés y cubran aspiraciones o necesidades locales, son en sí mismo objetivos a perseguir, pues se asocian positivamente a las posibilidades del desarrollo local y de la cohesión social.

Pero, ¿en qué consistiría una política de este tipo? En buena medida en el apoyo a entidades y asociaciones que trabajen en el ámbito local. Un apoyo que no debe entenderse únicamente como subvención económica, también se deberían tomar en consideración otro tipo de recursos no directamente monetarios (asesoramiento y orientación, formación, algún tipo de infraestructuras y apoyos logísticos, equipamientos compartidos, etcétera). Del mismo modo, una forma de apoyar es reconocer: reconocer a las entidades y asociaciones su capacidad para hacer cosas.

Un debate presente en este ámbito que no nos puede pasar por alto es el que se plantea entre “apoyar a asociaciones y entidades” versus apoyar “proyectos asociativos”. En el primer caso podría entenderse que toda asociación, por el mero hecho de serlo, de forma relativamente independientemente de cuales sean sus objetivos y actividades, merece siempre apoyo institucional. Frente a este planteamiento, pensamos que una visión estratégica exige pensar más en términos de “proyecto asociativo”, y apoyar y reconocer a las asociaciones, o no, en función de cual sea ese proyecto. Por supuesto que el hecho asociativo en sí, independientemente del proyecto que se defienda, merece apoyo y reconocimiento en una sociedad democrática, pero nuestra opinión es que, para cubrir es objetivo de soporte al asociacionismo en sí mismo, deberíamos utilizar seguramente instrumentos alejados de las políticas específicamente participativas: nos estaríamos moviendo en terrenos como la fiscalidad (una fiscalidad especial para asociaciones), la regulación de derechos y libertades, o el acceso a determinados bienes públicos de interés general, como la información u otros; no en el campo de las subvenciones u otros tipos de apoyos más directos y, sobre todo, más propios del ámbito local.

Un enfoque que también cabe considerar en las estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil es el de la acción comunitaria (trabajo comunitario, desarrollo comunitario, organización comunitaria,...) asociada a procesos de transformación de las condiciones de vida en los entornos de proximidad. Más adelante haremos alguna referencia al respecto, pues nos parece una estrategia clave para operar en los municipios con poca población en zonas rurales.

3.2 Políticas sectoriales participativas

Algunas veces se trata de la complejidad y conflictividad que envuelven hoy en día muchas de las actuaciones sobre el territorio (urbanismo, infraestructuras, equipamientos,...), otras veces lo que aparece es la necesidad de buscar la implicación activa de la ciudadanía para poder tener

éxito en el desarrollo de determinadas políticas sectoriales (educación, inclusión social, sostenibilidad, etcétera); el caso es que se hace cada vez más difícil pensar en el desarrollo e implementación de políticas sectoriales sin contar con espacios y momentos que permitan la participación ciudadana; sea porque la busca y promueve el gobierno o porque la exigen los sectores más organizados, informados o capacitados de la propia ciudadanía.

Hablar aquí de instrumentos y métodos para desarrollar esta estrategia exige hacer mención a una gran diversidad de mecanismos que están siendo ensayados en diversos municipios (urbanismo participativo, agendas 21, pueblos y ciudades educadoras, planes locales sectoriales, planes estratégicos, consejos consultivos, etcétera). Conviene no obstante ser claros en un par de cuestiones en este punto. En el caso de los pequeños municipios la escala local no puede ser interpretada de un modo exhaustivo y excluyente a partir de las fronteras municipales. Avanzar en el desarrollo de estos mecanismos exige dotarse de instrumentos y estrategias de cooperación entre municipios: compartir proyectos, recursos, personas, etcétera. La escala debe ser aquí supramunicipal; y las administraciones supralocales y los gobiernos autonómicos pueden ser, con sus instrumentos de apoyo, dinamizadores de la cooperación local. Del mismo modo, también se deben tener en consideración los peligros de un localismo que no permita hacer lecturas de los problemas y los retos en escalas más globales que también se ven incumbidas por esas mismas políticas. Deberíamos estar prevenidos ante la patrimonialización localista de recursos públicos o de interés general, como la naturaleza por ejemplo, que no *son* de los que habitan en los pueblos ubicados en esos entornos naturales.

Más allá de los temas de escala, también se debe advertir sobre la necesidad de dotar a este conjunto de instrumentos de la suficiente calidad y coherencia metodológica y estratégica. La calidad metodológica no debe interpretarse como necesidad de contar con sistemas siempre sofisticados, ni con consultores y técnicos; ahora bien, sí que se precisan principios de actuación claros y rigurosos. Uno de los peligros radica en el uso de instrumentos y

mecanismos de forma descontextualizada, replicando “recetas” que pueden haber funcionado en algunos municipios, pero que no tienen porque seguir haciéndolo para siempre y en todo lugar. Otros peligros vienen más del abuso de instrumentos de forma descoordinada, solapándose unos y otros y contrarrestándose en sus potencialidades. Se hace necesario contar con ciertos instrumentos de planificación del conjunto de la estrategia participativa (planes de participación, planes directores o planes estratégicos) y con instancias de asesoramiento, evaluación y/o supervisión que velen por este cometido.

En todo caso, lo que la casuística conocida apunta como más frecuente es el desamparo en que deben operar aquellos que, teniendo la voluntad de apostar por estrategias participativas para desarrollar las políticas, incluso teniendo a veces recursos u oportunidad de conseguirlos, se ven faltos de orientación o criterio para saber *cómo hacer*. En estos casos, la formación dirigida a los agentes locales y el intercambio de experiencias pueden ser aportaciones supralocales de gran valía y efectividad.

3.3 Mejorar la calidad democrática de la sociedad y de sus instituciones de representación y gobierno.

La mejorar de la calidad democrática se entiende aquí como mejora de los instrumentos y de las funciones de representación y transparencia. Se trata de fortalecer la función de representación y su legitimidad, y de fortalecer también la capacidad del “demos” de controlar al gobierno.

La función de representación no se da solo en el gobierno local. También las asociaciones y otras instituciones funcionan regidas por representantes y, como quiera todas esas representaciones distintas no se den en sociedades separadas, convendría incorporar la calidad de la representación en las asociaciones a los discursos sobre la calidad democrática. En muchos pueblos y ciudades los representantes electos para la función de gobierno tienen una trayectoria anterior de participación en asociaciones y entidades del

municipio. Dichas entidades ejercen así de “escuelas” de la función política que no podemos olvidar.

3.4 La participación a través de equipamientos de proximidad

Esta es una estrategia con un fuerte significado comunitario y que resulta muy condicionada por el nivel de equipamientos municipales existente. En todo caso, sea en los centros cívicos, en casas de cultura, en bibliotecas u otros, incluso en pequeños locales de titularidad pública que en los pueblos pequeños puedan hacer las veces de “centro de vida comunitaria”, es posible desarrollar dinámicas que contribuyan a la organización colectiva, a la implicación en las actividades, en la programación o en la propia gestión de esos equipamientos. Como también es posible desarrollar estrategias que contribuya a construir una cultura de lo público y aprendizajes (habilidades y competencias) participativos diversos.

3.5 Estrategias e instrumentos transversales

Finalmente puede pensarse también en instrumentos, recursos o estrategias que tengan una vocación transversal, al servicio de todas las políticas podríamos decir, y que se pueden concretar en centros de recursos, formación, instrumentos de planificación, asesoramiento u otros.

Estas estrategias transversales deberían incorporar como mínimo dos objetivos que nos parecen fundamentales: mantener vivo, abierto, el debate político y teórico-conceptual sobre la participación ciudadana; y promover la mejor articulación y coordinación posible entre experiencias que se desarrollan en el ámbito local y que con demasiada frecuencia aparecen excesivamente dispersas, solapadas a veces, convocando a las mismas personas a discutir de temas parecidos, en nombre del mismo gobierno, pero bajo etiquetas (programas, proyectos, procesos, etc.) distintas.

4. Participación ciudadana y desarrollo rural

Hablar del territorio no puede ser lo mismo en zonas rurales o de montaña que en entornos metropolitanos. El territorio, las condiciones físicas, la

ubicación geográfica y la conexión con otros territorios, los recursos naturales y las oportunidades que ofrecen para la vida y el desarrollo económico nos hablan en primera instancia de lo local.

En este punto, y para el caso de Aragón, dadas las características del territorio y sin salirnos de nuestro foco de interés (la participación ciudadana) interesa poner sobre la mesa una reflexión que vincule precisamente participación y territorio desde el punto de vista del desarrollo rural.

En los últimos años, se están instalando con fuerza nuevos enfoques para las estrategias de desarrollo rural. Se pasa de una concepción esencialmente agraria y productivista a una visión mucho más compleja e integral que incorpora con fuerza las perspectivas de sostenibilidad y de optimización de los recursos endógenos. En este sentido, existe un amplio consenso sobre la necesidad de que estos nuevos enfoques cuenten con la necesaria participación de todos los agentes presentes en el territorio rural. De hecho, la participación, junto a la cooperación local que también venimos comentando, aparecen en muchas estrategias como las columnas centrales sobre las que deben pivotar los instrumentos concretos que dinamicen el desarrollo local de las zonas rurales; y claro, la administración local, los ayuntamientos, ya no pueden quedarse en el papel tradicionalmente marginal que les asignaban los planteamientos centralizados del desarrollo rural basados en producciones intensivas, monocultivo y políticas de precios, y pasan a tener ahora un papel mucho más central y estratégico en las nuevas apuestas por el desarrollo endógeno; pues deben asumir un imprescindible papel promotor, dinamizador, de ese desarrollo. Y ese papel dinamizador del desarrollo rural debe ser visto, como venimos diciendo, como un papel de dinamización de la participación y la implicación de la población y los actores socioeconómicos locales. Una participación que en las nuevas estrategias de desarrollo rural debería tomar significados diversos según momentos, objetivos del desarrollo y temas tratados. A veces podemos necesitar una participación con sentido corporatista y otras con sentido comunitario, por ejemplo, según se trate de pactar con determinados operadores formas de

organizar la producción y la distribución de productos locales -aquí quizás necesitaríamos una participación con sentido corporatista que sentase alrededor de una mesa a productores, administración y distribuidores- o de organizar el acceso de la población rural a servicios y políticas de bienestar, o de promover la cohesión social y la integración de nuevos residentes que han ido a trabajar al campo, a ese campo, provenientes de otros lugares del planeta.

5. Participación ciudadana y pequeños municipios

En el caso de Aragón, con la excepción de las tres capitales provinciales y de alguna cabecera comarcal, estamos hablando de pequeños municipios por su poca población. Algunas perspectivas de análisis de la participación ciudadana dejan fuera de su interés los pequeños municipios, argumentando que esa escasez de población, unida a la escasa capacidad de actuación de los consistorios (poco presupuesto, poco personal) no permiten pensar en estos pueblos como lugares donde sea posible o necesario desarrollar instrumentos y metodologías específicas de intervención. Según esta perspectiva, “en los municipios más pequeños existe menos necesidad de ofrecer oportunidades para una actividad participativa que se produce de forma espontánea dada la cercanía entre ciudadanía y autoridades públicas”²

Pero esa cercanía espontánea, cotidiana, y por lo tanto basada muchas veces en relaciones interpersonales, cara a cara, y en momentos informales, no puede ser equiparada a la participación que se persigue con los nuevos instrumentos de innovación democrática que se han implementado en muchos municipios españoles en la última década. La participación ciudadana que ahora se busca, se valora en función de criterios como la transparencia, la apertura, la incidencia y capacidad de control y seguimiento sobre los resultados y, de modo prioritario, por la intensidad de su deliberación. Muchas veces se habla de participación como equivalente a deliberación, y de democracia participativa como equivalente a democracia deliberativa. La pregunta es entonces: ¿la actividad participativa que se produce de forma espontánea en los pueblos y en los municipios más pequeños, pasaría, ni que

² Navarro, Cuesta y Font (2009): ¿Municipios participativos? Opiniones y actitudes nº 62. Madrid. CIS. Pág.10

fuere mínimamente, la criba de criterios tales como deliberación, extensión, transparencia, pluralidad, incidencia u otros? En muchos sitios se ha podido ver como la informalidad y la cercanía cotidiana son precisamente el caldo de cultivo de relaciones perversas y prácticas caciquiles; pues poca población no debe asociarse mecánicamente a homogeneidad o unanimidad de pareceres; ni mucho menos a ausencia de conflictos o a buena convivencia. Además, ese tipo de participación que algunos han etiquetado como la participación “ahora-que-te-veo”, aún pudiendo ser honesta y equilibrada, o incluso eficaz como sistema de adecuación permanente de la toma de decisiones por parte del consistorio al sentir popular, escasamente puede llegar a ser una participación útil o eficaz como elemento estratégico para la planificación, el diseño o la implementación de políticas públicas, ni para las estrategias de desarrollo local.

Además, la combinación de poca población con mucho territorio viene siendo en los últimos tiempos el caldo de cultivo de importantes conflictos de base territorial (planificación territorial, nuevas infraestructuras, instalación de equipamientos, etc.). Todas estas consideraciones nos hacen concluir que se necesitan una reflexión estratégica y metodológica específica para el caso de los pequeños municipios. Que tratándose de participación ciudadana, no podemos abandonar las dinámicas de participación a la espontaneidad ni dar por sentado que una supuesta buena vecindad se encargará por sí sola de resolverlo todo. Aunque todos estos argumentos, por supuesto que no pueden hacernos pensar que los instrumentos y mecanismos de participación, y los recursos técnicos y profesionales abocados, pueden ser los mismos para municipios pequeños, medianos o grandes.

Necesitamos además, y esto es clave, una reflexión específica sobre la población estacional con residencia propia (las segundas residencias). Gente que tiene casa, que muchas veces puede estar empadronada en el municipio, que puede votar en las elecciones municipales pero que no habita en el municipio más allá de algunos fines de semana o de los periodos vacacionales. Se trata de gente que usa y a veces abusa del medio natural; población que

reclama servicios que han de ser estables pese a su uso puntual, estacional. Población que, en muchos municipios, no está claro que contribuyan significativamente a la dinamización de las economías locales, frente a la contribución que sí que hacen la población estacional no residente (los turistas). Se necesita una reflexión sobre el volumen que es bueno que alcance en los municipios más pequeños este tipo de población en relación a la población que reside durante todo el año, y sobre el papel político que deberían desempeñar los residentes estacionales. Cual debería ser su participación en la vida local y con qué instrumentos se podría conseguir hacerla efectiva.

En nuestra opinión, una estrategia de participación ciudadana en el caso de pequeños municipios debería pivotar, con diferencias según contextos locales y tipos de políticas asociadas a la participación, sobre algunos elementos que ya han demostrado su valía.

En primer lugar, sobre la cooperación intermunicipal y los recursos compartidos entre ayuntamientos. La cooperación municipal y los recursos compartidos pueden permitir a los pequeños municipios de comarcas rurales y zonas periurbanas dotarse de estrategias y recursos que de ningún otro modo hubiesen estado a su disposición. Se trata además de recursos (normalmente para contratar personal técnico, dinamizadores, etc.) aportados por administraciones supralocales que en ocasiones condicionan las ayudas a la constitución de escalas de trabajo que hagan posible una relación más eficiente entre volumen de recursos y volumen de población. Se conocen experiencias de éxito en las que varios ayuntamientos comparten un/a técnico/a de participación o un/a dinamizador/a que, dedicando unas horas semanales a cada municipio, puede mantener vivos programas y procesos participativos y comunitarios de orden diverso. De hecho, compartir recursos sobre la base de una cooperación intermunicipal efectiva se ha demostrado como la única vía posible para poner a disposición de los territorios rurales y de los municipios más pequeños recursos técnicos y profesionales. No podemos olvidar que se trata en muchos casos de ayuntamientos que no tiene

personal técnico más allá de algún tipo de soporte administrativo y que tampoco disponen de representante políticos liberados de sus actividades profesionales para dedicarse al ayuntamiento.

Las metodologías comunitarias pueden jugar también un papel de pivote central de procesos de participación ciudadana en los municipios con menos población. Éstas nos remiten a formas de autoorganización, a grupos de personas que se organizan para hacer cosas, pero también al papel que pueden jugar los equipamientos y servicios públicos (escuela, centro de salud u otros) en los pueblos y municipios pequeños. Hacer participar, promover la participación, puede consistir en muchas ocasiones en facilitar dinámicas de organización comunitaria alrededor de proyectos sociales de diversa índole, proyectos que conecten la participación a actividades realizadas por los vecinos y vecinas; sería el caso, por ejemplo, de los Pueblos Educadores: un proceso de organización y dinamización comunitaria que tiene por objeto dinamizar relaciones sociales a partir de trabajar temas educativos como el acceso a las tecnologías de la información, la lucha contra el fracaso escolar, el ocio educativo, la organización de grupos de lectura, de actividades artísticas o de talleres de habilidades sociales, por ejemplo y en el que la escuela del pueblo ha de jugar necesariamente un papel articulador. Lo mismo podría pensarse en el caso de salud comunitaria, o de la organización de grupos comunitarios en torno cualquier tema que sea de interés de para la vecindad.

Pero la participación ciudadana desde la perspectiva de la calidad democrática necesita, también en los municipios más pequeños, superar las dinámicas de la dinamización y organización comunitaria. Estamos refiriéndonos a una participación entendida como oportunidad para la deliberación y el debate de proyectos, y aquí lo que se requiere son espacios abiertos a la ciudadanía, muchas veces puntuales o monotemáticos, convocados ante tal o cual proyecto que se plantea para el municipio o que puede ser de su interés. Y claro, para este fin, no es lo mismo una charla de barra de bar, un "ahora que te veo, ¿que hay de *aquello?*", que un momento

participativo que, por modesto que sea, contemple ciertos requisitos: una institución convocante, una convocatoria anunciada y abierta, una deliberación ordenada, unas conclusiones públicas, etc. En este caso podría pensarse en ofrecer a los ayuntamientos algún modelo de referencia, alguna guía o hoja de ruta que, aún siendo suficientemente abierta, basada quizás más en criterios que en recetas replicables, diese pistas sobre como proceder en estos casos para poder llevar a cabo determinados debates en el municipio de una forma suficientemente ordenada y rigurosa.

Finalmente, sin salirse de este último eje de participación deliberativa o ciudadanista, también se deberían considerar los espacios más estables, del tipo Consejo, que permitiesen a los ayuntamientos que así lo deseen dotarse de formas de participación ciudadana más regulares u ordinarias. El paradigma de esto que decimos podría ser la fórmula del Concejo Abierto³, dotada de toda la carga decisional; pero también se puede pensar en consejos consultivos de pueblo.

Está claro que aquí lo que prima, como en todos los demás casos, es el principio de autonomía municipal y la voluntad de las gentes que habitan en los pueblos y de sus representantes políticos de dotarse de unas formas u otras de organización política. Pero ya hemos señalado que esto también tiene límites, cuando las decisiones y los temas son más generales y no pueden quedar ceñidos a las dinámicas locales exclusivamente. Además, el gobierno autonómico, en tanto que promotor de participación ciudadana, podría dar a conocer estas fórmulas entre la ciudadanía más activa y entre los grupos políticos y cargos electos a través de jornadas, programas de formación, u otras vías. Además, se deberían hacer esfuerzos por visibilizar y reconocer las buenas prácticas que en este sentido se diesen en Aragón.

³ En Aragón, se han modificado recientemente (diciembre de 2009) las condiciones generales del concejo abierto para establecer criterios más restrictivos, pasando de 100 a 40 el número de habitantes máximo que permitiría adoptar esta fórmula en un pequeño municipio. No parece, pues, un figura que se quiera reconocer y potenciar.

4. El gobierno autonómico como agente dinamizador

Pensar en el papel dinamizador del gobierno autonómico en relación a los procesos y las dinámicas de participación ciudadana en el ámbito local, exige responder cuanto menos a tres tipos de preguntas:

- a) *¿Cómo incorporar a la ciudadanía a los procesos y debates que tiene que ver con las políticas del gobierno de Aragón?* Aquí estamos hablando de que la participación es local porque la gente habita en lo local y es ahí adonde hay que ir a buscarla, y en donde se desarrollarán los procesos y las experiencias concretas, pero el contenido sustantivo de lo que se debate y trata corresponde al ámbito competencial del gobierno autonómico
- b) *¿Cómo promover la participación ciudadana en aquellas políticas que pertenecen al ámbito competencial de los ayuntamientos?* En este segundo caso se trata de apoyar a los gobiernos locales a que sean ellos promotores, dinamizadores, de participación en el desarrollo de sus políticas.
- c) *¿Cómo facilitar las capacidades de la gente para ejercer sus derechos democráticos y ciudadanos?* En este tercer caso lo que se plantea es cómo facilitar las capacidades y oportunidades de la gente para participar activamente en aquello que sea de su interés, independientemente de si el tema es de competencia municipal o no, e independientemente también de la mayor o menor voluntad participativa de la administración o administraciones incumbidas por los temas y asuntos tratados. Esta tercera pregunta nos sitúa pues ante un posible conflicto de límites entre administraciones o entre áreas y departamentos de una misma administración, también nos sitúa ante riesgos de instrumentalización de procesos participativos al servicio de lógicas más propias del juego político entre el gobierno y la oposición. Pero la participación ciudadana, en nuestro ordenamiento jurídico, en

nuestro estado de derecho, no es una potestad a merced de la voluntad de ningún ejecutivo, si no un derecho ciudadano sancionado por la constitución, que obliga a todos los poderes públicos y que, para poder ser ejercido, requiere de esos poderes públicos que pongan a disposición de la ciudadanía los canales adecuados; y esto tampoco lo podemos olvidar.

La respuesta a estos tres tipos de preguntas puede ser de distinto rango, desde el establecimiento de criterios y principios generales, hasta el desarrollo de propuestas programáticas concretas. Entendemos que el alcance de este informe difícilmente puede llegar hasta las segundas, pero sí nos parece oportuno presentar algunos criterios o principios que pudieren ayudar a la construcción más operativa del papel dinamizador del gobierno autonómico en materia de participación ciudadana. Veamos pues algunos elementos y reflexiones para construir respuestas a estas cuestiones:

- i. Por supuesto, un elemento central que atraviesa las tres cuestiones es la relación que se deberá establecer entre gobierno autonómico y gobiernos locales, pero también la relación entre el gobierno autonómico y las instancias supralocales que puedan jugar un papel potencialmente relevante, como las diputaciones provinciales u otras instancias de cooperación municipal. Un criterio general aquí sería intentar establecer marcos estables de colaboración interinstitucional con la voluntad de “tejer red” institucional al servicio de este tipo de políticas. Del mismo modo, se puede pensar en ampliar esa red institucional sumando instituciones no directamente ejecutivas o de gobierno, como universidades y centros de estudio, por ejemplo. Pero es importante que se trate de un red con sentido e intencionalidad, no de un mero protocolo.
- ii. El peligro de la políticas de participación es hacerlas insustanciales despojándolas de contenidos sustantivos más allá de la propia participación. Que caigamos en querer hacer mucha participación

pero sin meternos en ninguna política o contenidos concreto. Participar por participar, o para participar. Contrarrestar este peligro obliga a las administraciones a cooperar internamente entre departamentos y áreas que no están acostumbradas a hacerlo y que, además, no siempre entienden las potencialidades de los procesos participativos. Se requiere pues cierto trabajo en los niveles internos. Aquí podríamos hablar de transversalidad, que es el concepto que hoy en día define este objetivo.

iii. Ser agente dinamizador tiene que ver con relacionarse y, por lo tanto, con definir estilos y estrategias para esas relaciones. He aquí cuatro principios que nos parecen básicos y que pueden inspirar estas estrategias relacionales con los actores locales; sean administraciones o no:

- *Subsidiariedad*: Dejar hacer al que está más cerca, ayudándole, no sustituyéndolo
- *Reconocimiento*: Reconocer las capacidades del otro, reconocer su autonomía y exigir su responsabilidad. Reconocer también nuestras capacidades y limitaciones, lo que todavía no sabemos y debemos aprender.
- *Coproducción*: Hacer cosas juntos, para crear cultura común
- *Proximidad*: Estar cerca, para reconocer la diversidad y la pluralidad de lo local

iv. No podemos dejar de señalar que el gobierno autónomo que quiera ser dinamizador debe aportar recursos económicos y conocimiento y capacitación. Lo hemos dejado para el final no porque sea lo menos importante, si no porque pensamos que esos recursos deben aparecer después de, o a partir de, las reflexiones anteriores.

5. Instrumentos de planificación

Seremos breves en este punto, pues existe material suficiente al que remitirse para disponer de orientaciones y criterios de planificación. Para este caso

nuestra referencia es a un trabajo anterior en el que se distinguen distintos tipos de instrumentos de planificación⁴:

- Planes de Participación
- Planes directores de participación
- Planes estratégicos de participación

Las diferencias fundamentales entre los distintos instrumentos pivotan alrededor de dos ejes básicamente:

- *El eje de los contenidos*: esto es, si lo que se incorpora como materia a planificar es una política de participación ciudadana específica y diferenciada del resto de políticas municipales, o si lo que se planifica es la dimensión participativa del conjunto de las políticas. En el primer caso estaríamos hablando de dotar de algún contenido específico a la concejalía, área o departamento de participación ciudadana sin mirar más allá. En el segundo, de diseñar las estrategias y los instrumentos que han de incorporar la dimensión participativa al conjunto de la acción de gobierno y, desde ahí, dotar de contenido a las áreas de participación.

- *El eje de los actores promotores*: Aquí la cuestión está en si el instrumento de planificación es interno, elaborado por y para la acción unilateral del gobierno, o si por el contrario el instrumento de planificación lo que intenta es recoger un cierto estado de la concertación entre los diferentes actores sociales considerados y el gobierno o los gobiernos. En el primer caso estaríamos hablando de un plan director y en el segundo de un plan estratégico. El primero expresaría las voluntades, objetivos, instrumentos, etc. de la acción de gobierno y el segundo lo que, entre todos, gobierno y sociedad, se comprometen a hacer.

Los instrumentos de planificación sin ser panaceas, si son importantes y necesarios. Pueden ser papeles, documentos, y nada más que eso. Pero lo

⁴ Fundación Kaleidos.red. Equipamientos municipales de proximidad. Metodologías para la participación ciudadana. Ediciones TREA. Gijón, 2008

cierto es que nos encontramos en muchos ayuntamientos con que las experiencias, procesos e instrumentos para promover la participación ciudadana en el ámbito local han ido surgiendo muchas veces a partir de iniciativas aisladas, dispersas o puntuales. Que junto a lo que hace en materia de participación el área o departamento específicamente señalado para tal fin en los organigramas, aparece -de forma descoordinada- la dimensión participativa del resto de las políticas. Nos encontramos también con que distintos procesos desde el punto de vista de los objetivos sustantivos que persiguen (salud unos, educación otros, integración de la inmigración unos terceros) coinciden luego en un mismo territorio, convocando a prácticamente la misma gente, utilizando metodologías de trabajo muy similares, pero de forma absolutamente descoordinada.

Los instrumentos de planificación son necesarios cuanto menos para evitar esos solapamientos que acaban siendo contraproducentes para todos. Para aunar esfuerzos y energías, para no llamar a la ciudadanía a hacer "otra vez" un diagnóstico. Para procurar consolidar, sobre la base de un trabajo mínimamente coordinado, estructuras estables de trabajo conjunto en el territorio.

Finalmente, conviene llamar la atención sobre la necesidad de instrumentos también de planificación; quizás en estos casos de una planificación más "blanda", construida más a partir de criterios y acuerdos de trabajo o de protocolos que de organigramas y de cronogramas, para procurar articular la acción de los distintos niveles de gobierno: local, comarcal, regional y estatal.

6. Finalmente, unas modestas orientaciones para construir una política pública de participación

Cuantas veces hemos visto documentos de planificación que dibujan escenarios, líneas estratégicas, medidas, dispositivos, programas, etcétera, que constituyen, sobre el papel, una gran promesa de avance i desarrollo de las nuevas propuestas; y cuantas veces hemos visto incumplidas esas promesas. El papel lo aguanta todo, ya se sabe.

La participación ciudadana como política pública es claramente una novedad, una innovación podríamos decir, así que difícilmente podremos construir esa política de una vez por todas desde los primeros momentos. Cuatro conceptos adquieren aquí una importante relevancia estratégica: experimentación, evaluación, sistematización y extensión⁵



Guiados muchas veces por intuiciones, por voluntades que están claras pero que resultan difíciles de concretar, o por lo que en otros lugares hayamos podido ver, ponemos en marcha “experiencias piloto”. No deberíamos renunciar a esta idea de la experiencia piloto, pues puede ser la base del aprendizaje: aprender qué, cómo y con quién debemos hacer las cosas, reconocer por donde pueden venir las dificultades, conocer nuestra propia organización, su capacidad y sus límites, etc. Pero para que tenga sentido la experimentación debe ser “controlable”, por lo tanto basada en relativamente pocos casos que, a cambio de recibir más recursos de los que se recibirían desde un programa ya asentado, aceptan contribuir a la construcción general de la política, se comprometen en esa construcción más general aportando información sobre su experiencia, participando en debates, evaluando, etc. y no se quedan solo en lógicas y dinámicas micro, del caso concreto.

La experiencia será “piloto” en la medida en que sea evaluada. No estamos hablando de una evaluación finalista o de impactos, que aquí no tiene todavía mucho interés, sino más bien de una evaluación de proceso, más intermedia, y que permita, desde la proximidad del seguimiento de las experiencias, y del contraste y el intercambio entre ellas, establecer aprendizajes relevantes

⁵ Nos guiamos aquí por las reflexiones de Amadeu Mora para el caso de los programas europeos de lucha contra la pobreza, y por el intercambio y la reflexión conjunta con Eva Salaberría para el caso de la política de participación ciudadana en Donosti.

desde el punto de vista de la extensión. En definitiva, estamos hablando de poner en marcha unas pocas experiencias en un campo determinado, dotarlas de recursos suficientes para que innoven, acompañarlas y evaluarlas de forma continua, promover el intercambio entre esas pocas experiencias y sacar aprendizajes relevantes como resultado de todo el proceso.

Los aprendizajes extraídos de la experimentación ya nos permiten sistematizar, esto es, establecer pautas de funcionamiento, criterios generales, metodologías, etcétera que puedan regir el ir más allá de los casos y extender la política al conjunto de municipios.

No vemos muy eficaces los ejercicios de planificación apriorística respecto a cualquier experimentación, y nos parecen más interesantes, incluso para programas que ya de partida busquen la extensión y no contemplen una fase inicial de experimentación, operar con criterios y principios generales más que con métodos cerrados para ser replicados en el territorio.

Siempre, al tratarse de políticas innovadoras, es fundamental la estrategia evaluadora. Entendiendo la evaluación como una actitud de querer aprender de lo que se hace, dotándose del tiempo y los intercambios que se precisen, no como una carrera competitiva, o auto-justificativa, para ver quien lo hace mejor.