

La participación ciudadana, la vida de las ciudades⁽¹⁾



Fernando PINDADO ⁽²⁾
Dirección General de Participación Ciudadana
Generalitat de Catalunya

1. Introducción cargada de intencionalidad

Sería fácil hacer literatura poética con este título construyendo metáforas sobre el cuerpo orgánico “ciudad” y el corazón o los pulmones “participación”, pero voy a centrarme en elementos un poco menos literarios para tratar de justificar el título.

1.1. “El aire de la ciudad nos hace libres”

El nacimiento de las ciudades, allá por la Edad Media, provocó el nacimiento de espacios de “libertad”, entre comillas, pero libertad, porque suponía el uso de unos “privilegios” (“leyes privadas” respecto del Derecho del señor feudal que se acogía a la norma latina “*princeps legibus solutus est*” (El príncipe no está obligado por

sus propias leyes), lo que hacía de la arbitrariedad y discrecionalidad un modo de gobernar.

1.2. Ciudadano como sujeto político

La independencia norteamericana primero (1776) y la revolución francesa después (1789) rompieron esa situación a finales del siglo XVIII y recuperaron el concepto “ciudadanos” como una forma de conectarse con la comunidad. Se promulgó en París, en 1789 la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano, (por supuesto no se habla de la mujer, habría de pasar todavía poco más de un siglo para que se reconocieran sus derechos), cuyo Preámbulo decía ⁽³⁾:

“Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las calamidades públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración, constantemente

⁽¹⁾ Una parte importante de este capítulo está basada en Pindado F. “*La participación ciudadana es la vida de las ciudades*”. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2008 donde se pueden ver algunos apartados con más detalle.

⁽²⁾ Fernando Pindado es Licenciado en Derecho y Subdirector General de Participación Ciudadana de la Generalitat de Catalunya.

⁽³⁾ Texto destacado en negrita aportado por el autor.

presente para todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes; a fin de que los actos del poder legislativo y del poder ejecutivo, al poder cotejarse a cada instante con la finalidad de toda institución política, sean más respetados y para que las reclamaciones de los ciudadanos, en adelante fundadas en principios simples e indiscutibles, redunden siempre en beneficio del mantenimiento de la Constitución y de la felicidad de todos”

El sistema democrático nacido después de la segunda guerra mundial permitió la creación del llamado Estado social y democrático de derecho cuyo principio básico es la participación ciudadana pues no se concibe una democracia sin participación.

1.3. Democracia, más allá de su invocación

Ahora bien, ha habido muchas ocasiones en la historia en las que se ha utilizado la palabra “democracia” sin que su significado sea el que pretendemos que tenga ahora. Así, por ejemplo, la democracia clásica de Grecia en la que el pueblo (el “*demos*”) eran sólo los hombres libres (ni mujeres, ni esclavos). O los sistemas democráticos nacidos después de las revoluciones norteamericana y francesa que se basaban en el sufragio censitario (si tienes recursos y contribuyes a la sociedad, puedes votar). El sufragio universal no se extendió hasta el siglo XX, en España hasta la segunda República.

Igualmente, existen muchos países que se llaman democráticos sin que su estructura institucional y su práctica política obedezcan a unos principios normativos y éticos comunes.

1.4. No es suficiente la división de poderes

El sistema democrático moderno nació para evitar la concentración de poder en pocas manos, de ahí la división de poderes del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial y para garantizar que las personas que lo ejercen tengan el consentimiento

de los que están sometidos a él: elección de representantes, sufragio universal, derechos políticos (reunión, asociación, libre expresión...)

Con el tiempo hemos venido constatando que no es bastante con votar regularmente para garantizar ese consentimiento, que los Parlamentos o los Plenarios de los ayuntamientos no son suficientes instrumentos de control de la acción de gobierno, que para una mayor eficacia de dicha acción se necesita un contacto más regular con la ciudadanía y sus opiniones e iniciativas y que, para evitar derivas de corrupción o de alejamiento de la realidad, se debe exigir una mayor transparencia a la acción pública y medios de control ciudadano más eficaces.

1.5. El peligro del populismo y la presión antidemocrática

Cierto es que aparecen tendencias populistas que pretenden dar carta de naturaleza y exigir a los gobiernos democráticamente nacidos de las urnas actuaciones promovidas por grupos de presión o de intereses. Pero, en mi opinión, esos grupos tienen más fuerza porque se tiende a escuchar sólo a quien más grita o no a quien más razones esgrime y se convierte el debate público en un cruce de reproches y consignas que sólo permiten posicionamientos ciegos en posturas binarias, alternativas, radicalmente opuestas, como si no fuera posible el entendimiento en los puntos medios.

Algunos ejemplos: la Iglesia como grupo de presión no sólo ideológico sino también político, movilizándolo como no lo había hecho nunca antes a la ciudadanía contra los poderes públicos. Los medios de comunicación que no tienen ningún empacho en inventar historias u ocultar realidades para dar la razón a determinados intereses. Los movimientos ciudadanos radicalmente posicionados basados en actitudes irracionales que dificultan el debate porque se sustentan en maximalismos: “España se rompe”, “la familia se rompe”, “el gobierno se rinde ante los terroristas”, o, recientemente la recogida de firmas para pedir

el endurecimiento de las penas, a partir del triste caso de una niña asesinada en Sevilla. O, finalmente, los que pretenden imponer sus criterios basándose en el ignominioso chantaje de la amenaza terrorista o de la coacción a los que piensan diferente.

En estos casos no se produce un debate sereno y argumentado sobre el tema, se apela a las más bajas pasiones y los sentimientos más irreflexivos. Ha pasado ya algún año desde entonces y España sigue entera, las familias siguen siendo felices, cuando pueden a pesar de la crisis, y los terroristas no han vencido.

Respecto del endurecimiento de las penas, cuesta que aparezcan voces de cordura llamando a la reflexión sobre el sistema punitivo basado en la gradación y proporcionalidad de la pena. Se olvida que la autoría de un delito se determina en juicios con procedimientos garantes de los derechos de las personas (nadie puede ser condenado sin pruebas suficientes). No es la jauría humana la que juzga, es el ser humano en forma de juez profesional o jurado popular quienes, utilizando las reglas del raciocinio y la lógica, determinan si existe o no culpa y el grado de responsabilidad que se deriva.

1.6. Más democracia es más debate político

Más y mejor democracia quiere decir también más y mejor debate político, más y mejores canales para promover iniciativas, más y mejores argumentos para realizar las políticas públicas, más y mejores medios de seguimiento y control de la acción política.

Y eso es necesario en todas las instituciones del Estado, no sólo en los ayuntamientos. Es necesario que los gobiernos autonómicos y el gobierno central, que los parlamentos autonómicos y las Cortes Generales y el propio poder judicial arbitren medios para favorecer la mejor calidad de sus actuaciones y garantizar que se realizan para satisfacer los intereses de la generalidad de la ciudadanía y no los de unos pocos con interés.

Sin embargo, hablaremos aquí de las ciudades, de los municipios y de sus órganos de gobierno, los ayuntamientos, pero en esta breve introducción quería dejar constancia que la participación es la vida de la ciudad en el sentido genérico de "polis" de política. Sin participación no puede haber política democrática. Y deberemos convenir que, hoy, el sistema democrático necesita ser revisado para adecuarlo a los nuevos tiempos, a la nueva sociedad. Instituciones heredadas del siglo XVIII no son suficientes en el siglo XXI.

2. La Participación, riesgos y confusiones ⁽⁴⁾

2.1. Confusiones

Asistimos a un progresivo uso del término “participación” ante cuya invocación se esconden numerosas acciones, no todas relacionadas con la esencia de ese concepto. Se utiliza para indicar el número de personas que “participaron” en una actividad deportiva, o en una fiesta, o para señalar el interés por los asuntos colectivos y la política. No deja de ser curioso que, en un sistema democrático basado precisamente en el derecho ciudadano a participar en la vida política, esta palabra pierda su sentido y su fuerza cuando se difumina o se desdibuja en multitud de proclamas, supuestas recetas, aportaciones presuntamente colectivas...

Cuando se le pregunta a algún responsable político municipal, autonómico (a los del Estado se les pregunta menos sobre esto, no entiendo bien la causa) qué piensan de la participación y si estarían dispuestos a fomentarla, aparecen cuatro grandes respuestas:

En una primera mirada podemos observar cuatro tipos de políticas de participación:

a) La “no hace falta” ya que la gente ya participó en las urnas y ahora se trata de mantenerse en el poder hasta la siguiente convocatoria electoral. Por tanto “no me compliquéis la vida, ni me revolucionéis el gallinero”.

b) La corporativista, basada únicamente en asociaciones, especialmente vecinales y en otro tipo de organizaciones. Se diseñan canales y órganos cuyo protagonismo se permite únicamente a las asociaciones, a partir de la ilusa y falsa idea que son “representativas”

de la ciudadanía. Una cosa es ser “significativo” y otra ser “representante”. Muchas asociaciones son representativas en tanto que significativas por su práctica y sus opiniones, pero no son “representantes” de nadie más que de sus propios socios.

c) La pseudoradical, basada en la sacralización de la asamblea, la vinculación de los procesos de debate, la creación de estructuras paralelas, supuestamente democráticas pero que no se han sometido a ningún tipo de elección y que carecen del mínimo control popular exigible en democracia. El discurso aparece como profundamente democrático pero las prácticas pueden ser fácilmente manipulables.

d) La de calidad democrática, incipiente, poco desarrollada que, sobre todo desde los municipios, pretende armonizar una arquitectura institucional útil y eficaz con el desarrollo de canales, espacios y procesos de debate e implicación ciudadana en los asuntos públicos, favoreciendo también la iniciativa ciudadana, para que, directamente, sin ser llamada, pueda ejercer de motor de la agenda política. No se plantea solamente la participación en la acción de gobierno sino respecto de todos los poderes públicos y también como fomento de los valores democráticos.

Todo ello en un marco normativo e institucional que necesita una mayor evolución, a pesar de que aún no se ha utilizado todo su potencial.

Los medios más utilizados, hasta ahora, para promover esa participación desde las instituciones, son:

- Procesos participativos
- Espacios y órganos
- Normas y reglamentos
- Consenso con asociaciones

En cada uno de ellos existen buenas prácticas y otras que no lo son, aunque se hagan con el

⁽⁴⁾ “Si uno elabora una teoría y no consigue contársela a su abuela y que ella la entienda, es que no sabe bien qué está investigando”. Richard Feynman, premio Nobel de Física de 1965.

mismo nombre. Se necesita, pues, clarificación conceptual y una concreción de los requisitos mínimos que cada uno de esos instrumentos podría tener.

De todas maneras es importante destacar que estos canales de participación nacen y se impulsan desde las instituciones, de arriba abajo, bajo la iniciativa, desarrollo y supervisión de la institución. No se ha avanzado en la puesta a disposición de la ciudadanía de canales que permitan el acceso al debate público, directamente, sin intermediaciones, de abajo a arriba, con los únicos lógicos controles de adecuación a la legalidad de dichas iniciativas.

2.2. Participación es democracia. Democracia es participación

En un chiste uno le dice a otro, *"... con lo que me ha costado aprender a decir 'fragoneta' y ahora le llaman 'manovolumen'."* Pues bien, con lo que nos ha costado decir "democracia" y ahora se la llama "participación". Porque estamos hablando de lo mismo: participación es democracia y democracia es participación. No puede darse la una sin la otra.

El sistema político conocido como democracia que, en la clásica expresión de W. Churchill, es el menos malo de los conocidos, se basa en la participación ciudadana, en el ejercicio de la acción directa y pacífica del titular de la soberanía: el pueblo, todas las personas mayores de edad, que se pueden expresar, **entre otras maneras**, en las urnas. Por otra parte, no puede haber participación efectiva sin un régimen de libertad, de democracia que garantice el ejercicio de los derechos políticos básicos: reunión, asociación, libre expresión...

Un voto puede cambiar las líneas de actuación de las políticas de un país. Un voto, muchos votos pueden cambiar gobiernos, ayuntamientos, y en general todas las instituciones democráticas. Una opinión, muchas opiniones más o menos organizadas, con proyectos más o menos claros, colaboran en promover el debate ciudadano

que puede llevar a la agenda política determinadas actuaciones.

2.3. La fuerza de la democracia está en la ciudadanía

Cualquier persona tiene derecho a decidir libremente cual es su opción. Es cierto que el sistema tiene algunas deficiencias, pero ahora debe destacarse la importancia de someter a los detentadores/gestores del poder al veredicto de las urnas, de considerar que la soberanía reside en el pueblo y se manifiesta de acuerdo con unas reglas de juego previamente conocidas e iguales para todos.

Este enorme salto que supuso la democracia en cuanto sistema político la diferencia claramente de otros en los que los detentadores del poder venían legitimados por la cuna, la riqueza, las armas o "la gracia de Dios".

Puede parecer sencillo, simple, pero si lo pensamos un poco es importantísimo. Nadie puede saber cuanta gente irá a votar el día de las elecciones, nadie puede saber qué acabará votando mi vecino, y a pesar de esa incertidumbre, quienes se presentan para formar parte de la institución deben acatar el juicio democrático pronunciado por las urnas.

Si se produjera el hecho, quizás no tan fantástico, que propone el genial Saramago en su novela *"Ensayo sobre la lucidez"* en la que la mayoría de los habitantes de un hipotético país vota en blanco, seguramente deberían producirse algunas reflexiones sobre lo que estaría en crisis. Seguramente, no sería el sistema democrático, ya que habría permitido recoger la opinión de los ciudadanos, sino las diferentes opciones que se les presentan a éstos para que elijan.

Quizás ese desencanto de la población, esta brecha entre electores y elegidos, entre pueblo y representantes en las instituciones sea uno de los problemas de nuestra democracia. Se puede provocar una crisis importante si la ciudadanía da la espalda a la democracia porque no es fiable o porque no es capaz de resolver

eficientemente los problemas de la gente. Si no funciona la autoridad democrática corremos el riesgo de caer en la democracia autoritaria, o en el simple autoritarismo, que es peor.

En democracia no sólo debe contar la resolución de los problemas, sino la manera como se solucionan. No se puede luchar contra la delincuencia matando delincuentes, contra la drogadicción encarcelando a los toxicómanos y por la democracia penalizando la libre expresión. El alcalde de mi pueblo no puede contratar a la empresa que quiera para hacer unas obras, sin someterse a los procedimientos establecidos por la ley para la contratación pública.

Como hemos venido diciendo, la democracia no es solo votar o elegir representantes. También es actuar como ciudadano activo, miembro de la comunidad de la que se forma parte y promover acciones, propuestas, diálogos, debates, contestaciones a la actividad de los representantes y seguimiento y control de sus actuaciones. Por eso es importante ejercitar el derecho de reunión, el de asociación, formar parte de partidos políticos, de sindicatos, asociaciones, grupos, comunidades virtuales, foros tecnológicos... en definitiva utilizar los derechos conquistados por la democracia para hacer más fuerte el sistema y mantener controlados a los detentadores/gestores del poder.

2.4. Los adjetivos de la democracia

Participativa, representativa, directa, deliberativa, cultural, económica, digital, social... El sustantivo democracia viene adjetivado con un elevado número de epítetos que a veces más que calificar, acaban descafeinando su contenido esencial.

Democracia, es democracia y punto. Se suele llamar representativa a la democracia que se ejerce mediante la elección de representantes. Se acostumbra a llamar directa a la democracia que se realiza sin intermediarios. Lo de la democracia participativa me parece una redundancia porque no puede haber participación sin democracia y la democracia o es participativa o no es democracia. Aunque, como después se verá, es el término

utilizado por nuestro Tribunal Constitucional para definir esa manera de participar en la actividad de la Administración (STC 119/1995 Fundamento Jurídico 6º).

No por más adjetivos cualificamos mejor nuestro sistema político. Se trata, más que de buscar términos que nos diferencien en los discursos, de buscar medios que permitan una mayor calidad del sistema, que permitan el ejercicio máximo del derecho a la participación y de los derechos inherentes a éste: reunión, asociación, libertad de expresión, transparencia de la acción pública, acceso a la información, derecho a la iniciativa, a la consulta popular...

2.5. Participación es "sentirse parte de"

Hablemos en primer lugar de la participación como sentimiento. Se trata de un elemento emocional, en este caso, placentero, de algo que produce una sensación positiva. Y que se construye en las relaciones con los otros, cuando se tiene suficiente inteligencia emocional para aprender de la interacción con nuestros semejantes.

Puede parecer un invento de filósofos aburridos pero si pensamos con un poco de interés podremos imaginar que la vida en sociedad sólo es posible, pacíficamente, si se va construyendo colectivamente a partir de las aportaciones de cada uno y si cada uno se siente implicado en esa construcción.

Sentirse parte de una comunidad

En nuestra relación con el entorno, los seres humanos hemos ido identificando diferentes tipos de sentimientos: de placer, de temor, de peligro... Uno de los que da seguridad es el sentimiento de pertenencia, de sentirse parte de una colectividad, de una familia, de un grupo de amigos. *"Los seres humanos, conscientemente, desean vivir en sociedad porque en ella descubren más posibilidades vitales. Nadie se une para ser desdichado, decían los filósofos de la Ilustración y los revolucionarios de 1789, lo afirmaron alegremente en su Constitución*

cuando indicaban que la meta de la sociedad es la felicidad común" (Marina, 2004: 144).

Cortina recoge un párrafo de la "Política" de Aristóteles: *"La razón por la que el hombre es, más que la abeja o cualquier animal gregario, un animal social (politikon zoón) es evidente: la naturaleza, como solemos decir, no hace nada en vano y el hombre es el único animal que tiene palabra (logos). La voz es signo del dolor y del placer, y por eso la tienen también los demás animales, pues su naturaleza llega hasta tener la sensación de dolor y de placer y significársela unos a otros; pero la palabra es para manifestar lo conveniente y lo dañoso, lo justo y lo injusto, y es exclusivo del hombre frente a los demás animales, el tener, el sólo, el sentido del bien y del mal, de lo justo y de lo injusto y la comunidad de estas cosas es lo que constituye la casa y la ciudad"* (Cortina, 1997: 45)

El ser humano deviene animal político, cuando establece el contrato con otros hombres para construir la artificialidad del Estado, el Leviatán que llamaba Hobbes. La esencia de las instituciones políticas creadas por el hombre se halla en el temor de los seres humanos que necesitan someterse al imperio de la ley por su propio interés ya que *"el hombre es un lobo para el hombre"* (Hobbes). Por eso el contrato social nace de ese miedo y de ese autointerés. *"Las claves, entonces, de la vida política son el individualismo egoísta, la razón calculadora, el contrato autointeresado, la mercantilización de la vida compartida, el conflicto latente y la coacción"* (Cortina, 2005: 19)

En cualquier caso para sentirse parte de la comunidad social o de la comunidad política es necesario alimentar los canales que nos conectan con esos hechos colectivos.

Tomar parte en los hechos colectivos

El mismo origen de la palabra "participación" nos remite a ese significado. Desde el punto de vista estrictamente lingüístico, se trata de "tomar parte" del latín "pars" y "capio". Participar, tomar parte, se puede hacer, respecto de cualquier hecho colectivo. Es necesario que haya más de

un individuo para que se pueda hablar de participación. Se participa en la familia, en el grupo de amigos, en la clase, en la asociación, en la comunidad de propietarios, en el sindicato, en el partido político, en la iglesia o confesión religiosa que se practique. En todos estos casos "se siente uno parte de", "se es parte de" un colectivo o comunidad que está formado justamente por diferentes partes, una de las cuales soy yo mismo.

No todas las relaciones grupales o de comunidad producen el mismo sentimiento de pertenencia. Hay muchísimas asociaciones, cuyos socios no se sienten parte de la asociación. En su día manifestaron interés en "asociarse" pero después no han "tomado parte" en la vida activa de esa organización. Lo mismo ocurre en los sindicatos, partidos, familias, comunidades y demás formas grupales de las que hablaremos en la segunda parte.

En realidad, para tomar parte en la vida de cualquier grupo, para colaborar activamente en la definición y concreción de los objetivos que pretende, se necesitan medios, canales que permitan mantener ese vínculo de pertenencia. Algunos de esos canales son más rituales, por ejemplo las personas vinculadas por una religión, otros, son más ordinarios, pero en cualquier caso ni surgen de manera espontánea, ni son siempre los mismos. Se necesita una actitud proactiva por parte de aquéllos que quieran mantener el sentimiento y el objetivo que les da sentido como grupo.

De no producirse esta identificación con lo colectivo, se puede producir el llamado "yo desvinculado" o la "patología de la despertenencia" según la cual se daría *"el individuo puro que no debe nada a la sociedad pero que exige todo de ella"* (citado por Innerarity, 2006: 23).

Participación ciudadana: tomar parte en la comunidad política

Cuando nos referimos al ámbito de la política, entendida como gestión de la cosa pública, como gobierno de los intereses colectivos, como

medio de resolver los conflictos sociales, adjetivamos la participación y la llamamos “participación ciudadana”. En este caso, el “sentirse parte de” significa el ejercicio del derecho a ser miembro de la comunidad política: ciudad, país... en la que se organiza la sociedad. A pesar de la manifestación formal de ese derecho a “ser parte”, si no se produce el efecto de “sentirse parte”, difícilmente se podrá ejercer la ciudadanía activa.

2.6. La participación como derecho

La participación, es además de un sentimiento (elemento emocional), un derecho (elemento racional), construido por los seres humanos en su evolución a unas sociedades más justas. Así nos aparece este derecho como la base del sistema democrático.

El sistema político español está configurado en la Constitución de 1978, en cuyo Título Preliminar, su artículo 1 dice: “*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad, y el pluralismo político.*”

No confundir “pluralismo” con “binarismo”, con estar a favor o en contra de una determinada propuesta. Existen muchos matices que no se pueden reducir a blanco o negro, afirmativo o negativo. Y todos esos matices, nos dice nuestra Constitución y lo dictan las reglas de la sana lógica, son válidos e interesantes. Contrastar, debatir las diferentes opiniones sobre los asuntos públicos nos hace más humanos, más ciudadanos.

No reducir tampoco pluralismo, a pluralidad de partidos. Ni la Constitución ni la más elemental lógica social, puede considerar que el pluralismo político se articula solamente a través de partidos. Los partidos tienen una función importante, pero también hay vida (y vida política) más allá de ellos. Existen movimientos sociales, asociaciones, sindicatos, organizaciones profesionales, grupos de presión, y un enorme abanico de formas

organizativas que encarnan la diversidad social, cultural, ideológica y política del pueblo español. Tener en cuenta esa diversidad y esa pluralidad es un mandato constitucional pero además es absolutamente necesario si se quieren articular eficaces políticas públicas.

Continuando con el artículo 1 de la Constitución, obsérvese su apartado 2: *La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.*

Si la soberanía reside en el pueblo, parece lógico concluir que la participación de éste es elemento indispensable para el funcionamiento del Estado.

2.7. La elección de representantes

Aquí la participación se refiere a la elección de intermediarios para poder ejercer el derecho a intervenir en los asuntos públicos. Los ciudadanos y ciudadanas eligen personas que las representen para que actúen en su nombre y promuevan las políticas públicas (programas, actuaciones...) que la sociedad necesita. No intervienen directamente, le encargan esa función a esos representantes.

Esta forma de intervenir en la gestión de la cosa pública es diferente de aquella que plantea una relación directa, de diálogo (lo cual no excluye la confrontación) y comunicación permanente con la ciudadanía, de escucha y apoyo a las propuestas razonables y razonadas surgidas de la iniciativa y la deliberación ciudadana.

Representantes ¿de, o en las instituciones?

Parece sutil la diferencia, pero el uso de una preposición u otra modifica enormemente el resultado y la conciencia sobre el hecho al que se refiere. La preposición “de” denota posesión o pertenencia, mientras que “en” habla de lugar, tiempo o modo.

Representar según el diccionario de la Real Academia Española es “sustituir a alguien o hacer sus veces, desempeñar su función o la de una entidad, empresa, etc.”. La representación tiene

su origen en el contrato de mandato, mediante el cual, una persona se obliga a prestar algún servicio o hacer alguna cosa, por cuenta o encargo de otro (artículo 1709 del Código Civil). Los padres representan a sus hijos menores por mandato legal, los presidentes de asociaciones representan a la asociación, los de los partidos, sindicatos o sociedades mercantiles a dichas entidades, porque así lo regulan sus estatutos.

En democracia, el titular de la soberanía, el pueblo, interviene en los asuntos públicos *"mediante representantes libremente elegidos..."* (Artículo 23 de la Constitución). Las personas que ostentan esa representación han sido "mandadas" por el pueblo para ejercer esa función.

La alcaldesa de una ciudad, los diputados de cualquier parlamento, los ministros y consejeros del gobierno central o autonómico son representantes de las instituciones para las que han sido elegidos. Es decir, actúan en su nombre.

Pero, en democracia, los representantes de las instituciones son elegidos por el titular de la soberanía, el pueblo. Es decir, esas instituciones están formadas por personas que actúan representando a la ciudadanía. Se trata de representantes ciudadanos en las instituciones, que actúan en ese lugar ejerciendo esa función representativa.

No debe olvidarse esta característica porque existe una tendencia a ver esa función representativa desde el punto de vista de "posesión o propiedad" de la institución que se representa y no como actuación delegada en nombre de otros, la ciudadanía, que tiene derecho a conocer, opinar y controlar el resultado de esa "representación".

Poner en valor el hecho representativo

La tendencia a abominar de todo lo relacionado con la política y los políticos puede hacer olvidar que, en nuestra vida diaria, el hecho representativo es una situación normal y necesaria y, aún diría más, imprescindible. Cada día, en miles de lugares, podemos encontrar personas que actúan en

representación de otras, bien porque se les han otorgado poderes específicos, bien porque han sido elegidas para ello.

Ejercen funciones de representación, por ejemplo, las personas que actúan como representantes legales de una asociación o de una sociedad, las que actúan en nombre de menores o incapacitados, las que han sido designadas por la comunidad de propietarios, el delegado o delegada del aula, de la facultad, de la escuela, los miembros del comité de empresa o de la junta de personal y un largo etcétera.

Es importante poner en valor el hecho representativo, de mostrar un reconocimiento hacia aquellas personas que aceptan realizar esas tareas. Algunos de esos representantes pueden percibir retribuciones económicas, emolumentos, honorarios por realizar esa función como, por ejemplo, los representantes legales de sociedades mercantiles o los miembros de gobiernos locales, autonómicos y centrales o parlamentarios en Cortes Generales o parlamentos autonómicos. Existen, sin embargo, otras representaciones "gratuitas": comité de empresa, delegado/a aula, presidente de comunidad de propietarios...

¿Quién no ha vivido directa o indirectamente la responsabilidad de ser presidente de la comunidad de propietarios de su edificio? ¿Quién desconoce la carga que supone ser responsable durante el tiempo que dura ese mandato, de resolver o ayudar a resolver los problemas de "esta, nuestra comunidad"?

Parece más apreciable socialmente el hecho de saberse "escaquear", eludir esa responsabilidad ("me he quitado el muerto de encima", se puede decir con estúpido orgullo) y dejar que otros hagan ese trabajo necesario. Pongamos, pues, en valor el hecho representativo en nuestra vida social y comunitaria y seguramente, poco a poco, acabaremos respetando y reconociendo la tarea de las personas que elegimos para que hagan funcionar nuestras instituciones, lo cual no excluye la crítica y la exigencia de rendición de cuentas.

Algunas respuestas desde lo local

Las ciudades son hoy un espacio adecuado para poder ejercer la participación directa de la ciudadanía en la gestión de la cosa pública, siendo también, el espacio ideal para poder profundizar la democracia ⁽⁵⁾.

La necesidad de ampliar el ejercicio del derecho a la participación también viene recogida en la Recomendación Rec (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa del 6 de diciembre de 2001 ⁽⁶⁾. Dicha Recomendación se refiere al ámbito de la participación en la vida pública local y 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 bastante 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".

Es decir, existe una crisis de la política que es lo mismo que decir que existe una crisis de la democracia representativa, pero la base en la que se sustenta, la ciudadanía, reclama nuevas formas de ejercicio del poder, nuevos "métodos y medidas" para favorecer y estimular la participación ciudadana.

A la búsqueda de esos "métodos y medidas" deben destinarse esfuerzos y recursos y no esperar pacientemente a que algún día aparezcan espontáneamente.

En ese compromiso de búsqueda, significa un paso importante la firma, por un buen número de ayuntamientos españoles y europeos, de la Carta Europea de salvaguarda de los derechos humanos en las ciudades hecha en Saint Denis el 2001 ⁽⁷⁾.

En el mismo sentido, la Agenda Local de la participación de la Federación Española de Municipios y Provincias ⁽⁸⁾ (2006), señala que la participación... "no es sólo el ejercicio de un derecho fundamental, sino el elemento clave para conectar la acción de gobierno con las necesidades de las personas y facilitar la eficacia de las políticas. Las personas tienen derecho a participar en su bienestar, fin último de la acción política. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser pueblo soberano y activo y no sólo público espectador y pasivo y una manera de conseguirlo es implicándose en la elaboración y desarrollo de las actuaciones públicas que les afectan." ⁽⁹⁾

⁽⁵⁾ Para más detalles ver Font J. y Blanco I. *Polis, la ciutat participativa*. Barcelona. 2003. Se puede descargar en: http://www.diba.es/flordemaig_pd/docs/publicacions_papers/09papers.pdf

⁽⁶⁾ Se puede descargar en http://www.map.es/documentacion/entes_locales/autonomias_territoriales/parrafo/02/document/recomendacion.pdf

⁽⁷⁾ Se puede encontrar en castellano en http://www.idhc.org/esp/151_carta.asp

⁽⁸⁾ Aprobada por la Comisión Ejecutiva de la FEMP de 19 de diciembre de 2006.

⁽⁹⁾ Se puede descargar el documento en: http://www.femp.es/index.php/femp/areas_de_gesti_n/gobierno_local_y_funcio_n_blica/participacio_n_ciudadana_calidad_democr_tica_y_gobernanza/novedades

2.8. La participación directa

El año 2007 se cumplieron 30 años de las primeras elecciones democráticas después de la Guerra Civil y, en 2009, 30 de las elecciones municipales. Tenemos un rodaje pequeño, menor que el de muchos otros países europeos, pero ya hay una cierta experiencia.

Hemos dispuesto toda una maquinaria que permite el ejercicio del derecho a escoger representantes en las instituciones, a pesar de que, recordémoslo, su funcionamiento exige un gasto importante: papeletas, urnas, fuerzas de seguridad, miembros de mesas electorales... pero que ha sido asumido e incorporado en nuestro quehacer ordinario.

En cambio, ha habido menos desarrollo técnico y normativo en el ámbito de la democracia directa, aquélla que conecta directamente a la gente con la política, en sentido amplio, o con las políticas en sentido más concreto. Por eso, ha habido menos experiencias y, desgraciadamente, es un tema que no acostumbra a estar presente en las agendas políticas y sociales. En la práctica, se han desplegado pocas iniciativas normativas y experiencias para desarrollar o mejorar ésta vertiente de la democracia.

Sin embargo, en nuestro sistema institucional, existen algunos canales de democracia directa: el tribunal del jurado en el ámbito judicial, la revocación de los miembros elegidos en los comités de empresa por la asamblea de trabajadores, la iniciativa legislativa popular, la consulta popular y el referéndum, que necesitan ser más conocidos y utilizados.

Estos canales no han tenido excesivo desarrollo ni se han utilizado demasiado, pero la causa de ese poco uso no debe buscarse en una apatía ciudadana solamente, sino, sobretodo, en la incapacidad para darlos a conocer y explicar la mejor manera de utilizarlos. Quizás esa incapacidad obedezca a una falta de voluntad o a una actitud más de respeto y de dejar hacer que de incentivar y promover.

2.9. La participación en la acción administrativa

Entre la participación por representación (elecciones) y la participación sin intermediarios (democracia directa: consulta popular, referéndum, iniciativa legislativa popular...) existe una especie de tercera vía que algunos llaman democracia participativa o administración deliberativa o gobernanza.

El Tribunal Constitucional la define como "democracia participativa" y no la considera un derecho fundamental del artículo 23 de la Constitución sino que se ampara en su artículo 105 en tanto que derecho ciudadano a ser oído en la toma de decisiones públicas. Dice el Alto Tribunal que esta participación "...no es tanto una manifestación del ejercicio de la soberanía popular, como uno de los cauces de los que en un Estado Social deben disponer los ciudadanos (...) para que su voz pueda ser Oída en las decisiones que les afectan. (...) No estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos (...) precisamente en lo que tiene de general, sino más bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc. Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en la democracia directa, incardinándose más bien en un "tertium genus" que se ha denominado democracia participativa" (Sentencia Tribunal Constitucional 119/1995. Fundamento Jurídico 6º) ⁽¹⁰⁾

2.10. Huyamos de la banalización y del populismo

La banalización, cualquier cosa vale

Se produce la banalización cuando dirigentes políticos, responsables técnicos y de asociaciones

⁽¹⁰⁾ Citado por Bueno Armijo, Antonio. "Consultas populares y referéndum consultivo: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial". Revista de Administración Pública, 2008, núm 177, p. 202.

acaban descafeinando de tal manera la idea de participación que cabe cualquier cosa. No hace mucho escuché a un alto directivo municipal de una gran ciudad decir que lo suyo sí era participación ya que contestaba cada año miles de quejas de los vecinos. Pretender llamar participación a la queja personal de un ciudadano con mayor o menor razón es reducir el ámbito de la implicación política en la cosa colectiva a la mera defensa de los derechos como cliente, usuario o consumidor de un servicio.

Cuando voy al centro de salud y me quejo ante el Inspector de la falta de atención de un médico, o cuando acudo a hablar con el profesor tutor de mi hijo en la escuela no estoy participando ni en la salud pública ni en la educación, estoy actuando como usuario de unos servicios públicos a cuya calidad tengo derecho y por tanto puedo exigirla.

El populismo, un grave peligro

No es este el momento ni el espacio para pontificar sobre los orígenes del populismo ni tan solo para ponernos de acuerdo con una definición. Permítaseme una utilización propia del término para tratar de justificar mi rechazo a su proliferación. Entiendo por populismo aquella actuación pública, de responsables políticos que tratan de hacer creer al pueblo que ellos son lo más importante y su máxima preocupación, cuando en realidad lo que les interesa es su mantenimiento en el poder. Pretenden dar respuestas a las necesidades bien de manera individual y particular, o tratando a los ciudadanos como clientes o consumidores. Regalos en forma de espectáculos musicales, comidas "populares" medallitas, libros, excursiones y un largo etcétera que hacen creer que se piensa en el pueblo pero en el fondo sólo se intenta comprar su atención.

En la acción política, cuando se quiere abrir la actuación pública a la ciudadanía, se puede correr el riesgo de pretender actuar en nombre del pueblo cuando se da la palabra y la razón a determinados grupos sociales o asociaciones sin que el pueblo les haya elegido para actuar en su nombre.

2.11. *Contra la sacralización de las recetas metodológicas*

*"Bueno es saber que los vasos
nos sirven para beber,
lo malo es que no sabemos
para qué sirve la sed"*

*Proverbios y cantares, XLI.
Antonio Machado*

Nos encontramos en busca del nuevo tesoro de la democracia, el arca perdida durante muchos años, la metodología que nos ha de permitir ser más eficaces en la toma de decisiones.

Vaya por delante que la participación no se improvisa, ya lo he dicho en otro lugar (Pindado, 2000). Y como no se improvisa requiere una determinada planificación y una mínima disposición de herramientas, instrumentos y canales para su realización.

Ello ha hecho florecer una nueva especie el "*homo metodologicus*" (valga "*homo*" para hombre y mujer) que trata de cocinar una poción mágica como la que tomaban en la aldea bretona de Astérix y Obélix. Aparece una nueva perversión, que considera realizada la democracia y mejorada la calidad del sistema, si se aplica bien "*la metodología*", si se han seguido correctamente los pasos del manual elaborado por el gurú de turno.

Lo importante es la finalidad, lo sustantivo, lo que se pretende conseguir. Lo accesorio, lo adjetivo, lo funcional es la metodología. Debe dedicarse, al menos, el mismo tiempo a diseñar proyectos como a diseñar herramientas. No vale consagrarse sólo a mejorar los instrumentos. Invocando un taller, un grupo de trabajo, una encuesta o un foro de debate, no se materializa la participación.

A veces se utiliza el debate metodológico para reforzar las posiciones técnica (¿tecnocráticas?) de los nuevos profesionales que se han ido formando en nuestras universidades y administraciones, alrededor de estas actuaciones. Siendo importantes esas herramientas, insisto,

en que no deben hacernos olvidar lo principal: el proceso concreto, el proyecto concreto, el resultado concreto que se pretende conseguir y a eso hay que dedicarle un poco más de energía.

Existen fórmulas, métodos que han servido en determinado lugar o en determinado proceso. Pero eso no es prueba de infalibilidad, sino de viabilidad. Es decir, lo que nos enseña su eficacia es que son posibles y pueden producir esos efectos, pero no nos dice que se puedan aplicar mecánicamente a cualquier otra realidad o a cualquier otro territorio.

No hay recetas. Podemos hallar experiencias, ideas que permiten imaginar la viabilidad de su realización pero deben concretarse siempre en cada momento de manera singular. Hay proyectos promovidos por ayuntamientos que son clones de otros. El "kit" metodológico es el mismo: una encuesta, unos grupos de trabajo y una comisión de seguimiento, pero ¿por qué esa obsesión en repetirse? ¿Por qué no buscar la innovación o la adecuación al territorio y a las características de la población o al tema en concreto?

3. La vida de las ciudades

Las ciudades, como reflejo de las personas que en ella habitan están vivas. No es lo mismo el centro de una ciudad en la madrugada, a primera hora de la mañana, o en un día festivo. El espacio físico es el mismo, pero lo urbano, lo ciudadano, el alma de la ciudad cambia en cada momento. Esto es lo que Delgado llama la cultura urbana, diferente a la cultura urbanística, referida a la estructuración territorial de la ciudad. Lo urbanístico puede ser planificado, lo urbano, no (Delgado, 2007). Se pueden pensar determinados usos para una plaza, por ejemplo, y luego la realidad social, la acción humana puede modificar completamente esas previsiones.

La vida de las ciudades es fruto de la interacción de los diferentes agentes que intervienen en su territorio. Pero además, en las ciudades vivas, la gente vive, habita, convive, comparte y se generan tensiones y lazos de solidaridad. El modelo de vida urbano es el hegemónico en sociedades como la nuestra, la que produce una serie de relaciones y actuaciones con el entorno físico y humano.

Los territorios que constituyen las ciudades están cada vez más difuminados. Es difícil determinar quiénes son los habitantes de cada ciudad. ¿Quién es ciudadano de Barcelona o Zaragoza, por ejemplo? ¿Lo es quien duerme, quien trabaja, quien estudia en esas ciudades? ¿A qué hora hay que hacer el censo? ¿Por la mañana, por la tarde o por la noche? ¿Encontraríamos a las mismas personas en horas diferentes? No hay más fronteras interurbanas que las relativas a las competencias administrativas de un ayuntamiento o de otro.

Existen espacios urbanos especializados en determinadas actividades que son utilizados por los habitantes de otras ciudades. El hecho metropolitano produce una concentración humana que afecta a su ámbito territorial y tiene repercusiones en los municipios vecinos y no tan vecinos. Aparecen tensiones derivadas

de la tendencia de los habitantes de las ciudades grandes a utilizar a los municipios de menor población (que no municipios pequeños en superficie) como espacios de ocio, segunda residencia, paisaje, turismo..., es decir al servicio de esos usuarios o depredadores del espacio. Esta dispersión territorial provoca que la vida **en y de** las ciudades no responda solamente a las personas empadronadas en el municipio.

Se han modificado los hábitos de consumo. Las conexiones viarias y la infraestructura de transporte han favorecido la movilidad. Existen ciudades y pueblos que a partir de determinadas horas están absolutamente vacíos, mientras que, quizá en el municipio de al lado, hay un determinado espacio donde se encuentra la juventud de los pueblos del entorno.

3.1. El gobierno de la ciudad no está sólo en el ayuntamiento

Hay que separar el órgano definido constitucional y legalmente para gobernar la ciudad: el ayuntamiento, de las políticas públicas que afectan a la ciudadanía en las ciudades.

Igualmente hay que distinguir la ciudad institucional de la ciudad real. La primera es la referida a las fronteras geográficas, administrativas que marcan el ámbito municipal y, por ende, la competencia del ayuntamiento. La segunda, 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 determinadas 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 salud, la seguridad ciudadana, determinados espacios naturales... no forman parte del ámbito competencial de los ayuntamientos, a pesar de realizarse en las

ciudades y ser beneficiarias o sufridoras las personas que en ellas viven.

La ciudad relacional, 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 y pueblos en los que las decisiones estratégicas adoptadas 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.

Imaginemos un ayuntamiento, un gobierno local dispuesto a promover la participación ciudadana para mejorar la red de escuelas del municipio. ¿Cómo lo hará si la Consejería de la Comunidad Autónoma no quiere colaborar? ¿De qué servirán los resultados del proceso? ¿Qué eficacia podrán tener dichos resultados?

3.2. Más competencias municipales no suponen más participación

De lo dicho hasta ahora, pareciera deducirse la necesidad de establecer un marco competencial más extenso 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 a prestar en los municipios.

De acuerdo con las corrientes municipalistas, y el desarrollo del principio de subsidiariedad. Cuanto más cercano se dé el ejercicio del poder, más posible es la participación ciudadana y más eficaz puede resultar la política. Pero no debemos caer en mitificaciones o en trampas. Por definición y, de entrada, mayores competencias municipales no presuponen que haya una mejor calidad del servicio o una mayor participación.

Los ayuntamientos no son estructuras celestiales gobernadas por muy buenas personas y con una organización de calidad y buen servicio. El actual funcionamiento de muchas 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 fuese un mayor número de responsables políticos con dedicación exclusiva y 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.

Es preciso crear e institucionalizar mecanismos de iniciativa, control y seguimiento ciudadano, para garantizar un buen gobierno democrático. Así, se podría evitar también la práctica endogámica de repartir responsabilidades políticas, según criterios poco relacionados ni con las capacidades reales de las personas, ni con las necesidades del municipio, sino basados principalmente en las correlaciones internas de los partidos.

3.3. Virtudes y perversiones de la proximidad

La proximidad, ¿es una fortaleza o una debilidad? ¿Es una oportunidad para el sistema democrático, o una amenaza? Como se ha dicho, cuanto

más cercana sea la elaboración de las políticas, la gestión de los servicios públicos y las formas de satisfacer las necesidades ciudadanas, más fácil, rentable socialmente y eficaz podrá ser dicha gestión. Por ejemplo, es necesario que las escuelas, los centros de salud, los centros culturales, se hallen cerca, sean próximos.

Si la manera de actuar de los responsables políticos se basa en criterios "clientelares" respecto a determinados grupos de población, determinadas asociaciones o determinados territorios; si lo que se prima es la adhesión a los gobiernos locales, como medio para conseguir determinadas mejoras; si la cercanía se traduce en mecanismo de control social, entonces nos encontramos con un verdadero peligro para la democracia.

Se siguen cometiendo desaguisados urbanísticos beneficiando a los mismos agentes económicos; todo ello a pesar de la proximidad. Es relativamente fácil, gracias a esa proximidad, anular, o cuanto menos condicionar, la labor de oposición de los partidos que no gobiernan, existen muchos trucos para ello. De la misma manera se pueden **contener** y **contentar** determinadas voces de asociaciones o grupos con una cierta presencia en la opinión pública.

Se necesita un esfuerzo por la regeneración de la política y eso compete a los partidos políticos, a las asociaciones ciudadanas y a los nuevos movimientos sociales, principalmente. Es necesario romper la tendencia al conformismo o a la compra, más o menos sutil, de voluntades y apostar por la construcción de ciudades democráticas y de democracia en las ciudades.

3.4. Ahora que te veo... que hay de lo mío

Me contaba una vez un alcalde de un pueblo de reducido número de habitantes, que él no se consideraba alcalde, sino un "ahoraqueteveo" porque, cada vez que se encontraba con sus vecinos eso era lo primero que le decían: "ahoraqueteveo"... La democracia ha convertido el tratamiento reverencial de "señor alcalde" en el "ahoraqueteveo".

Esos alcaldes parecen farmacias de guardia. Están de servicio veinticuatro horas al día, trescientos sesenta y cinco días al año y, honestamente, con un punto de ingenuidad, creen que esa es su función: atender a la gente de su municipio cuando son requeridos para ello. Por eso, muchas veces, dicen que eso de la participación ciudadana es un invento de académicos o gentes de grandes ciudades o de los grandes debates de los partidos políticos, que en sus municipios lo que importa es la proximidad, la respuesta inmediata y la facilidad de encontrar al alcalde en cualquier momento.

Ahí reside una parte del error de su gestión. Primero porque no es sano ni desde el punto de vista personal, ni desde el punto de vista político mantener una atención continuada a cualquier hora del día, salvo, claro está, en situaciones de emergencia. Esta excesiva facilidad de acceso no es educativa y puede provocar el efecto contrario, que la gente se considere con el derecho de entrometarse en la vida del alcalde por su carácter de servicio público. Servicio, sí, servilismo, no.

Por otra parte el abordaje al alcalde no suele ser para plantear temas del pueblo o generales del municipio, sino para preguntar “¿qué hay de lo mío?” Eso no puede considerarse “participación ciudadana” porque lo único que hay es un abordaje individual de un problema individual. No hay debate público y, posiblemente, la solución dada al caso concreto tampoco tendrá un carácter público.

La democracia consiste en debatir sobre todos “los míos”, sobre todos los asuntos que puedan afectar a las personas, en tanto que miembros de una comunidad y puedan tener soluciones aplicables a todos los casos similares, no únicamente a aquéllos que primero han accedido al alcalde.

3.5. Los de siempre, en el balcón del ayuntamiento

Un municipio imaginario está de fiesta patronal. Las calles engalanadas, los comercios cerrados,

la gente vestida para la ocasión nos indican que, a diferencia del municipio de al lado, aquí se está de fiesta.

Plaza mayor del municipio (acostumbra a ser la plaza del ayuntamiento), una de las actividades centrales de la fiesta. La corporación municipal y los representantes de las instituciones están ubicados en sillas instaladas en una pequeña tarima. No hace muchos años allí sólo estaban los concejales, el cura y el jefe de la Guardia Civil.

Los más madrugadores o los que conocen bien el protocolo de la fiesta (normalmente las gentes de mayor edad), han ocupado ya las escasas sillas disponibles alrededor de la plaza donde se realizará esa actividad tradicional que, año tras año, se repite no se sabe ya desde cuando. El resto de vecinos y vecinas se agolpa como puede detrás de esas sillas, “dejen pasar al niño, por favor”, para seguir la evolución del acto.

El pueblo está en la plaza, los representantes del pueblo, alcalde, concejales, están en la plaza, los representantes de otras instituciones, están en la plaza... Entonces, ¿quién diablos está en el balcón del ayuntamiento? ¿Quién se asoma por las ventanas de la casa consistorial? ¿Quién les ha facilitado la entrada? ¿Qué tengo que hacer yo el próximo año para poder instalarme en el balcón?

Las respuestas creo que son fáciles: en el balcón están los de siempre, aunque ahora un poco más democratizados; les han facilitado la entrada los representantes del poder, como siempre; y si quiero estar el año próximo en el balcón tengo que buscar al alcalde o al concejal del gobierno y decirle la palabra mágica “ahoraqueteveo”...

3.6. Democracia electorera ⁽¹¹⁾

En otro lugar hablé de las políticas de **contener** y **contentar** que forman la base de la actuación de muchos gobiernos en su relación con la ciudadanía y, sobretodo con sus organizaciones (Pindado, 2000).

⁽¹¹⁾ Tomo prestado el concepto de Cortina, 1997

Muchas de las actividades que organizan los municipios estn marcadas por esa filosofa. En algunos casos, las actuaciones de los gobernantes locales se parecen demasiado a 3pocas pret3ritas, en las que el se1or feudal era due1o de vida y haciendas. A pesar de estar en una sociedad democr3tica, la cultura democr3tica a1n no se ha extendido y existen todav1a municipios en Espa1a en los que los alcaldes, a pesar de haber sido elegidos democr3ticamente, realizan su funci3n con m3todos claramente antidemocr3ticos, aunque, en algo hemos avanzado, ahora no disponen de la vida de sus ciudadanos.

No hay oposici3n que les tosa, no hay ciudadanos ni organizaciones que le planten cara y vuelven a ser elegidos por medios que, la antropolog1a, la psicolog1a... , o la polic1a y la justicia, alg1n d1a averiguar1n.

“*Contener y contentar*” comporta, normalmente un cierto clientelismo, una compra, m1s o menos discreta, sutil o simulada, a veces s3lo de una expectativa de privilegio. Se suelen utilizar subvenciones, cesiones de espacios p1blicos, regalos en d1as sealados, fiestas y actividades llamadas culturales, que no resistir1an un an1lisis de su contenido cultural, gastronom1a popular en forma de paella, patatas a lo pobre o morcillada, dependiendo del territorio, regalos de camisetas, pa1uelos, entradas, trofeos y un sinf1n de medios que, en no pocas ocasiones, tienen como finalidad principal esa compra de fidelidad o lealtad, a cargo del erario p1blico.

¿Son eficaces estas pol1ticas? Creo sinceramente que no. Quien se vende hoy, se vender1 ma1ana y qui3n considere que, comprando voluntades se garantizar1 el gobierno eternamente, debe tener en cuenta el secreto del voto y que no siempre podr1 mantener esa lealtad aparente.

No quiero decir con todo ello que no deban realizarse este tipo de actividades, tan s3lo quiero llamar la atenci3n sobre sus caracter1sticas y la finalidad real que persiguen, separando lo que est1 relacionado con el fomento de la propia comunidad de lo que resulta superfluo y desproporcionado.

3.7. Los lobbys de siempre se ampl1an

Siempre ha habido sectores de poblaci3n y organizaciones sociales que han intervenido directamente en la acci3n de gobierno, con y sin democracia. A pocos alcaldes, a pocos gobiernos, por ejemplo, de municipios costeros se les ocurrir1 ordenar el urbanismo de su ciudad sin hablar previamente con los promotores, hoteleros, restauradores y operadores tur1sticos. Es m1s, seguramente ser1n 3stos los que propondr1n las actuaciones a realizar.

En esos caso, los canales y espacios de participaci3n son propios y espec1ficos: despachos oficiales, mesas de restaurante, oficinas. Tienen una caracter1stica com1n, son opacos, no son conocidos p1blicamente o al menos no se pretende dar publicidad de esos encuentros.

Junto a esos “lobbys” eternos, se han ido incorporando otros grupos de presi3n, formados por determinadas asociaciones o sindicatos que juegan un papel parecido. En no pocas ocasiones, muchas asociaciones consideran cumplido el ejercicio del derecho a la participaci3n ciudadana cuando ellas, y s3lo ellas, han sido interlocutoras del gobierno local. No han exigido que, al mismo tiempo que se les escuchaba a ellas, y s3lo a ellas, se abriera el debate a otras asociaciones y personas diferentes y diversas para ampliar el debate ciudadano sobre esos temas.

Eso no amplia la democracia, amplia 1nicamente el n1mero de cortesanos alrededor del poder.

4. Modelos de participación

A continuación se indican, con un poco de ironía, diferentes escenarios de participación ciudadana en la acción del gobierno local, 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, ya que pueden encontrarse en combinaciones diversas. No se trata de identificar a ningún ayuntamiento en concreto. Como se dice en algunas películas “cualquier parecido con la realidad es mera coincidencia” ¿O no?

4.1. 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 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.

4.2. 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 hay 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, cuándo se reúnen, quién los presidirá, cómo 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 y 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 presentar iniciativas o hacer propuestas de manera organizada o intervenir en órganos de participación ciudadana.

4.3. Ciudadano-Cliente: 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 públicos y de sus actuaciones. Saben que el ciudadano es el cliente a mantener satisfecho para que siga comprando la marca, se afanan 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 o propaganda, 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.

4.4. Estratégico

Políticos

Saben que la democracia mediante representantes, 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.

Están convencidos que no son sólo administración, sino, sobretudo, 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 en buscar los instrumentos y canales que favorezcan el derecho a la participación y el impulso de procesos participativos e iniciativas ciudadanas.

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 diferentes rincones del municipio 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, 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 principal 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.

Mejoran su organización interna y definen canales y medios para facilitar la participación del máximo número posible de personas en el proyecto asociativo. Siguen un código ético que respeta, protege y aplica los valores democráticos en el funcionamiento de la asociación.

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.

5. Formas de participación

5.1. La participación individual

Aquí se ubican aquellos canales diseñados para ser utilizados por los ciudadanos a título individual, sin que ello impida su uso por asociaciones o grupos de personas.

Aquí dejo un breve inventario:

Canales de información

No es exactamente un canal de participación pero es requisito necesario para que la pueda haber. La información tiene que ser clara, rápida y eficaz y servir a la finalidad para la que se produce.

Mediante revistas, boletines, página web, acceso directo a los archivos, copias de expedientes, registro de ciudadanos interesados (especie de lista de correo de inscripción voluntaria a la que se envían informaciones sobre temas concretos) y otros medios similares.

Intervención oral en las sesiones públicas de los órganos de gobierno

Consiste en la posibilidad de hacer preguntas o intervenciones en las sesiones públicas de los órganos de gobierno, especialmente los Plenos municipales.

Aquí también nos encontramos con un nivel concreto y primario de participación, pues la persona que interviene, puede hacerse escuchar en el marco institucional de la celebración de un pleno. Aun así, es difícil que se dé una regularidad en estas intervenciones si las personas que intervienen no tienen un marco organizativo desde el cual puedan mejorar su gestión y eficacia.

Debe tenerse en cuenta, no obstante, que los Plenos municipales no son espacio de participación y no puede reducirse la iniciativa ciudadana a su posible intervención en ellos. Se necesitan otros instrumentos más adecuados. El Pleno sería, quizás, el lugar donde solemnizar determinadas propuestas o iniciativas a fin de darle mayor visibilidad y repercusión.

Audiencias públicas respecto temas concretos

Podemos encontrar dos modelos diferentes: la audiencia con propuesta y la audiencia sin propuesta.

La audiencia sin propuesta se parece mucho a una forma más de información, mediante la cual el ayuntamiento da a conocer determinada iniciativa, proyecto o plan, recogiendo las aportaciones que hace el público asistente.

En la audiencia con propuesta el ayuntamiento no sólo escucha, sino que se compromete a responder la petición planteada o a poner en marcha los medios adecuados para darla.

Iniciativa ciudadana

Se pueden recoger cuatro tipos de iniciativas:

- La propuesta de determinados puntos del orden del día del pleno para después poder plantear el asunto cuando se celebre la sesión correspondiente.
- La propuesta de una iniciativa o acuerdo que deba tomar la Junta de gobierno local o el Pleno municipal, sobre temas de interés y competencia municipal, como un reglamento, ordenanza o acción concreta.
- El ejercicio del derecho de petición mediante el cual se solicita al gobierno municipal o a cualquiera de sus miembros una demanda concreta para cuya tramitación no exista proceso administrativo específico.
- La solicitud de una consulta popular.

Consulta popular y referéndum

Es un medio poco utilizado, consistente en llamar al conjunto de ciudadanos a dar su opinión sobre un tema concreto. Si se utiliza el censo electoral y el procedimiento electoral se llama referéndum.

Jurados ciudadanos

Parecidos a los tribunales del jurado en la justicia penal estos jurados ciudadanos están formados por personas elegidas aleatoriamente del censo electoral que tienen como función emitir un

dictamen despu3s de un debate realizado a partir de informaci3n suficiente de las diferentes posiciones sobre un tema concreto. Tienen su origen en Alemania y se realizaron algunas experiencias en municipios catalanes y vascos en las 3ltimas legislaturas (S3nchez J, 2000).

Proyectos concretos

Existen, tambi3n un buen n3mero de iniciativas referidas a programas concretos de actuaci3n: presupuestos participativos, planeamiento urban3stico, planificaci3n estrat3gica, agendas 21 y programas de sostenibilidad, planes de igualdad, planes de desarrollo comunitario... (Font J, 2001)

5.2. La participaci3n de las asociaciones

Una buena parte de los reglamentos de participaci3n y de la pr3ctica municipal trata especialmente este tipo de participaci3n, en particular la de las asociaciones de vecinos.

Es muy importante la implicaci3n de las asociaciones ciudadanas en los debates sobre las pol3ticas p3blicas ya que, si la implicaci3n de la gente se hace mediante organizaciones que pueden favorecer mejor la deliberaci3n, puede esperarse una mejora de la calidad de esa participaci3n.

La premisa imprescindible es que esas asociaciones no limiten su intervenci3n a los m3s directamente implicados en la asociaci3n sin trasladar la informaci3n adecuada al conjunto de personas vinculadas a la misma. No se trata de cualificar la intervenci3n del o la representante de la asociaci3n por el hecho de que lo sea, sino porque se provoca el valor a3adido que la organizaci3n social puede aportar a la participaci3n, mediante canales propios de debate y propuesta.

En ocasiones, puede ocurrir que la presencia sistem3tica de representantes de asociaciones en espacios de interlocuci3n con los ayuntamientos (y otras administraciones) hacen olvidar la relaci3n de esas asociaciones con su espacio natural: socios y otras personas vinculadas, dedic3ndole m3s

tiempo y energ3a al seguidismo institucional que a la elaboraci3n del propio proyecto y en funci3n de 3ste a su relaci3n con los poderes p3blicos.

5.3. 3rganos de participaci3n

Tienen car3cter consultivo, por imperativo legal, y pueden ser de tipo territorial cuando hacen referencia a un espacio concreto del municipio (barrio, zona, distrito...) o de tipo sectorial cuando se refieren a un 3mbito de actuaci3n pol3tica (cultura, juventud, deportes, medio ambiente...).

Algunos de estos 3rganos prev3n la incorporaci3n de personas individuales convocadas por diferentes tipos de procedimiento, normalmente de tipo aleatorio. En much3simas ocasiones los 3nicos miembros de esos 3rganos son asociaciones u otro tipo de organizaciones sociales que, por otra parte, tiene dificultad para elaborar su propio proyecto. 3D3nde pueden obtener, los representantes de estas entidades, la informaci3n suficiente para valorar eficazmente las decisiones que este 3rgano deber3 tomar? 3Qu3 medios de informaci3n y debate provocan en sus propias estructuras para que los representantes en esos 3rganos no act3en de manera individual, sino en representaci3n del proyecto asociativo?

6. El reglamento municipal de participación

6.1. ¿Puede haber participación sin reglamento?

No sólo puede sino que, en realidad hay. Existen muchos municipios sin Reglamento de participación y en cambio tienen establecidos diversos canales de relación entre la ciudadanía y el gobierno. Existen diversos tipos de reuniones, encuentros, contactos, presencia ciudadana en los Plenos municipales, Consejos sectoriales y territoriales sin regulación específica y, no obstante, permiten el encuentro regular de los responsables políticos con la ciudadanía, en una práctica continua que ha ido creando una especie de derecho consuetudinario.

También hay municipios con un reglamento aprobado en su día "porque tocaba", pero sin aplicación total o parcial y se ha ido desconociendo, en la práctica, creando figuras y canales no previstos inicialmente que han acabado desdibujando el propio texto aprobado.

6.2. ¿Puede haber reglamento sin participación?

El derecho a la participación, como todos los derechos personales o subjetivos, sólo existe en la realidad si es ejercido. Así, el derecho de reunión o el derecho de asociación no serían más que meras declaraciones legislativas si la ciudadanía no se reuniera o no se asociara. La única posibilidad de convertir en realidad un derecho es su ejercicio.

Y para que se pueda realizar un derecho hay que poder disponer del instrumental, de los medios y canales adecuados para su ejercicio. Si, por ejemplo, para ejercer el derecho de asociación debiera cumplirse un farragoso trámite administrativo o un control gubernativo de su ejercicio, como ocurría en el franquismo, se desincentivaría su ejercicio.

Son necesarios, pues, medios adecuados para "facilitar" la práctica de ese derecho, y corresponde, por mandato constitucional, a los poderes públicos la búsqueda de esos medios, pero debemos aclarar que "las normas no hacen la participación". Ayudan, pero no garantizan su ejercicio.

Nuestro sistema jurídico, a partir de la constitución ha promovido numerosas normas con rango de ley donde se regulan diversos aspectos del derecho a la participación: la ley 30/1992 de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común o la ley 7/1985 reguladora de las bases del régimen local por citar dos de ellas. Algunas leyes sectoriales, también lo proclaman. O la Directiva Marco Europea 2000/60/CE y el Real Decreto 907/2007 de planificación hidrológica que obliga a realizar los planes de aprovechamiento de las cuencas incorporando procesos de participación.

La existencia de esas normas, ni siquiera las de rango constitucional, no han garantizado (y no garantizaran) la participación. Entre otras muchas razones, porque se requiere una actitud proactiva de los poderes públicos y no tan sólo un "consentimiento" respecto de su realización. Pueden ayudar a superar resistencias pero, también pueden convertirse en un mero instrumento formal, un cumplimiento de un trámite cualificado de información pública.

7. Los planes de participación.

7.1. Por un Plan de participación

En el año 2000, decía *“Se echa de menos en los municipios una especie de plan estratégico de la participación en el que se plantee qué se puede hacer con el capital humano que representa la capacidad y la voluntad de las personas que viven en la ciudad y no sólo para situaciones de emergencia o protección civil o defensa forestal, sino en el día a día, en la cotidianidad del funcionamiento de la ciudad, previendo formas de intervención individual o mediante organizaciones ciudadanas”*.

“Un hipotético plan estratégico de la participación ciudadana debería prever, por una parte, la reclamación por parte del ayuntamiento (junto con otros ayuntamientos) de un ámbito competencial más amplio con capacidad de convocatoria hacia los órganos territoriales autonómicos o estatales para que comparezcan en los actos de información ciudadana y en los canales de participación que se establecen. Igualmente, debería definir la organización interna del ayuntamiento para poner el acento en la relación directa con la ciudadanía, a hacer transparente y traspasable la actuación administrativa”.

“Por otro lado, debería conocer la situación real de su tejido asociativo, la dispersión o coordinación de las asociaciones de su ciudad, sus potencialidades y debilidades, la capacidad de sus dirigentes de llevar a cabo su propio proyecto, y sobre la base de estos planteamientos diseñar unas líneas de apoyo, económico, técnico, material, para la estructuración y consolidación de las organizaciones ciudadanas”.

“Con estas dos premisas, deberían diseñarse las acciones, programas, canales, protocolos, órganos y sistemas que hicieran sentir a la ciudadanía que su voz y su intervención son necesarias, individualmente consideradas, pero sobre todo cuando se organizan colectivamente”.

“Es cierto que esto puede provocar fuertes descalabros en los gobiernos locales, preocupados por la estabilidad y el mantenimiento de los pactos políticos necesarios para garantizarla. Por esto es necesario que este tipo de planteamientos, que la búsqueda de fórmulas innovadoras se haga bajo el máximo consenso posible para repartir el coste político que significan estas innovaciones”.

“Imaginemos, por ejemplo, que fruto de este plan estratégico se llega a la conclusión de que no se pueden dar subvenciones pequeñas a tantas asociaciones pequeñas, sino que resultará más efectivo incentivar la coordinación y la conexión interasociativa y apoyar determinados programas y no otros. ¿Quién asumirá el coste político de esta decisión? ¿Tan sólo el equipo de gobierno? Sería muy lamentable que la oposición convirtiera en caballo de batalla una cuestión que está en las bases del sistema democrático. Así pues, es necesario un pacto político previo de ámbito supramunicipal, que decida la realización de estas propuestas innovadoras, y comprometa a todos los partidos políticos a no hacer «sangre» con los resultados positivos o negativos de estas propuestas” (Pindado, 2000: 31,33-34).

Para poder realizar ese plan de participación hay que trabajar en tres grandes ámbitos:

- a) la administración municipal incluyendo a los responsables políticos y técnicos,
- b) la ciudadanía y sus asociaciones,
- c) los procesos y dinámicas administrativas.

7.2. Hay planes municipales, pero no de participación

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 campo urbanístico, quizás por el peso de esa competencia concreta y la exigencia real de la actuación en este ámbito.

Sin embargo, no se conocen demasiadas experiencias que hayan planificado la intervención ciudadana en el diseño, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales. No existen planes para capacitar a los diferentes agentes a fin de hacer más eficaz su intervención y para ordenar la organización municipal con el objeto de hacerla permeable y traspasable a esa intervención ciudadana.

7.3. Se necesita planificar la participación

Se propone, pues, la reflexión y la práctica alrededor de esta necesaria planificación. En estos ámbitos de la gestión pública, existe la costumbre de dedicar más tiempo de reflexión a las fases de ejecución que a las de diseño y elaboración. Esto se debe a la inercia activista motivada por las demandas sociales y la falta de cultura planificadora y de desconocimiento de los instrumentos a utilizar.

A modo de confirmación de esta hipótesis podemos señalar el resultado de los talleres de participación realizados en San Sebastián en octubre de 2003 ⁽¹²⁾. En la evaluación realizada por los propios ayuntamientos se apuntaban como debilidades (es decir como elementos negativos que dificultan la función política y técnica) la inercia activista del día a día motivada por las demandas sociales, la falta de cultura planificadora, el desconocimiento de los instrumentos a utilizar y/o la cultura de la inmediatez en la que políticos, técnicos y ciudadanos ponen el acento en la visualización de los resultados, más que en su coherencia o eficiencia.

Es necesario corregir esta tendencia y definir bien las acciones a realizar a partir de un plan previamente establecido con objetivos claros y determinados e indicadores capaces de medir

el grado de consecución de dichos objetivos, y la eficiencia de los recursos empleados. Para ello es necesario partir de un diagnóstico suficientemente consensuado por los diferentes agentes del proceso: políticos, técnicos, organizaciones sociales y ciudadanía.

El enfoque que se propone pretende 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.

7.4. Diferentes modelos de planes de participación

A pesar de los intentos por definir modelos más o menos cerrados de planificación de la participación, la realidad, siempre tozuda, nos muestra su flexibilidad, fruto de la capacidad creativa e innovadora de los responsables políticos y técnicos locales.

Fruto de la experiencia realizada en Cataluña, la Dirección General de Participación Ciudadana definió diferentes modelos de planes de participación ⁽¹³⁾.

Integral o estratégico

Incluye una fase de diagnóstico y una de propuestas tanto en el ámbito de la organización municipal como en el de la ciudadanía. Este modelo quiere trabajar "hacia dentro" y "hacia fuera". Recoge actuaciones a realizar dentro de la organización: mejoras técnicas, de procedimientos, de capacitación de su personal, de definición de los canales y órganos a disposición de la ciudadanía, cartas de servicios, sistemas de información y atención ciudadanas, plan de comunicación, uso de nuevas tecnologías ... con actividades dirigidas a capacitar a la ciudadanía y sus organizaciones:

⁽¹²⁾ 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.

⁽¹³⁾ Se puede descargar el artículo de la Revista "Innovación democrática" en http://www10.gencat.net/drep/binaris/innd2_tcm112-53849.pdf

plan de fomento del asociacionismo, incorporación de ciudadanía no asociada a los órganos consultivos y procesos ...

El resultado de este modelo es un marco general de actuaciones al que se pueden ir añadiendo las derivadas de cada ejercicio en concreto conformando un conjunto sistematizado que ayuda a visualizar la importancia de la participación en la acción de gobierno y aprovechar las diferentes sinergias.

Ordenación de canales y órganos

Aquí las propuestas hacen referencia a recoger, inventariar, describir e, incluso, analizar los canales y órganos de participación existentes en la ciudad o pueblo. No hay una diagnosis sobre otros elementos de la organización municipal. El resultado es el conocimiento de esos canales y las actuaciones necesarias para mejorar su eficacia.

Normativo

En este caso el Plan de participación se dirige a la elaboración o despliegue, si ya está elaborado, del reglamento de participación ciudadana o de cualquier otro elemento normativo regulador de la participación. Lo importante es la regulación de los canales e instrumentos que han de favorecer la participación.

Sistemático

Se vincula la realización del Plan de participación a otros proyectos que están en marcha en la ciudad, a los cuales ayuda a definir y desarrollar. Por ejemplo, el Programa de actuación municipal o el Plan de civismo. Trata de definir una especie de "sistema" de participación que engloba todas las actuaciones relacionadas con la materia aunque se trata más de un agregado de acciones que de una orientación conjunta e interactiva.

Específico

Se suele etiquetar también como "plan de participación" la programación concreta dirigida a un tema concreto. Por ejemplo la participación

en el planeamiento urbanístico, requiere de una serie de instrumentos y canales. El conjunto de esos instrumentos se suele denominar programa o plan de participación. No tiene sustantividad propia más allá del programa concreto en el que se desarrolla.

Coincido, en parte, con la clasificación promovida por la Fundación Kaleidos.red. Es la siguiente:

INSTRUMENTO	OBJETIVO
Reglamento de participación	Normativizar la participación, ya sea de manera participada o no.
Plan Municipal de Participación Ciudadana	Establecer acciones concretas para promover y fomentar la participación ciudadana, ya sea de manera participada o no.
Plan Director de Participación Ciudadana	Reflexionar, ordenar y establecer las directrices de las políticas participativas. Instrumento de gestión del gobierno.
Plan Estratégico de Participación Ciudadana	Generar un pacto de consenso entre el Ayuntamiento y la ciudadanía con relación a la participación estableciendo las directrices y voluntades.

Fuente: "Manual de equipamientos de proximidad". Fundación "Kaleidos.Red". Madrid. 2006. Pág. 148.

Bibliografía

- ALGUACIL, J. (ed) *Ciudadanía, ciudadanos y democracia participativa*. Teguiise Lanzarote: Fundación César Manrique, 2003.
- BARTHÉLEMY, M. *Asociaciones: ¿Una nueva era de la participación?*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003.
- BORJA, J. *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza, 2003.
- BRUGUÉ, Q. (coord), DONALDSON, M., DE MAYA, S. y PINYOL, G. *Democratizar l'Administració. Lideratge i institucions públiques deliberatives*. Barcelona: Fundació Catalunya Segle XXI. Editorial Mediterrània, 2005.
- BRUGUÉ, Q., DONALDSON, M. y MARTÍ, S. (coords) *Democratitzar la democràcia. Reptes i mecanismes de participació en l'àmbit local*. Barcelona: Fundació Catalunya segle XXI, 2003.
- CANTO, M. (ed) *Derecho de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*. Barcelona: Icaria, 2005.
- CAPDEVILA, I., COMÍN, T., DE MIQUEL, J., GELI-STENHAMMAR, E., GUERRA, C., MANONELLES, M., y SOLS, J., *Governabilitat democràtica global. Proposta d'organització institucional*. Barcelona: Edicions Raima, 2007.
- CASTELLS, M. *La Era de la información. La sociedad red*. Madrid: Alianza, 1997.
- CLIMENT, C. *La sociedad esencial. La democracia entre el altruismo y el autoritarismo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2007.
- CORTINA, A. *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Tecnos, 1993.
- CORTINA, A. *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid. Alianza, 1997.
- CORTINA, A. *Alianza y contrario. Política, ética y religión*. Madrid: Editorial Trotta, 2001.
- CROUCH, C. *Postdemocracia*. Madrid: Santillana, 2004.
- DE LA TORRE, F. *Participació ciutadana. El compromís amb la vida pública*. Barcelona: Fundació Lluís Carulla-ESADE, 2007.
- DELGADO, M. *Sociedades movedizas. Pasos hacia una antropología de las calles*. Barcelona: Anagrama, 2007.
- DWORKIN, R., GUTMANN, A., GARZÓN, E., SHAPIRO, I., KAHN, P.W., SCANLON, T.M. y WADRON, J. *Democracia deliberativa y derechos humanos*. Barcelona: Gedisa editorial, 2004.
- ESCUADERO, M. *Homo globalis. En busca del buen gobierno*. Madrid: Espasa, 2005.
- FONT, J. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001.
- FONT J. y BLANCO I. *Polis, la ciutat participativa*. Barcelona: Organismo Autónomo Flor de Maig. Diputación de Barcelona, 2003.
- FONT, J. (coord) *La política i la participació: politics, partits i eleccions*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill- Editorial Mediterrània, 2005.
- FUNDACIÓN KALEIDOS.RED *Manual de equipamientos municipales de proximidad. Planificación constructiva, perfiles profesionales y participación ciudadana*. Madrid: Fundación Kaleidos.Red-Imagine, 2006.
- GEORGE, S. *El pensamiento secuestrado*. Barcelona: Icaria, 2007.
- GLADWELL, M. *Inteligencia intuitiva. ¿Por qué sabemos la verdad en dos segundos?* Madrid: Santillana, 2005.
- GOLEMAN, D. *Inteligencia emocional*. Barcelona: Editorial Kairós, 1996.

- HÖFFE, O. *Ciudadano econ3mico, ciudadano del Estado, ciudadano del mundo. Ética pol3tica en la era de la globalizaci3n*. Buenos Aires: Katz Editores, 2007.
- IBÁÑEZ, A. *El referéndum local en España: r3gimen jur3dico*. Cádiz: Universidad de Cádiz, 2005.
- IBARRA, P., MARTÍ, S. y GOMÀ, R. (coords) *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de pol3ticas p3blicas*. Barcelona: Icaria, 2002.
- INNERARITY, D. *El nuevo espacio p3blico*. Madrid: Espasa, 2006.
- LAKOFF, G. *No pienses en un elefante*. Madrid: Universidad Complutense, 2007.
- MAIER, C. *Buenos días, pereza. Estrategias para sobrevivir en el trabajo*. Barcelona: Ediciones Península, 2004.
- MARINA, J.A. *La inteligencia fracasada. Teoría y pr3ctica de la estupidez*. Barcelona: Anagrama, 2004.
- MARINA, J.A. *Aprender a convivir*. Barcelona: Ariel, 2006.
- MARTÍ, J.L. *La república deliberativa. Una teor3a de la democracia*. Barcelona: Marcial Pons ed., 2006.
- MARTÍ, J.L. y BERTRAN, L. *La participaci3 democràtica digital al món. Informe 2006*. Barcelona: Fundaci3 Catalunya segle XXI-Editorial Mediterrània, 2007.
- MARTÍ, J., PASCUAL, J. y REBOLLO, O. (coords) *Participaci3n y desarrollo comunitario en medio urbano. Experiencias y reflexiones*. Madrid: IEPALA, 2005.
- MARTÍ, J. y REBOLLO, O. *Participaci3 ciudadana, bases mètodes i tècniques. Versi3 actualitzada. Papers de participaci3 ciudadana núm 19*. Barcelona: Organisme Aut3nom Flor de Maig. Diputaci3 de Barcelona, 2007.
- MERINO, A. y PLANA, J. (coords) *La ciudad educa. Aportaciones para una pol3tica educativa local*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2007.
- MORGADO, I. *Emociones e inteligencia social. Las claves para una alianza entre los sentimientos y la raz3n*. Barcelona: Ariel, 2007.
- NAVARRO, C.J. *Democracia asociativa y oportunismo pol3tico. La pol3tica p3blica de participaci3n ciudadana en los municipios españoles (1979-1993)*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.
- NAVARRO, V. *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*. Barcelona: Anagrama, 2002.
- PINDADO, F. *La participaci3n ciudadana es la vida de las ciudades*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2008.
- PINDADO, F. *La participaci3n ciudadana en la vida de las ciudades*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2000.
- PUTNAM, R. (ed) *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg Circulo de Lectores, 2003.
- RODRÍGUEZ VILLASANTE, T. *Las democracias participativas*. Madrid: Ediciones HOAC, 1995.
- SANCHEZ, J. (coord) *Participaci3 ciudadana i govern local: els Consells Ciutadans*. Barcelona: Fundaci3 Jaume Bofill-Editorial Mediterrània, 2000.
- SÁNCHEZ, Z. *Estudio pr3ctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participaci3n ciudadana. Doctrina, jurisprudencia y formularios*. Valladolid: Editorial Lex Nova, 2004.
- SENNET, R. *Carne y piedra. El cuerpo y la ciudad en la civilizaci3n occidental*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.
- SUBIRATS, J. (coord) *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalizaci3n*. Barcelona: Diputaci3n de Barcelona, 2002.
- SUBIRATS, J., BLANCO, I., BRUGUÉ, J., FONT, J., GOMÀ, R., JARQUE, M., y MEDINA, L. *Experiències de participaci3 ciudadana en els municipis catalans*. Barcelona. Escola d'Administraci3 P3blica de Catalunya, 2001.
- VALLÈS, J.M. *Ciencia pol3tica. Una introducci3n*. Barcelona: Ariel, 2003.
- VALLÈS, J.M. y BRUGUÉ, Q. *Pol3tics locals: preparant el futur*. Barcelona. Fundaci3 Jaume Bofill-Editorial Mediterrània.