

Innovació democràtica i pràctiques participatives

II JORNADES DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA MALLORCA - 2019

21 i 22 de març
Sineu, CC Sa Quintana



- Presentació(p. 3)
- Programa(p. 4)
- *Problemes complexos, solucions compartides:*
Inteligencia Colectiva para la Transformación Local - Axel Moreno.....(p. 6)
- *Conferència:*
Experiencias y Aprendizajes de las Consultas Online en los Procesos Participativos Convocados por el Ayuntamiento de Pinto. - Nieves Escorza(p. 15)
- *Conferència:*
Participación Ciudadana, Democracia y Administración. - Ernesto Ganuza(p. 22)
- *Problemes complexos, solucions compartides:*
Mediación Comunitaria y Participación Ciudadana. La Experiencia del Servicio de Mediación Comunitaria de L'hospitalet de Llobregat. - Oscar Negrodo (p. 28)
- *Taller:*
#50retosnovagob desde la perspectiva ciudadana - Loredana Stan..... (p. 35)
- *Problemes complexos, solucions compartides:*
Transversalizar la Participación Ciudadana a Través de la Evaluación de Servicios Municipales. - María Becedas(p. 42)
- *Taula Rodona:*
"Efectes de normativitzar la participació ciutadana: ¿Fins a quin punt limitem o impulsem?" (p. 53)

La participació ciutadana ha esclatat significativament al llarg d'aquesta legislatura a tot l'Estat i s'ha convertit en una àrea transversal imprescindible dins dels òrgans de govern de qualsevol administració. La transparència, informar, debatre, decidir, gestionar... són accions presents a l'hora de dur a terme política i gestió pública. La ciutadania és conscient i ho demanda, i les organitzacions polítiques no han tingut més remei que recollir aquest requeriment i instrumentalitzar-lo dins del funcionament de les administracions.

A més, el fet que les grans ciutats de l'Estat espanyol hagin implementat amb compromís la participació ciutadana ha evidenciat que la presa de decisions pot ser més democràtica, recollir què vol la ciutadania en tot moment i acceptar-ho com a «mandat del poble».

Lluny d'entrar a valorar en quina mesura aquesta participació és significativa, real i universal, sens dubte aquesta vivència ha suposat el desplegament de metodologies, tècniques i eines que fins ara no s'havien donat; és més, s'ha pogut experimentar i avançar.

Les II Jornades de Participació Ciutadana a Mallorca volen ser un punt de trobada per a qualsevol persona (ja sigui política, tècnica o ciutadana) que vulgui aprendre sobre aquest tema, a la vegada que connectar-se amb altres persones amb el mateix interès.

Innovació democràtica i pràctiques participatives és un títol que vol expressar la necessitat imperiosa que obliga totes les administracions a reinventar la presa de decisions, per donar resposta a la demanda de la ciutadania i apuntar que la participació ciutadana ja ha desenvolupat metodologies i eines per fer viable aquesta «nova democràcia».

Per organitzar aquest esdeveniment s'agafa el relleu de la Jornada de Participació Ciutadana feta el 2017

per l'Ajuntament de Palma, sobre el tema dels pressupostos participatius i les reunions preparatòries amb els ajuntaments de Mallorca.

En relació amb els continguts, s'han tingut en compte les dues reunions preparatòries que es mantingueren amb representants polítics de municipis i on es proposaren els temes següents:

- Participació presencial vs. participació en línia.
- Pressuposts participatius.
- Diàleg polítics i ciutadania. Assemblees públiques.
- Normativa i reglaments de participació ciutadana (cal tenir en compte: Llei de consultes CAIB, Llei de voluntariat CAIB, Llei del tercer sector CAIB).
- Participació sectorial, per rangs d'edat.
- Participació més enllà de l'Administració, ciutadania organitzada.

La tria de Sineu i de Sa Quintana Centre Sociocultural respon a les demandes recollides també en les reunions preparatòries, al criteri prioritzat per l'equip de govern del Consell de «descentralització d'esdeveniments» i de poder gaudir d'aquest espai recuperat per a la ciutadania, amb l'esforç de l'Ajuntament de Sineu.

Per acabar aquesta presentació, i tenint present l'ideari de la Direcció Insular de Participació Ciutadana que donava importància a les actuacions amb «transcendència», cal valorar el fet que tothom podrà disposar dels continguts tractats al llarg d'aquestes Jornades, a través d'un document en línia, que estarà disponible al web <participacionciudadana-mallorca.net> per a totes les persones que vulguin descarregar-lo, ara i en un futur.

I, a mode de crítica constructiva, cal esmentar la necessitat d'abordar la participació ciutadana en les entitats socials, recollir-ne les bones pràctiques i el compromís constant d'apuntar sempre cap una comunitat més integrada i implicada amb la societat. Això pot ser el motiu d'unes III Jornades.

Maria Amengual. Directora insular de Participació Ciutadana.

PROGRAMA

Dijous 21 de març

09.00 h Cafè de benvinguda.

Fani Tur, consellera de Cultura, Participació i Esports del Govern de les Illes Balears.

Jesús Jurado, conseller de Participació Ciutadana i Presidència del Consell de Mallorca.

Miquel Gelabert, batle de Sineu.

09.30 h Conferència inaugural.

«Participació ciutadana, democràcia, Administració pública»

Ernesto Ganuza, doctor de sociologia (Universitat Complutense de Madrid).

Actualment és el secretari de la Revista Internacional de Sociologia (RIS).

Presenta: **Maria Amengual** (Consell de Mallorca).

11.00 h Pausa-cafè.

11.30 h «Problemes complexos - solucions compartides»

«**Diagnòstic compartit**» **Axel Moregal**, ha desenvolupat la tasca professional com a director de les àrees de Participació Ciutadana i Apoderament Social, i Igualtat i LGTBI de l'Ajuntament de Pamplona.

Presenta: **Cristina Llorente** (Arquitectives).

«**Elements transversals de la PC a altres actuacions**» **María Becedas**, formadora, investigadora i consultora de Participació Ciutadana. Coordinadora de la xarxa ethicoo.org.

Presenta: **Joaquin de Maria** (Ajuntament de Palma).

14.30 h Pausa-refrigeri.

15.30 h Taula rodona.

«Normativa de participació ciutadana. Perspectives de futur»

Moderador: **Neus Ramis** (La bombeta).

Fernando Pindado, llicenciat en dret (UAB). Comissionat de Participació i Democràcia Activa de l'Ajuntament de Barcelona. Secretari general de l'OIDP (Observatori Internacional per la Democràcia Participativa).

Francisco Jurado, jurista. PhD en polítiques públiques i transformació social (UAB). Membre del laboratori d'idees i pràctiques polítiques de la Universitat Pablo de Olavide. Coordinador del grup de redacció de la proposta de Llei orgànica reguladora de la participació ciutadana directa.

Sebastià Rubí, PhD en dret (UIB). Professor associat de la UIB en dret constitucional. Coordinador del grup de redacció de la Llei de consultes populars i processos participatius a les Illes Balears.

17.00 h Final del dia.

PROGRAMA

Divendres 22 de març

09.00 h Cafè de benvinguda.

Manel Santana, director general de Participació i Memòria Democràtica del Govern de les Illes Balears.

Maria Amengual, directora insular de Participació Ciutadana del Consell de Mallorca.

Joana Maria Mestre, regidora de Participació Ciutadana de l'Ajuntament de Sineu.

09.30 h Conferència.

«Experiencias y aportaciones de las Consultas Ciudadanas online en los procesos participativos»

Nieves Escorza. Ajuntament de Pinto. Experta en investigació i avaluació a l'Administració pública.

Presenta: **Manel Santana** (Govern de les Illes Balears).

11.00 h Pausa-cafè.

11.30 h «Problemes complexos - solucions compartides»

«Mediació comunitària»

Oscar Negrodo, educador social i pedagog social (UAB). Coordinador del Servei de Mediació Comunitària i del Servei de Suport a les Comunitats Veïnals de l'Ajuntament de L'Hospitalet de Llobregat. Professor de la UOC i de la Universitat de Girona (UdG).

Presenta: **Maria Amengual** (Consell de Mallorca).

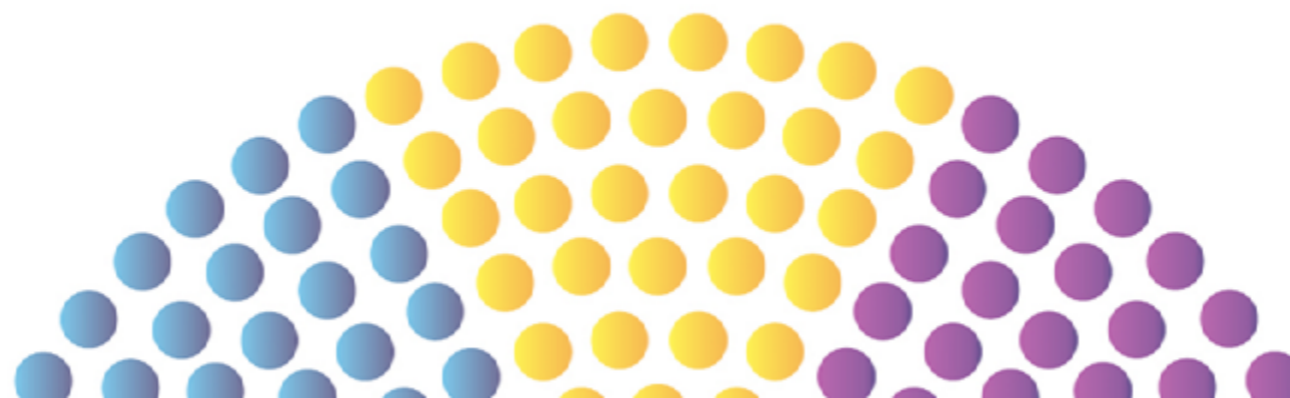
13.00 h Taller.

«50 retos de las administraciones públicas»

Presenta: **Neus Lliteras** (Gestambiental).

Loredana Stan - Novagob, és una xarxa social vertical i especialitzada, orientada a la funció pública i a professionals de l'Administració pública. Es considera un exemple dels canvis tecnològics i de connexió entre persones empleades del sector públic per a la millora dels serveis públics.

14.30 h Final de les jornades.





AXEL MORENO

Educador Social (UAH) y Master en Políticas Sociales y Acción Comunitaria (UAB). Consultoría, formación e investigación para administraciones públicas y entidades del sector social, en procesos de Participación, Educación y Cultura.

Resumen

Este artículo pretende realizar una aproximación a la relevancia de las políticas públicas en los procesos de transformación local desde la mejora de las redes de gobernanza a través del desarrollo de estrategias de inteligencia colectiva. Para ello realiza una reflexión en torno a tres grandes ideas:

1. Los nuevos retos a los que actualmente se enfrentan los gobiernos locales y la necesidad de desarrollar estrategias desde una nueva institucionalidad y democracia local.
2. El valor de hacerlo través de modelos de gobernanza que permitan desplegar unas políticas públicas locales con mayor capacidad de transformación.
3. La importancia del desarrollo de estos procesos de transformación local desde la innovación social y la inteligencia colectiva como estrategia de cambio.

1. Nuevos retos para las políticas públicas

Territorios y cambio de época

Atravesamos un periodo en el que las metrópolis y el espacio urbano tienen mayor relevancia que en cualquier otro momento de la historia. En la cumbre Hábitat III de la ONU en Quito (2016) se constató que la mayoría de la población mundial (un 54,5%) vive en las ciudades¹. En España el 40,0% de la población se concentra en municipios de más de 100.000 habitantes², cifra que va en aumento, mientras que la relativa a la población rural se ha reducido de manera progresiva en la última década.

En los últimos años, las políticas públicas locales han sufrido cambios profundos. Los municipios han experimentado el impacto de un conjunto de transformaciones de carácter estructural que van más allá de una situación temporal de crisis. Los problemas locales vienen determinados por una compleja red de problemas globales que, a su vez, son fruto de una estructura socioeconómica y política basada en la desigual distribución de recursos (económicos, ambientales, sociales, culturales, educativos, etc.).

Nos encontramos atravesando un cambio de época (Subirats, 2016) que nos obliga a repensar el marco conceptual y las estrategias de las políticas locales y territoriales para poder hacer frente, al menos, a cuatro grandes elementos de cambio:

- » Los cambios sociales que nos introducen en una sociedad líquida (Bauman, 2002), implican nuevas complejidades colectivas (sociales, familiares, laborales, etc.) e incertidumbres vitales (migraciones, alta movilidad residencial, discontinuidad laboral, etc.), donde se constata un fuerte proceso de individualización y de reestructuración de los espacios de socialización (Giddens, 2000; Beck 2002; citados en Parés, 2017).
- » Los cambios económicos, producto del colapso de un modelo de crecimiento económico, han impulsado políticas territoriales de corte neoliberal, basadas en la especulación financiera y la desigual distribución de recursos. Asimismo, los años de crisis y políticas locales de austeridad han recrudecido las dinámicas de desigualdad social y territorial, dando lugar a nuevas formas de pobreza y exclusión (Blanco y Subirats, 2012).
- » Los cambios tecnológicos, a partir del desarrollo del ordenador personal, la expansión de internet o el progresivo avance de los dispositivos móviles (Smartphones, tablets, etc.), están incidiendo de forma relevante en las transformaciones socioeconómicas, pero también en la vida cotidiana de las personas, afectando principalmente a las relaciones sociales, la comunicación, el acceso a la información y los recursos, o a la capacidad para la organización y movilización (Subirats, 2015).
- » Los cambios políticos, fruto de una crisis política e institucional, han venido motivados por el agotamiento de viejas formas de hacer política, una crisis de representación, de desconfianza y de lejanía entre la ciudadanía

y las instituciones. Estos se han manifestado a través de un descontento general y de la deslegitimación de la política institucional y las estructuras políticas (partidos y sindicatos). Esta situación ha generado, en los últimos años, un proceso de activación ciudadana a través de grandes movilizaciones sociales (15M, mareas, movilizaciones contra los recortes y las libertades, etc.) y múltiples alternativas de innovación social (Martí-Costa y Tomàs, 2016).

La gestión de la complejidad

El cambio de época y la situación de crisis económica han supuesto un recrudecimiento de las dinámicas de desigualdad social y espacial en las áreas urbanas y rurales. Las consecuencias más visibles han sido la elevada tasa de paro, el deterioro del empleo, el incremento de las desigualdades de renta, el aumento del coste de la vida y de la vivienda, la acentuación de los niveles de pobreza y de infravivienda, así como el deterioro de las políticas sociales y los servicios públicos. Este agravamiento de los problemas sociales ha supuesto un aumento de la segregación territorial, que podría definirse como la tendencia de distintos grupos sociales a separarse en el espacio del territorio en función de su poder adquisitivo y otras diferencias, o dicho de otra forma, la relación de retroalimentación entre desigualdades sociales y desigualdades territoriales.

La progresiva expansión de las políticas públicas municipales en España y el crecimiento significativo de su capacidad de gasto (manifestado por la ampliación de sus agendas de intervención y la diversificación notablemente sus servicios), chocan con la fragilidad financiera de muchos gobiernos locales, la compleja articulación con los recursos supramunicipales y con las resistencias a ceder competencias desde otros niveles de gobierno (Subirats, 2009).

¹ Hábitat III. La nueva agenda urbana. <http://habitat3.org>

² Fuente: Estadística del Padrón continuo del INE, España. Abril 2018.

Los gobiernos locales se enfrentan a nuevos retos futuros desde una agenda más compleja y heterogénea, en la que las políticas públicas están encontrando muchas dificultades para adaptarse a esta realidad cambiante. A su vez, las políticas sociales y de reequilibrio territorial, necesitan de un fuerte compromiso institucional que impulse la redistribución de recursos públicos a favor de las personas, colectivos y territorios más desfavorecidos.

Es necesario reestructurar el papel de las políticas locales, para que poder dar respuestas y soluciones de proximidad a problemas complejos y estructurales de carácter global. Se necesitan nuevas formas de desarrollar inteligencia la colectiva en la transformación y desarrollo del territorio, en el abordaje de problemas cada vez más difíciles de resolver exclusivamente desde los recursos y las estructuras de gestión de los gobiernos locales.

2. Nueva institucionalidad y gobernanza local

Nueva agenda local y derecho al territorio. La situación actual nos obliga a repensar el marco conceptual y las estrategias de las políticas locales para poder hacer frente a procesos de transformación social y territorial. El desafío actual para los gobiernos locales pasa por desplegar nuevas políticas públicas que integren las dimensiones de la justicia social, económica y ambiental en la gestión local como construcción del común (Blanco y Gomà, 2017).

Específicamente, se trataría de avanzar hacia una agenda local orientada a desarrollar el derecho al territorio a lo largo de tres dimensiones: (Borja, Carrión y Corti, citados en Blanco y Gomà, 2017):

- » Las economías ciudadanas (producción y consumo).
- » El bienestar de proximidad (personas y colectivos).

Dentro de cada una de estas tres dimensiones, cabría articular estrategias orientadas al desarrollo local sostenible, la prosperidad local compartida, la habitabilidad y la convivencia (Tabla 1).

Entre las posibles estrategias a desarrollar, se pueden destacar las siguientes:

- » Ecología local (espacios y entornos):
- » La promoción del medio ambiente y de los bienes comunes (transición energética, calidad del aire, soberanía alimentaria y agua pública).
- » La mejora del espacio local (derecho al territorio).
- » El impulso a la conectividad, accesibilidad y movilidad sostenible en el municipio.
- » El desarrollo del entorno del municipio y los espacios públicos para el encuentro y el ocio.
- » La promoción de vivienda social y pública (asequible y digna).
- » Economías ciudadanas (producción y consumo).
- » El desarrollo de mercados de trabajo locales y políticas activas de empleo.
- » El desarrollo de la economía local en tejidos residenciales y comunitarios (industria y comercio local).
- » La innovación económica del municipio (economía social y solidaria, soberanía alimentaria, soberanía tecnológica, soberanía energética, economía ecológica y circular) y las alternativas a/desde la economía sumergida.
- » Bienestar de proximidad (personas y colectivos).
- » Desarrollo de la dimensión local del estado de bienestar mediante servicios públicos universales y especializados, equipamientos de proximidad para la atención a los diferentes sectores de población (infancia y adolescen-

- cia, juventud, adultos/as, mayores e intergeneracionales) y rentas de ciudadanía.
- » Gestión de la diversidad, la convivencia, la mediación y la inclusión social.
- » Políticas de participación ciudadana, acción comunitaria y empoderamiento social para la promoción de la articulación social, las redes de apoyo y las estructuras comunitarias.

Nueva institucionalidad

No hay soluciones simples a problemas complejos y actuar sobre la complejidad de nuestros territorios implica desarrollar una nueva institucionalidad, es decir, una nueva concepción de lo público que no quede limitado a la esfera institucional (Blanco y Gomà, 2017; Subirats, 2016). En la transformación y desarrollo del municipio son necesarias nuevas formas de desarrollar inteligencia colectiva para abordar problemas que son cada vez más difíciles de resolver desde los recursos y las estructuras de gestión de los gobiernos locales.

Esta nueva institucionalidad implica reconocer la multiplicidad de actores que conforman la realidad del municipio y su interdependencia, para desarrollar formas más abiertas de gobierno y gobernanza. Estos engloban el entramado institucional, el ecosistema económico y el tejido social, junto con la ciudadanía (Gomà y Blanco, 2002). Asimismo, la nueva institucionalidad conlleva establecer espacios y procesos de participación, cooperación y articulación para la transformación y mejora de las condiciones del territorio en todas sus dimensiones. Se trata de generar espacios que promuevan el derecho al territorio, a la ciudad (Harvey, 2012), a través de procesos que trasciendan las formas de institucionalidad tradicionales, que tienden a relegar a la ciudadanía a un rol pasivo como delegante, consumidora o receptora de servicios y a las instituciones como administradoras y expendedoras de los mismos.

Conviene tener presente que la escala "local", supone una esfera de proximidad, que puede facilitar los procesos de inteligencia colectiva en el análisis, definición y construcción del modelo de territorio, desde la interacción, fricción y articulación ciudadana, interorganizacional e interinstitucional.

En definitiva, la nueva institucionalidad se orienta a elaborar políticas públicas pensadas y gestionadas desde la proximidad a través de lógicas integrales y transversales, que consoliden el tránsito desde el tradicional gobierno local hasta un gobierno en red o relacional (Brugué, Font y Gomà, 2003) y siguiendo un estilo de gobierno municipal más relacional y abierto basado en la profundización democrática en clave ciudadana y participativa. Por lo tanto, un gobierno basado en la gobernanza en red.

Redes de gobernanza o redes participativas

La gobernanza está relacionada con una serie de enfoques que destacan el carácter plural e interactivo de las políticas públicas. La gobernanza local surge como una propuesta para dar respuestas más eficientes y legítimas a problemas colectivos de ámbito territorial cada vez más complejos, difuminando las fronteras de los sectores públicos y privados de la ciudad.

Según Kooiman (1993), "la gobernanza es la creación de estructuras y capacidades de gobierno como resultado de la interacción de una multiplicidad de actores influyentes". Se trata de una forma específica de regulación, coordinación y control (Rhodes, 1997), basada en la incorporación, en el acto de gobernar, de actores del mercado y la sociedad civil, que se suman al actor tradicional del gobierno: el Estado" (Subirats, Parés y Blanco, 2009)

Existen diferentes tipos o modelos de gobernanza. Subirats et al. (2009) reconocen cuatro categorías:

- » La autogobernanza (self-governance), entendida como la capacidad de las entidades sociales de gobernarse de forma autónoma.
- » La gobernanza jerárquica (hierarchical governance), o la forma de gobernanza en que la institución juega un papel central, aunque reconoce la necesidad de interactuar con otros actores.
- » La gobernanza de mercado (market governance), como la forma de gobierno en que la que la institución cede protagonismo a las lógicas de mercado y sus actores (desregulación, externalización de servicios, competencia entre proveedores de servicios, etc.).
- » Una articulación horizontal, relativamente estable, de actores interdependientes y operacionalmente autónomos.
- » Una interacción a través de diferentes formas de deliberación, negociación y conflictos de poder.
- » Un marco con cierta institucionalización de reglas, normas, conocimiento e imaginarios sociales con algún nivel de estabilidad.
- » Autorregulación dentro de unos límites establecidos.
- » Un propósito de carácter público, en medio de un amplio conjunto de visiones, ideas, planes y regulaciones.



- » La co-gobernanza o gobernanza en red (network governance), como aquella forma organizada de interacción, colaboración y cooperación entre actores para gobernar, carente de un protagonismo central o dominante.

Autores como Gomà y Blanco (2002) utilizan el concepto de “redes participativas”, para aquellas redes de co-gobernanza o gobernanza en red que se plantean desde la lógica de la participación, y que adoptan mecanismos, canales y formas de participación ciudadana. Las redes de gobernanza o redes participativas horizontales, se caracterizan por disponer de cinco elementos clave (Sorensen y Torfing, 2005, citados en Subirats, Parés y Blanco 2019):

Las redes de gobernanza multinivel se establecen en un sistema donde los gobiernos locales comparten con el resto de niveles la definición de problemas y la agenda de políticas públicas. Para ello, el gobierno local ha de expandir su agenda hacia temáticas más integrales y adoptar un rol de liderazgo en la orientación estratégica y coordinación de la articulación interniveles, compartiendo áreas de actuación, proyectos de ciudad y redes de articulación local (Gomà y Blanco, 2002)

La valoración de la calidad democrática de las redes de gobernanza se puede realizar en base a cuatro dimensiones y diez variables, que dan cuenta de: (Blanco y Gomà, 2001).

- » La configuración básica de la red.
- » Las relaciones internas de poder.
- » La distribución de intereses y reglas del juego.
- » Las relaciones con el entorno de la red.

Dependiendo de las características de las variables de cada una de estas dimensiones, la red de gobernanza tendrá una menor o mayor calidad participativa y democrática.

3. Inteligencia colectiva e innovación social para la transformación local

Transformación local e innovación social

Desarrollar esta agenda local desde una nueva institucionalidad, implica desplegar unas políticas públicas locales con una mayor capacidad de innovación social y de adaptación a un contexto complejo y dinámico.

El marco local supone una escala de proximidad que puede facilitar los procesos de inteligencia colectiva en el análisis, definición y construcción del modelo de territorio.

Hay numerosas perspectivas y definiciones de innovación social, pero podríamos destacar tres ideas centrales (Blanco et al 2016):

- » Suponen nuevas soluciones (productos, servicios, modelos, procesos, etc.)
- » Que dan respuesta a necesidades sociales de manera más efectiva que las existentes.
- » Están encaminadas a desarrollar procesos de empoderamiento (personal y colectivo), y el mejor uso de los recursos y diferentes capitales.
- » Están conectadas de manera específica con el territorio en el cual se desarrollan.

Según Subirats y García Bernados (2015), la innovación social en políticas urbanas se manifiesta en aquellas prácticas que:

- a) Surgen como respuesta a una vulnerabilidad

social detectada en la ciudad.

b) Proponen una nueva definición social de la situación urbana (re-framing).

c) Aspiran a lograr tanto reconocimiento social (acumulación de fuerzas) como la expresión institucional (orientación reformadora/transformadora).

d) Incorporan a su diagnóstico y a su propuesta el posible impacto que puedan tener sobre otras escalas espaciales sin considerar tales impactos como externalidades.

Inteligencia colectiva

La inteligencia colectiva es una forma de inteligencia que surge de la interacción y colaboración de muchas personas, fomentando procesos de cooperación con el fin de superar el pensamiento de grupo y los sesgos cognitivos individuales (Atlee, 1993).

Por lo tanto, es aquella inteligencia que se produce en la interacción interpersonal y en las articulaciones sociales (grupos, redes sociales, comunidades) que aprovechan las potencialidades y oportunidades que se les presentan por el hecho de ser espacios o procesos colectivos (Cembranos y Medina, 2003).

Así, podemos definir la Inteligencia Colectiva como la capacidad colectiva para manejar de forma efectiva³ las competencias participativas⁴ y generar a partir de ellas situaciones beneficiosas para esos espacios y procesos colectivos (Rodríguez, Alonso y Moreno, 2016).

De ahí que la inteligencia colectiva se plantea como una potencialidad a desarrollar a través de la participación en:

- » Los espacios de relación social (interacción interpersonal) y de articulación colectiva (grupos, redes, comunidades y tejidos urbanos).
- » Los procesos de transformación desde la interacción colectiva.

³ Efectivo: de forma eficiente y eficaz.

⁴ Competencia participativa: la capacidad de poner en práctica de forma integrada, en contextos y situaciones diferentes, los conocimientos, las habilidades y las actitudes personales/colectivas sobre la participación.

Cada espacio o proceso de interacción colectiva es un sistema, y como tal, se compone de dimensiones diferenciadas que se relacionan entre sí. Cada una de ellas influye en todas las demás (Cembranos y Medina, 2003). Estas dimensiones, pueden articularse en dos grandes bloques:

- » La dimensión relacional (las motivaciones, las interacciones, el pensamiento colectivo, etc.).
- » La dimensión procedimental (el sentido, visión y objetivos, la estructura organizativa y la dinámica colectiva, las realizaciones, tareas y reuniones).

La inteligencia colectiva está directamente relacionada con el aprendizaje y desarrollo de las competencias participativas en ambas dimensiones (relacional y procedimental) a nivel personal (individual), colectivo (grupal) y comunitario (social).

Los procesos y ciclos de cambio colectivo

El pensamiento reflexivo, se estructura sobre un modelo pensamiento práctico, en la praxis de la acción-reflexión-acción (Paulo Freire, 1969). La investigación-reflexión-acción puede ser entendida como un proceso de resolución de problemas, que conduce a una toma de conciencia y genera nuevos conocimientos.

Aunque existen diferentes modos de denominar a estos ciclos de reflexión-acción, existe cierto consenso en que se trata de un proceso de resolución de problemas que conduce a una toma de conciencia permitiendo generar nuevos conocimientos que servirán para revisar las teorías y prácticas iniciales y estarán sujetos a futuras revisiones (Lewin, 1948; Dewey, 1910; Johnsen y Norman, 2004, Price y Valli, 2005, Baxter, 2004; citados en García, Mena, Sánchez, 2009: 256)

La investigación-reflexión-acción así entendida, aglutina tanto el proceso de investigación-

acción (o de resolución de problemas prácticos) como el de reflexión (la toma de conciencia sobre lo que se hace), posibilitando procesos de cambio y transformación colectiva.

Los procesos de acción comunitaria y cambio social, como procesos complejos de investigación-reflexión-acción, se van a desarrollar a través de cuatro dimensiones interrelacionadas: la consciencia, la inteligencia, la creatividad y la acción colectiva (Cembranos, Montesinos y Bustelo; 1988).

1. Consciencia Colectiva

La consciencia colectiva se construye a partir de los espacios de investigación y procesos de análisis que genere la comunidad. Cuanto mayor sea la calidad de estos procesos y la continuidad de los mismos, mayor será la capacidad de análisis, visibilidad y consciencia de la situación en la que se encuentra una comunidad y su territorio.

2. Inteligencia y creatividad colectiva

Los procesos de inteligencia y creatividad comunitaria se vertebran a partir de espacios de reflexión y el desarrollo de estrategias de pensamiento colectivo. Cuanto mayor sea la calidad de estos procesos y la continuidad de los mismos, mayor será la capacidad reflexiva, creativa y de adaptación a una realidad cambiante.

3. La acción colectiva

Los procesos de acción colectiva suponen la capacidad de generar respuestas conjuntas a las necesidades y problemas que en ella se encuentran, partiendo de las posibilidades y recursos con los que se puede contar.

No basta con que estos procesos de investigación-reflexión-acción se multipliquen en el territorio. Los aprendizajes y resultados de los mismos, han de ser compartidos y rebatidos en otros espacios, permeando y enriqueciéndose

con la participación del resto de actores de la comunidad.

Para ello serán de gran importancia los espacios de intercambio y encuentro, los procesos y canales de comunicación e información local, la gestión de los saberes colectivos, etc.

En los ciclos de cambio colectivo, una cuestión clave será conocer cómo estos procesos de análisis e interpretación de la realidad vayan permeando en el tejido social y en la ciudadanía, generando discursos, imaginarios y narrativas colectivas (identidad colectiva).

4. Referencias bibliográficas

- Blanco, I., Cruz, H., Martínez, R., Salazar, Y., Brugué, Q. y Parés, M. (2016). *Innovación Social i Polítiques Públiques: reptes i oportunitats*. Bellaterra: Institut de Govern i Polítiques Públiques. Recuperado de <https://goo.gl/fffprT>
- Blanco, I. y Gomà, R. (2017). *El Municipalisme del bé comú*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Cembranos, F. y Medina, J. (2003). *Grupos inteligentes. Teoría y práctica del trabajo en equipo*. Madrid: Editorial Popular.

Gomà, R. y Blanco, I. (2002). *Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043507.pdf>

Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.

Parés, M. (coord.) (2009). *Participación y calidad democrática*. Barcelona: Editorial Ariel.

Subirats, J., Koepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Subirats, J. y García, A. (eds.). (2015). *Innovación social y políticas urbanas en España*. Barcelona: Icaria Editorial.

Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo*. Madrid: Catarata.

Zubero, I. (2015). *Innovación social: La propuesta para pensar las prácticas en clave de transformación*. En Subirats, J. y García, A. (eds.), *Innovación social y políticas urbanas en España*. Barcelona: Icaria Editorial.





CONFERÈNCIA

EXPERIENCIAS Y APRENDIZAJES DE LAS CONSULTAS ONLINE EN LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS CONVOCADOS POR EL AYUNTAMIENTO DE PINTO



NIEVES ESCORZA

Licenciada en Sociología, Magister en Gestión Pública y Experta en Evaluación y Calidad de Servicios Públicos. Responsable de Innovación y Transparencia en el Ayuntamiento de Pinto (Madrid).

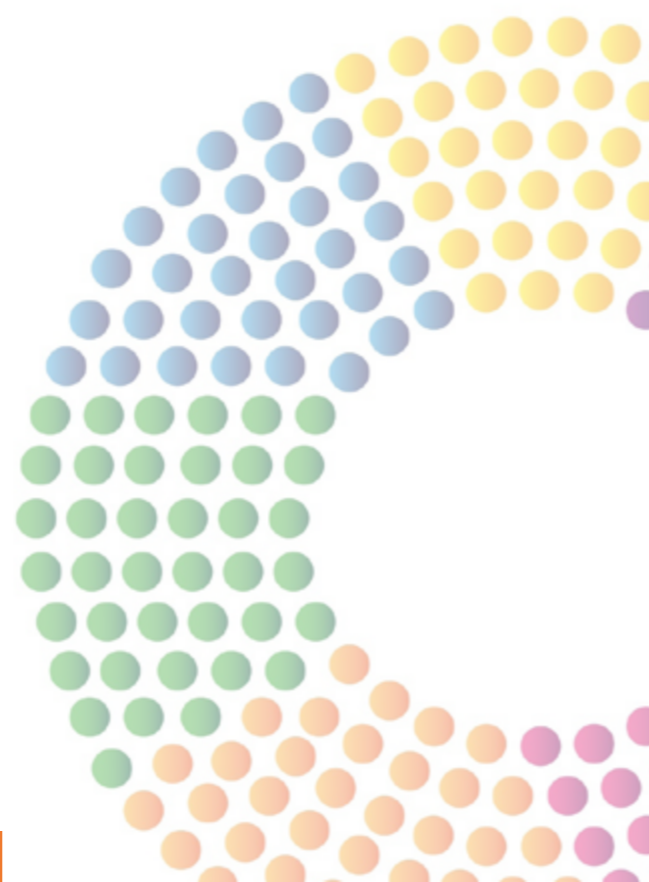
Resumen

El procurar un ejercicio real de la participación ciudadana en los asuntos públicos no es solo hoy una exigencia normativa para nuestras organizaciones públicas, sino que supone una necesidad de transformación hacia unas administraciones más abiertas donde estén presentes los valores del Gobierno Abierto como paradigma de una nueva forma de gobernar más dialogante que se apoya en las oportunidades que el uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones nos permiten hoy.

Introducción

Nos encontramos ante una crisis de legitimidad de nuestras instituciones públicas cuya compleja solución pasa por actuar "desde dentro", "hacia afuera", "con recursos". Esto es, movilizar a las personas que componemos las organizaciones

públicas para incorporar actitudes y prácticas innovadoras en nuestras administraciones, abrir las puertas a una verdadera Innovación Pública, Social y Colaborativa en la que cada día más gobiernos locales estamos empeñados. Actuar de forma transparente rindiendo cuentas de lo realizado y facilitar la participación escuchando la voz de la ciudadanía aprovechando el potencial del desarrollo tecnológico y las oportunidades que las tecnologías de la información y las comunicaciones nos brindan. (1)



Concebimos la Gobernanza Participativa como un diálogo constante bidireccional como complemento de la democracia representativa que incorpora la visión ciudadana en la decisión, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas. Ahora bien, creemos que para que la ciudadanía pueda conocer y ejercer sus derechos y participar con calidad debe disponer de información sobre la gestión de lo público. Solo aquellas instituciones que se transparentan y rinden cuentas generando una diversidad de canales de participación otorgan la oportunidad a su ciudadanía de colaborar, construir y crear una ciudad mejor.

Así, el procurar un ejercicio real de la participación ciudadana en los asuntos públicos no es solo hoy una exigencia normativa para nuestras organizaciones públicas, sino que supone una necesidad de transformación hacia unas administraciones más abiertas donde estén presentes los valores del Gobierno Abierto como paradigma de una nueva forma de gobernar más dialogante que se apoya en las oportunidades que el uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones nos permiten hoy.

Pinto Gobierno Abierto

El modelo de Gobierno Abierto del Ayuntamiento de Pinto se plasma en la existencia de un espacio web donde nos transparentamos y damos la oportunidad de participar y colaborar a quien lo desee (2).

(3) El espacio de Consultas Ciudadanas (4) ofrece la posibilidad de proponer temas de debate con el objetivo de mejorar nuestra ciudad, opinar en las consultas abiertas, evaluar la gestión municipal y realizar aportaciones en las consultas de normativas de nueva creación o modificación.

Nuestra actual plataforma de consultas online nos ha permitido abrir multitud de procesos participativos que según sus características han procurado la participación individual o colectiva tanto de ciudadanos y ciudadanas residentes en la ciudad como de personas y entidades interesadas.

La mayor parte de las consultas han requerido para la participación el requisito de tener la condición de persona empadronada en nuestra ciudad para lo que el sistema requiere

de la introducción de DNI y clave de acceso que se comunica de forma inmediata por correo electrónico tras la comprobación automatizada del empadronamiento. Para mayor seguridad del usuario, el DNI proporcionado es automáticamente encriptado por el sistema. Así, este dato se utiliza únicamente para confirmar que corresponde a una persona empadronada ya que las respuestas son totalmente anónimas.

La importancia de la comunicación

Una de las cuestiones que tenemos más presentes cuando diseñamos nuevos procesos participativos o consultas es analizar adecuadamente cómo vamos a comunicar el proceso porque pensamos que es imposible participar en aquello que se desconoce.

En un primer momento, valoramos si la convocatoria debe o no tener web propia por su complejidad, cuáles son los destinatarios/as principales y sus cauces de acceso a la información, las fases y plazos de apertura, el adecuado diseño del cuestionario y, finalmente, planificamos la difusión respetando la imagen de marca de cada consulta.

Cuando informamos de la apertura utilizamos el mismo protocolo que aplicamos a todas las novedades publicadas en el Portal de Transparencia (5), véase: Publicación en el Espacio novedades de Pinto Gobierno Abierto en internet, Campaña a través de los perfiles institucionales en RRSS del Ayuntamiento, Boletín Newsletter Pinto Abierto que se remite por correo electrónico a suscriptores y otros formatos como vídeos explicativos. Todo ellos junto con los sistemas tradicionales de publicidad institucional como Notas de prensa, Revista en papel, carteles y folletos en edificios municipales y paneles de puntos de información en vía pública.

(6) En el transcurso del periodo abierto a la participación directa fomentamos ésta, además de a través de los medios enumerados, colocando puntos móviles de información y participación por toda la ciudad y edificios municipales significativos. Estos puntos disponen de pequeñas carpas dotadas con tres ordenadores portátiles de uso público para acceder a la plataforma de participación y dos encuestadores/as provistos de iPad para entrevistar a aquellas personas con especiales dificultades de uso de los medios



telemáticos. Por último, devolvemos los resultados a través de la propia plataforma y los medios citados.

Experiencias

En los escasos tres años que llevamos posibilitando que la ciudadanía participe a través del portal de consultas online, muchas han sido las consultas realizadas de entre las que expondremos algunas de ellas.

La primera consistió en la recogida de opiniones ciudadanas para el diagnóstico previo a la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Urbano Sostenible de la ciudad de Pinto (7). Este proceso supuso la elaboración de una web propia que contiene toda la información relativa al Plan e incluye los resultados de todos los procesos participativos tanto para el diagnóstico (cuestionario online y en papel) como para el diseño estrategia (talleres presenciales).

La consulta para elección del copregonero de las Fiestas Patronales de 2016 se planteó en dos fases: propuesta de candidaturas argumentadas y votación para selección entre las candidaturas propuestas y aceptadas por las personas o entidades propuestas. Esta consulta se realizó 100% a través de la plataforma online permitiendo la participación presencial también a través de las oficinas del Servicio de Atención Ciudadana. El análisis del Timeline de la participación muestra claramente el impacto positivo que tiene la difusión por RRSS de la consulta en el aumento cuantitativo de participantes.

Otra de las consultas realizadas pretendía incrementar el número de calles, espacios urbanos o edificios públicos en la ciudad de Pinto con nombres de mujeres, ya que en el actual callejero pinteño, de un total de 343 calles, solo existían 27 calles con nombre de mujer, incluyendo santas y vírgenes. Así, se procedió a abrir una consul-

ta para propuesta de nombres de mujeres que por su trayectoria personal y profesional fueran merecedoras de formar parte del callejero de la ciudad y, posteriormente, otra para selección de éstos nombres a fin de elaborar una lista priorizada por menciones que supusiera el reflejo de la opinión de la ciudadanía pinteña sobre el orden en el que se darán nombre de mujeres a las nuevas calles, espacios urbanos o edificios públicos de nuestra ciudad. Curiosamente no se produjeron diferencias significativas en la participación por sexo en estas consultas y finalmente esa lista ordenada fue publicada y remitida expresamente al área competente para comenzar su plasmación efectiva en nuestra ciudad.

Presupuestos Participativos se han llevado cabo en tres ocasiones: 2017, 2018 y 2019 (8). En cada una de las convocatorias hemos ido modificando el formato del proceso de participación, pero quizá la más ejemplarizante sea la primera, que supuso la realización de las dos fases propuestas y selección de actuaciones por barrios populares de la ciudad. En esta ocasión llegó a participar el 5% de los ciudadanos y ciudadanas de Pinto mayores de 16 años. Para el fomento de esta participación se utilizó la colocación de puntos móviles de información y votación distribuidos en los 11 barrios de la ciudad. Además, los 10 Consejos Sectoriales existentes decidieron también parte de la asignación económica de Presupuestos Participativos. Sólo en este año se desarrollaron 33 actuaciones decididas por la ciudadanía de las que además se rinden cuentas de su nivel de ejecución a través de un seguimiento exhaustivo que es publicado en la web específica del proceso.

Por último, en la Consulta Ciudadana de Evaluación de la Gestión forma parte del sistema de evaluación de la calidad de los servicios municipales que desarrolla el Ayuntamiento de Pinto. Preguntamos de forma innovadora

a través de una experiencia pionera basada en la extrapolación de los indicadores de un gobierno confiable (UNE 66182 de AENOR) e incluimos así la voz de la ciudadanía en el ciclo elaboración de políticas públicas. Del análisis de los datos obtenemos resultados comparados de valoración de la gestión: puntos fuertes y débiles de la gestión/servicios prestados, áreas donde mejorar la comunicación, áreas donde mantener y reforzar las líneas de acción, áreas donde potenciar las medidas emprendidas y áreas donde actuar de forma contundente. Además, nos permite recibir propuestas y comentarios textuales de la ciudadanía que apoyan el estudio coparticipado de soluciones a problemas detectados susceptibles de implementarse como acciones municipales. Finalmente, toda la información se devuelve hacia dentro de la organización (correo electrónico e intranet) y externamente (publicación en el Portal Pinto Gobierno Abierto, Newsletter, Revista en papel, RRSS, etc.) contribuyendo a la rendición de cuentas.

Aprendizajes

Nuestra experiencia en el desarrollo de consultas ciudadanas y procesos participativos nos ha llevado a percibir una desigual participación en número de personas en las distintas convocatorias. Este hecho nos ha dado pie a preguntarnos cuáles son los elementos que influyen más determinadamente en la mayor o menor participación ciudadana.

El disponer de una diversidad canales para ejercitar esa participación parece una cuestión clave. Es decir, el ciudadano o ciudadana debe poder decidir qué medio utiliza para relacionarse con sus administraciones. Según su perfil decidirá si prefiere medios telemáticos o presenciales. O si prefiere hacerlo individual, de forma colectiva o a través de entidades sociales.

La existencia de portales de participación online representa hoy la oportunidad de facilitar la recogida de opiniones y valoraciones de forma masiva, pero debemos tener en cuenta que no todas las personas tienen las mismas opciones de acceso al consumo de dispositivos tecnológicos por lo que en aras de reducir "la brecha digital" las administraciones deberemos facilitar ese acceso.

La difusión de la información de nuestras acciones debe ser constante, no solo a la hora de abrir procesos consultivos sino para el fomento de la participación en los mismos y, sin duda, para devolver y visibilizar los resultados. La ciudadanía debe ser conocedora de la utilidad que su acción participativa tiene y cómo se refleja en la mejora de los servicios y actuaciones municipales.

La gestión de los perfiles institucionales en RRSS nos permite comunicar de forma interactiva y bidireccional, pero esta información debe ser proactiva y de servicio público, libre de carga política, con un lenguaje sencillo y comprensible y apoyada en formatos audiovisuales.

Por último, creemos en la importancia de desarrollar acciones de sensibilización y carácter pedagógico dirigidas fundamentalmente a las personas más jóvenes, como formación en derechos y deberes cívicos que procuren un cambio cultural en la ciudadanía y promuevan los valores del Gobierno Abierto. En Pinto hemos desarrollado iniciativas como la Semana de la Administración Abierta con acciones como Jornadas de Puertas Abiertas y talleres de explicación de servicios municipales y esto no ha hecho más que empezar.

Colofón

La participación y colaboración en la gestión de nuestra ciudad es algo voluntario. Es una elec-

ción individual el informarse y estar dispuesto a opinar y decidir sobre asuntos públicos. A nadie podemos obligar.

No obstante, lo deseable, sin duda, sería que una ciudadanía informada porque sus instituciones difunden su acción, rinden cuentas y habilitan diversidad de canales, ejerciese su derecho a la participación y colaboración de forma que una gobernanza participativa fuera la que presidiera una administración más abierta, que pone el foco en los y las destinatarios/as de sus servicios.

Nuevas formas de hacer y favorecer la participación, como las plataformas de participación online, los laboratorios ciudadanos y laboratorios de gobierno para la creación de ecosistemas de innovación social y nuevos tipos de empleados/as públicas con actitud innovadora y abierta y sensibilidad ante la participación trabajando la apertura desde dentro son hoy imprescindibles. También para afrontar nuevos retos de futuro in-

mediato como el que supone el uso del big data y la inteligencia artificial aplicada a la toma de decisiones desde lo público.

Bibliografía

(1) *Imagen: Elaboración propia a partir de las conclusiones del seminario "Gobernanza" en las Jornadas de Modernización y Calidad - JOMCAL 2018.*

(2) *Enlace a Video explicativo Pinto Gobierno Abierto: <http://gobiernoabierto.ayto-pinto.es/video>.*

(3) *Imagen: Portal web Pinto Gobierno Abierto*

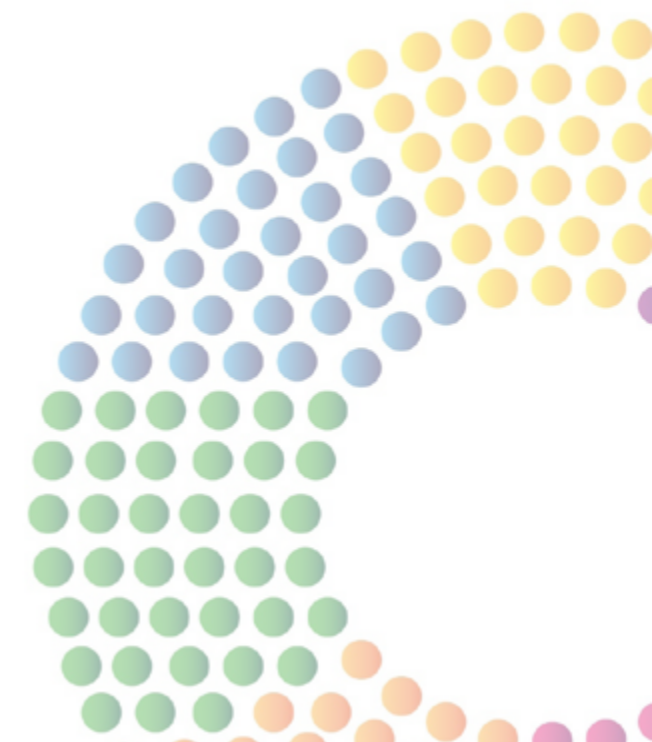
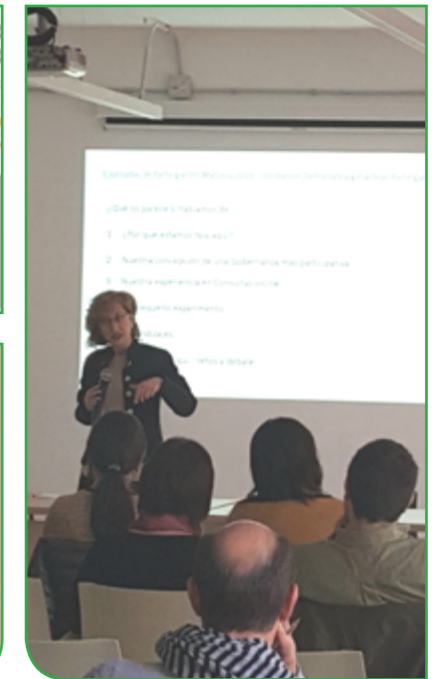
(4) *Portal Consultas Ciudadanas: <http://gobiernoabierto.ayto-pinto.es/participacion>.*

(5) *Protocolo de Transparencia Comunicada y Abierta en el Ayuntamiento de Pinto: <http://bit.ly/TransparenciaComunicadaAytoPinto>.*

(6) *Imagen: Revista Municipal en papel.*

(7) *Web del Plan Estratégico: <http://www.ayto-pinto.es/planciudad>.*

(8) *Web de Presupuestos Participativos: <http://www.ayto-pinto.es/presupuestos-participativos>.*



PARTICIPACIÓN CIUDADANA, DEMOCRACIA Y ADMINISTRACIÓN



ERNESTO GANUZA
IESA/CSIC

La participación ciudadana se ha convertido en un imperativo para muchas administraciones. Con ella se quiere hacer frente a la crisis política y el desapego que la ciudadanía siente hacia las instituciones políticas. La participación tuvo un auge notable en los años setenta del siglo pasado. Desde entonces el incremento de experiencias participativas en el mundo ha sido exponencial, sobre todo, a partir del inicio del siglo XXI.

La importancia de la participación hoy responde a rasgos propios de nuestras sociedades. Estas han evolucionado hacia formas de administración más horizontales, en las que resulta cada vez más difícil justificar las decisiones públicas sin un proceso comunicativo previo. La orientación de las políticas públicas al consumidor no deja de ser un aspecto que ha impulsado por igual una idea del ciudadano como mero consumidor de productos, como una idea del ciudadano activo que puede también decidir sobre las políticas que le ofrece una administración. Esto ha hecho que la participación en

contrara un hueco cada vez más importante en la configuración de las relaciones políticas. Esto ha generado un contexto político diferente. Podríamos hablar de un cambio de época que va de los años 70 del siglo pasado a nuestros días. Si antes la participación la asociábamos a la protesta, hoy hablamos básicamente de la expansión de la participación desde arriba, es decir, son las propias administraciones las que impulsan la participación. Por un lado, esto significa que la participación deja de ser un contra-poder y pasa a ser parte de las administraciones, es parte de cómo funciona el poder. De ahí que, en muchos casos, asistamos a un cambio del eslogan de la participación: de la protesta a la propuesta. Por otro lado, esto plantea algunas paradojas notables, como que la administración pueda impulsar procesos participativos con la idea de neutralizar protestas.

Bajo este nuevo escenario la participación se ha expandido por todo el mundo. Por ejemplo, desde el año 2000, el Banco Mundial ha invertido 85 mil millones en asistencia para la par-

ticipación. El éxito de la participación se nutre mucho del éxito de grandes experiencias (POA, British Columbia, Ley de debate en Toscana...), que hicieron converger eficiencia económica y social. Dejó así de ser vista como un proceso ineficiente, lo que ha ayudado a que gane mucha legitimidad. La ecuación básica sería algo como que ahora ya no se entiende que el gasto de recursos en facilitar participación sea algo absurdo, sino que puede generar también resultados positivos tanto para la economía como para la sociedad. Hoy día todo esto ha hecho que la participación se convierta en un elemento crucial de cualquier administración.

Las paradojas de la participación hoy

A pesar de que muchas de las experiencias participativas que podemos encontrar hoy son impulsadas por las propias administraciones, esto no significa que la participación no genere sus paradojas. Muchos especialistas han criticado la forma en que la participación se ha expandido. Básicamente porque bajo la tutela de las administraciones se habría vaciado de significado político la participación. La mayoría de las experiencias que se realizan en el mundo, por ejemplo, son criticadas por tener un impacto limitado en la gestión pública y por encuadrar al ciudadano únicamente como consumidor. Por otro lado, las propias experiencias encuentran resistencias notables para desarrollarse en el seno de las administraciones, debido a la forma en que éstas muchas veces impulsan las experiencias. En estos casos, la participación suele ser planteada de forma periférica dentro de la institución, de manera que es fácil de hacer, pero también fácil de des-hacer.

Sin embargo, aunque efectivamente podamos encontrar paradojas en las experiencias participativas, el hecho de poner en valor la participación ha tenido un efecto notable en las prácticas políticas. No hay que olvidar el impacto que

tiene la simple implementación de un proceso participativo. Este siempre se construye alrededor de un espacio que genera un contexto de iguales, en el que no se pueden justificar las jerarquías entre los que participan y fomenta el debate entre ellos. No es que la participación suponga de facto la igualdad de los que allí están. Sería fácil hablar de muchas experiencias en las que esto es más una quimera que una realidad. Pero sí que ha permitido que los espacios participativos sean criticados desde ese punto de vista, lo cual ha favorecido el diseño de herramientas participativas teniendo en cuenta esa igualdad. De la misma forma resulta difícil impulsar hoy procesos participativos que no pivoten sobre esa igualdad. Visto así, muchas de las paradojas que acabamos de señalar podrían verse al revés. Quizá, son las propias implicaciones que tiene la participación la que genera una reacción por parte de las administraciones tendente a disminuir la importancia de las experiencias en la gestión pública. Esta es una hipótesis de trabajo desafiante.

Las nuevas herramientas de participación

Las nuevas herramientas de participación que están al alcance de la mano de los gobernantes (presupuestos participativos, jurados ciudadanos, debates públicos, encuentros ciudadanos, participación digital) siguen la estela de los esfuerzos por modernizar la gestión, haciéndola más transparente y responsable frente a la ciudadanía. Ahora bien, la participación con estas nuevas herramientas añade a este espíritu de gestión una dinámica activa por la que el ciudadano se vuelve un actor político activo y central en el municipio. Es la diferencia entre pensar a aquel solo como consumidor o también como sujeto político. No se trata solo de alcanzar la transparencia creando una web fácil e intuitiva para que los ciudadanos puedan observar, por ejemplo, las cuentas del Ayuntamiento. El objetivo de las nuevas herramientas de participación

no solo implica control y observación de lo que hacen los gobernantes, sino reflexión y decisión por parte de los ciudadanos, por ejemplo, en el presupuesto municipal. El emblema con el que se conocen todas estas herramientas viene del mundo digital (plataformas 2.0), lo que viene a señalar una característica de ida y vuelta, en la que la ciudadanía tiene tanto la oportunidad de observar como la de decir.

En el fondo este tipo de participación plantea conflictos serios para una tradición política basada en el saber de los profesionales y la representación. Su desarrollo suscita, por eso, muchas preguntas. De alguna manera, convertir el ciudadano en un sujeto político activo genera resistencias considerables en una estructura política pensada para otra cosa. La gente se imagina hordas de individuos decidiendo sobre cuestiones centrales de forma caótica o estúpida. De ahí que, primero, se pregunte retóricamente si la gente está o no preparada para decidir. Aunque no se alude meramente a cuestiones de conocimiento, pues surgen muchos problemas con las principales categorías que ordenan nuestro espacio político, tanto las que vertebran el espacio institucional, como las que vertebran el espacio de la sociedad civil. ¿Quién habla por la ciudadanía, todos o solo sus representantes en la sociedad civil? Si deciden los ciudadanos ¿qué van a hacer entonces los políticos? ¿Y los técnicos? ¿Pasan a un segundo plano?

Todas estas cuestiones y la forma de afrontarlas condicionan significativamente el alcance de la participación y las nuevas herramientas 2.0. No por falta de respuestas a los desafíos que se plantean, sino por miedo a tales desafíos. En la mayoría de los casos, según la experiencia que tenemos ya, las experiencias participativas son diseñadas para neutralizar esos desafíos y no generen el previsible desorden que se imaginaba. Si es difícil, por ejemplo, que un gobierno

municipal hoy diseñe una experiencia participativa que no implique la vinculación directa de la ciudadanía al espacio de gestión municipal, en la mayoría de los casos, por no decir todos, las experiencias se orientaran a decidir cuestiones menores (como pequeñas infraestructuras) con tal de cercenar a un espacio delimitado el posible radio de acción de la participación. Hasta ahora ha sido muy extraño ver experiencias en las que la gente decida sobre si suben o bajan los impuestos locales o sobre el nuevo Plan General de Ordenación Urbana, es decir, sobre cuestiones capitales en la vida municipal. Y no es que las nuevas herramientas participativas impidan abordar estos debates, sino que ha faltado en la mayoría de los casos una voluntad política en esa dirección. Eso significaría enfrentar directamente la cuestión de la representatividad, del papel de los técnicos en la sociedad del conocimiento o de las asociaciones en la sociedad civil en una nueva era participativa. Tomar este desafío como horizonte implica pensar en una ciudadanía activa, que puede decidir y hacer, a partir de un estrato mínimo de información y debate. Aun así, por delimitadas que hayan sido las experiencias, es cierto que con las nuevas herramientas de participación los ciudadanos van a debatir y decidir, lo cual plantea incluso a pequeña escala serios problemas a una administración pensada para otra cosa.

Problemas y frustración en la participación

El primer elemento de fricción serán los políticos. Aunque una experiencia participativa sea impulsada por un Ayuntamiento, esto no quiere decir que todos los miembros de ese gobierno tengan la misma sintonía respecto a la participación. En épocas pasadas ha ocurrido lo contrario muy a menudo. Aquí, si muchos de los impulsores de los procesos defienden el hecho de que la ciudadanía decida, porque mejora la convivencia, la gestión o el sistema político, muchos otros lo entienden como una

competencia a su trabajo y dudan de las bondades que se pueden esperar de los procesos participativos. El segundo elemento de fricción serán los participantes. Las nuevas experiencias se dirigen por lo general a toda la ciudadanía, lo que provoca más de una crisis sobre el derecho a decidir. Muchas asociaciones en las ciudades, que suelen participar ya de forma regular en órganos de gestión municipal, no suelen ver con buenos ojos esa llamada general a un ciuda-

Las nuevas herramientas de participación plantean una distribución del poder diferente a la que estamos acostumbrados en la organización administrativa y política. Esto hace que muchos Ayuntamientos intenten evitar los mayores riesgos, minimizando las consecuencias que se podrían acarrear de llevar a cabo una dinámica 2.0 en el seno de la Administración. Todo esto es tenido en cuenta a la hora de diseñar los procesos participativos. Quizá sea por esto por lo



dano que vinculan con el individualismo (si no están asociados es que son egoístas) y la falta de conocimiento para tratar cosas públicas. Es también una competencia y para muchos de sus representantes una forma de ningunear las asociaciones. Y el tercer elemento tiene que ver con los técnicos y su papel en un proceso en el que serán los ciudadanos quienes decidan. Para muchos la participación será una carga extra de trabajo, porque aparte de sus tareas tendrá que atender otras nuevas, que son poco habituales (como hablar directamente con los participantes o evaluar sus propuestas), y en muchos casos las vivirán como una degradación de su figura de experto. Pero también los técnicos tienen resistencias porque son los primeros que no ven clara la apuesta municipal por un proceso participativo que requeriría un cambio en las prácticas de gestión que, muy a menudo, no ven. Esto les anima a no implicarse con júbilo con las nuevas herramientas de participación, porque son ellos los que están en las "trincheras" con la ciudadanía.

que habitualmente los políticos, los expertos y los técnicos reduzcan la participación a lo que pasa dentro de los espacios participativos, como si no tuviera nada que ver con lo que hay fuera. Por ejemplo, una de las mayores preocupaciones de los Ayuntamientos es alcanzar un número alto de participantes, como si solo eso pudiera ser una expresión de éxito y calidad. Esto conduce a muchos departamentos municipales a contratar campañas de publicidad novedosas y onerosas para capturar la atención de la ciudadanía. Que alguien no participe porque no quiera, pero no porque no se entere, se dice. Sin embargo, no se ponen tantos esfuerzos en pensar las reformas necesarias para que el desarrollo de las experiencias participativas sea más fluido en el seno de la administración. Considerando la participación de los municipios más exitosos, por mucha campaña que se haga, aquella no suele ser mayor al 1% de la población. Ahora, con la participación digital la participación puede aumentar notablemente. En algunas experiencias de presupuestos parti-

participativos han llegado recientemente al 10% de la población. No obstante, es una participación desde casa y a través del ordenador. En cambio si el Ayuntamiento no ejecuta las propuestas o estas se demoran injustificadamente en el tiempo, o entran en conflicto con otras prioridades técnicas o políticas y no se ejecutan, puede que el año que viene los participantes no repitan y se reduzca el número. La participación trae participación solo si lo que se hace interesa e impacta en la vida de las personas, con más o menos publicidad. Igual pasará con la participación digital. El problema es que muchos piensan la participación como un espacio cándido, en el que la gente disfruta por el simple hecho de participar. Para eso la gente se queda en su casa. Participar es hacer política y no cursos de macramé.

Por eso, a la hora de ponernos a hacer participación deberíamos considerar todas estas cosas. Quizá si pensamos en las razones que llevan a la frustración en la participación, podemos pensar mejor lo que vamos a hacer. En una reciente investigación, Patricia García Espín y sus colegas sistematizaron las razones por las que la gente sentía frustración después de haber participado. Muy resumidamente hablaban de cuatro tipos distintos de problemas, que reflejan bien las paradojas de las que hablábamos antes: 1) falta de continuidad de las experiencias participativas. Aquí se alude a un fenómeno reiterativo que pasa cuando un gobierno cambia de color político. El nuevo puede no seguir apoyando las experiencias participativas que se hacían antes. Eso es algo que ocurre con frecuencia. También genera frustración el hecho de que las experiencias se deterioren lentamente por inacción, es decir, que al vaciar las experiencias de competencias y objetivos, la gente entienda que la participación pierde toda su utilidad. 2) La no ejecución de las propuestas o su puesta en marcha de manera deficiente. Esto puede generar mucha frustración por el incumplimiento

con los compromisos adquiridos, la selección sesgada de propuestas por parte de los gobernantes y, por último, por la inevitable diferencia que se da entre los tiempos que requiere una administración para ejecutar y los tiempos de la gente. Aquí se puede hacer mucha pedagogía al mostrar cómo funciona la administración, siempre y cuando ésta respete las propuestas emanadas de un proceso participativo. Si no es el caso, la frustración es inevitable. 3) Limitada ambición de la participación y limitada capacidad de los participantes. Por un lado, muchas experiencias tienen un impacto menor en las ciudades, lo que hace que algunos participantes reflexionen sobre el sentido que tienen. Por otro lado, muchos participantes pueden sentir frustración porque no ven a los ciudadanos con motivación suficiente para participar. 4) Por último, muchos participantes hablan de fatiga y aburrimiento en las experiencias. Aquí lo que se pone en contradicción es el elevado rigor con el que ahora se suelen diseñar las experiencias participativas, lo que exige una actitud por parte de los participantes muy atenta y expresiva, cuando muchos de ellos piensan a su vez que la participación tiene poco impacto o que los gobernantes no harán mucho caso a lo que salga.

Todos estos elementos que generan frustración son fácilmente reversibles, pero también acentúan un problema que hay que tener siempre en cuenta. Si un proceso participativo genera altas expectativas, puede que haya perdido de vista todos los obstáculos y resistencias que suelen tener las experiencias. Es mejor tener estas resistencias en cuenta, que no prestarlas atención. Sabiendo cómo funciona una administración es más fácil explicarla y mostrarla a la ciudadanía para que pueda posicionarse frente a ella. En el fondo, la participación es un medio perfecto para ejercer la transparencia respecto a la administración.

Conclusiones

La retórica participativa que vivimos actualmente piensa que la participación es necesaria para evitar los males de la democracia. Hay foros, congresos, seminarios y expertos hablando sobre experiencias y herramientas. No obstante, hay que ser conscientes que sin tocar o reformar las rutinas habituales de la administración, los procesos participativos seguirán siendo periféricos y seguirán contando participantes como si eso diera pistas de su excelencia. Todo esto hace que sea fácil que un cambio de gobierno se lleve por delante el trabajo hecho y veamos una y otra vez recomenzar procesos participativos. Al menos, eso es lo que ha pasado hasta ahora. Tenemos una muy buena experiencia en España en el periodo comprendido entre el año 2000 y 2010. España era el país donde más se hacían presupuestos participativos en Europa, sin embargo, después de las elecciones municipales del 2011, la mayoría de los nuevos gobernantes abandonaron las experiencias.

Quizá haga falta repensar qué es la participación, porque nos olvidamos muy a menudo que participar no tiene que ver solo con escuchar a los ciudadanos. Tiene mucho que ver también con hacer una administración participativa, lo que requiere hábitos y prácticas distintas, es decir, instaurar una gramática participativa que condicione las tareas administrativas. El gran reto será precisamente ese, reconvertir una administración diseñada para otras cosas en una administración capaz de trabajar junto a la ciudadanía. Si la expansión participativa pretende construir los puentes entre la política y la sociedad, la desconexión de la participación respecto a la administración puede convertir ese empeño en fuegos fatuos. En otras palabras, si la participación tiene alguna oportunidad de tener una presencia duradera será cuando esté vinculada a la forma en que trabaja la administración. De otra manera la participación siempre será periférica a la política, lo que no resuelve ni los problemas de la democracia, ni la necesidad que tiene la política de justificar públicamente sus decisiones.



MEDIACIÓN COMUNITARIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. LA EXPERIENCIA DEL SERVICIO DE MEDIACIÓN COMUNITARIA DE L'HOSPITALET DE LLOBREGAT



OSCAR NEGREDO

Coordinador del Servicio de Mediación Comunitaria y de Servicio de Apoyo a las Comunidades Vecinales del Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat. Educador y Pedagogo Social. Postgrado en Mediación Comunitaria y Gestión de Conflictos Públicos (UdG), Máster en Políticas Públicas (UB – UAB – UPF). Profesor en la Universitat de Girona y la Universitat Oberta de Catalunya. Docente habitual de profesores, policías locales, educadores sociales, personal de bibliotecas,...

Resumen

En la ponencia de la Jornada del pasado 22 de marzo en Sineu (Mallorca) el autor trató de establecer un diálogo entre los conceptos mediación comunitaria y participación ciudadana. Algunas de las reflexiones están relacionadas con los objetivos y finalidades de cada una de estas instancias así como el rol de los profesionales que impulsan procesos de este tipo. Estos conceptos se ilustran con la experiencia concreta de la implementación de un Servicio de Mediación Comunitaria en la ciudad de L'Hospitalet de Llobregat, una ciudad marcada básicamente por

su alta densidad. Finalmente se explican que aspectos hay que tener en cuenta para impulsar procesos de gestión de conflictos relativos al uso del espacio público, y más concretamente como se aplican técnicas y enfoques propios de la participación en estos procesos con la finalidad de que permitan la desescalada de la tensión y la mejora de la convivencia.

Podemos definir la mediación comunitaria como una práctica promovida y facilitada por un equipo que contribuye a la generación de espacios y procesos de diálogo participativo, entre individuos o colectivos, con el fin de crear ambientes favorables para el manejo y transformación de los conflictos, complementaria a la justicia y alternativa a la violencia explícita e implícita.

Conceptualizar la mediación como comunitaria implica incorporar la visión preventiva ya que supone intentar actuar antes que los problemas impliquen consecuencias negativas. También incorpora la visión de globalidad, sistémica, de conjunto. Eso requiere pensar

en equipos multidisciplinares, en visiones colectivas, en construcciones sociales, coordinación, proyectos compartidos, complicidades, alianzas y coliderazgos.

Xavier Pastor (2009) define la mediación comunitaria como el "procedimiento que, basado en la técnica de la mediación, y por medio de la gestión y ejecución de servicios o proyectos de titularidad pública de carácter municipal y comarcal, ayuda a ciudadanos y/o agentes, con su implicación, a encontrar acuerdos satisfactorios, equitativos y efectivos para conflictos de dimensión individual y colectiva y con una repercusión pública y social"

La mediación comunitaria es un instrumento de intervención social al servicio de la mejora social. Su importancia radica en sus posibilidades para fortalecer las capacidades de las propias comunidades, para transformar condiciones de vida a través de la promoción del diálogo deliberativo, y para fortalecer las redes y capacidades locales. Estos componentes hacen que la mediación comunitaria esté muy relacionada con conceptos como participación, derechos y deberes, desarrollo comunitario,...

Cuando nos aproximamos a la mediación comunitaria lo podemos hacer desde una mirada vinculada al derecho y a los sistemas judiciales o una mirada más sociológica y antropológica. La primera, relaciona la implementación de la mediación con la reducción de las cargas del sistema judicial. Desde la mirada jurídica se ha señalado la mediación como una alternativa al sistema judicial que incorpora ventajas sobre éste: reducción de tiempos, reducción de costes, implicación de las partes en la búsqueda de sus propias soluciones... Sin embargo, una de las ventajas que más se ha argumentado para propiciar el desarrollo de la mediación es una

hipotética descongestión de los tribunales de justicia. La aproximación sociológica y antropológica, trasciende los propios procesos de mediación vecinal y convierte a la mediación en una institución que promueve la visión positiva de los conflictos, el diálogo, los vínculos sociales, la propia conciencia como individuo y como grupo de las necesidades y una aproximación entre gobernantes y ciudadanía más horizontal y transparente.

En este sentido el instrumento meramente considerado como "proceso de mediación", se queda corto y cabe dotarse de más herramientas. Los servicios de mediación comunitaria se convierten, según este enfoque, en servicios de gestión de conflictos, y por lo tanto no solo utilizan la mediación sino que implementan otras metodologías como como los diálogos públicos, los diálogos apreciativos, las prácticas restaurativas, los "Open Space",...

La participación es uno de los conceptos que más frecuentemente vemos relacionados con la mediación comunitaria.

La participación más clara y explícita es aquella que las partes llevan a cabo en la gestión de sus propios conflictos. La mediación devuelve la responsabilidad a las partes respecto a la gestión y resolución de sus conflictos. Esta participación se manifiesta en el propio proceso de mediación y condiciona el trabajo del mediador, el cual parte del propio relato de las partes respecto al conflicto, se centra en sus posiciones, intereses y necesidades y conduce el proceso para que sean ellas mismas las que decidan. Las decisiones en mediación pasan, en primera instancia, por la voluntariedad. Entendemos la voluntariedad como un fenómeno dinámico que implica querer participar, aceptar el papel del mediador, querer salir de la propia posición, aceptar que hay otras visiones del

conflicto, propiciar un nuevo marco de relación con la otra parte, llegar a acuerdos,...

Cuando la mediación comunitaria se utiliza para gestionar conflictos públicos, la participación puede llevar a condicionar las políticas públicas. Los procesos de mediación amplios pueden propiciar definiciones consensuadas sobre de qué se tratan los problemas y definir propuestas de solución de forma participada. De esta manera se reduce el grado de insatisfacción ciudadana, se revierte el clientelismo y se impulsa la cooperación entre ciudadanos y administración (técnicos y políticos).



Los procedimientos de participación ciudadana y de mediación comunitaria comparten muchos planteamientos: voluntariedad, pluralismo, diversidad, sostenibilidad, imparcialidad,... Ambos enfoques consideran a la comunidad como protagonista de sus propios procesos. En el caso de la participación ciudadana o comunitaria lo que se persigue es la corresponsabilización de la ciudadanía en la mejora social a partir de la incidencia colectiva en los asuntos comunes. La mediación comunitaria utiliza elementos de participación cuando ha surgido un conflicto o se manifiesta un malestar que requiere de la implicación de todos aquellos que se sienten parte o pueden tener un papel para la mejora de la situación. En general podríamos decir que la participación ciudadana es un instrumento para mejorar la calidad de vida y prevenir conflictos y la mediación comunitaria, en conflictos

públicos, utiliza la participación para gestionar el conflicto y convertirlo en oportunidad de mejora social.

La mediación comunitaria, en general, tiende a ampliar el foco. Mientras que en mediación vecinal o familiar, se trabaja concretamente con las partes afectadas por el conflicto (los miembros de una pareja, los hermanos que no se ponen de acuerdo en una herencia, los vecinos que se disputan una linde,...), en mediación comunitaria se tiende a ampliar los interlocutores para que la comunidad se implique en sus propios conflictos.

Es importante que los mediadores tracen un mapa de los "quienes estratégicos" para que todos aquellos que puedan aportar su visión de la situación y posibles acciones de mejora, participen del proceso. Es por esto que decimos que en mediación comunitaria, sobretodo cuando se trabaja en conflictos públicos, se trata de hacer "mediaciones ampliadas". Cuántas más personas afectadas o interpeladas por el conflicto participen, mejor pronóstico habrá de que el resultado del proceso será realista y perdurable en el tiempo. En este tipo de situaciones se deben generar espacios de participación horizontal, donde las personas participantes se conozcan como personas, donde las partes puedan humanizarse. De esta manera, la discrepancia y las diferentes visiones no hará escalar el conflicto sino que estará al servicio de soluciones sostenibles en el tiempo.

En L'Hospitalet de Llobregat, el segundo municipio de Catalunya (254.000 habitantes) existe un Servicio de Mediación desde el año 2006. Durante el año 2018 se gestionaron 344 conflictos, en estas mediaciones participaron 980 personas. Los conflictos vecinales son los más numerosos (90%) y mayoritariamente por temas de ruidos (convivencia y niños, gritos y voces, golpes y arrastre de muebles, música y fiestas,...).

L'Hospitalet es una ciudad con algunos de los distritos más densos de Europa (58000 hab./km), esto marca profundamente la tipología de conflictos que se dan en la ciudad.

También se gestionan conflictos públicos:

- » Peleas de jóvenes en el espacio público.
- » Conflictos con establecimientos.
- » Lugares de culto que generan molestias.
- » Mediaciones reparadoras como alternativa al pago de sanciones.
- » Discrepancias al competir por el uso del espacio público.
- » Conflictos familiares.
- » Escolares,... muchos de estos conflictos son interculturales.

El 70% del tiempo de trabajo de los siete profesionales de la mediación del equipo (cuya dedicación es a jornada completa) está destinado a gestionar procesos de mediación. El otro 30% se dedica a impulsar acciones de prevención. El eje de prevención consiste en aportar a la comunidad los recursos necesarios para poder gestionar sus conflictos de forma positiva y en sentar las bases para que los conflictos puedan llegar al espacio de la mediación, si se escapan a las posibilidades de la comunidad. Por lo tanto, se impulsan acciones de difusión, de sensibilización y de formación.

El Servicio de Mediación, en tanto que servicio municipal, participa de los espacios de coordi-

nación técnica y ciudadana de L'Hospitalet para hacer presente la mirada de la gestión positiva de conflictos en todos aquellos espacios comunitarios de la ciudad. Vemos así como la mediación comunitaria aplica el mismo axioma de la mediación "devolver la responsabilidad a las partes respecto a la gestión de sus propios conflictos" a la comunidad. Es en la comunidad donde surgen los conflictos, y por lo tanto, es la propia comunidad la que debe implicarse en la gestión de los mismos. Entendemos aquí comunidad como el conjunto de personas que viven y se relacionan en un territorio, los ciudadanos y ciudadanas, las asociaciones y entidades, los servicios municipales o de otras administraciones, las relaciones informales, los políticos y los técnicos. Todos ellos pueden jugar un papel en la detección y la gestión de los conflictos. Todos comparten un territorio y unos intereses comunes.

Desde los inicios del Servicio de mediación nos planteábamos que algún día deberíamos poder intervenir en conflictos por el uso del espacio público. Ya entonces intuíamos que este tipo de conflictos podían suponer una oportunidad para el Servicio en la línea de demostrar su utilidad. En aquel momento lo veíamos complicado, inviable, se nos planteaban múltiples dificultades. Una de ellas los encargos, claramente alejados de las funciones de un mediador. Era un riesgo aceptar ciertas cosas porque podríamos haber desvirtuado la naturaleza del servicio desde sus inicios.

Algunos de los conflictos que más preocupan en nuestras ciudades tienen que ver con el uso del espacio público. En general carecen de espacios públicos suficientes para la alta densidad de habitantes que acogen. Como cultura latina y ribereña tendemos a hacer un uso intensivo del espacio público, nos gusta salir a pasear, tomar algo con los amigos, los niños

juegan en las calles. Nuestro clima mediterráneo contribuye a que nos apetezca salir y compartir en espacios públicos. Ese uso intensivo, a veces genera sensación de incompatibilidad. A veces he oído que algunas de nuestras plazas tienen "exceso de aforo". Los chicos quieren jugar a pelota (el deporte nacional, los héroes de nuestra sociedad,...), los abuelos descansar plácidamente sentados al sol, hay quien quiere tomar un helado tranquilamente en una terracita, los perros pasean y hacen sus necesidades, personas de diferentes culturas utilizan los espacios comunes para encontrarse con sus iguales,... Y se genera el malestar, la falta de reconocimiento, se explicitan intereses contrapuestos, las posiciones se hacen cada vez más confrontativas... Se trata de conflictos cíclicos, ya que cuando llega el buen tiempo el uso se intensifica y por lo tanto los episodios de malestar y las quejas. El ocio se privatiza cada vez más. Mientras algunas clases sociales se recluyen en casa o no salen de los centros comerciales, los más desfavorecidos ven como desaparecen los lugares para la práctica deportiva libre. Las terrazas de los bares, llenos de cada vez más turistas, ocupan el espacio transformando lo público en privado.

Otra complejidad tiene que ver con el hecho de tratarse de conflictos multiparte. En ellos participan u opinan, muchas personas, cientos, incluso miles... Hablamos de vecinos que viven directamente en el entorno de esos espacios públicos (a veces que solo los "sufren", otras veces también los usan), de los usuarios (cambiantes en función de las horas y los días), de los comerciantes que tienen sus negocios en esos espacios, sobretodo los bares que pueden tener ubicadas sillas para sus clientes en esos espacios o de los clientes que salen a fumar,... También hablamos de las asociaciones de vecinos, ya que los espacios públicos no pertenecen estrictamente a los vecinos del

entorno. Son recursos que pertenecen a toda la comunidad. Éstas pueden y deben velar por ese uso compartido y comunitario. Corresponderá definir, de forma cuidadosa y pormenorizada, quienes son las partes de cada uno de estos conflictos (vecinos, usuarios, comerciantes, entidades, servicios,...). Y, como no, los gobiernos locales, que siempre son parte, y no una parte menor en este tipo de conflictos. Las decisiones que toman los ayuntamientos para prevenir y/o resolver conflictos por el uso de los espacios públicos nunca son neutrales (prohibiciones, sanciones, mejoras urbanísticas, acciones cívicas o culturales,...) Hay interlocutores que hacen prevalecer su visión sobre el conflicto en este tipo de decisiones. ¿Pueden las decisiones políticas ser neutrales e imparciales en este tipo de situaciones? ¿Deben serlo?

A diferencia de los conflictos más habituales que atendemos en el servicio, como por ejemplo los vecinales, en los cuales las partes son fácilmente identificables y localizables; las partes en los conflictos por el uso del espacio público no son tan fáciles de implicar en un proceso de este tipo. Para empezar hay que trabajar con aquellos ciudadanos que se han quejado (llamando a la Policía, presentando firmas de protesta o colgando pancartas de queja en los balcones,...). Son las personas que generan el clima de opinión y normalmente quienes condicionan las agendas de las decisiones técnico-políticas que se toman al respecto. Con ellos, más que con otros, es necesario trabajar para transformar la legítima queja en responsabilización e implicación. Por lo tanto, nos tenemos que dirigir a estos ciudadanos, así como al resto de los que no se han quejado explícitamente pero pueden estar molestos. Para acceder a ellos se convocan reuniones en las comunidades de vecinos. Ahí se producen entrevistas grupales en las cuales tratamos de ver cuál es la visión de los participantes respecto

al conflicto, qué han hecho para intentar estar mejor y les planteamos qué otras cosas se podrían hacer y en qué pueden contribuir ellos. Por otro lado tratamos de hacer presentes a las otras partes haciendo aflorar sus necesidades y tejiendo puntos en común. Como se puede apreciar, un trabajo idéntico al que haríamos en una entrevista de mediación al uso, de las de "manual y despacho".

Un poco más complicado es el trabajo con los usuarios. Ahí no queda más remedio que hacer "trabajo de campo". Se trata de pasar horas en el espacio público entablado conversaciones con unos y con otros. Mediante esas conversaciones conseguimos interlocutores representativos de las diferentes posiciones e intereses respecto al uso del espacio público (jóvenes, personas mayores, inmigrantes de diferentes orígenes, padres que acompañan a sus hijos para que jueguen,...). Nuevamente entrevistas individuales y grupales, relatos de posiciones e intereses, exploración de necesidades, propuestas y responsabilización. El trabajo del mediador, pero en un ambiente informal y en el espacio en el que se produce el conflicto. Y de igual manera trabajaremos con los comerciantes, con las entidades del entorno, con las asociaciones y servicios...

Y después de un tiempo de trabajo, normalmente unos meses, en los que se ha ido tejiendo una red de complicidades y de interlocutores que se sienten vinculados al conflicto, se puede convocar la "sesión conjunta". Por fin reunimos a las diferentes partes, con una metodología dinámica y bien conducida, en un espacio ajeno al lugar donde tiene lugar el conflicto (salones de actos de institutos o escuelas, equipamientos municipales,...). En un primer momento se devuelve a los participantes su propia visión sobre la situación: por qué les gusta ese espacio público (reformulación en positivo

para empezar la reunión), qué problemas señalan, qué se podría hacer, qué pueden hacer ellos,... Poco después llega el momento de la controversia. Se organiza a los participantes en grupos diversos y se les pone a trabajar con una metodología participativa tratando de que sea la propia metodología la que haga de soporte a la mediación. Y ahí vemos como discrepan, como construyen, se conocen y reconocen, se responsabilizan,... Y acabamos la sesión compartiendo resultados y valorando como llevar a cabo las propuestas. Es el momento de la celebración, cuando sentimos que estamos avanzando para superar el conflicto, y por lo tanto apetece celebrar. Es importante cuidar tanto lo informal como lo formal, quien se sentará con quien, quién marcará los tiempos, cuál es el rol de cada profesional, qué otros servicios intervienen,...

Sería muy extenso reflejar aquí los pormenores de este trabajo. Lo importante para mí y para mi equipo es que es y ha sido posible. Se puede mediar en conflictos por el uso del espacio público. Solo se requiere tener suficientes recursos para poderlos invertir en un proceso largo y complejo. También es necesaria la legitimidad para hacerlo, que el encargo recibido por la institución sea claro y explícito. Y sobretodo, que los responsables políticos estén dispuestos a recibir las propuestas que surjan del proceso y a darles curso. Este es un requisito que debe ser trabajado desde el inicio del encargo. Solo si el esfuerzo de los implicados es visibilizado como útil se pueden sentar una ciertas garantías para que el conflicto del espacio público pierda intensidad.

Si se dan las condiciones, si se puede dedicar el tiempo necesario, si se da continuidad a los procesos y los grupos resultantes se empoderan y ganan en representatividad, vemos como se reducen las quejas y baja la tensión. Muchos

requisitos, que no siempre se dan. Además, esto no implica “solucionar el conflicto”. El espacio público es conflicto por definición y no es una finalidad del servicio ni de estos procesos, su desaparición. Sin embargo, los que se vivían como adversarios se convierten en aliados, los políticos disponen de grupos representativos y legitimados con los que tomar decisiones más equilibradas, las personas se conocen, la tensión baja, la convivencia se hace posible. Los mediadores, expertos en generar conversaciones improbables, podemos poner

nuestras capacidades y nuestro rol a disposición de conflictos públicos y complejos como estos. Solo hay que tener la legitimidad, los recursos y atreverse.

Bibliografía

Pastor, X. (2009). *Acuerdo y consenso, la mediación comunitaria y la Gestión Alternativa de Conflictos*. En Casanovas, P., Díaz, L., Magre, J., y Poblet M. (Eds) *Materiales del Libro Blanco de la Mediación en Cataluña*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Justícia. (pp. 285-296).



TALLER #50RETOSNOVAGOB DESDE LA PERSPECTIVA CIUDADANA



LOREDANA STAN

Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Craiova (2009), con Máster en Democracia y Gobierno por la UAM (2010). También ha cursado los estudios del máster Estudios Interdisciplinarios de Género de la misma Universidad (2011). Desarrolla su actividad en NovaGob desde 2016 en proyectos relacionados con la innovación pública, la tecnología y la comunicación.

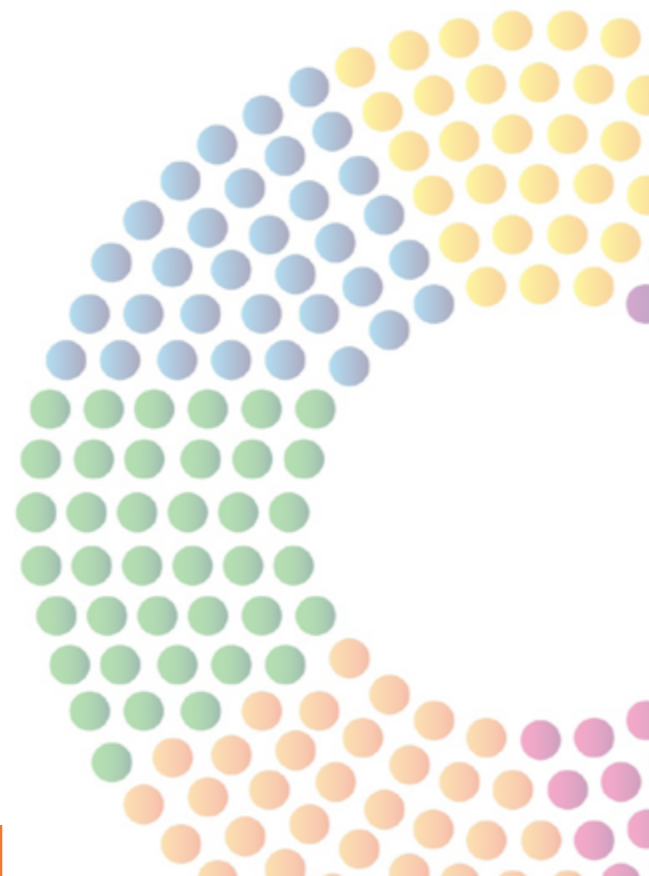
Resumen

El presente documento recoge la experiencia participativa desarrollada en las II Jornadas de participación ciudadana de Mallorca a través de la ejecución de un taller creativo. El taller tuvo un doble objetivo. Por una parte, se presentó el ecosistema de innovación pública NovaGob resaltando la importancia de los canales de interacción entre los diferentes actores del ecosistema público, en principal relacionados con la creación de comunidad y la colaboración, la socialización y el reconocimiento de la innovación para incentivar la generación de este tipo de procesos en las AA.PP., pero también el acompañamiento y apoyo de las AA.PP. en este

camino. Se ha hecho hincapié en el ámbito de la gobernanza participativa, modelo híbrido de participación ciudadana que promovemos desde NovaGob en la nueva era digital. Por otra parte, se ha realizado un ejercicio creativo para trabajar los #50retosnovagob para las AA.PP. El objetivo del taller era trabajar estos retos desde la perspectiva local para identificar cómo estos afectan a la ciudadanía mallorquina. Para ello se ha utilizado la técnica creativa de ideación “Sombreros para pensar” a partir de diferentes perspectivas o puntos de vista.

1. Introducción al ecosistema de innovación pública de NovaGob

Aunque más relacionada con el sector privado, la innovación está cobrando cada vez más interés en el sector público en España. Un aumento de las demandas ciudadanas para mejorar la gestión pública, el contexto de restricción presupuestaria, la irrupción de las nuevas tecnologías y el impulso de las personas intraempresarias del sector público pueden



identificarse como algunos de los factores que han contribuido a que las Administraciones Públicas españolas se embarquen en procesos de innovación.

Sin embargo, para que la innovación no quede en un proceso aleatorio y singular es imprescindible sentar las bases de ecosistemas de innovación, que incorporen la apertura de las instituciones a los actores externos y los canales de interacción entre estos, fomentando su dinamismo.

De esta manera, el proyecto de NovaGob, que parte de la creación de la Red Social NovaGob (convertida en la mayor red social de la administración pública en español, con más de 15.000 miembros), y que ha ido incorporando líneas de acción para cubrir las necesidades de las AA.PP. en el ámbito de la innovación pública, llegando hoy a trabajar en 4 ejes de acción principales:

1.1. Creación de Comunidad.

La colaboración en red, abrir las instituciones a otros actores del ecosistema público y conectarlas con otras es fundamental para el desarrollo de la innovación. Un estudio elaborado en Dinamarca pone de manifiesto que el 60% de las innovaciones lideradas por las

AA.PP. en cualquier ámbito estaban inspiradas en o adaptadas de otras instituciones y el 15% directamente copiadas.

A través de la Red Social NovaGob pretendemos crear redes de contactos de los profesionales del sector público orientadas al conocimiento especializado y focalizado en las necesidades e intereses de estos, visualizando a aquellos intraemprendedores públicos o “entusiastas de la innovación” (Rojas Martín, 2018).

Cada miembro de los más de 15.000 de la comunidad NovaGob puede crear un grupo (abierto o cerrado) sobre un tema específico. Si se trata de un grupo abierto, los miembros pueden unirse y participar en debates productivos, promoviendo el intercambio de conocimientos. La colaboración entre los miembros supera los debates y, a través de una metodología participativa que NovaGob ha implementado, la comunidad participa en los procesos de co-creación. Los productos obtenidos, generalmente informes, estudios y documentos son de código abierto y se pueden descargar gratuitamente. En este sentido, el valor público se generará desde la Administración hacia la Administración, que es, al final, el objetivo principal del proyecto.

Ejemplo importancia de los ecosistemas de innovación pública:

La NASA y la Agencia Espacial Europea publicaron un desafío sobre cómo cartografiar la materia oscura, abriendo sus datos y poniéndolos a servicio de otros innovadores.

Una semana después de la publicación del desafío, un doctorando de glaciología había creado un algoritmo revolucionario utilizando el conocimiento científico de su campo de estudio y resolviendo el desafío planteado por las dos instituciones.

Sin embargo, para que esto pudiera suceder ha dependido de dos factores:

1. La apertura de las instituciones, publicando los datos necesarios
2. La existencia del canal de colaboración: una plataforma de data science (ciencia de datos) donde los/las profesionales puedan conectar.

Actualmente en la red social colaboran más de 15.000 miembros en 207 grupos y aproximadamente 3000 debates creados, más de 6000 entradas de blog y 400 documentos colaborativos (wikis).

1.2. Divulgación de la innovación

Socializar la innovación es una de nuestras líneas de actividad con el objetivo de incentivar la generación de este tipo de procesos en las administraciones públicas. La socialización la realizamos a través de dos ámbitos:

- » Eventos – que organizamos y en los que participamos. Recordamos la Jornada ESmar-tCities (La Laguna), Jornadas de Innovación Pública (Castellón), Jornadas de Comunicación (Calvià), Encuentro de GobLabs (Adeje), Ruta Sur de la Participación Ciudadana (Málaga, Córdoba y Molina de Segura).
- » Estudios académicos y elaborados de manera colaborativa en la comunidad NovaGob y revista NovaGob, publicación dedicada exclusivamente a la innovación pública que abarca temáticas diferentes como los desarrollos tecnológicos, valores y gestión de personas asociados a ésta en toda Iberoamérica.

1.3. Reconocimiento de la Innovación

Desde 2015, los Premios NovaGob Excelencia, reconocen y visibilizan las buenas prácticas de las Administraciones en distintas áreas de la gestión pública – talento humano, ética pública, gobierno abierto y lucha contra la corrupción, transformación digital para la generación de valor público.

1.4. Intervención

El trabajo directo con las administraciones pública (capacitación de empleados/as públicos y proyectos de innovación) se realiza a través del laboratorio de gobierno Novagob.Lab, un espacio de encuentro entre los diferentes sectores público, privado y académico con el objetivo de solucionar problemas concretos y complejos a través de metodologías experimentales (prototipado, co-creación, design thinking). El trabajo del laboratorio se fundamenta en la innovación abierta y la colaboración en red (para aprove-

har la inteligencia colectiva en los procesos de innovación que llevamos a cabo).

Las áreas de trabajo del laboratorio son:

- » Innovación pública.
- » Gobierno abierto.
- » Comunicación y uso de tecnologías sociales en las instituciones públicas.
- » Liderazgo y dirección pública profesional.
- » Evaluación de organizaciones y políticas.
- » Gobernanza participativa.

1.5. Gobernanza participativa – modelo de participación ciudadana en la era digital

Desde NovaGob promovemos un nuevo modelo híbrido de participación ciudadana basado en un aprendizaje de las experiencias de participación ciudadana de las últimas décadas en España. Este nuevo enfoque es consciente de que la tecnología ha transformado la participación ciudadana; en particular las tecnologías sociales que eliminan las barreras de tiempo y espacio y facilitan la comunicación bidireccional. Pero se caracteriza por la integración del modelo presencial y el digital, permitiendo de esta manera, paliar las brechas de cada uno de estos modelos y sacar ventajas a ambos, completando los espacios digitales con escenarios presenciales de participación más flexibles y dinámicos, como son los laboratorios.

Apuesta por una visión de la participación como “forma de hacer” dentro de las instituciones públicas; promoviendo una gestión transversal pero descentralizada de la participación como método de elaboración de políticas públicas. Esta nueva “forma de hacer” implica la apertura de las instituciones a la interacción con otros actores en entornos dinámicos.

1.6. #50retosnovagob de las AA.PP.

Representa un ejercicio de co-creación con la comunidad de la Red Social NovaGob que venimos desarrollando en los últimos dos años, para

identificar los ámbitos de interés para la gestión de las AA.PP. tanto para 2018, como para 2019 (este año desde la perspectiva ciudadana) y que representan una guía de acción para los proyectos de NovaGob.lab y el Congreso NovaGob.

En 2018, los #50 retos resultantes al proceso de co-creación fueron incorporados por el Ayuntamiento de Sant Cugat en su objetivos de gestión interna para ese año y los resultados parciales fueron expuestos en el Congreso NovaGob.

Este año, el proceso ha contado con la participación de 80 personas de la comunidad con más de un centenar de ideas. Los 50 retos resultantes se han estructurado en 5 ejes:

- » Administración 4.0. Gobierno completamente digital y más inteligente con las TIC
- » Administración abierta. Nuevas formas de comunicación y relación con la ciudadanía para construir confianza.
- » Administración comprometida. Dando una respuesta efectiva a las principales preocupaciones de la ciudadanía.
- » Administración fácil. Digitalización accesible en organizaciones menos burocráticas, más transversales y con trabajo en equipo.
- » Administración humana. Capacidad para afrontar el cambio junto a las personas, con pasión por lo público y atrayendo nuevo talento.

2. Taller #50retosnovagob

Partiendo de los #retosnovagob 2019 se ha trabajado con los y las participantes en las Jornadas de Participación de Mallorca en un taller con el objetivo de aterrizarlos a la realidad local para identificar cómo estos afectan a la ciudadanía mallorquina.

2.1. Metodología

Desde el punto de vista metodológico, se ha propuesto una técnica de creativa de ideación a partir de diferentes perspectivas o puntos de vista, llamada "Sombreros para pensar". Esta técnica promueve recoger ideas desde diferentes perspectivas, minimizando la subjetividad ya que cada persona participante piensa desde el rol/papel que le ha tocado.

2.2. Fases del taller:

2.2.1. Creación de 5 grupos, como ejes de los 50 retos.

2.2.2. Identificación por consenso/votación de un reto a trabajar en cada grupo:

Administración 4.0.

Reto seleccionado: Impulsar, además de la digitalización, otras adecuaciones tecnológicas como la inteligencia artificial (IA), la robotización, el blockchain y el big data, no como un fin en sí mismas, sino pensando en la ciudadanía y en la generación de valor público de verdad. Los/Las participantes en este grupo se han preguntado si la IA reducirá la participación ciudadana tal y como la conocemos hoy.

Administración abierta

Reto seleccionado: Fortalecer las capacidades de las personas que forman parte del servicio público para comunicarse con la ciudadanía generando dinámicas claras de gobierno abierto, tanto en el manejo de las redes sociales digitales, usándolas para transmitir la gestión del día a día y lograr una comunicación institucional de servicio público atractiva e interactiva, como en trámites en línea y atención ciudadana.

Administración comprometida

Reto seleccionado: Tener un mejor conocimiento de las necesidades y expectativas re-

ales y potenciales de los servicios, y explicar a la ciudadanía en un lenguaje claro y entendible los servicios que se prestan y con qué compromisos de calidad.

Administración fácil

Reto seleccionado: Aplicar un sistema de trabajo transversal y de trabajo en equipo real para dar coherencia a las acciones destinadas a la ciudadanía desde todos los servicios. Diseñar servicios con espacios de reflexión transversal para marcar líneas básicas de actuación y potenciar el trabajo por proyectos con equipos multidisciplinares.

Administración humana

Reto seleccionado: Desarrollar las medias oportunas para posibilitar que más mujeres se incorporen a los puestos de decisión en la Administración pública.

2.2.3. Asignación de perfiles. A cada miembro de cada grupo se le ha asignado al azar un rol o "sombrero" (con la ayuda de dados). Los perfiles podrían ser:

PERFIL	ACTITUD
FUNCIONARIO/A	NEUTRAL/OBJETIVO/A
POLÍTICO/A	CRÍTICO/A/NEGATIVO/A
PERSONA JÓVEN	OPTIMISTA
PERSONA MAYOR	FACILITADOR/A
PERSONA ADULTA	PASIONAL/IRRACIONAL
CIUDADANO/A EXTRANJERO/A	CREATIVO/A

2.2.4. Lluvia de ideas desde la perspectiva de cada rol y presentación conjunta de los resultados.

Incluimos aquí una serie de retos para la ciudadanía identificados en la lluvia de ideas realizada en el taller:

A. La tecnología y la digitalización de la administración es un proceso imparable que conduce a la eliminación de barreras de tiempo y espacio en su relación con la ciudadanía, pero se están creando otras a las que es necesario responder:

A.1. La brecha digital, en particular para personas mayores y/o personas extranjeras, que en general no tienen acceso y no saben utilizar las nuevas tecnologías y, por tanto, pueden quedar excluidas de los procesos de participación si no se les ofrecen otros canales de participación presencial, medidas de apoyo y formación.

A.2. La brecha de lenguaje que se puede manifestar en dos vertientes:

A.2.1. El idioma puede representar un factor limitador para los/as ciudadanos/as extranjeros/as residentes en España para poder participar en los procesos de participación e incluso acceder a los servicios públicos.

A.2.2. La necesidad de un lenguaje claro y cercano a la ciudadanía que pueda incentivar su participación, donde se separen los discursos políticos de la comunicación de la administración.

B. La incorporación la tecnología a la administración pone de manifiesto una serie de necesidades que han de ser cubiertas para su aprovechamiento:

B.1. Planificación y evaluación. Es necesario acotar el concepto de innovación en cada institución pública, para que las funciones y recursos sean correctamente distribuidos y, de esta forma, poder atender de manera exitosa todas las demandas ciudadanas. También es necesario definir de manera clara los nuevos servicios que aparecen con las nuevas tecnologías y las habilidades y competencias que los/las empleados/as públicos para estas nuevas funciones para poder evaluarlas

TRANSVERSALIZAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LA EVALUACIÓN DE SERVICIOS MUNICIPALES



MARÍA BECEDAS

Metodóloga, formadora, investigadora y consultora de participación ciudadana. Coordinadora de la red *ethicoo.org*. Especializada en diseño de procesos híbridos (analógico-digitales), acompañamiento, profundización democrática, facilitación y eventos colaborativos.

Ha rediseñado *decidim.org* como plataforma de capacitación y la formación oficial. Creadora de la metodología "*Presupuestos Abiertos*" o "*Qui Paga, Mana*" Impulsora de *iMetric*. Miembro de Democomunes, Híbridas y Metadecidim.

Twitter: @redethicoo
Telegram: @ethicoo
mail: enred@ethicoo.org

Resumen

El reto de abordar la transversalización de la participación ciudadana, se puede plantear yendo al objetivo: si este es la profundización democrática, podemos hacerlo a través de la evaluación del resto de políticas, actuaciones y servicios tomando como medida la "calidad democrática".

Por una parte, hay que definir qué significa a efectos prácticos esa calidad, por otra hemos de trascender de la gestión departamental hacia la gestión por procesos y comprender dentro de los procesos tanto los flujos como los ciclos de apertura que es posible realizar para incorporar dicha participación ciudadana.

Mi propuesta es abordarlo desde un área de calidad transversal e interdepartamental, como en la empresa privada, a través de un sistema de indicadores independiente.

Contenido

Actualmente nos encontramos con el reto de transformar la participación ciudadana puntual o anecdótica en un sistema de coproducción de políticas públicas.

No es una tarea fácil, entre otras cosas, porque implica incorporar criterios participativos en todas las fases del ciclo de políticas públicas: al diagnóstico, la planificación, la ejecución y la evaluación; y en todas las áreas de la administración pública.

El reto, además del aspecto ejecutivo o administrativo, requiere también de una visión, de una forma de entender tanto la participación como la institución mucho más cooperativa, flexible y permeable. Requiere trascender de la posición de "alteridad", lo ciudadano frente a la administración y viceversa; de una visión holística, general y a largo plazo; en resumen: de una larga lista de matices y de elementos en los que es necesario trabajar al mismo tiempo.

Sobre esto último, los talleres de calidad con personal técnico y político en participación que he realizado tienden a listar los mismos elementos necesarios comunes, y, aunque sería interesante generar un análisis más profundo, sí que nos puede ayudar a tener una visión macro de la amplitud de los componentes que intervienen. Puede consultarse en el documento "*Mapa de cómo trabajar para una participación de calidad*". Hoy quiero reflexionar sobre la visión más procesal o estructural.

Actualmente, en Mallorca y en el estado español, lo más habitual es encontrarnos actuaciones o políticas participativas que se centran en aplicar criterios participativos a algunas de las fases del ciclo de políticas públicas: diagnósticos participativos (o variaciones de los diagnósticos comunitarios) y órganos consultivos; legislación colaborativa, presupuestos participativos y diseño colaborativo de espacios urbanos que estarían enmarcados en la planificación; algunos avances en acuerdos público-comunes para la ejecución y en algunos ayuntamientos también los órganos consultivos que tienen su propio presupuesto para la intervención directa (algunos casos en Barcelona, entre otros); y algo de evaluación participada, aunque menos.

También encontramos áreas intervenidas por dichas políticas: urbanismo (diseño urbano y PGOU: planes generales de ordenación

urbana), cultura y juventud (grupos en las fiestas, actividades en casales), medio ambiente (Agenda 21), etc. Pero en general nos encontramos con que, en una misma institución, hay áreas o fases trabajadas profundamente y otras que siguen desarrollando su labor de forma cerrada y poco o nada permeable: con poca comunicación entre ellas y menos con la ciudadanía. Demostrando la estanqueidad de la administración, que trabaja de forma departamental y muy estructurada.

Esto no sólo supone un problema a la hora de pensar la participación de forma transversal; sino que en las mismas actuaciones participativas puede suponer la no ejecución de los proyectos ya votados por la ciudadanía debido a trabas administrativas, intencionadas o no.

Una posible forma de abordar el reto que se plantea sería la incorporación de la participación ciudadana dentro de la alcaldía, es decir, incorporar en la "dirección" el elemento participación para aplicarlo de forma transversal. Y siendo una buena solución, quizá resulte muy exigente y una carga adicional a todas las tareas y responsabilidades que ya tiene asignadas este espacio; pero además no resulta una solución completa en sí misma.

Quiero plantear en este escrito, otra posible forma de abordar el reto: la incorporación de un área transversal llamada "calidad democrática" que podría trabajar, pero no sólo, la participación ciudadana. Y digo no solo, porque la calidad democrática es un concepto amplio desde dónde aplicar conceptos necesarios como la inclusión, la igualdad de género, la transparencia o la sostenibilidad entre otros; sin los cuales no se podría hablar de calidad democrática.

Ambas soluciones, tanto la incorporación de la participación dentro de la alcaldía como la ge-

neración de un área más autónoma, no son posibles sin una revisión de la estructura y forma de la propia administración; pero mientras la primera tiende a refutar el mismo sistema inamovible y piramidal, la segunda puede aportar los elementos necesarios para una transformación de los flujos, formas y relaciones dentro de la institución y la consideración de la incorporación de la voz de la ciudadanía en la misma de una forma más horizontal.

En todo caso sí considero necesario e imprescindible que el impulso parta de la alcaldía y que se construya bajo un consenso amplio en los órganos de decisión para poder llevarlo a cabo.

En el caso de equipos de gobierno formados en coalición o en minoría, este área o bien puede depender del equipo político que ostenta la alcaldía, o bien hay que tener la certeza de que se va a respetar dicho área (algo que requiere de mucha confianza y trabajo previo que es difícil, pero no imposible, que se haya realizado).

El consenso amplio se hace necesario, no solo en impulsos de transversalización, sino como hemos visto en algunos gobiernos municipales durante la última legislatura, imprescindible para ejecutar las mismas decisiones populares resultantes de procesos participativos: si después del esfuerzo ciudadano para participar las decisiones no pueden ser ejecutadas por diferencias de opinión entre grupos políticos o falta de acuerdo en los presupuestos siguientes para aprobar las partidas necesarias; redundamos en contra de la misma participación ciudadana; potenciando la desafección y la incredulidad hacia la misma y hacia la institución.

El ejemplo más claro de las consecuencias de la falta de acuerdo y sus implicaciones es el del proceso "presupuestos participativos" con pe-

riodicidad anual. La problemática de este sistema, tanto en equipos en coalición como en equipos que gobiernan sin mayoría, es que si no se aprueban los presupuestos del año (y por tanto se prorrogan los del año anterior), no se pueden acometer nuevos proyectos y la partida de inversión, sobre la que trabaja este sistema en la mayor parte de los que se llevan a cabo, queda bloqueada, lo que provoca una ralentización mayor de la ejecución de las propuestas resultantes y desconfianza en el proceso del año siguiente.

Durante la mesa "límites de los presupuestos participativos" durante el Observatorio Internacional de Democracia Participativa de 2018 pude desarrollar este y otros aspectos limitantes de este proceso actualmente tan extendido.

Centrándonos la transversalización, ya sea desde la alcaldía o desde el área que quiero proponer en este texto, se hace muy complicado por no decir imposible transversalizar algo en estructuras rígidas, que es como se diseñó la administración y como sigue actuando en general.

"La administración ha entrado en el siglo XXI con una estructura organizacional y un modelo de gestión del siglo XIX y con las tecnologías del siglo XXI." Moliner Aznar, 2006 ;3

La estructura de base de de la administración es lineal, departamental, piramidal; tal y como se reflejan en los organigramas que podemos consultar en cualquier ayuntamiento. Cada departamento tiene una serie de objetivos, que conforman planes y que se desglosan en tareas y actividades; sin interrelación con los otros departamentos. Las áreas, a veces se agrupan de tal manera que podemos ver en consistorios en los que el área de deportes, igual convive con infraestructuras, o con salud, o con medio ambiente, o cultura, etc.

Probablemente una regidoria que aúna las áreas de deporte y cultura, pueda generar planes para impulsar los deportes tradicionales; mientras que la que agrupa salud, quizá se enfoque en campañas de hábitos saludables; etc. De tal manera que un área que solo implique deportes, en esta forma de estructura no permeable, trabajará el asunto con unas lógicas menos integradora con ningún otro asunto.

A partir de las bases del pensamiento complejo, sabemos que todo tiene relación con todo; que un cambio mínimo en un aspecto tiene la potencialidad de afectar a otros de formas a veces muy radicales; y que una política de deportes, por seguir con el ejemplo, que no tenga en cuenta la mirada de género, podrá seguir reproduciendo potenciar los equipos masculinos en vez de impulsar los femeninos para lograr la equidad en este campo. De esta manera y a largo plazo, dependiendo de las transversalizaciones aplicadas, sería posible en un municipio que tengamos más o menos mujeres beneficiadas en su salud física por la práctica del deporte; y quizá también en su salud psicológica como consecuencia de la participación en los deportes grupales. La diferencia es que el menos a veces es muy residual.

Esto no es una novedad y vienen siendo abundantes las recomendaciones hacia estructuras más flexibles. Tanto desde el ámbito de la participación ciudadana como desde otros espacios se habla de la administración en red, estructuras funcionales, etc. pero poniendo foco sobre todo en caminar hacia la estructura basada en procesos, en la que las áreas departamentales cumplen una parte de un flujo de acciones para dar un resultado final.

"La gestión por procesos puede ayudar a transmitir una determinada manera de actuar en el conjunto de una organización, con ciertas garantías de

que se alcanzarán los objetivos que se persiguen." Miquel Salvador, UPF. 2017 Repensar la participación de la ciudadanía en el mundo local.

Básicamente lo que trata la estructura basada en procesos es enunciar los objetivos sin pensar en los límites departamentales, para después incorporar el paso por los departamentos como si de una cadena de montaje se tratara. Es decir, que pasamos el flujo de actividades por los departamentos competentes para un resultado final. En el caso de la producción de aceite, sera esa botella; en el caso de políticas públicas será la consecución del objetivo marcado.

Siguiendo con el ejemplo, enunciar *"Queremos la promoción del deporte tanto como actividad cultural y de integración para la promoción de la salud, un deporte que sea accesible en equidad, respetuoso con el medio ambiente y que sea capaz de transmitir los valores de la cooperación y de la multiculturalidad."* sería un objetivo posible de abordar mediante un funcionamiento por procesos, que implica muchas áreas y por tanto requiere que estas áreas estén en contacto y comunicación fluida para llevar a cabo las tareas necesarias para tal enunciado.

Si se relaciona con salud, quizá en los mismos centros de salud se pueda concienciar y publicar las actividades deportivas del polideportivo, quizá una formación en género a los responsables de la comunicación, puede que una colaboración con cultura en la semana del deporte para mostrar los juegos tradicionales, quizá el trabajo con servicios sociales para promoverlo dentro de los grupos en riesgo de exclusión social...

La normalización de esta forma de trabajo, el trabajo por procesos, requiere una visión amplia, en su conjunto; y a la vez muy concreta: ya que pasa por listar y documentar las relaciones, causas, consecuencias, tareas, departamentos y

responsables que forman parte de la administración; es decir, dibujar y documentar los flujos de trabajo e información que suceden o han de suceder para llegar a los objetivos.

Muchas administraciones públicas están trabajando en este sentido, y podemos encontrar los diagramas de flujo de procesos de las tareas y políticas que llevan a cabo; sin embargo muchas veces no hay un elemento cohesionador y un espacio con capacidad técnica, en recursos e independencia suficiente que pueda evaluar o realizar el seguimiento de dichos flujos.

La gestión por procesos es una fórmula que viene del mundo empresarial y productivo; y que incorpora ese departamento necesario para realizar los seguimientos y proponer mejoras, normalmente denominado "calidad". Este departamento de "calidad" es el que vela por la optimización en los procesos. Es una figura transversal e interdepartamental, que asegura que los criterios son seguidos y son óptimos.

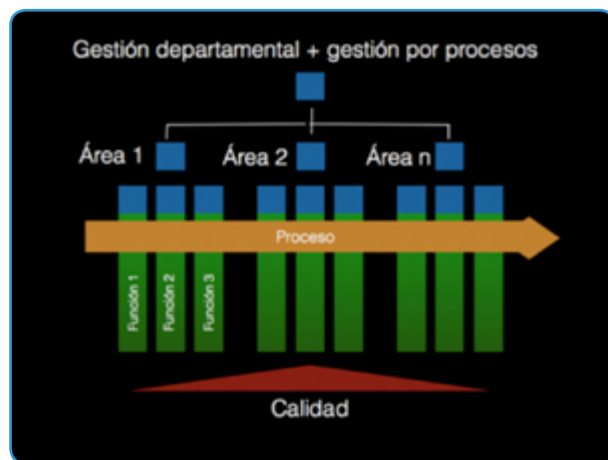


Imagen 1. Gestión departamental y por procesos. Elaboración propia.

En el ámbito de las administraciones públicas, si lo que se trabaja es para el desarrollo de la

democracia, el departamento de calidad puede denominarse área o departamento de "calidad democrática" para responder a estos objetivos.

La relación con la alcaldía puede ser la misma relación que tienen estos departamentos con la dirección: los objetivos son marcados por ella, el enfoque hacia qué se ha de mejorar primero también, pero la medición de calidad se rige por unos criterios autónomos (actualmente las ISO9000 en empresas). Hay, obviamente, un matiz muy importante: mientras que el objeto de la empresa privada es la obtención del máximo beneficio económico, el de la cosa pública ha de ser el máximo beneficio social y democrático; ambas, al menor coste posible.

La creación del área de "calidad democrática" podría no sólo medir en un sistema ya basado en procesos; sino ayudar a la administración en la transformación hacia este modelo. Puesto que se trataría de un área que se relacionaría con todas las demás, lo primero que habría de hacer es documentar y comprender los procesos que ya se llevan a cabo y por quién; para con objetivos más amplios y el objetivo documentado y dividido en actividades, recomendar la asignación de las mismas y la definición del proceso; a la vez que aportarles un valor e incorporar criterios y evaluaciones democráticos y participativos. Es decir, que mediante la comprensión de los procesos que se han de llevar a cabo, es posible y más sencillo detectar los momentos en los que entramos en una fase de apertura total hacia la ciudadanía y por tanto de participación, y cuando tenemos que entrar en una fase más interna de la administración o más técnica.

Para ayudar a pensar en cómo incorporar procesos participativos en los procesos de la institución me parece muy ilustrativo el ejemplo del design thinking que también tiene que ver con las prácticas productivas y comerciales. Hasta

esta filosofía de diseño, se pensaba en un producto a partir de una idea, se producía y se lanzaba al mercado. Para "acertar" se imaginaba al público o comprador potencial: se elaboraba el perfil y se hacía un "mapa de empatía" que consiste en imaginar lo que el cliente potencial oye, lo que ve, lo que piensa.. etc. pero con este trabajo se lanzaban productos que no acertaban, que no se vendían, que después de la producción y su coste quedaban en almacenes y tenían que ser desechados.

El design thinking lo que hace es incorporar al elemento "cliente" dentro de todo el proceso de creación. La visión transversal de la participación ciudadana puede hacer lo mismo.

No me imagino que piensa, que ve, que siente: se lo pregunto. En vez de imaginar qué necesidades podría cubrir mi producto, hablo con las personas a las que creo que va a satisfacer necesidades e investigo los matices y comprendo mejor la problemática. Las técnicas empleadas son similares a las de la antropología social y de la investigación social en general: grupos de discusión, entrevistas, encuestas y otras acciones más creativas.

En políticas públicas ésta equivaldría a la fase de diagnosis, en concreto la diagnosis participativa: no me imagino las necesidades en torno a un tema, sino que ahondo en ellas con las personas afectadas, estudio los matices colectivos y las subjetividades; y lo hago a través de la incorporación de un espacio participativo.

Después de esa interacción donde la ciudadanía, o el cliente en una empresa, es la protagonista, hay un trabajo más cerrado de sistematización, agrupación y análisis. También se diseña cómo se va a mostrar la información mediante visualización de los resultados para que aporten información clara; que se ha de publicar para la

transparencia del proceso y seguir con los siguientes pasos.

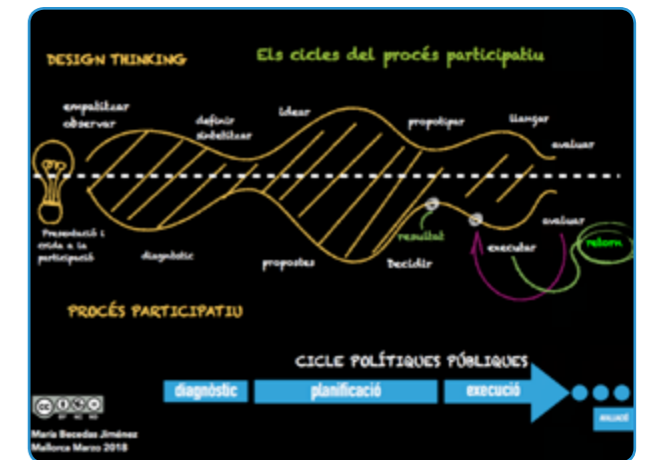


Imagen 2. Los ciclos del design thinking comparados con los procesos participativos y los ciclos de políticas públicas. Elaboración propia.

Creo que con la ejemplificación de esta primera fase, se comprende la filosofía y dinámica. Se trata de entender el funcionamiento profundo, lo que se quiere lograr, para poder aplicar estos criterios de apertura necesarios para no "tomar decisiones para el pueblo, sin el pueblo" y para incorporar las voces de la ciudadanía como un elemento rico y diverso que puede aportar mayor profundidad, matices y aciertos en las políticas públicas.

Aquí me gustaría matizar que, si queremos que la participación ciudadana se consolide y sea viable, es muy importante no realizar una práctica utilitarista; es decir: te encuesto, te pregunto, tomo en cuenta todo esto, pero luego la decisión la tomo yo y digo que es resultado de esos espacios participativos. Para evitarlo son necesarias la transparencia, la trazabilidad, el "accountability" y una fase final de toma de decisiones con poder ciudadano; y este área con independencia que ha de tener estos criterios, entre otros, para la evaluación.

Centrados en la parte estructural: este área de "calidad democrática" podría estar vinculado o partir de los departamentos de transparencia e innovación que actualmente están en muchos municipios y administraciones públicas, regionales o autonómicas, trabajando desde la transversalidad para poder "transparentar", sistematizar y digitalizar las actuaciones y procesos de las áreas; pero además, puesto que la participación ciudadana tiene su propia idiosincrasia, complementarse por profesionales que puedan comprender sus dimensiones sociales y comunitarias.

A parte de las tareas y estructura, lo más importante de este departamento es lo que aportaría: calidad. Y ¿qué es calidad en democracia?, ahora ahondaremos en esos criterios expuestos anteriormente.

Partimos de la base que democracia comienza a ser un significativo vacío por sí solo: en todos los análisis políticos y sociológicos actuales sobre el estado español se refleja que hay un antes y un después del movimiento 15M. Ese movimiento tenía como inicio un lema, "Democracia real Ya!", que se terminó convirtiendo en marca (DrY). El término "real" no es un apellido cualquiera: nos indica que el sustantivo "democracia", por sí mismo ha dejado de tener significado porque es un término manido, utilizado demasiadas veces sin querer referirse al fondo. Ese real nos habla de lo verdadero, la condición para ser democrático. Esta nueva ola de la participación ciudadana que estamos viviendo viene derivada como "solución" a una crisis de la democracia representativa y a una crisis sistémica; y nos lleva a un escenario en el que si no hay interlocución y co-creación con la ciudadanía, no se considera que haya democracia.

Pero partiendo de este marco, en determinados espacios se está cayendo en la trampa de

denominar "participativo", "ciudadano" o "asambleario" a espacios cuyas dinámicas y prácticas se reducen a una escucha, una encuesta sin publicación de resultados, una priorización de elementos ya definidos por la institución, o un formato tipo rueda de prensa en la que la ciudadanía es la que pregunta, por poner algunos ejemplos tristemente habituales hoy en día. En estas dinámicas la ciudadanía no dispone ni de la suficiente información, ni el suficiente poder en la toma de decisiones; y en algunos casos incluso sin la posibilidad de propuesta.

Es decir, se está apellidando para dar legitimidad a dinámicas que se consideraban no legitimadas. Se está vaciando también la "participación ciudadana" de un contenido que justamente lo que intenta es legitimar la democracia vacía de contenido. Sería una especie de "democracy-washing" o "participatory-washing", como hacen con el "green washing" las empresas más contaminantes del planeta, que mediante la incorporación de iconos de hojas verdes, la palabra "bio" y otras medidas similares, hacen pensar al consumidor que adquiere productos más sostenibles o más sanos, cuando ni ha cambiado el método productivo o extractivo, ni la composición de estos productos.

Pero ni los consumidores ni la ciudadanía somos ignorantes. Son medidas a corto plazo que no resuelven ni la sostenibilidad del planeta y la salud, en el caso de "lo green", ni el avance hacia una mejor democracia en lo "participativo". Estas fórmulas parten de la desconfianza hacia la misma, una filosofía de tutelaje que ven necesario porque objetiviza a la sociedad como menores de edad cuando los estudios parecen indicar lo contrario.

"(..) se estima que la democracia directa lleva a un menor tamaño del gobierno, reduciendo el gasto público en alrededor de un 8 %. Los in-

gresos públicos disminuyen en una cantidad similar y, por tanto, no hay un efecto en el déficit. Estos resultados pueden explicarse mediante un modelo en el que la democracia directa permite a los votantes imponer un menor gasto en intereses particulares." Sanz, Carlos (2017)

Se hace por tanto necesario, no ya para la transversalización de la participación, sino para llenar de significado un significativo que corre el peligro de quedarse vacío, un consenso amplio de los valores que han de incluir el término "participación de calidad" o profunda.

Bajo esta premisa, coordiné durante la convocatoria de Inteligencia Colectiva para la Democracia en noviembre de 2018 (ICD, MediaLab Prado) un proyecto con el objetivo de generar un marco con el potencial de medir y evaluar esa calidad, es decir, un prototipo de modelo de datos con algunos indicadores clave.

La evaluación es un objetivo a veces difuso. Podemos evaluar respecto a resultados anteriores, respecto a objetivos marcados (se han cumplido o no) o en torno a indicadores concretos.

Hablando de asuntos públicos, la evaluación respecto a resultados anteriores y la evaluación respecto a objetivos marcados no generan la información suficiente ni la rendición de cuentas necesaria de cara a la ciudadanía, ni de cara a la misma participación ciudadana en sí como campo de estudio y conocimiento, ni obviamente como elemento que nos indique la calidad.

Por tanto, se hacía necesario (al igual que he nombrado el ISO9000) contar con unos criterios independientes, cuantificables y de amplio consenso.

Por tanto, partimos no de cero, sino de la documentación y trabajo ya avanzado sobre criterios

de calidad democrática en procesos participativos, que alimentó la reflexión grupal en aras a definir los nuevos valores; a la vez que los cruzábamos con los aspectos de la evaluación de políticas públicas.

Nos encontramos que los documentos de evaluación de la participación consultados se centran en el diseño, proceso y algunas tienen en cuenta los resultados. Los primeros incorporan el quién, algo que no se tiene en cuenta en evaluación de políticas públicas.

En la práctica real sabemos que los criterios o indicadores, cuando los hay, tienden a ser cuantitativos, sobre todo en herramientas digitales; donde es más sencilla la extracción de datos y a nivel de comunicación. Muchas de las instituciones y medios de comunicación están reduciendo la importancia del proceso a un número muy limitado de indicadores: se centran en el número de procesos impulsados por la entidad, el porcentaje de participación en la votación o el presupuesto disponible, éste último indicador muy presente sobre todo en la modalidad de presupuestos participativos.

Pero no se tienen en cuenta tampoco otros indicadores como puede ser la inversión en publicidad, el coste total del mismo proceso o el número de ciudadanos a los que afecta finalmente la decisión tomada. No estoy hablando aquí de las demarcaciones territoriales, que bien enfocadas son necesarias para lograr equidad, y que relatan casuísticas muchas veces radicalmente diferentes, sobre todo en grandes ciudades; sino del porcentaje ya dentro de la demarcación de personas que son afectadas positivamente por esas medidas.

Muchos de los procesos participativos dan como resultado uno o más "productos" finales, entendiendo por producto un proyecto, una

norma, una ley, etc; productos que después habrá que ejecutar. Al contrario del resto de las políticas públicas, en participación rara vez se evalúa cómo afectan las decisiones finales (el resultado de la participación) al bienestar de la ciudadanía o si esas decisiones cumplen unos objetivos previos; a pesar de que estos productos son susceptibles de ser evaluados en base a criterios tradicionales de evaluación de proyectos (eficiencia, eficacia, impacto, pertinencia, viabilidad, cobertura).

Pero el reto principal del planteamiento del proyecto fue incorporar además el concepto de calidad democrática a la medición. Si se trata de avanzar en caminos de profundización democráticos, ha de evaluarse la voluntad política de cara a estos que incluya un análisis del contexto democrático del organismo y el sistema que lo acoje, así como el grado de poder ciudadano (vinculación) que supone.

El contexto puede incluir, pero no solo, las garantías, la libertad de expresión, la integración, diversidad, etc. así como identificar que el objeto de decisión no sea de por sí antidemocrático.

Durante el proceso de creación trabajamos de forma intensiva durante quince días personas de diferentes lugares del mundo, mediante una metodología ideada ad-hoc que se basaba en ciclos de pensamiento expansivo, seguidas de fases de definición y concreción; consultando la documentación existente en varias fases de la misma. Podéis consultar el proceso completo y las reflexiones y decisiones tomadas durante el mismo se encuentran en el documento "Imetric. Sistema para medir la calidad de la participación ciudadana."

Finalmente obtuvimos unos elementos de medición, que denominamos valores, agrupados en cuatro bloques: apertura y transparencia, relacio-

nes y personas, gobernanza y sostenibilidad. Estos valores globales acogen cada uno otra serie de elementos, que a sí mismos son contenedores de indicadores y elementos de medición.



Imagen 3. Valores, elementos de medición iMetric. Proyecto iMetric.

Para poner un ejemplo, el bloque relaciones y personas acoge una serie de valores que son: inclusión, diversidad, representatividad y seguridad. Estos valores, han de medirse con respecto a elementos concretos. En relaciones y personas, podemos analizar, por ejemplo el género; cruzando el valor con el elemento tenemos datos de inclusión de género; diversidad de género, representatividad de género y seguridad de género. Para llegar al dato numérico tendremos que medir una serie de aspectos como: la asistencia sobre el total, medidas dispuestas para conciliación, grado de participación y porcentaje de intervenciones, lenguaje inclusivo, si hay protocolo de acoso, si se han detectado actitudes machistas, si se ha detectado acoso, si se ha seguido el protocolo, etc., pero también será necesaria una parte más subjetiva mediante encuestas: si se han sentido respetadas en su participación, si se han sentido escuchadas, si se han sentido inseguras en algún momento, acosadas, si sabían de la existencia del protoco-

lo, etc. que profundizan más. Mediante la triangulación de estos datos obtendremos el valor relativo de los indicadores concretos.

El trabajo de crear un sistema de indicadores consistente y riguroso es una labor a largo plazo y muy minuciosa y queda mucho trabajo por hacer.

"Digamos que hemos preparado el almacén pensando en concreto en los productos y su volumen aproximado: generado los pasillos y las estanterías. Y varias cajas adecuadas al contenido que van a proteger. Tenemos ya un grueso de "estocaje" importante, mucho repartido en sus lugares respectivos. El trabajo ha sido tan inmenso que tenemos aún ítems por desembalar y ordenar. De momento, también tenemos dónde colocarlos.

El trabajo por recorrer será ir sumando indicadores, matizando y enfocando mejor otros y generar un sistema de puntuación cada vez más sólido para que sea capaz de medir la calidad. Y la medida de esta calidad es un término que nos va a salir resultante del mismo sistema una vez completo, si enfocamos desde lo cualitativo y la profundidad; desde diferentes miradas, la cocreación y la colaboración entre entidades, expertas y sociedad civil por medio de un proceso cuidado y riguroso." Becedas, María (2018).

Aún así, en lo que al planteamiento de esta ponencia transformada en escrito se refiere, creo que los valores están claros, son medibles en lo general y son aplicables en lo particular. Aunque originalmente iMetric fue ideado como un método de evaluación de la calidad de un proceso participativo, puede conformar ese criterio de transversalización al que todo lo público ha de tender: políticas, planes, actuaciones y servicios. iMetric puede

ser el marco con el que podemos mirar el funcionamiento de las instituciones y acciones públicas y darnos cuenta de si tienen o no suficiente calidad democrática.

Quizá el que este sistema sirva de forma amplia, se deba a la incorporación de los valores de los que hablamos al diseño del proceso en sí y a la integración de la inteligencia colectiva: de las voces, culturas e idiomas que han participado, lo que le refuta además por el propio proceso y filosofía: parte de la participación y apertura necesarias para generar un sistema de consenso y amplio; que acoge los elementos ya existentes, la creatividad y lo compila a través de la lógica y el conflicto que se resuelve mediante el diálogo, la definición concreta y la comprensión y asimilación de los otros puntos de vista.

Imaginemos un servicio de biblioteca. Simplificando mucho podemos listar los procesos que allí se llevan a cabo: adquisición de libros, préstamo de los mismos, actividades, descarte de volúmenes. Veamos algunas cuestiones que habría que plantearse para evaluar dicho servicio de biblioteca mediante el sistema iMetric.

Nos podemos plantear, ¿El público puede saber el número de veces que un ejemplar se ha prestado? (monitorización) ¿Sabemos si se ha promocionado más en las estanterías de novedades? (trazabilidad) ¿Esos ejemplares: responden a una visión hegemónica del mundo o por el contrario habla de vivencias menos heterodoxas? (diversidad), ¿Los usuarios pueden solicitar los libros de forma sencilla? (accesibilidad, mecanismos) ¿Se eligen libros potencialmente consumidos por best-seller o también obras más profundas? (plan a largo plazo) ¿Quién finalmente toma la decisión y en base a qué criterios? (distribución de poder) ¿Qué ejemplares se desechan, quizá los menos adquiridos, esos son los que no conforman la visión hegemó-

nica? (diversidad y representatividad) ¿De qué forma se desechan los títulos que han de dejar las estanterías? (sostenibilidad medioambiental). ¿Encontramos en estanterías juveniles volúmenes de cómics que contengan escenas violentas y sexuales no aptas para esas edades? (seguridad), etc

Es un ejemplo sencillo de como medir con un marco establecido un servicio que todos comprendemos y hemos usado, mediante un marco amplio y consensuado; que refleja el espíritu de la calidad democrática, y que creo que es extensible al resto políticas públicas, procesos participativos, etc.

Quizá lo que describo en estas líneas sea el camino para que empecemos a enfocar en esto de la transversalización y quizá pueda generar mayores aprendizajes y aciertos. Lo que es seguro, es que la evaluación y la sistematización como resultado nos va a decir si es así o no; de tal forma que aprenderemos como sociedad, para seguir avanzando y profundizando.

Bibliografía

Becedas, María.(2018:). *Imetric. Sistema para medir la calidad de la participación ciudadana.*

Dossier de proyecto versión 0.1. Ethicoo. Palma. <http://comunicacion.ethicoo.org/wp-content/uploads/2018/12/Imetric-dossier-de-proyecto-0.1-web.pdf>

Becedas, María y De Diego Alejandra (2019:.) *Mapa de cómo trabajar para una participación de calidad. Resumen devolución taller. Hybridas. Madrid.* <http://comunicacion.ethicoo.org/wp-content/uploads/2019/02/Resumen-Devolucion-Mapa-participacion-calidad.pdf>

Moliner, Aznar (2006: 3). *Hacia un modelo de gestión por procesos.* https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dam/jcr:acfa779b-670b-44c4-b9a0-5f40d7611a50/hacia_un_modelo_de_gestion_por_procesos.pdf

Parés, Marc et. al (2017:.) *Repensar la participación de la ciudadanía en el mundo local. Diputación de Barcelona. Barcelona.*

Sánz, Carlos (2017:.) *Direct democracy and government size: evidence from Spain. Banco de España.* <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/Documentos-Trabajo/17/Fich/dt1709e.pdf>

TAULA RODONA “EFECTES DE NORMATIVITZAR LA PARTICIPACIÓ CIUTADANA: ¿FINS A QUIN PUNT LIMITEM O IMPULSEM?”



FERNANDO PINDADO, llicenciat en dret per la UAB. Comissionat de Participació i Democràcia Activa de l'Ajuntament de Barcelona. Secretari general de l'OIDP (Observatori Internacional per a la Democràcia Participativa). Ha estat gerent de l'Àrea de Drets de ciutadania, participació i transparència de l'Ajuntament de Barcelona (2015-2016), sotsdirector general de Participació en l'Àmbit Local de la Generalitat de Catalunya (2004-2013), així com Professor en diferents màsters universitaris en matèries relacionades amb la participació ciutadana i les polítiques públiques.

FRANCISCO JURADO, Jurista. Doctor en Polítiques Públiques i Transformació Social (UAB). Membre del laboratori d'idees i pràctiques polítiques de la Universitat Pablo de Olavide. Coordinador del grup de redacció de la proposta de Llei orgànica reguladora de la participació ciutadana directa (<https://bit.ly/2Si6n5b>).

SEBASTIÀ RUBÍ TOMÀS, Doctor en Dret (UIB). Professor associat de la UIB en dret constitucional. Coordinador del grup de redacció de la "Llei de consultes populars i processos participatius a les Illes Balears" (<https://bit.ly/2Ej59gY>).

NEUS RAMIS SEGUÍ, coordinadora de la taula, doctora en Ciències Polítiques (UAB), màster en relacions internacionals (Universitat de Montreal). Consultora en participació ciutadana i autora de la "Guia per a l'elaboració d'un reglament de participació ciutadana" (<https://bit.ly/2EndVdC>).

Introducció

En aquesta última legislatura (2015-2019) en els municipis de les Illes Balears hi ha hagut un auge d'experiències participatives que han manifestat la necessitat, ja no tant de la ciutadania, sinó dels/les representants polítics, d'apostar per altres formes de governar. Aquestes experiències o "primers experiments" han estat impulsats per consistoris de diferent color polític en contextos majoritàriament sense tradició participativa "institucional" (sí per part de la societat civil) i en molts casos, sense dotar de recursos a una àrea de participació ciutadana gestionada per professionals tècnics/es del mateix ajuntament.

Davant d'aquesta situació i en motiu de posar en ordre conceptes i procediments, el Consell Insular de Mallorca que, entre altres, té la funció d'assistir als municipis en el seu acompliment

del govern municipal, va llançar una Guia per a l'elaboració d'un reglament de participació ciutadana que té tres objectius:

1. Explicar els conceptes bàsics que fonamenten els reglaments de participació ciutadana.
2. Proposar una sèrie de processos i espais participatius presencials i virtuals que permetin que cada ajuntament defineixi la seva pròpia arquitectura institucional en la matèria.
3. Oferir una guia metodològica per elaborar un reglament de forma participada, que compti amb la col·laboració d'agents socials i professionals tècnics dels ajuntaments.

La intenció és que els ens locals puguin ordenar, sistematitzar i normativitzar la seva pràctica participativa i que a més, aquesta perduri en altres legislatures, independentment del partit polític que governi. Sembla ser que aquesta intenció també és compartida pel Govern dels Illes Balears amb la seva recent aprovació de la Llei de consultes populars i processos participatius a les Illes Balears (26.02-2019) que pretén també donar instruments legals per a fomentar la participació ciutadana a les Illes.

A nivell estatal, també veiem intents d'avançar en aquesta matèria amb una iniciativa de Llei orgànica reguladora de participació ciutadana, que va ser gestada per un grup d'experts/es durant les jornades d'intel·ligència col·lectiva per a la democràcia, realitzades al Medialab Prado al novembre de l'any passat. Actualment l'esborrany està sent revisat pels partits polítics del Congrés de Diputats. La intenció és que en la pròxima legislatura, pugui entrar en l'agenda política i que aquests la proposin com a Llei orgànica. Aquesta proposta de Llei suposaria reorganitzar i agrupar tot el marc jurídic relacionat amb la participació ciutadana directa en una

mateixa norma, incloent lleis existents (referèndum i ILP), o modificant i actualitzant altres (Llei de Bases Reguladora del Règim Local).

Línies de debat

A la llum de l'aparició d'aquests textos i de l'aprovació de la Llei de consultes populars, se'ns plantegen diferents qüestions relacionades amb la necessitat de valorar la rellevància de fonamentar la pràctica participativa en un conjunt normatiu que la sustenti i els reptes que sorgeixen al respecte. Fins a quin punt una llei o normativa pot limitar o impulsar la participació ciutadana? Com hem de normativitzar per constrènyer governs futurs a ser més participatius i alhora, fomentar la participació dels ciutadans? Com o amb quins mecanismes podem potenciar que els ciutadans participin i s'impliquin en els processos d'elaboració normativa donada la complexitat semàntica dels textos? Com passar de la norma a l'acció, és a dir, com podem democratitzar o divulgar els instruments participatius normativitzats perquè siguin pròpiament usats (lideratge polític, capacitat tècnica, divulgació efectiva dels drets de participació...)? Què cal posaren primer lloc, la norma o els avenços socials? Fins a quin punt la participació està polititzada o resulta ser una necessitat en la decisió i gestió pública?

Totes aquestes preguntes van ser abordades pels tres ponents convidats que van aportar la seva visió en funció del seu bagatge professional i acadèmic.

Ponències

FERNANDO PINDADO va obrir la taula amb una ponència titulada Regulació de la participació, instrument o obstacle?. Llançà una primera idea afirmant que la política ha de ser el motor de la norma, és a dir, primer s'han d'establir objectius polítics clars i després, basar-los en normes que sustentin aquests objectius. El gran treball resi-

deix en pensar "quina és la política que es pretén impulsar" i després, crear la normativa per fer-la possible. El dret, doncs, condiona la política però la política crea el dret: "El dret s'explica a la universitat, s'aplica en els tribunals però es crea en els parlaments".

La segona idea que exposà Pindado va ser que no es pot concebre la democràcia sense participació: "només hi haurà democràcia de veritat si hi ha participació ciutadana". En aquest sentit, recomana evitar parlar de participació com una cosa abstracta del sistema. A continuació, va explicar que les ciutadanes i ciutadans tenim tres formes de participar en el públic (veure quadre 1):

1. La participació cívica, que es basa en el dret de cada un/a de sol·licitar un servei públic com l'escola pública, la sanitat, etc.
2. La participació comunitària, en la qual un grup de persones s'organitzen per a una finalitat en comú (una AMIPA, un grup de petanca, una plataforma a favor del medi ambient...).
3. I la participació ciutadana, que es basa en el dret de cada persona de participar en l'espai polític influent o decidint actuacions polítiques.

Quadre 1. Els tres graus de participació



Autor: Fernando Pindado

Per tant, la democràcia es basa en tres pilars o formes de participar (vegeu el quadre 2):

- 1) A partir del mecanisme representatiu, en què s'escullen persones que representin les teves idees en les institucions democràtiques.
- 2) A partir de la democràcia directa, que té a veure amb referèndums i consultes vinculants directes per decidir assumptes d'interès general.
- 3) La democràcia participativa o dialògica (la menys desenvolupada), que es basa en la participació de les persones a partir de processos i espais que permeten el debat, la deliberació, escoltar l'altra persona, el consens i influenciar en els assumptes d'interès comú.

Tant en el primer cas com en el segon es pot decidir (o la persona representant o la teva com votant). Però en el tercer, no és tan evident la decisió.

Quadre 2. La trinitat democràtica



Autor: Fernando Pindado

Per anar consolidant la dimensió dialògica es necessita institucionalitzar, de manera que es fixin uns processos i espais i això permeti continuar avançant. És en aquest sentit que la creació de normes cobra rellevància.

Així doncs, perquè la democràcia sigui de qualitat, es requereix d'activitat política per part dels i les representants, amb control i transparència per al seguiment des de la base, es requereix d'iniciatives ciutadanes que proposin i col·loquin diferents assumptes a l'agenda política i es requereix de poder decidir de tant en tant temes de transcendència general a partir de referèndums.

En relació a aquest últim punt, Pindado va afirmar que s'hauria de reinterpretar el precepte 71 de la Llei de bases reguladores de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, que indica que els referèndums només es poden organitzar si tenen el permís del Consell de Ministres del Govern Espanyol. Aquest article limita en excés la realització d'aquest tipus de consultes i mina la democràcia local.

Fernando Pindado va especificar el sistema de participació (institucionalitzat) concretant tres tipus de maneres de configurar:

1. Creant canals puntuals per participar (una audiència pública, un fòrum d'expertes ...).
2. Creant processos, que tenen una durada determinada i en els quals es debaten i decideixen assumptes d'interès general.
3. Creant òrgans o espais de participació que conformen canals permanents d'interacció i diàleg (vegeu quadre 3).

Perquè això sigui possible es requereix de voluntat política (des de les institucions) i iniciativa ciutadana perquè la comunitat pugui exercir els seus drets de participació.

Quadre 3. Sistema de participació: Canals i actors



Autor: Fernando Pindado

FRANCISCO JURADO va ser el pròxim ponent amb una presentació titulada "Representació política i participació ciutadana. Un enfocament des del Dret".

Jurado va partir de la reflexió que per analitzar l'estat actual i la potencialitat de la participació ciutadana a Espanya cal pensar-la des del marc jurídic vigent, no només pel que fa a la participació sinó, també, a la representació política.

Participació directa i representació formen el nucli del dret fonamental recollit a l'article 23 de la Constitució. Els contorns d'una conformen els límits de l'altra, generant espais de tensió permanents que s'aguditzen i es veuen reflectits a l'hora de legislar i posar en marxa nous mecanismes de participació.

En aquest sentit, va començar la seva ponència esmentant que efectivament en aquests últims anys, en les diverses comunitats autònomes que conformen l'estat, hi ha hagut una explosió de legislació de participació ciutadana que s'ha traduït tant en lleis autonòmiques com en reglaments. No obstant, això xoca amb la inexistència de legislació nova en l'àmbit estatal, el que situa a dues lleis de principis dels vuitanta, la del referèndum i la de la ILP com les úniques

que desenvolupen el gruix del dret a participar per línia directa recollit a l'article 23.1.

Va continuar esmentant que aquestes dues lleis són incapaces de reflectir totes les novetats que s'han produït en matèria legislativa en aquest aspecte la qual cosa deixa un forat que està sent emplenat a través de sentències del Tribunal Constitucional amb base a la seva interpretació de les normes obsoletes que ja existeixen. Llavors, s'està creant dret però amb una subjectivitat



Francisco Jurado

política i fins i tot generacional bastant forta. A la llum d'aquesta necessitat, Jurado va enviar un projecte en la trobada d'intel·ligència col·lectiva per a la democràcia del Medialab El Prado (Madrid) per poder redactar un esborrany de llei orgànica que regulés la participació directa recollida en l'article 23.1 de la Constitució. Així doncs, un equip de professionals, coordinats per Jurado, va redactar l'esborrany de llei orgànica. L'últim es va haver d'adaptar als límits de la Constitució espanyola, la qual, va recordar, no permet que una llei orgànica modifiqui la Constitució. Això va fer que no es poguessin introduir totes les mesures o preceptes que es volien, ja que la Constitució ho limitava. A continuació, es va iniciar un procés participatiu a través de la plataforma Osigo.com perquè les persones membres del Congrés de Diputats i la ciutadania

puguin comentar-la, millorar-la, enriquir-la, esmenar-la,... En aquests moments el procés està aturat perquè els i les diputats no legislen a causa de la proximitat de les eleccions. Cal esperar a reiniciar el procés, un cop s'hagi constituït el proper Congrés de diputats que resulti de les eleccions.

Jurado va detallar algunes de les novetats de l'esborrany. En primer lloc, es presenten dos mecanismes, les consultes i referèndums, que es defineixen per distingir-los, en motiu d'intentar expandir el marc d'acció que permet la Constitució. Jurado va recordar que en la llei actual sobre el referèndum no apareix el mecanisme de "consulta" i això fa que en territoris més "problemàtics" com el País Basc o Catalunya, cada vegada que es llança una consulta, el Tribunal Constitucional la interpreti com similar o gairebé igual al referèndum, cosa que la prohibeix, doncs, segons la seva interpretació, constitueix un referèndum encobert.

Les consultes es categoritzen com a "no vinculants" i es poden fer sobre qualsevol assumpte (ja que seria com una enquesta per saber l'opinió de la ciutadania en un assumpte). Els referèndums, han de ser en matèria competent de l'administració que el realitza i la no autorització per part del Govern espanyol del mateix, ha de versar sobre errors formals. Per tant no estaria vulnerant la "competència exclusiva" del 148.1 del Govern espanyol sobre l'autorització o no del referèndum sinó que la estaria modulant.

En segon lloc, va explicar Jurado, per actualitzar el mecanisme de la ILP, per exemple, es van veure confrontats amb la impossibilitat de modificar el nombre de signatures. Però sí que van poder modificar lleugerament algunes parts del procés en què la ILP "entrar a tràmit parlamentari". Segons la llei actual, quan una ILP entra precisament a tràmit parlamentari pot ser mo-

dificada i retallada pel que el text final de vegades té poc a veure amb el text inicial. Així, doncs, l'esborrany de Llei orgànica proposa que quan s'acabi el procés parlamentari s'activi un mecanisme via referèndum en el qual es doni a triar a la ciutadania entre el text inicial o al final.

També s'introdueixen nous mecanismes de participació com a processos de deliberació previs a legislació de polítiques públiques de manera que s'introdueixi una fase de diagnòstic compartit abans que es vagin a dissenyar, elaborar i aprovar les mesures. Igualment, va esmentar Jurado, s'ha replicat el sistema que fa servir l'Observatori de participació de Madrid, extrapolant-lo a nivell estatal. En aquest, a cada província sortiria una persona escollida per sorteig que s'encarregaria de supervisar i controlar l'execució de les polítiques públiques d'aquesta província.

A nivell de pressupostos participatius es va poder fer poc: l'esborrany tan sols proposa la realització d'una enquesta per conèixer l'estat d'opinió que susciten els pressupostos. Això és degut al fet que el Govern disposa de fortes i extenses competències en dissenyar els pressupostos generals. Té ara la capacitat de vetar fins i tot en el tràmit legislatiu, proposicions de Llei del Congrés si aquestes fan que els pressupostos s'incrementin o redueixin, atès que estaria conculcant en la competència del Govern per dissenyar els pressupostos generals.

Així mateix, Jurado va especificar que l'esborrany de Llei intenta fer una harmonització de tota la matèria escampada que hi ha en participació, com tots els articles de la Llei de bases del règim local que regulen l'actuació dels ajuntaments i que confereixen a aquests un caràcter més administratiu, relacionat amb l'article 9.2 de la CE més que amb el 23.1. Amb la qual cosa li treuen garanties perquè el 9.2 no és un dels drets fonamentals de la CE com sí ho és el 23.1.

Entre aquests, Jurado va remarcar un mecanisme anomenat "procés de codecisió", que ve del 15M, concretament de la plataforma "Democràcia 4.0", que pretén introduir un mecanisme de decisió en els parlaments, Congrés o Ajuntaments pel qual les persones puguin votar directament i al mateix temps que els i les representants de manera que com més gent voti, menys valor tenia el vot de les/els representants. La quota de sobirania de cada un, va concretar Jurado, es basa en 1 dividit pel nombre de persones del cens electoral. Això significaria la possibilitat de "des-representar-se", és a dir, de triar quan volem ser representats/des i quan no.

En aquest sentit i sobre la "representació", Francisco Jurado va continuar explicant que la interpretació del Tribunal Constitucional en algunes sentències, com en la del "Pla Ibarretxe" i en alguna de Catalunya, fa que la jurisprudència constitucional hagi adoptat un criteri restrictiu a l'hora de confrontar participació i representació, donant preponderància a la segona sobre la primera. No obstant això, segons el jurista, caldria especificar i justificar en aquestes sentències raons que vagin més enllà de la interpretació basada en criteris polítics i subjectius.

Així doncs, "si entrem a analitzar en profunditat la naturalesa jurídica de la representació política, posada en relació amb altres institucions anàlogues del nostre ordenament, entendrem que aquesta forma d'entendre-la, s'assembla més a la figura d'una mena de "tutela política", per tant, com si fos una "representació forçosa", molt allunyada del que les societats i les democràcies contemporànies exigeixen i necessiten."

A continuació, va desenvolupar més la seva hipòtesi referint-se que a hores d'ara, la gent pensa que la representació política és voluntària. Així doncs confonen la llibertat de sufragi d'escollir amb la "veritable" representació que

aquests i aquestes representants exerceixen en el seu dia a dia. Però no és el mateix, segons pensa l'autor: "en realitat, la representació política és forçosa, nosaltres no podem triar estar o no representats, tant és que voti o no voti, que la teva opció surti elegida o no, sempre s'està representat/a."

En conseqüència, va continuar, com que els dos criteris jurídics per justificar una "representació forçosa" és la "falta de capacitat", cosa que no es sustenta doncs s'hauria de justificar a partir d'exàmens psico-tests que les i els representants estan realment millor preparats/es que les persones a qui representen o "l'absència", la qual cosa tampoc se sustenta doncs amb les noves tecnologies de la informació es pot participar directament i immediatament on es desitgi, cap criteri justifica la representació forçosa. Finalment, va concloure, el que ens trobem és amb una "tutela política".

En aquest sentit, va concloure, el Tribunal Constitucional hauria de començar a entendre que es necessita redefinir la representació política perquè entenguem d'una altra manera el dret de participació.

SEBASTIÀ RUBÍ, l'últim ponent, ens va parlar sobre la seva experiència en l'elaboració de la recent aprovada Llei autonòmica de consultes i de participació ciutadana de les Illes Balears. Va començar matisant que li van encarregar fer una llei que fos possible, que entrés a la legislació existent independentment de si li agradava o no. A continuació, desenvolupà el seu procés intel·lectual que el va portar a redactar aquest tipus de llei. En primer lloc, va consultar a la CE: concretament al seu article 9.2 (participació ciutadana), 23.1 (dret fonamental a participar), 92 (referèndums) i 149.32 sobre l'autorització exclusiva del govern de la NACIÓ en la realització d'un referèndum.

Després es va fixar en la legislació de desenvolupament, és a dir, la Llei orgànica 2/80 que fa una derivació legislativa a una altra llei orgànica i és considerada suficient. A continuació, va anar a la Llei de bases de règim local i es va fixar en l'article 71 que permet referèndums a nivell municipal sempre que siguin autoritzats pel Govern estatal. Però aquesta normativa esmentada, va explicar Rubí, no cobria ni l'àmbit insular ni l'autonòmic, només es referia a referèndums municipals. Calia mirar si la comunitat autònoma tenia competència estatutària en regular les consultes i referèndums que ho esmenta en l'article 31 de l'estatut d'autonomia de les Illes Balears.



Sebastià Rubí

També Rubí va revisar altres legislacions de les altres comunitats autònomes per a assegurar-se que efectivament la comunitat balear tenia competències en aquest sentit i va confirmar efectivament que si pot legislar sobre la matèria. A continuació va estudiar la normativa de les altres comunitats.

L'últim pas va ser revisar la jurisprudència del Tribunal Constitucional en la matèria i va detectar una evolució de les seves sentències en què inicialment gairebé ignoraven les consultes a, actualment, estrenyien el forrellat d'una manera que feia extremadament difícil regular les consultes populars. La conclusió a extreure de tot

això és que, com va dir Jurado en la seva ponència, el sistema jurídic espanyol prioritza la representació indirecta que no la participació directa. A més, crea tres figures diferents: democràcia directa (article 23.1), democràcia representativa i democràcia participativa (article 9.2). El Tribunal Constitucional indica que el referèndum penja de la democràcia directa però les altres consultes, de la democràcia participativa.

Així doncs, Rubí va expressar l'enorme dificultat que va tenir en generar aquesta llei sense que el Tribunal Constitucional la tombés tot i que creu que ho va aconseguir, ja que es va aprovar finalment pel Parlament.

Va partir de la base per diferenciar molt bé les dues figures de referèndum i consulta. Llavors a partir d'aquí, es va iniciar el procés participatiu per recollir necessitats, no tant amb ciutadania sinó a nivell institucional. Es van reunir amb els tres Consells Insulars, convidant també als municipis que volguessin assistir i aportar idees. Les conclusions van ser que hi havia una necessitat real per a realitzar consultes. Els altres instruments participatius quedaven en segon pla.



Neus Ramis

Llavors, en la llei es diferencien consultes i referèndums (només a nivell municipal), de manera que les consultes es basen en un registre

voluntari que es diu registre de participació ja que no es podien basar en el cens segons la interpretació del Tribunal Constitucional en la jurisprudència en el cas de Catalunya. A més, l'altre límit és que la consulta hauria de ser general i no es podia. Així que es sectoritzà en funció de diferents matèries en què estiguessin apuntats els habitants de les illes.

Una darrera qüestió que Rubí va esmentar va ser relacionat amb si els referèndums havien de ser vinculants o no. El Consell Consultiu va advertir a Rubí que no es podia fer vinculant una consulta en la qual no participés el cens electoral. A continuació, Joan Oliver, catedràtic de dret constitucional, es va basar en la reflexió sobre "com pot ser que els referèndums no siguin vinculants, si es consulta al cens electoral?" Llavors es van fer vinculants els referèndums, la qual cosa és el primer cop a Espanya que passa. I el Tribunal Constitucional ho va acceptar.

Ronda de qüestions des de la taula: A continuació es va obrir una ronda de qüestions des de la pròpia taula en relació al registre únic com a via per participar en les "consultes". En aquest sentit, Fernando Pindado va opinar que existia una gran contradicció per una part en la gosa de "vincular" el referèndum que segons l'article 92 de la CE és "consultiu" però d'altra banda, crear aquest registre per participar ja que limitaria enormement la pràctica participativa. Va considerar que cal facilitar la participació i no posar-hi traves administratives. Va continuar esmentant que ell ha participat en la redacció de diverses normatives tant municipals com autonòmiques de participació ciutadana en les que s'ha fet servir el padró per a la realització de consultes i cap tribunal l'ha impugnat.

A més, va continuar amb una afirmació contundent: el sistema espanyol té por que la gent decideixi o opini sobre els assumptes públics.

L'important, ha especificat, és que es controli bé que el que es posa a consulta es pugui executar. I que a més, es pugui complementar "la democràcia directa", el vot a les urnes, amb democràcia participativa que és on es produeix un procés pedagògic d'escolta, intercanvi d'opinions, empatia, etc. Va suggerir a Rubí, per acabar, que es fes una guia o quadern explicatiu perquè la ciutadania li quedés més clar com pot exercir millor el seu dret a participar en el marc d'aquesta llei autonòmica.

Altres preguntes del públic es van centrar també en la "necessitat" o no de crear aquest registre de participació en ser limitador d'aquesta mateixa. A aquesta qüestió Rubí va respondre que encara que ell estigués també en contra d'aquest registre, no va tenir més remei que crear-lo ja que a nivell autonòmic i insular, per preveure l'activació de consultes, no es podia fer servir el cens de cada municipi ja que aquest és propietat municipal i si es fes servir, s'interpretaria com un referèndum que a nivell insular i autonòmic no és legal.

També es va qüestionar la llei autonòmica perquè es centrava excessivament en la "consulta" i "referèndum" sense desenvolupar o posar tanta atenció en els altres mecanismes de participació que eren bàsics per enfortir la democràcia. En això Rubí va respondre que la llei és bàsicament de "consultes" ja que els altres instruments participatius poden ser desplegats amb llibertat per part dels municipis sense necessitat que aquesta llei els reculli.

Així mateix, es va comunicar a Sebastià Rubí que aquesta llei creava confusió ja que no quedava clar què podia fer exactament un municipi: si consulta o referèndum, què era vinculant o no, si un pressupost participatiu era vinculant o no, etc. Des de la taula es va dir que només el referèndum és vinculant. Rubí, a més, va detallar

que la celebració de consultes s'havia de fer per a assumptes d'opinió (per exemple, si els bars podien posar terrasses amb cadires en un pas de vianants) en canvi els referèndums es havien de fer per assumptes de gran transcendència, com un pla d'ordenació urbanística, ja que requereixen de l'aprovació del Govern de l'Estat.

Un altre assumpte que va sortir va ser que els municipis tenen els seus propis censos i registres de participació, cada un en té un de diferent, llavors no es veia molt clar com aquests encaixarien amb el registre únic de participació i quins tipus d'eines col·laboratives s'havien de desplegar amb el Govern dels Illes Balears perquè tots dos concordin.



Fernando Pindado

Encara que es va matisar, si s'aprovés l'esborrany de llei orgànica explicat per Francisco Jurado aquest tema es resoldria. Per aquest motiu, es va comentar, és molt important que es doni suport a aquesta llei. Rubí va respondre que tècnicament és viable i s'havia consultat amb diversos departaments (innovació, presidència...)

Per acabar, es va demanar a Fernando Pindado com es podia traslladar o humanitzar una ordenació jurídica en participació a la gent perquè aquesta s'apropriï dels drets intrínsecs que com-

porta. Pindado va respondre que, en primer lloc, cal revisar el tipus de reglament que hi hagi, si és que n'hi ha, perquè no constrenyi sinó que permeti i faciliti. En segon lloc, en el cas que no hi hagi reglament, els municipis han de fer un esforç per a crear-lo de manera que fixi processos i permeti avançar. El que es necessita és en l'àmbit local anar una mica més lluny del que preveu la legislació.

De fet, el municipalisme, històricament en aquest estat, és el que ha permès anar avançant drets democràtics. No obstant això, encara que

el reglament sigui innovador i reculli mecanismes que permetin el que abans va definir com a elements de la democràcia dialògica, la gent no sap que existeix ni què fer amb ell. La clau està, esmentà Pindado, en què el text sigui clar perquè la màquina administrativa no ho pari i que estigui escrit en llenguatge humà i comprensible per a tothom acompanyat de guies d'utilització, processos formatius, explicacions contínues i, sobretot, praxi. Amb la base d'anar fent, s'anirà millorant i més gent s'hi implicarà (doncs actualment no ve més d'una mitjana del 5% de la població).



