

PARTICIPACIÓN CIUDADANA: BASES, MÉTODOS Y TÉCNICAS

Introducción y Parte I

Oscar Rebollo Izquierdo Joel Martí Olivé

La versión final de este texto ha sido publicada, en catalán, por la Diputació de Barcelona. https://llibreria.diba.cat/cat/libro/eines-per-a-la-participaciociudadana-bases-metodes-i-tecniques_44301

INTRODUCCION

Todas las sociedades que conocemos mantienen desigualdades entre sus miembros. Esas desigualdades son y han sido a lo largo de la historia de orden diverso. Se han plasmado, claro está, en el terreno económico y, así, siempre nos encontramos con algunas personas y grupos que tienen muchos más recursos económicos que otras. Lo mismo ocurre en el terreno cultural, con personas y grupos que han tenido, más que otras, un acceso garantizado a la información, la educación y los contenidos culturales dominantes; fuesen estos los que fuesen.

Todas estas desigualdades han tenido a su vez, como no podía ser de otro modo, una plasmación en el terreno político. Esto es, en la gestión de los asuntos públicos, en la toma de decisiones sobre los aspectos que afectan al conjunto de la comunidad o que tienen que ver con intereses generales. Ahí, mientras algunos individuos o grupos tienen y han tenido históricamente una enorme capacidad de intervenir, otros en cambio quedan al margen de esas decisiones.

La desigualdad, sea económica, cultural o política, está y ha estado siempre presente en las sociedades humanas. Aunque bien es cierto también que las características y condiciones de esa desigualdad no han sido siempre las mismas. Para algunas, y sólo para algunas, de las sociedades capitalistas de nuestra era se abren, a lo largo del siglo XX, nuevas posibilidades de igualitarismo.

Centrándonos en las desigualdades políticas, las que se refieren a las oportunidades que tienen los diversos grupos sociales para intervenir en la gestión de los asuntos públicos, el siglo XX puede ser visto como un periodo realmente excepcional en el que, por primera vez en la historia, se generalizan bastante los derechos políticos entre el conjunto de los ciudadanos. Existirán excepciones, como las que tienen que ver con la edad, que hacen que solamente los que tienen más de ciertos años puedan participar plenamente en la vida política. O con el género, pues el reconocimiento de los derechos políticos no se hace igualitario entre hombres y mujeres hasta muy recientemente. Pero superado ya el siglo XX, podemos decir que se ha tratado de un periodo realmente excepcional desde el punto de vista de la superación de ciertos niveles de desigualdad política, pues en el terreno formal-legal, dicha igualdad política se reconoce, aunque las desigualdades económicas siguen existiendo y condicionando el mapa social en el que se dibujan el resto de desigualdades. Dicho de otro modo, en el plano legalformal, dos personas que sean muy desiguales entre sí desde el punto de vista económico, tienen en el terreno político los mismos derechos y deberes. Algunos autores, por ejemplo, se han referido al siglo XX como el siglo de la inclusión política, de la participación política de la clase obrera, cuando se ha tratado históricamente de un colectivo que debía sumar a las desigualdades económicas y culturales que padecía, la desigualdad política que suponía no poder intervenir en la gestión de los asuntos públicos; por no tener derecho al voto, por ejemplo, o derecho a presentarse como electos en los comicios electorales, o no tener derechos de reunión y asociación, etc.

En definitiva, el siglo XX ha sido para muchos ciudadanos, en algunos países, el siglo de la Política. Generalizando mucho, sin matizar según países y circunstancias históricas, en este siglo se consolidan los principales derechos de ciudadanía y, entre ellos, los derechos políticos: a votar y ser votado, a asociarse, a fundar y participar en partidos políticos, a expresar libremente las ideas, etc... Se trata de derechos formales, ciertamente, que luego son más o menos efectivos según se padezcan o no otro tipo de desigualdades, pero no podemos negarle a la historia la evidencia de las transformaciones que en estos países ha protagonizado el movimiento obrero y sus organizaciones sindicales y políticas.

Pero, sí bien el s. XX puede ser considerado el siglo de la Política, ya en el último cuarto del mismo, a partir de la década de los 70, son muchos los autores que empiezan a señalar frenos, cuando no retrocesos, en las tendencias igualitarias de las décadas anteriores, y eso ocurre también en el terreno político.

El mismo siglo que vio nacer y consolidarse a los partidos políticos, en especial los de izquierdas, que contempló la casi-generalización del sufragio, o de los derechos de reunión y asociación, ve como en los últimos años ciertas tendencias empiezan a invertirse y, así, se empieza a hablar, a partir de los 70, de crisis de la política, o

crisis de la “vieja política” refiriéndose a las formas en que está se había institucionalizado a lo largo de la centuria. Esto no es generalizable a todos los países. España, sin ir más lejos, se apunta muy tardíamente a este carro y, cuando otros hablan de crisis de la vieja política democrática, aquí se está luchando por conseguir un sistema político que la pueda garantizar.

La Vieja Política.

Cuando nos referimos a la “Vieja Política” normalmente estamos hablando del sistema político de la democracia representativa. Esto es, un sistema basado en el derecho de los ciudadanos y ciudadanas, a partir de cierta edad, a escoger a representantes para que ejerzan las tareas de gobierno del Estado. Nos referimos también, en segundo lugar, a organizaciones, los partidos políticos principalmente, que se encargan de preparar programas electorales y elaborar candidaturas para presentarse a las elecciones. Finalmente, nos referimos a otras organizaciones sociales, como sindicatos, movimientos sociales y ciudadanos, grupos de interés, etc. que intentan unas veces presionar y otras llegar a acuerdos con gobiernos y partidos para influir en las decisiones del Estado. Tratemos de ver en lo que sigue hasta qué punto esta política está en crisis.

En nuestra opinión es posible identificar hoy en día dos tipos de síntomas que, de alguna manera, nos hablan de esta crisis de la vieja política o, si se quiere, de la democracia representativa. Un tipo de síntomas tiene que ver con la capacidad del Estado para *gobernar* aspectos cruciales de la vida en sociedad, como el control y la distribución de los recursos, la salud pública o la preservación del medio ambiente, por ejemplo. El otro, con la capacidad de los ciudadanos para *gobernar* el Estado, y que este no actúe como un poder al servicio de determinados intereses particulares o corporativos

Desde el primer punto de vista, son cada vez más evidentes los síntomas que apuntan la debilidad del Estado para tomar determinado tipo de decisiones. Entre los analistas y estudiosos que quieren a dar a ello explicaciones, unos se fijan en aspectos más internos, organizativos, burocráticos o de las luchas por el poder. Otros dicen que porque vivimos en un mundo cada vez más interdependiente o globalizado. Otros, porque ven que es el Mercado, el poder económico cada vez más concentrado en pocas manos, el que dicta a los Estados las decisiones que estos deben tomar y no al revés. El caso es que resultan no ya evidentes, sino incluso explícitas, las limitaciones que tienen los Estados para gobernar la sociedad en su conjunto y, en especial, aquellos aspectos que afecta al modelo económico imperante. Esto que estamos diciendo no se refiere sólo a las grandes decisiones de la política económica en el ámbito estatal o europeo; también se hace visible en el ámbito local. Ávidos como están de atraer recursos e inversiones a su territorio, muchos poderes locales se muestran absolutamente sumisos ante las condiciones

que puedan exigir los portadores de la inversión, sean éstas de tipo fiscal, urbanístico o de otro tipo.

También podemos hablar de cierta incapacidad del Estado para gobernar la sociedad cuando éste debe enfrentarse a los nuevos retos y contradicciones que se plantean actualmente y que, principalmente, tienen que ver con el medioambiente, con la inmigración y con las tendencias hacia la dualización de las estructuras sociales.

En la medida en que toda tarea de gobierno, para ser algo más que mera administración, lleva implícita una dimensión de liderazgo, podemos señalar precisamente esa carencia, la de liderazgo, junto a la escasez de recursos, claro, como una de las más evidentes rémoras a la hora de enfrentarse a esas nuevas contradicciones; al menos desde planteamientos vamos a llamarle “igualitaristas”, para entendernos con lo que venimos diciendo.

Finalmente los “asuntos internos”, con perdón, también tienen su importancia. Todo aquello que señalábamos relacionado con las luchas de poder, las resistencias burocráticas, las “capillas tecnocráticas”... y las “malas compañías”, suponen una fuerte limitación a la capacidad de liderazgo y gestión que exige la tarea de gobierno.

El segundo tipo de síntomas, los que tienen que ver con la capacidad de la sociedad para *gobernar* el estado, afloran a la superficie en forma de partidos políticos cada vez más corporativizados y profesionalizados, además de fuertemente jerarquizados. Como lo hacen también en forma de prácticas corruptas que, independientemente de su real envergadura, deslegitiman claramente la acción política y distancian a los políticos de la sociedad y los ciudadanos. O los que reflejan la ausencia de bases sociales sólidas y la pobre vida interna de la generalidad de los partidos políticos. Pero, entre todos, quizá la evidencia más clara de la debilidad de los derechos de la ciudadanía política se encuentre en la escasa o nula capacidad que tienen muchos ciudadanos para que el Estado tenga en cuenta su situación y sus demandas a la hora de tomar las decisiones.

Vistos los síntomas, pensamos que es posible hablar de cierta crisis de lo que venimos llamando la vieja política. Crisis que fortalece a los grandes intereses económicos y que debilita la capacidad de la generalidad de los ciudadanos para tomar parte en la gestión de los asuntos que les afectan. El Estado, por su parte, se deslegitima como árbitro de intereses y ve debilitarse su autonomía de gobierno.

Lo local y la “vieja política”

Gobierno Local, Desarrollo Local y Pactos Locales. Estos sean quizá los tres pilares sobre los que se ha asentado cierta respuesta a la crisis de los 70. Crisis que nosotros hemos identificado como de freno o retroceso de las oportunidades igualitaristas: económicas, culturales y políticas.

Ante la evidencia de que las “grandes decisiones” escapan al control de la inmensa mayoría de la población; pues son realmente muy pocos –aunque muy poderosos– los que las toman y se benefician de ellas, quedan, para aquellos que puedan aprovecharlas, lo que podríamos llamar las micro-oportunidades; sean estas de gobierno (*gobierno local*), de desarrollo económico (*desarrollo local*), o de regulación concertada (*pactos locales*).

Escaso de recursos, pero próximo a los ciudadanos y sus problemas, el Gobierno Local ha sido reivindicado por algunos como el nivel de gobierno del Estado que mejor puede implementar las políticas públicas en ciertos ámbitos del bienestar, o en la “gestión” del territorio, por ejemplo.

En sintonía con el protagonismo del gobierno local, y liderado por éste, el desarrollo económico se plantea también a escala micro: como resultado de cierta reorganización de los recursos endógenos para mejor aprovechar las oportunidades que brinda el propio territorio, sus agentes, y las demandas y necesidades, así como los recursos, de los distintos grupos sociales que componen la comunidad local.

Para que este tipo de desarrollo sea posible, es necesario comprometer a los agentes sociales locales. Se promueven así nuevas prácticas microcorporatistas, de articulación de pactos socio-económicos a escala local.

Nótese que tanto en el plano político como en el socio-económico se trata en buena medida de una simple reducción de escala. Donde antes teníamos gobiernos estatales fuertes y con capacidad de liderazgo, que organizaban hasta cierto nivel las condiciones de la producción y distribución de los recursos (a través de las políticas económicas, fiscales y de bienestar), e intentaban construir pactos sociales con sindicatos y organizaciones empresariales, se plantea en los últimos años la necesidad de gobiernos locales que cumplan más o menos el mismo papel con los recursos, las oportunidades y los agentes sociales a escala local.

Valga decir sobre las nuevas estrategias locales, sean éstas de gobierno, de concertación o de desarrollo económico, que en efecto han producido en los últimos años buenas prácticas que son ejemplo de caminos a seguir, pero, en general, se ha teorizado más que practicado, y esto en alguna medida tiene que ser debido a la incapacidad de aquellos que debían liderarlas para hacerlo, fuesen administraciones u organizaciones. Y es precisamente para fortalecerse que unas y

otras reclaman la participación de la ciudadanía. Para, con ella y en ella, protagonizar nuevas formas de hacer nuevas políticas.

La Nueva Política y la Participación Ciudadana.

Por supuesto que las cosas pueden seguir como hasta ahora. Está calculado, incluso, que pueden empeorar todavía más durante algunos años. Por supuesto también que los más cómodamente instalados en la situación actual poco harán para que las cosas cambien. Pero el modelo es insostenible. Es insostenible socio-económicamente, por ser brutalmente desigual y por condenar a muchísima gente –y amenazar a muchísima más- a la pobreza, la inseguridad y la ausencia total de oportunidades. Es insostenible políticamente, por haber el Mercado enfeudado al Estado, desvirtuando la soberanía que le corresponde a la Sociedad Civil, y por la incapacidad que demuestra el Estado para gestionar el conflicto social que se deriva de la insostenibilidad socio-económica. Es finalmente insostenible desde el punto de vista ambiental, pues recursos que son fundamentales para la vida humana se consumen a un ritmo que no permite su regeneración natural. Es urgente pues la tarea de construir nuevos procesos sociales que hagan sostenible la vida en sociedad y, la verdad, no se nos ocurre como puede hacerse eso sin la participación de la gente. Sea para perseguir un mejor reparto de los recursos, sea para garantizar que aquellos no renovables no se agotan. Aunque claro, no nos referimos a cualquier tipo de participación ciudadana. Nos referimos a procesos participativos que tienen un fundamento político y metodológico que apuesta por enfrentarse a ese reto.

PARTE I: LAS BASES POLÍTICO-METODOLÓGICAS

1. EL PROYECTO

En los últimos años, tanto el mundo de las empresas, como las administraciones públicas y las asociaciones, han mostrado un interés creciente por incentivar prácticas participativas. Las primeras, las empresas, empezaron antes, y seguramente ya nos resultan familiares conceptos como “grupos de trabajo”, “círculos de calidad” u otros que se refieren precisamente a eso, a nuevas prácticas manageriales que ponen el acento en la posibilidad de que los trabajadores puedan participar en decisiones que afectan a la calidad o los costes, por ejemplo, de los bienes y servicios que producen.

También algunas administraciones públicas, ayuntamientos normalmente, han impulsado en los últimos años prácticas participativas de la ciudadanía a escala local; sea en foros y jornadas de deliberación de proyectos, en agendas-21 locales, en procesos de presupuestos participativos, en talleres ciudadanos, en consejos sectoriales y territoriales, o con otro tipo de prácticas.

Finalmente, son muchas las asociaciones que parecen tener interés en incentivar este tipo de prácticas y conseguir, mediante la participación de sus bases sociales y socios, un mayor grado de actividad, o la posibilidad de construir e impulsar nuevos proyectos asociativos, o una mayor presencia pública, más recursos y más legitimidad social y política.

Nuestro interés en este documento se centrará en las prácticas de Participación Ciudadana, sea en espacios contruidos e impulsados por la administración, o en los que puedan protagonizar asociaciones y entidades que pretenden defender intereses generales. No trataremos, por tanto, otro tipo de prácticas participativas como puedan ser las ligadas al mundo económico y de la empresa u otras parecidas.

La participación ciudadana no se improvisa

Pero, así como el mundo económico, empresarial, ha desarrollado en estos años un cuerpo teórico-ideológico, y metodológico, para poner en práctica experiencias de participación directa de los trabajadores y se ha dotado de los recursos necesarios para hacerlo (las empresas que tenían interés, claro), llegándose incluso a crear departamentos especializados dentro de la organización: los nuevos departamentos de recursos humanos; en el caso de las administraciones y las asociaciones esto no es así. Se ha empezado más tarde y la experiencia acumulada todavía es escasa. Es por este motivo que, desde hace algún tiempo, se empieza a consolidar la idea de que la participación ciudadana no se puede improvisar y se hace necesario, se dice, desarrollar cuerpos metodológicos e instrumentos técnicos que orienten las nuevas prácticas participativas con la ciudadanía.

Pero en este camino, el de construir métodos y técnicas para poner en práctica la participación ciudadana, los primeros pasos no son ni tecnológicos ni metodológicos, sino políticos. Las metodologías participativas tienen siempre una base política. Si facilitan o promueven una participación más o menos abierta o restringida; si se trata de informar, consultar, debatir o decidir conjuntamente con los ciudadanos, no es una decisión metodológica ni técnica, sino política.

Ocurre, pues, que es necesario detenerse por un tiempo a reflexionar sobre una pregunta crucial, inevitable, y previa a cualquier otra: ¿Participación para qué? ; qué es la pregunta política.

Participar para legitimar o participar para transformar

Existen, en lo fundamental, dos grandes tipos de estrategias políticas basadas en la participación ciudadana: nosotros las llamamos participar para legitimar o participar para transformar.

En el primer caso, la participación como legitimación, lo que se busca por parte de aquellos que promueven o impulsan las prácticas participativas es, como resultados de éstas, que nuestras posiciones, objetivos e intereses salgan fortalecidos, pero sin estar demasiado interesados en cambiarlos. En el segundo caso, lo que se busca no es quedarme como estoy y donde estoy, pero más fuerte, consolidado o legitimado, sino promover cambios, transformaciones en las que se considera que la participación de los ciudadanos es fundamental.

Tanto las administraciones como las asociaciones pueden, y de hecho así lo están haciendo, adoptar una u otra estrategia. Pueden ser las administraciones las que busquen legitimarse, como pueden serlo también las asociaciones. Del mismo modo, tanto unas como otras pueden buscar en la participación ciudadana el empuje y los recursos necesarios para cambiar las cosas, para construir nuevos proyectos, esto es, para transformar.

Nosotros, en lo que sigue, apuntaremos algunas reflexiones metodológicas, y también algunos instrumentos, pensando en las potencialidades de la participación ciudadana como estrategia para promover cambios sociales; se entiende que en la dirección de unas ciudades y unas comunidades con expectativas de futuro, esto es, sostenibles tanto socialmente, como ambientalmente y políticamente.

Un proceso educativo... para ser transformador

La práctica nos demuestra cada día que el principal instrumento para el cambio es la gente. Somos nosotros los que cambiamos y, al así hacer, conseguimos cambiar las cosas. A ese cambio nosotros lo llamamos educativo y, por tanto, para que las cosas cambien, debemos educarnos; colectivamente, porque estamos hablando del cambio de la gente.

La educación –el cambio- es en valores, en actitudes, en formas de relacionarse (tanto en la cooperación como en el conflicto) y sólo es posible desde la práctica: es la práctica cotidiana la que, nos guste o no, nos educa. Es por aquí por donde se empieza a construir lo nuevo, por donde se transforma lo colectivo. No se empieza la casa por el tejado.

Entender los procesos participativos como procesos educativos es para nosotros de una gran trascendencia, pues nos obliga a fijar la atención en aspectos que muchas veces no son tenidos en cuenta. Nos referimos a los aspectos más cotidianos. Por ejemplo se requiere un aprendizaje para trabajar colectivamente. Uno de los puntos de partida debe ser aprender a escuchar al otro, y esto se construye y se organiza cada vez que tenemos reuniones, en los turnos de palabras, en el uso de los tiempos, en las oportunidades para que todos y todas puedan hablar, etc... Todos estos aspectos hay que cuidarlos y organizarlos.

En lo fundamental, apostar por la participación ciudadana no consiste en redactar reglamentos, o en crear órganos en los que tengan cabida los ciudadanos, como no consiste en convocar más asambleas, al menos en primera instancia. Exige más bien apostar por nuevas formas de hacer y relacionarse con la ciudadanía que permitan trabajar conjuntamente a políticos, técnicos y ciudadanos en un clima de colaboración. Como quiera que esto no es así, o al menos no suele ocurrir, deberemos todos aprender a hacerlo, educarnos, y, como ya hemos dicho, ese aprendizaje sólo puede darse en la práctica.

No por sabido, deja de ser importante recordar en este punto que ningún proceso educativo puede ser vivido como un sacrificio, como un castigo. Eso quizá valga para el adoctrinamiento, pero seguro que no vale para la educación. Un proceso educativo debe aportar recompensas en el plano directamente relacional. Por esto decimos a veces que participar tiene que ser también divertirse, pasárselo bien, estar a gusto, disfrutar de los momentos de relación.

Necesitamos un proyecto... por eso lo construimos

El cambio es pues actitud, predisposición, formas de relación y voluntad de la gente —además de instrumentos; que acostumbran a ser organizaciones— ¿pero hacia donde ese cambio? Necesitamos un proyecto, nuestro proyecto, el proyecto por el que se trabaja colectivamente, el proyecto de todos *los que están* en el proceso (o al menos el de todos *nosotros* y todos *los nuestros*); por eso tenemos que construirlo, porque lo necesitamos.

Cuando ese proyecto colectivo no está y no se empieza por construirlo, entonces se *impone* un proyecto *particular*, de una de las partes.

Normalmente es la administración la que marca la pauta, pues tiene los recursos y poder; más que los ciudadanos y sus asociaciones. Si se trata de una administración gobernada por políticos que apuestan por la participación ciudadana, es posible que se establezcan mecanismos para discutir con la ciudadanía partes de *su* programa

de actuaciones. Incluso en los casos en los que las aportaciones de los ciudadanos son tenidas en cuenta, es la administración la que controla la *agenda*: aquello sobre lo que se discute y en lo que se participa.

Lo mismo puede ocurrir en la sociedad civil cuando es una asociación o un grupo de dirigentes, por ejemplo, el que impone la agenda.

Desde luego que a falta de un proyecto colectivo, no se puede retraer a nadie, sea asociación sea administración, que brinde a los otros la posibilidad de discutir el suyo. Siempre será mejor eso que nada.

Pero si se quiere avanzar en los procesos participativos, si se quiere que sean más los que se impliquen, se hace necesario construir un proyecto que sea de todos, colectivo. Esta no es desde luego tarea automática, requiere un método.

Construir un proyecto colectivo exige trabajar colectivamente tres dimensiones: la dimensión de los valores (código ético), la de los problemas o síntomas (diagnósticos), y la de las propuestas (programaciones).

En la dimensión de los valores se trata de construir colectivamente aquellos valores que inspiran nuestra práctica transformadora, si se quiere, los valores que configuran código ético. Trabajamos con valores tales como el respeto al otro y la solidaridad, pero también sobre la cooperación, la sostenibilidad, la integración, etc. No se trata de *ejercicios espirituales*, se trata de saber por qué estamos trabajando y con respecto a qué debemos evaluarlo en última instancia. Se trata, sobre todo, de saber aquello que nos inspira y no cambiará aunque puedan cambiar los instrumentos concretos, las formas organizativas y los proyectos que utilicemos. Se trata, en definitiva, de los fundamentos de la práctica educativa.

En la dimensión de los problemas, lo que hay que hacer es identificar aquellos que son compartidos, los que interesan o preocupan al colectivo o son una amenaza para el conjunto de la comunidad. Esto exigirá escuchar a más gente. Detrás de cada problema hay que identificar agentes y colectivos. Así haciendo podemos saber cuales son los que generan más consenso por ser más generales, y diferenciarlos de los más particulares. Puede ocurrir que entre los problemas más generales haya uno que tenga un importante carácter aglutinador de intereses y voluntades. Si esto es así se abre un potencial enorme de posibilidades de *construir colectivamente* en torno a ese problema y a qué hacer para solucionarlo. Pero se cierran o se dificultan otras, cómo trabajar problemáticas más alejadas de aquella más principal. En definitiva, aquí el reto será construir diagnósticos compartidos de la situación a la que debemos enfrentarnos.

Finalmente, sobre la base de unos valores y unos problemas compartidos, consensuados, debería avanzarse hacia propuestas de acción que tiendan a superar los problemas. Hablamos de programaciones, de estrategias de cambio y proyectos de acción que dan a todos y todas cuotas diversas de protagonismo y posibilidades de implicación; entendiendo que esa es la vía que permite superar los problemas.

Proceso y momentos participativos

Seguramente, cuando invocamos la participación ciudadana como estrategia para conseguir transformaciones sociales, pensando en un futuro mejor para más gente, no se nos ocurre ponerle a ésta muchas limitaciones temporales. Podemos pensar, eso sí, en ciudades más abiertas y democráticas en las que los ciudadanos participan activamente en la vida política pero, eso, ¿cómo se organiza?. ¿Cuántos ciudadanos, cuántas veces y de qué modo, deben operar para hacerlo?

Hasta ahora venimos utilizando el concepto de prácticas participativas, pero existen tipos diversos dentro de ellas. Interesa en este punto establecer la diferencia entre prácticas participativas que son *momentos* y prácticas que son *procesos*.

Un proceso participativo tiene una continuidad, se construye día a día y es el resultado de la interacción de sus protagonistas. Está permanentemente abierto a cambios, a amenazas y a oportunidades y se prolonga en el tiempo tanto como quieren los implicados, o al menos aquellos que lo impulsan.

En principio, todo proceso participativo necesita momentos o fases más abiertas o expansivas, en las que lo que se persigue es *sumar*: opiniones, propuestas, gente, etc.; y otros momentos que podríamos llamar de síntesis, en los que es *consensuar* lo que se busca: aquellas opiniones y propuestas más compartidas y, por tanto, más movilizadoras. Bueno, no siempre y necesariamente hay que buscar aquello que genera un consenso más amplio, pero un cierto nivel de acuerdo y compromiso con *otros* siempre es necesario si de procesos participativos estamos hablando.

Trabajando en procesos participativos vemos como los actores que intervienen pueden ser cambiantes, bien porque los que están desde el principio se van transformando, bien porque se incorporan actores nuevos. De echo, esto debe ser así para que el proceso sea transformador: Ya hemos dicho que el cambio está en la gente, que es la gente la que cambia y hace cambiar las cosas.

En los procesos participativos las organizaciones, las asociaciones, son indispensables. No es posible construir procesos sin formas organizativas más o

menos estables que le den continuidad, que es a lo que solemos llamar asociaciones.

Con todo, también es posible construir únicamente momentos, que normalmente son de síntesis claro. No es que aquí los métodos y técnicas utilizadas sean distintos. La diferencia está en si ese momento tiene precedentes y perspectivas de futuro o si se trata solamente de un acto puntual. Quizá se vea mejor con ejemplos.

Una o varias asociaciones que lideran un Plan Comunitario están impulsando un proceso. Un Ayuntamiento que convoca uno o varios talleres ciudadanos para recoger opiniones, criterios o propuestas del tipo que sea, está organizando un momento. Una asociación de vecinos que convoca una asamblea extraordinaria abierta al barrio para decidir una propuesta o una acción está convocando un momento; mientras que lo que organiza es un proceso cuando convoca sus asambleas ordinarias. También los Ayuntamientos impulsan procesos. Los Presupuesto Participativos de muchas ciudades brasileñas lo son, por ejemplo.

2. LOS ACTORES

Todo proceso participativo exige la puesta en práctica de relaciones entre distintos tipos de actores sociales y, quien quiera que sea que se decida a impulsar una estrategia participativa tendrá la tarea de movilizarlos. Surgen aquí aspectos cruciales, y conviene tomar las decisiones siendo conscientes de las consecuencias que pueden derivarse, como conviene también saber qué aspectos resulta importante trabajar y no pueden dejarse a la improvisación o sometidos a decisiones gratuitas. Es por este motivo que nos ha parecido oportuno dedicar un apartado a reflexionar sobre los actores sociales que intervienen en el proceso; que suelen ser:

- a. Los ciudadanos y sus asociaciones.
- b. Los políticos y gobernantes.
- c. Los técnicos en los Servicios.
- d. Los grupos de interés, principalmente económico.

Preguntas para diseñar estrategias

Cualquiera de los actores antes señalados pone en práctica estrategias con relación a los demás a la hora de relacionarse con ellos. A veces esas estrategias son conscientes y premeditadas. Otras veces responden a formas de hacer asentadas en la cultura política de los que las protagonizan, que reproducen lo que siempre han hecho o visto hacer sin pararse demasiado a pensar sobre ello.

Pero, muchas veces también, la puesta en práctica de nuevos procesos participativos exigirá modificar esas estrategias. Una forma posible de pensar las nuevas es hacerse preguntas con relación a tres dimensiones *necesarias* de nuestra acción colectiva; que siempre estarán ahí. Lo que llamamos la dimensión de los *Nosotros*, la dimensión de *Los Nuestros* y, en tercer lugar, la dimensión de *Los Otros*. Veámoslo:

Nosotros somos los que estamos organizados; quizá los que lideramos; muy probablemente personas que nos conocemos, ni que sea vagamente, y sabemos unos y otros de nuestra existencia. Las preguntas sobre esta dimensión suelen ser: ¿cómo nos organizamos?, ¿cómo tomamos las decisiones?, etc.

Los Nuestros son aquellos que queremos que vengan, para los que nos hemos organizado; las bases sociales de los *Nosotros* y, para repensar las estrategias con relación a *Los Nuestros*, debemos hacernos preguntas del tipo ¿cómo son? ¿Qué les interesa, qué problemas tiene? ¿Son iguales entre sí, o son muy diferentes pese a ser de *Los Nuestros*? ¿Son iguales a nosotros?

Los Otros no son de los nuestros, pero pueden ser aliados. También pueden ser indiferentes y, también, contraparte de nuestros intereses y nuestras estrategias. Los aliados hay que buscarlos. A los indiferentes quizá sea posible motivarlos. Quizá sean indiferentes hacia nosotros o quizá seamos nosotros los que hemos mostrado indiferencia hacia ellos. Será necesario pues clarificar el panorama y situarnos bien en el escenario. Más teniendo en cuenta que hoy difícilmente se pueden hacer muchas cosas solo, por grande que uno sea, o crea ser. Aquí será necesario plantearse preguntas que sirvan para trabajar el conflicto y el consenso con *Los Otros*. Valga decir únicamente que ni el conflicto puede ser visto como una confrontación permanente, ni el consenso como una suerte de “juramento de sangre” que exige fidelidades y lealtades por encima de todo.

Los liderazgos

Todo proceso social transformador exige liderazgos. De hecho los liderazgos están siempre, pues siempre existen personas, colectivos, organizaciones, administraciones o grupos de interés que, cuanto menos, *lideran la situación actual*; como otros pueden estar liderando los cambios. Por lo tanto, aquí lo fundamental no es sólo quién lo ejerce, que también, sino cómo se ejerce.

Una misma metodología de trabajo puede dar resultados distintos dependiendo de quién lidere el proceso. Determinados procesos exigen liderazgos compartidos

entre las administraciones y las asociaciones, y fracasará quien quiera acometer solo la tarea.

Finalmente, es básico que el proceso esté *ordenado* políticamente, con los distintos roles claros. Esto es importante a la hora de distinguir el trabajo técnico del político, por ejemplo; como lo es que aquellos que ostentan los liderazgos políticos, sean representantes institucionales o asociativos, entiendan que no por estar “arriba”, en el liderazgo político del proceso; pueden ejercer el mismo papel en los aspectos técnicos del mismo.

Los liderazgos, contra los personalismo, pueden ser colectivos, y eso es una gran ventaja en los procesos participativos. Además, los diversos liderazgos, políticos, técnicos y sociales deben respetarse entre sí si se quiere que el proceso participativo avance. Lo contrario sería que unos liderazgos quieran solapar o desactivar otros; entonces el proceso no puede avanzar.

Cada uno en su papel: contra el populismo

En los procesos participativos, cuando políticos, técnicos y ciudadanos se encuentran, parece a veces como si todos quisieran “disimular” su papel, o es que lo confunden. Los políticos que gobiernan quieren presentarse como unos ciudadanos más. Algunos ciudadanos se piensan que son alcaldes. Algunos alcaldes y regidores se piensan que son grandes técnicos. Y algunos técnicos se mueven constantemente entre *hacer de* ciudadanos y *hacer de* políticos sin llegar a *hacer de* técnicos. Esto conduce a procesos desordenados en los que es difícil avanzar, pues puede pasar que unos acaban opinando de lo que no entienden y otros decidiendo lo que nos les corresponde.

Pero el principal peligro que entraña la confusión de papeles entre políticos, técnicos y ciudadanos se manifiesta en las dificultades que aparecen a la hora de aislar los debates que son fundamentalmente técnicos: poner encima de la mesa y confrontar soluciones alternativas a un problema, de los de contenido político: dibujar el marco en el que los debates técnicos deben moverse, y tomar las decisiones que permitan avanzar en la solución de los problemas cuando el debate técnico ha dado sus frutos.

No quiere esto decir que una misma persona no pueda tener opiniones técnicas y políticas. Eso no es lo importante. Lo importante es que siempre esté claro cuando los debates son técnicos y cuando políticos, y no querer pasar una cosa por la otra.

Solemos identificar como “populismo” la acción pública que intentar disimular la desigualdad bajo una cortina de humo supuestamente “igualitarista”. Populismo es decir que todos somos iguales cuando en verdad no lo somos, es decir que yo soy

igual a vosotros, soy de los vuestros, cuando no lo soy. Es decir que todos estamos en el mismo barco y no decir que el barco es mío. Por eso conviene que todos sean conscientes de cual es su situación y posición con relación a los demás y con relación a los asuntos que se puedan estar tratando.

Los procesos de participación ciudadana, para ser eficientes, exigen en alguna medida un trabajo conjunto a los tres niveles señalados: el político, el técnico y el ciudadano. Pero trabajo conjunto no es trabajo “revuelto”.

¿Quién es “experto”? : contra la ideología tecnocrática

Durante mucho tiempo nos llevan vendiendo la idea de que los problemas a los que debe enfrentarse cotidianamente una comunidad tienen una solución técnica superior. Dicho de otro modo, que la mejor solución siempre la dará el mejor técnico; cómo si existiesen soluciones puramente “técnicas” o, mejor dicho, técnicamente “puras”. O como si no existiesen, dentro de una misma profesión o disciplina, enfoques distintos de los problemas y sus soluciones. En el apartado anterior hacíamos referencia a que conviene ordenar los debates que se produzcan entre los distintos actores sociales aislando los momentos más técnicos de los de contenido político. Ahora la cosa va de quién tiene derecho a participar en los debates técnicos y en calidad de qué.

Los técnicos, los que se han preparado para asumir ese papel, suelen empezar – no todos, claro- representándolo más en su vertiente social, relacional y de prestigio, que en su vertiente estrictamente técnica, esto es, como portadores de un *saber hacer* ante los problemas que se plantean. Esto hace que los ciudadanos de a pié se frenen muchas veces a la hora de plantear sus ideas cuando deben trabajar conjuntamente con ellos. Por eso insistimos tanto en que todo proceso participativo ha de ser antes que nada un proceso educativo, por que lo que debe permitir es que todos los participantes lo hagan en las máximas condiciones de igualdad y legitimad posible, y eso a su vez exige modificar ciertas actitudes de todos ellos ante los demás. Los técnicos prepotentes, que desprecian el saber popular, no sirven para trabajar en proceso participativos, por muy buenos técnicos que sean.

Pero el aspecto crucial, decíamos, no es ya si el técnico debe tratar de relacionarse con el ciudadano facilitándole las cosas. La decisión es anterior a esta y se centra en si los ciudadanos tienen derecho a estar ahí, a participar en los debates técnicos aportando sus propuestas.

En nuestra opinión, los ciudadanos no sólo tienen derecho a estar ahí. Más bien lo que ocurre es que, no estando, se desperdician una cantidad enorme de ideas y voluntades que son muy válidas. De hecho, los miembros de cualquier comunidad,

los afectados por cualquier situación o preocupados por cualquier problema, sin ser técnicos, que no lo son, si son en cambio expertos. Experto quiere decir con experiencia, y todos tenemos experiencia en vivir en nuestra comunidad o en padecer tal o cual situación o problema y, desde la condición de expertos que nos da la experiencia, seguro que tenemos ideas y propuestas que aportar. Esa tarea no puede dejarse solo en manos de los técnicos. No olvidemos que también hay técnicos que no son expertos.

Cantidad y representatividad de los participantes: de saberes, de discursos, de intereses, de minorías

Cuando promovemos la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, debemos tener preparada la respuesta a una pregunta recurrente: ¿Hasta qué punto son representativos del conjunto de la comunidad los ciudadanos y ciudadanas que participan?

Esta cuestión acostumbra a ser más importante para los que están fuera que para los que están dentro del proceso, pues suele utilizarse como argumento para cuestionarlo o deslegitimarlo.

En términos generales conviene señalar en primer lugar que los procesos participativos lo que buscan, o lo que deberían buscar desde nuestro punto de vista, es construir proyectos de transformación, de cambio, hacia sociedades más igualitarias y sostenibles y, en tal medida, no se puede pretender que aquellos que apuestan por esta vía y, en la medida que sea, se comprometen con ella, tengan que ser una “muestra representativa” del conjunto de la sociedad. No obstante, es conveniente asegurarse en algunos casos que los procesos tengan cierto grado de representatividad. Ahora bien, ¿representatividad de qué, de quién, de qué tipo?

Para empezar, la cantidad de participantes no tiene por qué ser indicativo de nada. Lo correcto es hablar antes de representatividad que no de cantidad de participantes. Pues la representatividad puede ser, o no, cuantitativa. Diez mil socios de un club de fútbol, por ejemplo, pueden ser menos representativos que solamente diez, pero de clubes distintos. Depende de a quienes queramos “representar”

En segundo lugar, la representatividad no tiene que por que ser de carácter general, de toda la comunidad, pues parte sus miembros pueden no estar interesados, por lo motivos que fuere, en estar presentes ni representados. Del mismo modo que la democracia representativa se fundamenta en la elección de aquellos que votan, existiendo los que por diversos motivos no lo hacen.

En tercer lugar, sabemos que la no participación política no responde por lo general a actitudes gratuitas y sin fundamento, ni los que no votan constituyen un colectivo aleatorio y cambiante de elección a elección. Más bien lo que ocurre es que de la política, sea votando, asociándose, proponiendo o protestando, siempre están ausentes determinados grupos sociales: minorías, grupos de excluidos y vulnerables, inmigrantes, portadores de intereses y discursos alternativos, etc.

En cuarto lugar, para los procesos participativos, la “representatividad” es más un reto que un punto de partida, pues en parte hay que construirla a base de sumar gente al proceso.

Es por todos estos motivos que defendemos procesos que incorporen el máximo de discursos posibles, mayoritarios y minoritarios. Que sean equilibrados en cuanto a los colectivos poblacionales existentes (según edad, sexo, clase social, etnia) y que den cabida a los diversos saberes y experiencias que se acumulen sobre un determinado tema.

Participación de base individual *versus* participación de base asociativa

Una de las disyuntivas que se plantea a la hora de organizar experiencias de participación ciudadana aparece en el momento de la convocatoria. ¿A quién se llama a participar y por qué vías?

En los procesos sociales a los que no referimos los actores suelen ser colectivos, pues difícilmente podemos pensar en una persona “sola”, que no actúe desde ninguna organización; ni *con* otros ni *para* otros.

Extremando los argumentos podríamos decir que la participación de base individual no existe. Lo que existen son participantes más o menos relacionados y organizados en la vida colectiva. O prácticas participativas que convocan a la gente mediante instrumentos que no son asociaciones; aunque no por ello dejen de ser necesariamente instrumentos “organizados”: radio, prensa, acciones o propaganda institucional, etc..

Tanto al participante que asiste en representación de una entidad, como el que ha sido cooptado aleatoriamente, lo lleva allí, a la práctica participativa, alguien que se ha organizado para hacerlo, y que suele ser además un actor institucional. Del mismo modo, ambos representan a alguien. El primero a su entidad y el segundo a los ciudadanos “no organizados”; porque es eso lo que se busca al convocarlo.

No obstante, aunque la participación de asociaciones u organizaciones es condición necesaria para que los procesos tengan continuidad, hay que reconocer que la

situación en que se encuentran muchas de ellas no facilita precisamente la tarea. Se acusa al movimiento asociativo de falta de representatividad, de falta de democracia interna, de debilidad en las bases sociales, de falta de proyecto, de excesivo corporativismo y muchos personalismos, etc. En nuestra opinión esta crítica es muchas veces fundamentada, y no podemos esconderla debajo de la alfombra.

Se habla a su vez de que muchos ciudadanos y ciudadanas viven conscientemente distanciados del mundo asociativo, pero pueden tener interés en implicarse en procesos participativos. Como se dice que la participación de personas a título individual constituye una alternativa a las debilidades que pueda demostrar el movimiento asociativo, por órdago a la grande, podríamos decir. Esto también puede ser cierto.

Pero la cuestión clave, como decíamos, está en si es posible dar continuidad a los procesos sin asociaciones, sin estructuras organizativas que lideren y articulen proyectos, promuevan cambios, organicen y convoquen, etc. y la respuesta es No, no es posible. Es desde esta evidencia que nosotros defendemos tanto la presencia de los ciudadanos organizados como la organización de los ciudadanos que no lo están. Como defendemos la incorporación de otros ciudadanos que no estén asociados y que, por lo tanto, puedan aportar otras perspectivas y opiniones construidas fuera del ámbito de decisión e influencia de las asociaciones. En definitiva, nos parece que los procesos que pueden tener más interés son los que conjugan ambos tipos de participación y, así haciendo, contribuyen desde su dimensión educativa -esta es la clave, *requiteinsistimos*- tanto a la apertura de las asociaciones a los ciudadanos no asociados, como a una mayor toma de conciencia por parte de éstos sobre la necesidad de aquellas. Dicho de otro modo, nos interesan procesos participativos que promuevan el asociacionismo; que una veces querrá decir ampliar las bases sociales de las asociaciaciones y otras qué adopten éstas nuevas formas de hacer y relacionarse, que se renueven. Y nos interesa para poder dar protagonismo a la gente, a través de las diversas formas asociativas, en el liderazgo de los procesos. Grupos de ciudadanos no organizados, no lideran.

3. EL PROCESO

El proceso es el resultado de las relaciones que mantienen los actores sociales que intervienen. Ese resultado tiene una parte que podríamos llamar sustantiva, de contenidos (urbanismo, vivienda, empleo, educación, salud, asistencia, etc..) y otra que podríamos llamar relacional, que se refiere a formas de hacer y relacionarse.

Desde luego que si no se dan cambios en la dimensión sustantiva difícilmente podremos hablar de un proyecto transformador, pero para que eso ocurra es la dimensión relacional la que debemos trabajar.

Buscamos que el proceso sea eficaz (con resultados) y eficiente (optimizando recursos). Pero, por ser procesos educativos, no nos interesa una eficacia inmediatista, a corto plazo. Como no nos interesa eficacia en el plano sustantivo sin nos olvidamos de la dimensión relacional.

Consenso y conflicto

En las relaciones sociales, consenso y conflicto son las dos caras de una misma moneda. Difícilmente nos movemos en el conflicto permanente. Aún para construir un desacuerdo se necesitan acuerdos. Cómo tampoco en total acuerdo sobre todo.

Hay que asumir de entrada la existencia de conflictos en el proceso, pero no para “resignarse”, sino para gestionarlos en forma que el proceso avance.

El conflicto puede ser abierto, espontáneo, imprevisto e imprevisible, puede ser y muchas veces es ingobernable. Pero el consenso no, el consenso hay que construirlo, y hay que construirlo desde el único sitio que es posible hacerlo: desde el conflicto. Así, construir consensos dependerá siempre de cómo gestionemos el conflicto.

Si nos situamos ante el conflicto desde lo que podríamos llamar una cultura “competitiva”, lo que cuenta entonces es “vencer”. Si, por el contrario, nos situamos ante el conflicto desde lo que podríamos llamar una cultura colaborativa, entonces lo que importa no es vencer, sino “avanzar”.

Para “vencer” vale todo o casi todo, vale mentir y ocultar información, vale menospreciar al otro-opuesto y, por supuesto, no colaborar con él. Para “avanzar”: todo lo contrario. En el “vencer” hay que ganar a alguien, mientras que es posible “avanzar” con otros, junto a otros.

¿Participar es decidir?

Un encuestador llega al domicilio de una familia a realizar una encuesta sobre hábitos familiares. Le recibe la mujer y el encuestador le pregunta sobre quién toma en casa las grandes decisiones familiares. La mujer responde inmediatamente que su marido. Entonces el encuestador le pide si puede darle algún ejemplo del tipo de decisiones que ella acostumbra tomar, y la mujer le responde que fue ella la que

decidió el cambio de piso y gestionó la hipoteca, y que lo mismo hizo con relación al cambio de coche. El encuestador, intrigado a estas alturas, pregunta inmediatamente por las “grandes decisiones familiares” que toma el marido. A lo que la mujer le responde con un par de ejemplos: “es mi marido el que decide lo que habría que hacer en Afganistán o cómo se solucionarían en este país el problema del paro y de la corrupción”.

La distinción clásica entre Democracia Representativa y Democracia Participativa radica precisamente en la toma de decisiones. Mientras en la primera, la representativa, las decisiones son tomadas por “representantes” de los ciudadanos, en la segunda, la democracia participativa, son los ciudadanos los que las toman directamente. De ahí se ha pasado muchas veces a entender por participación ciudadana los distintos mecanismos, instrumentos o procesos que permitan a los ciudadanos y ciudadanas participar en la toma de decisiones públicas.

En nuestra opinión este planteamiento político requiere una reflexión previa con relación al significado de “tomar decisiones”. Poco acostumbrados como estamos a tomar decisiones en ámbitos públicos, muchas veces distorsionamos el sentido real que eso tiene. Normalmente, para llevar adelante cualquier tarea, cualquier proyecto, cualquier empresa; y siempre que se trabaje en proceso, la toma de decisiones no es un acto puntual, aislado, que ocurrió un día y ya no se volverá a repetir. Es más bien una necesidad constante. Hay que tomar decisiones permanentemente. Unas de más calado y otras quizá menos relevantes, pero difícilmente vamos a encontrarnos con proyectos y/o actividades que requieran para su realización la toma de una única decisión universal.

Pensemos incluso en el caso de una práctica participativa en la que se convoca a la ciudadanía a “tomar la decisión” sobre qué tipo de equipamiento se debe construir en un solar municipal. Pongamos por caso que en la deliberación de las propuestas se llegan a barajar tres opciones distintas, la construcción de una guardería, la de un centro de acogida de inmigrantes y la de un casal de barrio. Bueno, llegado el momento de tomar la decisión, si ese momento se entiende de forma puntual, puede ser que se opte por una de las tres opciones, pero difícilmente se podrá ir mucho más allá.

Sea cual sea la decisión tomada por los ciudadanos, se trate de la guardería, el centro para inmigrantes o el casal de barrio, quedarán pendientes todavía muchas cosas por “decidir”: ¿Qué presupuesto se destinará a la obra? ¿Quién tendrá derecho a disfrutarla? ¿Con qué criterios energéticos se construirá el edificio? ¿Por qué modelo (público, de mercado, mixto o social) se optará para gestionarlo? ¿Qué tipo de actividades se realizarán? Y, como éstas, muchas decisiones más.

Si lo que se quiere es que los ciudadanos decidan sobre todas esas cosas y otras muchas que seguro surgirán, entonces no podemos pensar en un único momento, sino más bien en un proceso de construcción colectiva de un proyecto; que debe organizarse en modo que eso sea posible.

Desde este punto de vista se desdibuja en alguna medida la trascendencia que pueda tener un determinado acto decisorio y, en cambio, cobran relevancia las formas en que se organizan las relaciones más o menos cotidianas entre todos los agentes implicados en el proyecto: que sean más o menos transparentes, que la información sea suficiente, suficientemente clara y en los tiempos adecuados, y que el resultado final sea consecuencia de un proceso de trabajo conjunto, colectivo, de construcción del proyecto.

En definitiva, la toma de decisiones puede ser vista de dos formas distintas, como un momento puntual o como un proceso continuado. En ambos casos, no obstante, hay que organizarla.

Las reglas del juego

Una práctica participativa puede ser vista como un Juego. Diversos participantes son convocados a una partida... y lo primero que quieren saber son las reglas del juego.

Las reglas deben reunir diversos requisitos. Deben ser claras y entendibles por todos; deben ser también eficaces, permitiendo que el juego se desarrolle; deben prever el máximo número de situaciones posibles en el desarrollo de la partida; finalmente, deben establecer de entrada y para todos los participantes las condiciones en que será posible cambiarlas y el procedimiento que se seguirá para hacerlo.

Establecer las reglas del juego es establecer las condiciones de la participación: que sea más o menos abierta o restringida, que permita que los distintos colectivos se expresen en condiciones de mayor o menor igualdad, etc.

Bueno, seguramente, lo más importante que hay que desear con relación a las reglas del juego es que todos los participantes las respeten.

Planificar el proceso

Todo proceso participativo tiene siempre elementos imprevisibles. A veces se presentan en forma de frenos o resistencias, pero otras en forma de nuevas

oportunidades no previstas. Ordenar política y técnicamente el proceso, y clarificar y respetar las reglas del juego, debe ser compatible con la necesaria flexibilidad que se requiere para sortear los obstáculos y aprovechar oportunidades que puedan ir surgiendo.

No nos estamos adentrando en ninguna renuncia metodológica. Los métodos y las técnicas son necesarios para organizar los procesos, pero un método no es una receta, es más bien un saber hacer. Esto viene al caso porque es necesario clarificar que el buen hacer metodológico no está reñido con lo que algunos pueden ver como improvisación y nosotros preferimos señalar como capacidad de reacción ante nuevos escenarios que puedan configurarse. En la segunda parte del libro damos algunas herramientas para ello.