



PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EXPERIENCIAS INSPIRADORAS EN ESPAÑA

CECILIA GÜEMES, JORGE RESINA
Y CÉSAR CRUZ-RUBIO (EDS.)

GIGAPP
|CENTRO DE|ESTUDIOS|POLÍTICOS Y|CONSTITUCIONALES|

PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EXPERIENCIAS INSPIRADORAS EN ESPAÑA

Cecilia Güemes, Jorge Resina
y César Cruz-Rubio (eds.)



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Madrid, 2018

ÍNDICE

"A modo de introducción... y el secreto lo tenían nuestras abuelas", <i>Cecilia Güemes y Jorge Resina</i>	11
"CAPÍTULO 1". La participación del ciudadano en la Administración General del Estado, <i>Rafael Rubio</i>	19
"CAPÍTULO 2". La Federación Española de Municipios y Provincias en la Agenda 2030: liderazgo local y Gobierno Abierto para el desarrollo sostenible, <i>Juana López Pagán</i>	43
"CAPÍTULO 3". El despertar de la apertura y participación en Latinoamérica (en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto), <i>Álvaro V. Ramírez-Alujas y César Cruz-Rubio</i>	59
"CAPÍTULO 4". Participación ciudadana y confianza, un ejercicio de alquimia democrática, <i>Cecilia Güemes y Jorge Resina</i>	73
"CAPÍTULO 5". LAAAB. Laboratorio de Aragón [Gobierno] Abierto, <i>Raúl Oliván Cortés, Eduardo Traid García y Beatriz Palacios-Llorente</i>	85
"CAPÍTULO 6". «Granada Proyecta»: ciudadanía y funcionariado por un turismo sostenible, <i>Esteban Romero Frías</i>	95
"CAPÍTULO 7". Iniciativa «Memoria Plaza», del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos-Gogora, <i>Luis Petrikorena y Jon Olaizola</i>	109
"CAPÍTULO 8". Agenda para la población de La Rioja 2030. Modelo de Participación y Colaboración, <i>Antonio Ruiz Lasanta</i>	119

"CAPÍTULO 9". «Decide Madrid», cómo promover la participación ciudadana desde el Ayuntamiento de Madrid, <i>Gregorio Planchuelo</i>	131
"CAPÍTULO 10". Participación ciudadana en Valencia, <i>Aitana Mas Mas</i> ...	139
"CAPÍTULO 11". <i>Blockchain</i> en procesos de participación ciudadana: innovando desde la práctica en el Ayuntamiento de Alcobendas, <i>Javier Arteaga Moralejo</i>	147
"CAPÍTULO 12". «Construyendo Candamo», un proyecto de participación ciudadana a nivel municipal, <i>Natalia González Menéndez y Marta Menéndez González</i>	159
"CAPÍTULO 13". «Alaquàs Participa». Transparencia, gestión participativa y empoderamiento: la incorporación de la ciudadanía en los procesos deliberativos basados en redes colaborativas, <i>Adrián Vicente-Paños y Áurea Jordán-Alfonso</i>	169
"CAPÍTULO 14". Innovaciones participativas: la Escuela de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Córdoba, <i>Alba M.ª Doblás Miranda, Elvira Iglesias Pérez y Rocío López Lozano</i>	181

A MODO DE INTRODUCCIÓN... Y EL SECRETO LO TENÍAN NUESTRAS ABUELAS

Cecilia Güemes y Jorge Resina

Darle forma a los mecanismos de participación democrática requiere una reflexión que tiene mucho que ver con reivindicar ese saber, cuidado y paciencia que tenían nuestras abuelas en la cocina: la capacidad de hacer mucho con poco; las soluciones creativas, en las que todo se aprovecha y hay que ingeniárselas para que con ese poco se consiga una dieta equilibrada con platos distintos; y cocinar a fuego lento, sin desesperar si el punto de cocción requiere tiempo. Y si al final toca una corrección de sal, no hay mayor problema.

Este libro subraya la importancia de entender la democracia en su más amplia concepción, no solo como un procedimiento electoral, sino como un proceso estructural, una forma de organizar y entender la sociedad. Se trata de pensar la democracia desde una concepción sustantiva, en el sentido que le daba Castoriadis, «de los fines de la institución política y de una visión del tipo de ser humano correspondiente a ésta» (1996:50). Lo que implica un ejercicio constante por construir significados imaginarios compartidos sobre la vida colectiva. Discutir de democracia es, como nos señala el propio Castoriadis, discutir de política. Y la política es conflicto y consenso. El conflicto de los distintos intereses y miradas; el consenso de llegar a arreglos que superen ese conflicto con acuerdos considerados legítimos por todas las partes.

Sin embargo, la forma en la que se aborde conflicto y consenso no siempre es democrática, y ello nos remite al núcleo de la política y la democracia: el poder. Como advirtió Foucault (1994), el poder siempre es relacional, es una relación entre personas, inevitable y que se encuentra en todos los ámbitos de nuestras vidas. Este poder «sobre» (el otro, los otros) es, como apunta Máiz, transitivo, ya que supone «la capacidad estratégica y relacional de un actor para conseguir objetivos modificando la conducta de otros actores», es decir, implica «sujeto y objeto, una relación de interferencia legítima (autoridad) o arbitraria (dominación)» (2003:13). Un juego que, además, siempre es de suma cero: lo que uno gana, el otro lo pierde.

La democracia es, en ese sentido, el mejor antídoto para que las relaciones de poder sean equilibradas, para que no surjan poderes omnívoros y para que, como su propia etimología indica, la organización del poder recaiga en el *demos*, esto es, en el pueblo. Ese pueblo es hoy la sociedad civil, la ciudadanía en su conjunto, actuando ya sea como sujetos individuales, ya sea como actores colectivos. Como nos ha enseñado la historia, cuando la sociedad civil no dirige sus propios designios, los resultados están lejos de acariciar la felicidad, como fin último del ser humano. Si atendemos al trino clásico Estado-Sociedad-Mercado, cuando el Estado es el que dirige, se termina cayendo en autoritarismo (en el mejor de los casos), cuando no en totalitarismos (en el peor), con una sociedad que se asfixia; cuando es el Mercado, se crea una sociedad anómica, enferma de desigualdad.

Recurriendo de nuevo a Foucault, ello nos hace pensar en la necesidad de imaginar el panóptico a la inversa: ya no es un Gran Hermano que todo lo ve, ni tampoco una mano (invisible) que nadie ve, sino toda la ciudadanía observando. Y para ello el Gobierno Abierto es fundamental: cómo a través de sus prácticas de transparencia, participación y colaboración es posible lograr una nueva gobernanza en la que, casi como en la alegoría de Platón, la sociedad es el cochero (o, mejor, la cochera) que conduce el carro alado, dirigiendo y corrigiendo el ritmo de sus dos caballos, en este caso el Estado y el Mercado.

Con este libro queríamos precisamente demostrar, a través de una serie de casos de estudio de distintas iniciativas locales y regionales, que sí es posible impulsar procesos democráticos, que sí es posible tener instituciones que caminan al paso marcado por la sociedad. Aunque advirtiendo también de sus dificultades. No es una tarea fácil, ni siquiera siempre exitosa. Por eso, junto a esos logros y avances, quisimos resaltar de igual forma las dificultades y las barreras de poner en marcha estas experiencias. Limitaciones que, en la mayoría de los casos, pasan por la escasez de recursos (económicos y humanos) con los que cuentan las Administraciones públicas para llevar adelante mecanismos de participación, la compleja cuestión del cambio organizativo al interior de las instituciones y, lo más complicado todavía, la construcción de una nueva cultura política, impregnada con qué es, qué supone y qué se puede esperar de la participación.

Los primeros cuatro capítulos presentan una serie de reflexiones generales que sirven de contexto a las experiencias, ya sea planteando marcos normativos o reglas de juego, ya sea formulando interrogantes sobre cuándo la participación es sustancialmente relevante para la democracia, ya sea insertándolas en proyectos y compromisos de gobierno más ambiciosos, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Para comenzar, Rafael Rubio nos advierte que la participación es, probablemente, la dimensión del Gobierno Abierto más necesitada de concreción, cuya regulación pasa por el reconocimiento de cláusulas habilitantes. A partir del caso español, describe su cobertura constitucional, administrativa y normativa, diferenciando los esfuerzos

de la Administración General del Estado y de algunas Comunidades Autónomas, a la vez que plantea qué desafíos quedan pendientes para lograr que esa participación sea real y efectiva.

En segundo lugar, Juana López problematiza sobre la participación ciudadana como palanca de cambios de la Agenda 2030, con capacidad para acelerar su implementación. En ese sentido, las ciudades como espacios donde, al fin y al cabo, las personas hacen verdaderamente sus vidas, se constituyen en el escenario privilegiado donde localizar los ODS. Esto reclama, de manera transversal y para cada uno de los objetivos, fortalecimiento institucional, un rol estratégico de las autoridades políticas y, sobre todo, la colaboración y alianza entre actores diversos. Aquí la participación es una necesidad funcional.

En el tercer capítulo, Álvaro Ramírez-Alujas y César Cruz-Rubio enfatizan la importancia de transitar hacia nuevos modelos que incluyan en su ADN la participación activa y la colaboración sostenible de todos y cada uno de los actores del desarrollo como elemento indispensable para el éxito de la Alianza para el Gobierno Abierto. Entre otras cosas, destacan la emergencia de los Foros Multisectoriales en países iberoamericanos como un espacio estructurado y diseñado para maximizar la participación y la cooperación entre gobierno (líderes políticos), reformadores institucionales de nivel medio (funcionarios) y sociedad civil (organizada y no organizada, academia y sector privado). Su conformación supone un poderoso salto en las estrategias nacionales de Gobierno Abierto de la región para incluir nuevos interlocutores en el debate y garantizar la pluralidad de voces.

El cuarto capítulo, firmado por quienes escribimos esta introducción, reflexiona sobre qué efectos e impactos podría tener la participación ciudadana en la confianza social e institucional, deseado tesoro. Tras conceptualizar fenómenos tan tematizados —y, por ello, peligrosamente vaciados de contenido— como la participación ciudadana y la confianza, intentamos entender las relaciones que se establecen entre ambos. En términos generales, se propone pensar en el para qué de la participación, a la vez que analizar cuándo, cómo y bajo qué parámetros la participación ciudadana estimula el desarrollo de confianzas mutuas y complicidades esenciales para el fortalecimiento de la democracia y la eficacia estatal.

Tras este marco general, se abre espacio a los relatos y las voces de quienes desde las instituciones (gobiernos, administraciones públicas, academia o espacios más híbridos) pretenden dar forma y hacer realidad el desafío de la participación. El camino hacia un nuevo contrato social y la representación colaborativa exige, y a su vez genera, la identificación de retos y vías de solución a problemas públicos, una conciencia común basada en inteligencia colectiva.

Los dos primeros trabajos (capítulos 5 y 6) ponen sobre la mesa la importancia de generar nuevas institucionalidades y alianzas que transformen, desde la misma acción, viejas prácticas, utilizando para ello estrategias, como los laboratorios, que se presentan a la vez como apuestas novedosas y arriesgadas.

A ese respecto, el trabajo de Oliván, Traid y Palacios-Llorente destaca la necesidad de dotarnos de nuevos escenarios donde poner en práctica la democracia a escala humana y en tiempo real: laboratorios donde expandir, profundizar y perfeccionar las técnicas y metodologías de la participación ciudadana. Reivindicando el derecho a fracasar, se recuerda que experimentar en democracia es equivocarse, probar, explorar e incluso toparse por mera casualidad con nuevas soluciones. El LAAAB es una apuesta fuerte en este sentido, capítulo de referencia e inspiración para otras comunidades regionales del entorno iberoamericano.

El proyecto LabIN Granada, descrito por Romero, narra un modelo de participación e innovación ciudadana promovido por la Universidad de Granada para facilitar el encuentro de personas con diferentes perfiles profesionales y procedencias a fin de debatir, consensuar y co-crear propuestas que den solución total o parcial a un problema o reto planteado. Para ello, se combinan sesiones de trabajo presencial con una plataforma digital —que dé soporte al trabajo realizado y visibilidad a las propuestas— y un proyecto radiofónico —para dar mayor difusión a las ideas y las ponencias—. En escenarios de desconocimiento y escepticismo ciudadano, el formato elegido adquiere mayor relevancia, logrando revertir ese recelo inicial así como la apatía de los participantes del Ayuntamiento. En el caso de LabIN Granada, los obstáculos se diluyeron dentro del ambiente propositivo que existía en los grupos de trabajo, lo que logró transformar la atmósfera.

Los dos capítulos que siguen (7 y 8) ilustran cómo «problemas malditos» de interés social amplio y complejidad absoluta, como la memoria asociada a la violencia y la despoblación, pueden abordarse bajo estrategias participativas. Se demuestra así que la participación puede trascender el escalón de la consulta y los asuntos de complejidad limitada.

El capítulo de Petrikorena y Olaizola, tomando como referencia la trayectoria pionera del País Vasco en materia de Gobierno Abierto, presenta el programa de participación ciudadana «Memoria Plaza». Bajo este proyecto se aborda desde una mirada inclusiva un problema tan sensible como es la reconciliación y la paz. En este proyecto todas las memorias son válidas, porque no existe un único relato, y la memoria es poliédrica y conflictiva. Para ello, se recogen testimonios de ciudadanos y ciudadanas, escritos o grabados con teléfono móvil, que hagan referencia a su propia memoria. El programa es una oportunidad para mirar al futuro y establecer nuevas reglas de juego en términos de convivencia social.

El caso presentado por Ruiz Lasanta para La Rioja evidencia las dificultades de abordar temas urgentes como la despoblación. Conjugando tres estrategias participativas (consulta pública ciudadana, mesa de Alcaldes e iniciativas emblemáticas) para dar respuesta al reto demográfico, se busca encontrar soluciones y pautas de acción a un problema público que se ha intensificado en los últimos años. Al igual que en otros de los casos planteados, el autor relata la departamentalización interna como uno de los principales obstáculos de la gestión participativa de temas que son transversales.

Los costos de participación y la gestión de tiempos son también asuntos cruciales a los que los decisores que apuestan por la participación deberán prestar atención.

Los tres casos que siguen: Madrid (capítulo 9), Valencia (capítulo 10) y Alcobendas (capítulo 11) resultan de especial interés en tanto ponen en evidencia cómo estrategias de Gobierno Abierto que irrumpen en escenarios de desconfianza, escepticismo y baja cultura de la participación, pueden terciar el destino y generar nuevas lógicas de gobernanza de lo social, a la vez que apostar por instrumentos novedosos como la *Blockchain*.

El aporte de Planchuelo en relación al caso madrileño relata cómo en un contexto donde no existían cauces de participación directa e individual de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, ésta puede articularse con considerable éxito en base a herramientas como: audiencia pública, presupuestos participativos, propuestas y participación ciudadana en la elaboración de normativa. Lo más destacable del trabajo es la honestidad a la hora de plantear las dificultades que hubo que sortear para que una parte significativa de la ciudadanía conociese las nuevas herramientas y las asumiera como reales, la importancia de combatir estereotipos para poder promocionar una participación más activa y las dificultades de que la organización interna municipal asumiera nuevas obligaciones procedentes directamente de decisiones ciudadanas.

La estrategia valenciana en escenarios de corrupción crónica y sistémica logra abrir sus instituciones al escrutinio público. La descripción corre a cargo de Mas Mas, quien se focaliza en tres programas que han resultado paradigmáticos: 1) Palaus Transparents, que combina la transparencia con la participación y con la que se desea que la ciudadanía pudiese conocer de primera mano sus propias instituciones; 2) Diàlegs d'estiu, encuentros abiertos con el President y todos los demás miembros del Gobierno Valenciano (El Consell) para rendir cuentas; y 3) los seminarios del gobierno, encuentros semestrales para ir proponiendo medidas concretas, mientras se evaluaba a su vez el grado de cumplimiento de un seminario a otro.

El capítulo sobre Alcobendas, escrito por Arteaga, pone sobre la mesa cómo recursos innovadores asociados a la *Blockchain* sirven para repensar la comunicación y la relación con los ciudadanos. Garantizar el compromiso, la transparencia y los acuerdos alcanzados, así como fomentar el papel protagonista y principal de la ciudadanía —rasgos de la participación— pueden ser perfectamente alcanzables con características como la inmutabilidad, la corresponsabilidad o la descentralización, propias de la tecnología. En ese sentido, dicho proyecto quiere probar y utilizar tecnologías que permitan descentralizar los sistemas y dar mayor valor a todo el proceso ofrecido al ciudadano.

Si dijimos que los asuntos complejos son también objeto de la participación, los tres casos que siguen ponen a prueba que la democracia empieza por lo chiquito, en el barrio, en el distrito, en el pueblo... y cómo procesos participativos acotados, como los que viven en Candamo, en Córdoba o en Alaquàs, donde herramientas participativas que apuestan por la escucha empática real y la comunicación «persona a persona», tienen insospechadas y beneficiosas consecuencias para el tejido social ya existente,

promoviendo una ciudadanía activa que participe de principio a fin en la toma de decisiones.

El caso de Candamo (capítulo 12), relatado por sus protagonistas, González y Menéndez, demuestra cómo en una localidad pequeña la puesta en marcha de un grupo de participación infantil y adolescente, vinculado a un programa de intervención comunitaria para la prevención del consumo de drogas y la promoción de hábitos de vida saludable entre la población más joven, dio comienzo a un proceso pedagógico y que abrió vías, afianzó confianzas, e inspiró procesos creativos, amables y constructivos de acción comunitaria entre vecinos/as de diversas localidades del municipio, la Administración local y la infancia. A partir de una modesta experiencia participativa se pueden generar espacios de encuentro sobre el terreno que dan lugar a conversaciones, un mejor conocimiento del territorio y del patrimonio, y propuestas de mejoras reales y prácticas para el municipio y sus habitantes.

Paños y Alfonso (capítulo 13) describen con sencillez y claridad una iniciativa de participación ciudadana joven e intraemprendedora que rompe con los esquemas de participación tradicional, en un espacio abierto sobre diferentes materias de interés general aplicadas al ámbito local, como son: juventud y participación; cooperativismo, redes colaborativas y solidarias; presupuesto municipal, análisis de la situación actual y propuestas de mejora. Creando un espacio de hibridación, se facilita el intercambio entre ciudadanos, colectivos, técnicos y políticos y se sientan las bases para ejercer una representación colaborativa en el municipio de Alaquàs. Las barreras externas e internas al proceso (resistencias a participar, rigidez institucional, sobrecarga de trabajo en los coordinadores, etc.) siempre existen y deben ser tenidas en cuenta para que no naufraguen las ilusiones, pero no pueden fungir como paralizadores.

Desde Córdoba (capítulo 14), Doblas, Iglesia y López describen la puesta en marcha de la Escuela de Participación Ciudadana. En un contexto social marcado por los efectos de la crisis económica (visible en las cifras locales de desempleo), por el recorte de los derechos sociales, la corrupción y el deterioro de los servicios público, la Escuela está dirigida a cualificar asociaciones, colectivos, nuevas formas de agrupación social, órganos de participación y ciudadanía individual, aportando conocimientos que faciliten su funcionamiento interno y su mayor proyección e impacto en la sociedad. Generando sinergias, aprovechando la oportunidad de coordinarse y complementarse con diversas entidades e instituciones se busca revertir lo dado y transformar la realidad.

Este es un libro que se fabrica desde la alegría, con la esperanza de seguir construyendo y de que los casos aquí expuestos sirvan tanto a quienes piensan estos procesos como a los *practitioners*, con el ánimo de probar nuevas recetas con el acervo y los conocimientos que ya tenemos. Con ese empeño, de aprender (y aprehender) de la realidad, ha de entenderse esta compilación.

Estos procesos, tanto locales como regionales, plantean un reto añadido: el de buscar nuevas formas institucionales en los que ciudadanía, funcionarios públicos y

decisiones políticas se encuentren, dialoguen, y sean capaces de generar políticas mediante procesos de co-producción. Ello implica crear espacios híbridos, de experimentación, donde sea posible la escucha y el diálogo, donde todos los actores se sientan importantes y que ninguno tenga la sensación de pérdida de tiempo o trabajo en balde. Definir y formular problemáticas teniendo en cuenta los distintos puntos de vista (incluyendo, y sobre todo, el de los afectados), aprovechar los recursos con los que cuenta cada uno de los actores, propiciar sinergias y generar respuestas desde la inteligencia colectiva es una necesidad y un imperativo formal pero también ético para nuestros gobiernos.

Lechner (1988) nos enseñó que la democracia tiene sus patios interiores, y que cuenta con sus propios callejones sombríos, pero también que es una utopía irrenunciable, que requiere de tiempo y de mimo. Imaginar un futuro común supone construir un presente que también lo sea y, para ello, es imprescindible experimentar con una democracia que combine encuentro y deliberación, y que nos permita recuperar esos afectos y saberes populares que todavía nos unen. Si queremos construir un nosotros común a través de la participación es probable que el secreto sobre cómo hacerlo ya lo tuvieran nuestras abuelas.

BIBLIOGRAFÍA

- Castoriadis, C. (1996). «La democracia como procedimiento y como régimen», *Iniciativa Socialista*, n.º 38, 50-59.
- Foucault, M. (1994). *Microfísica del poder*, Barcelona, La Piqueta.
- Lechner, N. (1988). *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, Santiago de Chile, FLACSO.
- Máiz, R. (2003). «Poder, legitimidad y dominación», en *Teoría Política: poder, moral, democracia*, A. Arteta, E. García-Gutián y R. Máiz (coords.). Alianza Editorial.