

Repensar la participación de la ciudadanía en el mundo local



Serie Bienestar y Ciudadanía

Este volumen recoge las reflexiones, propuestas y conclusiones de los dos grupos de trabajo formados por expertos del mundo local, técnicos municipales, cargos electos y especialistas del mundo académico en el marco del proyecto «Repensar la participación de la ciudadanía en el mundo local», impulsado por la Diputación de Barcelona.

El objetivo es revisar el concepto de participación ciudadana en las administraciones locales para buscar nuevas formas de relación entre la administración y la ciudadanía que se adapten a los tiempos actuales, e identificar los retos que pueden contribuir significativamente a situar la participación como elemento central en la búsqueda de respuestas a las necesidades de la sociedad.

Repensar la participación de la ciudadanía en el mundo local



Repensar la participación de la ciudadanía en el mundo local

Autores

Marc Parés, investigador Marie Curie de la Unión Europea en la Universidad de Nueva York
Servicio de Convivencia, Diversidad y Participación Ciudadana de la Diputación de Barcelona

Grupo de trabajo

Teresa Puig, Ayuntamiento de Badalona
Marga Bernárdez, Ayuntamiento de Montornès del Vallès
Salvador Casas, Ayuntamiento de Argentona
Ramon Mora, Ayuntamiento de Molins de Rei
Jordi Serra, Ayuntamiento de Roda de Ter
Joan Torras, Ayuntamiento de Igualada
Montserrat Balaguer, Ayuntamiento de Mataró
Josep M. Freixanet, Ayuntamiento de Olost
Betlem Parés, Ayuntamiento de Manlleu
Montserrat Gibert, Ayuntamiento de Manresa
Isaac Comas, Ayuntamiento de Cerdanyola del Vallès
Lluís Carol, Ayuntamiento de Barberà del Vallès
Joan Subirats, UAB
Albert Padró-Solanet, UOC
Albert Serra, ESADE
Miquel Salvador, UPF
Carola Castellà, Diputación de Barcelona
Maria Garcia, Diputación de Barcelona
Anna Busqué, Diputación de Barcelona
Jaume Gatell, Diputación de Barcelona
Isabel·la Martínez, Diputación de Barcelona
Pere Rodríguez, Diputación de Barcelona
Margarita Carulla, Diputación de Barcelona

Primera edición: julio de 2017

© de la edición: Diputación de Barcelona

© del texto: los autores

Producción y edición: Gabinete de Prensa y Comunicación de la Diputación de Barcelona

Índice

Introducción	8
La nueva realidad de la participación en el mundo local	10
1. Una nueva época	10
1.1. Cambio social	11
1.2. Cambio económico	12
1.3. Cambio tecnológico	12
1.4. Cambio político	13
2. La evolución de la participación en el mundo local	14
2.1. La gobernanza participativa	16
2.2. Las nuevas prácticas de innovación social	18
Pensando escenarios de futuro	22
1. La necesidad de redefinir el concepto de participación ciudadana	22
1.1. El nuevo paradigma de la participación institucional	23
1.2. La participación más allá del ayuntamiento	24
1.3. El reto de redefinir la participación	25
2. Coproducción de políticas públicas	26
2.1. ¿Qué significa <i>coproducir</i> en el contexto actual?	26
2.2. ¿Con quién coproducimos?	28
2.3. Distintos formatos de coproducción	30
2.4. ¿Cuándo coproducimos?	31
2.5. Poner en valor las iniciativas de la comunidad	32
2.6. Los riesgos de la coproducción	33
2.7. La garantía de la responsabilidad pública	34
2.8. El rol estratégico de la acción pública	35
3. Nuevas tecnologías	36
3.1. Una administración inteligente	36
3.2. Transparencia y datos abiertos	37

3.3.	Internet como un nuevo espacio para la producción de políticas públicas	38
3.4.	Una administración que conoce y escucha a la Red	39
3.5.	Las TIC como herramientas de participación: retos y oportunidades	40
4.	Arquitecturas institucionales de participación	41
4.1.	Racionalización, redefinición y puesta en valor de las arquitecturas institucionales de participación	42
4.2.	Nuevos formatos para los órganos estables de participación	43
4.3.	Reforzar los mecanismos <i>ad hoc</i> orientados a la acción	44
4.4.	La participación institucional en el proceso de elaboración de las políticas públicas	45
4.5.	La iniciativa en la participación institucional y en su diseño	46
5.	Cambios en la organización municipal	46
5.1.	Una nueva cultura para toda la organización	47
5.2.	Un nuevo rol estratégico para las unidades de participación	48
5.3.	La gestión por procesos y la gestión por proyectos	49
5.4.	Descentralización e innovación en la participación de atención directa	50
5.5.	Una organización sistémica que trabaje en red	51
	Conclusiones	52
	Referencias bibliográficas	56
	Anexo	58
1.	Metodología	58
1.1.	Grupo de trabajo del mundo local	59
1.2.	Grupo de trabajo de expertos del mundo académico	60
1.3.	Grupo de contraste	61

Introducción

Ya hace casi dos décadas que la Diputación de Barcelona impulsa espacios, procesos y mecanismos de participación en el mundo local. Durante todo este periodo, son muchos los ayuntamientos que han desarrollado su sistema de consejos de participación, han aprobado su reglamento de participación ciudadana, han determinado un plan director de participación o han impulsado numerosos procesos participativos: agendas 21, presupuestos participativos, proyectos urbanísticos, proyectos educativos de entorno, etc.

Cuando se inició la promoción de todas estas prácticas participativas, se partía de la base de que empezábamos a afrontar unas problemáticas cada vez más complejas y una sociedad cada vez más diversa y heterogénea (Subirats *et al.*, 2001; Font, 2001). En ese momento existía el convencimiento de que nuevas formas de gobierno relacional, basadas en la proximidad y la participación ciudadana, ayudarían a los gobiernos locales a ofrecer unas mejores respuestas, más ajustadas a las necesidades de la ciudadanía y que, al mismo tiempo, gozaran de un mayor grado de legitimidad (Font y Blanco, 2005).

Haciendo balance de todas estas experiencias, vemos que, si bien han supuesto un avance significativo en muchos ámbitos (intensificación de las relaciones con y entre la ciudadanía, información, deliberación, consenso, etc.), existe la sensación de que no se han logrado todas las expectativas que se habían generado.

A ello se suma el hecho de que, desde el inicio de la crisis económica en 2008, los cambios económicos, sociales y políticos se han intensificado a un ritmo vertiginoso. La crisis económica ha venido acompañada de una crisis político-institucional que cuestiona de raíz las instituciones públicas en general, y su calidad democrática en particular.

Además, hay que añadir que las administraciones públicas en general, y las administraciones locales en concreto, están viendo muy menguadas sus capacidades de hacer frente a los nuevos problemas.

En conjunto, el panorama trazado nos lleva a recapacitar sobre qué sentido tienen las viejas arquitecturas institucionales de participación y, sobre todo, cómo podemos repensar la participación ciudadana para dar respuestas a este nuevo escenario. En otras palabras, nos planteamos revisar el concepto de participación ciudadana en las administraciones locales para buscar nuevas formas de relación entre la administración y la ciudadanía que se adapten a los nuevos tiempos.

Así, la Diputación de Barcelona ha impulsado la constitución de dos grupos de trabajo formados por expertos del mundo local (técnicos y electos) y del mundo académico para debatir y recapacitar sobre los retos que se dibujan en este nuevo escenario y, sobre

todo, hacer propuestas que ayuden a definir el rol de la participación en los ayuntamientos. En este documento se recogen las reflexiones, las propuestas y las conclusiones a que se ha llegado a partir de estos dos grupos de trabajo.

Después de haber trabajado y debatido a fondo sobre las relaciones entre la administración y la ciudadanía en el mundo local y el contexto actual, hemos llegado a una primera conclusión de consenso: replantear la participación ciudadana en el mundo local no es una quimera que responda al deseo de unas cuantas personas interesadas en el tema; es una necesidad real que los ayuntamientos deben afrontar si quieren dar respuestas efectivas a las nuevas demandas de la sociedad.

El documento se estructura en dos grandes bloques. En el primero se pretenden asentar las bases de la nueva realidad de la participación en el mundo local. Por ello, nos planteamos identificar cuáles han sido los cambios que se han producido a escala social, económica, tecnológica y política, y que nos permiten afirmar que, efectivamente, nos encontramos en una nueva época. Y es justamente este cambio de época lo que justifica la necesidad de revisar el modelo de participación ciudadana que hasta ahora ha sido impulsado mayoritariamente en el contexto del gobierno local. Un modelo de participación que ha ido evolucionando y que, actualmente, nos permite hablar de dos modelos que conviven en algunos municipios; en otros, malviven o simplemente no están presentes al mismo tiempo: la gobernanza participativa y las nuevas prácticas de innovación social.

En el segundo gran bloque se identifican los que, a priori, son los cinco grandes retos que pueden contribuir significativamente a convertir la participación ciudadana en elemento central para la búsqueda de nuevas respuestas a los también nuevos problemas de la sociedad actual. Se trata de los siguientes: 1) la necesidad de definir el concepto de participación ciudadana; 2) el reto de adoptar nuevas prácticas de coproducción de políticas públicas; 3) el reto de incorporar las tecnologías de la información y la comunicación; 4) la necesidad de reformular las arquitecturas institucionales de participación actuales, y 5) la necesidad y el reto de reorganizar internamente la Administración local.

Finalmente, presentamos unas conclusiones y la explicación metodológica de cómo se ha llevado a cabo este proceso.

La nueva realidad de la participación en el mundo local

En este apartado no se pretende realizar una revisión exhaustiva de todos los elementos de cambio que justificarían la necesidad de volver a plantear el modelo de participación ciudadana (una participación que, en términos generales, se ha impulsado en los ayuntamientos de la provincia de Barcelona a lo largo de las dos últimas décadas). Sin embargo, sí que queremos apuntar las cuestiones que, a nuestro modo de ver, son más relevantes. No solo para evidenciar que hay que repensar las relaciones entre la administración y la ciudadanía en todos los ámbitos, y muy especialmente en el mundo local, sino también para poder identificar aquellos puntos clave a partir de los que es posible proponer toda una serie de cambios institucionales, líneas estratégicas y acciones de mejora para hacer frente a los nuevos retos que se presentan a los ayuntamientos.

1. Una nueva época

Resulta evidente que nos encontramos ante una sociedad muy distinta de la de hace unos años. El inicio de la crisis económica y financiera marca un punto de inflexión en muchos aspectos, no solo a escala económica sino también social y política. Existe un amplio consenso a la hora de valorar, en primer lugar, que la crisis no es únicamente económica, sino que tiene una dimensión social importante y que ha devenido, al mismo tiempo, una crisis política a partir de un distanciamiento creciente entre la ciudadanía y las instituciones públicas. Y, en segundo lugar, el proceso de cambio que estamos viviendo no es una situación coyuntural o transitoria, sino que se trata de una cuestión estructural que requiere cambios profundos en el estilo de trabajo de las instituciones públicas (Subirats, 2011). Así se referían a ello los cuatro expertos del ámbito académico que han participado en el proyecto:

«Debemos asumir que ya nada volverá a ser como antes. Los cambios que se están produciendo en la sociedad no son algo pasajero, han venido para quedarse. Estamos entrando en una nueva época donde muchas cosas serán distintas y, por tanto, las administraciones públicas deberán ser adaptadas o replanteadas para hacer frente a este nuevo escenario.»

Joan Subirats, UAB

«El impacto de la crisis debía ser algo coyuntural y no lo está siendo. Es evidente que dejará huella. Todos los cambios que estamos viviendo deben hacer que busquemos nuevas soluciones, tanto desde las instituciones públicas como en lo referente a las formas de participación.»

Miquel Salvador, UPF

«La situación de crisis, sin embargo, puede dar ocasión a una nueva oportunidad, a nuevas y genuinas formas de organización de la ciudadanía.»

Albert Padró-Solanet, UOC

«Para hacer frente a este nuevo escenario, sin embargo, no podemos perder de vista nuestro pasado político e institucional, donde el régimen dictatorial queda aún muy cerca. Debemos interpretar el caso catalán desde su peculiaridad, nada comparable a lo que puede estar pasando en otros países de mayor tradición democrática.»

Albert Serra, ESADE

Si bien la configuración de esta nueva realidad lleva ya más de una década gestándose (Bauman, 1999; Beck, 1998; Giddens, 1999), con la crisis económica este proceso se acelera, las diferencias y las desigualdades se acentúan, y se intensifican enormemente múltiples situaciones de exclusión social (Blanco y León, 2013). Como mínimo, y resumiendo, podemos hablar de cuatro grandes elementos de cambio: el cambio social, el cambio económico, el cambio tecnológico y el cambio político. A continuación expondremos estos cuatro cambios con un poco más de detalle.

1.1. Cambio social

Durante las últimas décadas del siglo xx ya se empezó a constatar un fuerte proceso de individualización y de reestructuración de los espacios de socialización (Giddens, 2000; Beck, 2002). Las distintas formas de articulación social del momento, más propias de una sociedad del bienestar (familias, puestos de trabajo, organizaciones políticas y sindicales, barrios y comunidades...), se fueron debilitando y perdieron capacidad de canalización y gestión de los conflictos sociales. Así fue emergiendo una nueva sociedad más individualizada y más heterogénea, donde las trayectorias vitales son cada vez más complejas y diversas, y demandan, por lo tanto, respuestas más específicas.

«Vivimos con un grado de individualización y heterogeneidad mucho mayor. Las trayectorias vitales de la gente ya no son tan previsibles como antes, no están nada claras desde el punto de vista de su continuidad. Y los agregados sociales tampoco: la clase, la estructura familiar, etc. Hay un proceso de desinstitucionalización de la sociedad, sus formas de articulación y agregación son mucho más dispersas. En este sentido, las categorías que las administraciones utilizan para clasificar a los grupos

sociales (ciudadanía en general, jóvenes, ancianos...) ya no son funcionales, porque dentro de cada una de estas categorías la diversidad es enorme.»

Joan Subirats, UAB

Esta cuestión es significativa desde el punto de vista de la participación ciudadana. Debemos cuestionarnos cómo, con prácticas participativas, es posible dar mejores respuestas a una sociedad mucho más diversa y, al mismo tiempo, debemos preguntarnos a quién queremos ofrecer la participación, ya que eso determinará su formato.

1.2. Cambio económico

Resulta evidente que el ámbito económico es el que ha sufrido una mayor sacudida y, en realidad, constituye en gran parte la causa de muchos de los cambios acontecidos. Aunque la crisis económica y financiera es de origen global, sus efectos son claramente locales y, como veremos, obligan también a repensar la finalidad de la participación en el mundo local, que deberá orientarse a las nuevas problemáticas que emergen a consecuencia de la crisis (Blanco y Subirats, 2012). Así lo evidenciaba un regidor de un municipio con una tradición industrial importante:

«En nuestro municipio, la pérdida de puestos de trabajo y el cierre de empresas se está produciendo de manera muy acentuada. Esta realidad ha provocado que los servicios sociales del Ayuntamiento se vean muy “apurados” y que necesitemos la colaboración de la gente para poder dar respuesta a las demandas que nos llegan.»

Cargo electo, capital de comarca

Los efectos de la crisis son múltiples y devastadores: afectan a la deuda de los poderes públicos, de las familias y de las empresas; provocan el cierre del acceso al crédito; disparan el paro (especialmente el juvenil) a unos índices sin precedentes; originan nuevos procesos migratorios; incrementan las desigualdades sociales; generalizan los desahucios hipotecarios; derrumban pequeñas y medianas empresas; crean nuevas situaciones de pobreza alimentaria y energética; desprotegen a muchas personas al dejarlas sin unas garantías sociales que hasta ahora eran incuestionables, y convierten una parte muy mayoritaria de la población en vulnerable.

Sin duda, uno de los elementos de cambio más importantes de los últimos años es que las administraciones locales han visto como se reducían drásticamente sus recursos y su capacidad para hacer frente a los problemas de la comunidad.

1.3. Cambio tecnológico

Internet es un factor revolucionario para entender el cambio en nuestra sociedad. Muchas de las estructuras tradicionales de intermediación pueden ser ahora prescindibles: desde

agencias de viajes hasta medios de comunicación de masas o incluso partidos políticos.

Por otro lado, ha permitido que se produzca la multiplicación y la diversificación de los actores políticos. Y, al mismo tiempo, ha logrado reducir de manera muy significativa los costes de la acción colectiva (Subirats y Parés, 2014). La ciudadanía tiene hoy menos costes de organización y movilización (capacidad de identificar intereses comunes y de difundir mensajes; capacidad de comunicación, decisión y liderazgo mediante procesos de inteligencia colectiva y coordinación...), así como una menor necesidad o dependencia de recursos monetarios, de acceso a los medios de comunicación de masas y de grandes inversiones de capital para organizarse.

Con Internet, el recurso principal ha pasado a ser la conectividad y la capacidad de relacionarse con los demás a través de la Red, mientras que otros recursos que tradicionalmente resultaban relevantes (tales como la disponibilidad de tiempo o dinero) hoy pasan a un segundo término (Bennett y Segerberg, 2012).

«Las nuevas tecnologías han permitido que muchos ciudadanos que antes no estaban movilizados ni politizados ahora puedan conectarse muy fácilmente entre ellos. Las nuevas tecnologías, sin duda, facilitan nuevas formas de organización social.»

Albert Padró-Solanet, UOC

1.4. Cambio político

La crisis económica y social ha venido acompañada de una crisis política e institucional:

«El desarrollo institucional en nuestro país después de la recuperación de la democracia no ha funcionado bien, y ahora todo se cuestiona: los partidos, los políticos, los sindicatos, los tribunales... Se ha producido un claro aumento de la desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas en general y hacia los partidos políticos en particular.»

Albert Serra, ESADE

No es que la ciudadanía no sienta interés por la política, como podía pasar hace unos años cuando se hablaba del problema de la desafección. Nos encontramos ante un nuevo escenario en el que la ciudadanía ha recuperado el interés por la cosa pública, pero, al mismo tiempo, ha perdido la confianza en las instituciones públicas y los partidos políticos.

La movilización ciudadana del 15-M y otras que hemos vivido en los últimos años, sumadas a las múltiples prácticas de innovación social que desde la sociedad civil buscan implementar soluciones creativas a los problemas colectivos, ponen de relieve que el momento que estamos viviendo no es de desafección política sino de deslegitimación de la política de las instituciones. Es decir, el problema no es que la ciudadanía no sienta

interés por la política o no se preocupe por los asuntos colectivos; el problema es que tanto las instituciones públicas como los agentes de representación principales (partidos políticos, sindicatos, etc.) han perdido legitimidad.

«Creo que hay un distanciamiento entre la ciudadanía y las instituciones públicas, una gran desconfianza y falta de expectativas. Al mismo tiempo, sin embargo, la Administración local está obteniendo mucho protagonismo, porque es la más próxima a los ciudadanos y a la que se dirigen en primer lugar. Además, a pesar de esta desconfianza generalizada hacia las instituciones públicas y de todos los niveles de administración, la local es la que sigue generando más confianza.»

Técnico municipal, ciudad media de ámbito metropolitano

Sin embargo, al mismo tiempo parece que la ciudadanía se vuelve más exigente hacia las instituciones públicas, reclama servicios públicos de calidad y entiende que los ayuntamientos, como administración de proximidad, deben resolver sus problemas más cotidianos.

«La relación que tenemos los ayuntamientos hoy en día con la ciudadanía es de una gran exigencia. Quieren que los servicios públicos funcionen bien y reclaman que la Administración local resuelva sus problemas concretos.»

Técnico municipal, ciudad media de ámbito metropolitano

«Constatamos que hay muchas resistencias de la ciudadanía hacia el ayuntamiento, muchas veces desde la queja individual y a menudo vinculadas a necesidades muy básicas.»

Cargo electo, pequeño municipio

2. La evolución de la participación en el mundo local

Desde la restauración de la democracia hasta nuestros días hemos vivido una evolución a través de la que el papel de la ciudadanía en las políticas locales ha sido más y más significativo, y ha pasado de las tradicionales formas de gobierno representativas a las nuevas formas de gobernanza participativa para llegar, finalmente, a las nuevas prácticas de innovación social (Subirats y Parés, 2014; Bonet-Martí, 2014). Aunque es cierto que estas tres lógicas de gobierno (representativa-participativa-autogestionada) responden a distintas etapas históricas a lo largo de estos treinta y cinco años, la realidad es que se han ido entremezclando y relacionando y, actualmente, todas ellas conviven en el tiempo y el espacio.

Es posible identificar dos grandes ejes analíticos que nos permitan interpretar las distintas formas de intervención de la Administración local. En primer lugar, distingui-

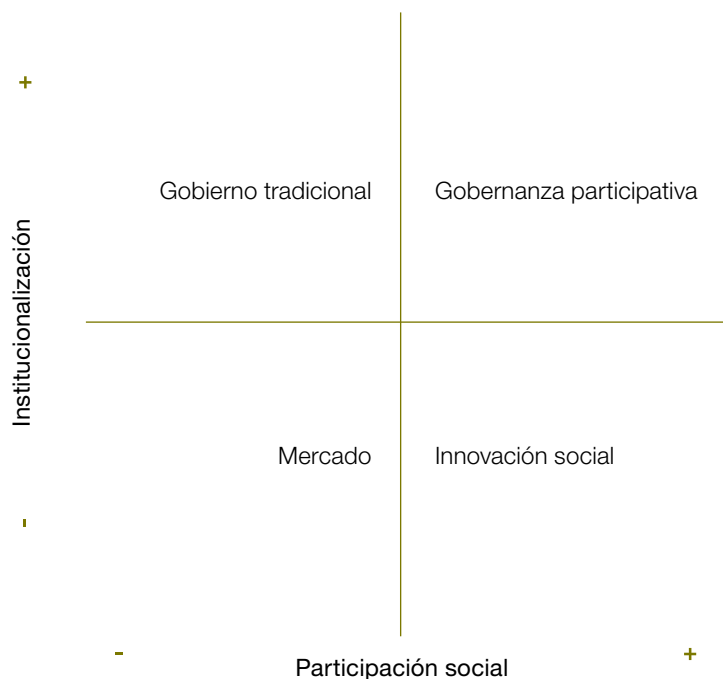
mos entre las prácticas más intervencionistas, donde el papel de las instituciones públicas ha sido fuerte y de gran relevancia, y otras prácticas en las que su papel ha sido más limitado, dando pie a la intervención de otros agentes (del mercado o de la comunidad) en la provisión de servicios de naturaleza pública.

En segundo lugar, se puede distinguir también entre experiencias en las que se ha buscado una participación activa de la ciudadanía en el diseño y/o la ejecución de las políticas locales, y otras experiencias en las que la sociedad civil no ha sido invitada a participar y ha quedado olvidada o menospreciada.

Como resultado¹ del cruce de estos dos ejes analíticos (más o menos intervención de las instituciones públicas y mayor o menor participación de la sociedad civil), es posible clasificar las formas de relación entre la ciudadanía y las instituciones públicas en cuatro grandes categorías (figura 1):

- a) Prácticas de gobierno tradicional: gobiernos fuertes basados en la representación.
- b) Prácticas de gobierno relacional: gobiernos fuertes que incorporan la participación.
- c) Prácticas dominadas por el sector privado: gobiernos que ceden espacio al mercado.
- d) Prácticas de innovación social: gobiernos que ceden espacio a la sociedad civil.

Figura 1. Institucionalización y participación en el gobierno local



Fuente: Elaboración propia

1. Se trata de una agrupación simplificada: en la realidad las categorías no son tan nítidas. Muchas de las prácticas concretas sobre el territorio pueden estar a caballo de distintos apartados, y a veces saltan de uno a otro en función del momento o de la geografía.

2.1. La gobernanza participativa

A mediados de la década de los años noventa, y sobre todo durante los primeros años del siglo XXI, la Diputación de Barcelona promovió la participación como práctica habitual en los ayuntamientos. Se multiplicaron los órganos estables de participación en el ámbito municipal, se inició la redacción de reglamentos municipales de participación ciudadana, se impulsó una gran cantidad de procesos participativos y en muchos ayuntamientos se crearon concejalías, departamentos y unidades de participación ciudadana. Así fue ganando fuerza una nueva manera de gobernar el territorio basada en la articulación de redes de actores de distinta naturaleza, los poderes públicos dejaban de ser los únicos con capacidad de decisión y ejecutores privilegiados, y se incorporaban otros actores en la elaboración de las políticas locales (Kooiman, 2003). Las agendas 21, los planes locales de inclusión, los planes locales de juventud o los proyectos educativos de entorno son solo algunos ejemplos de los múltiples instrumentos de planificación de las políticas locales que incorporaron la participación de la ciudadanía como un elemento intrínseco en su elaboración.

«En ese momento teníamos un déficit de legitimación en las políticas públicas y se empezaba a registrar un descrédito de la política. Se pensó que estos instrumentos de participación promovidos por las instituciones nos ayudarían a tomar mejores decisiones.»

Joan Subirats, UAB

Las experiencias impulsadas durante estos años son muchas y muy variadas. Generalizando, podríamos destacar algunos elementos:

Participación por invitación

Los gobiernos invitaban a la ciudadanía a participar, ya fuera mediante mecanismos dirigidos a la ciudadanía a título individual u organizada, o mediante mecanismos mixtos.

«Los que participan son los cuatro de siempre, con vinculaciones políticas muy evidentes.»

Cargo electo, pequeño municipio

Consulta

En la mayoría de los casos se trataba de mecanismos consultivos, y sus acuerdos no acostumbraban a ser directamente vinculantes.

«Se habían hecho muchos procesos participativos y se habían activado consejos. Ahora muchos de estos procesos han quedado en un cajón y no han creado cultura

democrática. A los consejos asiste poca gente y tienen poco contenido. Nadie sabe muy bien para qué sirven.»

Técnico municipal, población de ámbito metropolitano

Voz

Uno de sus objetivos era dar voz a las organizaciones sociales y a la ciudadanía, escucharlas y generar un cierto debate. Aunque se han dado algunas experiencias de participación que incluían votar, la gran mayoría de los casos respondían más a un modelo de democracia deliberativa que a un modelo de democracia directa (agregativa).

«Antes, en los espacios participativos de la ciudad éramos muy pocos, pero es que ahora ya no acude nadie. La relación de la ciudadanía con la administración es de apatía total.»

Técnico municipal, capital de comarca

Sistematización metodológica

Las evaluaciones de algunos de estos casos ponen en evidencia que, muchas veces, los procesos estuvieron bien implementados, pero los resultados no han tenido el impacto deseado. Ello señala que buena parte de los procesos participativos han sido bien diseñados y dinamizados, pero la principal debilidad se ha concentrado en los objetivos y sus resultados. Sin embargo, al mismo tiempo que se ofrecían unas ciertas garantías de calidad metodológica, también es cierto que hubo una estandarización de las principales metodologías empleadas, lo que limitó tanto la innovación como la capacidad de adaptación de los instrumentos participativos en cada territorio.

«En algunos municipios hay demasiadas estructuras de participación y no acaban de funcionar. El formato de los consejos participativos es demasiado jerárquico, con unos rituales demasiado similares a los de las instituciones: el político preside, el ayuntamiento es quien convoca y controla la agenda, etc.»

Joan Subirats, UAB

Poca cultura participativa

Cuando se trata de participar en los espacios de gobernanza participativa, se detecta una falta de cultura de la participación, ya sea a escala ciudadana o a escala técnica y política. A escala técnica, a menudo se ha percibido la participación como una amenaza; a escala política, frecuentemente ha faltado compromiso con los resultados de los instrumentos participativos, y a escala ciudadana se ha tendido a defender los intereses particulares por encima de los generales.

«No hemos aprendido a participar. Íbamos siempre a ver "qué hay de lo mío".»

Técnico municipal, capital de comarca

Déficits de calidad

Podemos encontrar experiencias de todo tipo y, seguramente, la calidad de la participación en estos últimos años ha sido muy variable. Sin embargo, existe una sensación bastante generalizada de que muchas de las experiencias impulsadas sufrieron déficits importantes: procesos con objetivos poco definidos, espacios únicamente informativos, poca cantidad de participantes, poca pluralidad, insatisfacción con los resultados, falta de seguimiento o no implementación de los acuerdos, etc. De nuevo, el que esta sea una percepción más o menos generalizada no excluye el hecho de que se llevaran a cabo algunas experiencias que realmente tuvieron gran éxito.

«El fenómeno de la no participación viene de lejos. A principios de los años ochenta, en Barcelona, ya nos preguntábamos por qué la gente no participaba en las estructuras que se habían creado; unas estructuras que, por otro lado, han evolucionado hacia una lógica de clientelismo y corporativismo. Ahora la situación ha cambiado: si la cuestión es “venga y pida, que yo se lo daré todo”, es evidente que ya no funciona».

Albert Serra, ESADE

Aunque podríamos pensar que los instrumentos de gobernanza participativa pueden ser buenas herramientas para hacer frente a la actual situación de crisis –en que la complejidad crece y, más que nunca, hay que priorizar hacia dónde se focaliza el gasto público–, la realidad es que la gran mayoría de los ayuntamientos han dejado de utilizar mecanismos de participación institucional o han reducido mucho, significativamente, la frecuencia con la que los utilizan. La desconfianza creciente de la ciudadanía hacia las instituciones que comentábamos anteriormente, por otro lado, supone una gran dificultad cuando se trata de dar impulso a este tipo de instrumentos.

Por otra parte, al mismo tiempo que vemos cómo se reduce este tipo de iniciativas participativas y cómo se reduce también la capacidad de las administraciones públicas para afrontar problemas colectivos, observamos que desde la ciudadanía, desde la sociedad civil organizada, están emergiendo nuevas formas de resolución de los problemas colectivos a través de la colaboración, la solidaridad, el voluntariado, la autoorganización y la autogestión.

2.2. Las nuevas prácticas de innovación social

En este contexto aparecen nuevas voces que apuestan por un modelo de democracia más radical, más directa, más real, entendiendo la participación ciudadana como una práctica cotidiana a través de la cual es posible transformar nuestras vidas y nuestro entorno. Desde esta perspectiva, el interés general (defendido tradicionalmente por las instituciones públicas) se contraponen a los intereses colectivos, argumentando que estos últimos, aunque no sean mayoritarios, son también intereses comunes, compartidos entre

ciudadanos que pueden colaborar entre sí aplicando una lógica colectiva y no meramente individual. Emergen, así, valores alternativos a los dominantes en la época precedente: se empieza a hablar del interés común y colectivo en lugar del interés individual, de colaborar en lugar de competir, del acceso a los recursos en lugar de su simple uso y apropiación...

«Estamos ante un proceso de desintermediación, se cuestiona que las instituciones sean intermediarios capaces o necesarios. El ejemplo más claro es el de los «Somos» (Somos Energía, Somos Conexión, Somos lo que Sembramos...), nuevas organizaciones que se dedican a buscar alternativas. La participación cada vez se entiende más desde la lógica del “participar es hacer”, la participación provoca que pasen cosas...»

Joan Subirats, UAB

Con el objetivo de definir estas prácticas participativas, algunos autores utilizan el concepto de innovación social, que la propia Comisión Europea define como «nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que satisfacen las necesidades sociales (con más eficiencia que sus alternativas) y que, a su vez, crean nuevas relaciones sociales y colaborativas». En términos generales, pues, la innovación social se refiere a procesos y prácticas cooperativas, de base ciudadana, con un marcado carácter de servicio público, que mejoran las anteriores soluciones a los problemas sociales (Chambon et al., 1982; Phills et al., 2008). Se trata, por tanto, de formas de participación que surgen desde la ciudadanía con la voluntad de dar respuestas a cuestiones de naturaleza colectiva (Moulaert et al., 2013).

Estas nuevas prácticas participativas presentan las siguientes características:

Participación por movilización

Estas «nuevas» formas de participación política desde abajo se fundamentan en una determinada visión del mundo, comparten preocupaciones y objetivos y, en consecuencia, quieren tener incidencia en la esfera pública. Muchas de estas prácticas de participación política se plantean presionar a los poderes públicos e incidir en la agenda política y en las políticas públicas.

«Las lógicas de incidencia, resistencia y disidencia no se deben frivolar. Las mareas y plataformas son un buen instrumento, pero cuidado, porque no son vírgenes. ¿A quién representan? Si se trata de cuestionar, debemos cuestionarlo todo.»

Cargo electo, pequeño municipio

Participación acción

Al mismo tiempo, muchas de las formas participativas tienen una lógica de clara implementación y buscan resolver los problemas colectivos que las administraciones públicas

no son capaces de solucionar. Así, se trata de formas de participación orientadas a la acción, habitualmente a través de proyectos y prácticas concretas.

«En nuestro municipio ha surgido un gran potencial de gente solidaria, con sentido de comunidad y con mucha voluntad de colaborar.»

Técnico municipal, ciudad media de ámbito metropolitano

Iniciativa ciudadana

Las prácticas de innovación social surgen de la iniciativa de la ciudadanía, previamente organizada o que se organiza alrededor de un objetivo compartido. Aunque algunas de estas prácticas se desarrollan al margen de los poderes públicos o contestándolos, muchas veces requieren (o necesitan) su colaboración.

«Entender la participación como un esfuerzo colectivo para fomentar la cohesión del pueblo y el bien común aporta que la gente dé mucho más de sí.»

Cargo electo, pequeño municipio

Colaboración

Estas nuevas formas de participación política huyen de la jerarquía y tienen un carácter horizontal y compartido. Sin embargo, el factor más característico es que se estructuran a partir de la colaboración entre ciudadanos que comparten preocupaciones, visiones, objetivos... Hablamos de actores y ciudadanos que se relacionan y colaboran entre ellos porque tienen un objetivo común (la gestión de un espacio vacío, la producción de alimentos en huertos urbanos, la comercialización de energía verde, la satisfacción de necesidades alimentarias de la población más desfavorecida o la lucha contra los desahucios).

«En nuestra ciudad, la ciudadanía es cada vez más autónoma. Ahora, más que protestar, arreglan las cuestiones por su cuenta. Los bancos de alimentos son un ejemplo en este sentido, pero hay otros, como los huertos urbanos. Si el ayuntamiento no les cede un espacio, lo buscan y encuentran propietarios privados que los ceden. El voluntariado o las cooperativas se están convirtiendo en elementos muy importantes.»

Técnico municipal, ciudad media de ámbito metropolitano

Empoderamiento

Una de las características de estas prácticas de innovación social es que a veces logran empoderar la ciudadanía y, en consecuencia, pueden promover cambios en las relaciones de poder preexistentes. Eso sucede cuando, más allá de asumir responsabilidades implementativas, las prácticas innovadoras tienen que ver con la toma de decisiones colectivas y adoptan una incidencia significativa en la gestión de los asuntos colectivos.

«Los nuevos problemas se deben abordar desde la corresponsabilidad y no desde la culpabilización.»

Cargo electo, pequeño municipio

Algunos pequeños municipios, sin embargo, nos advierten de que la innovación social no es algo general. Y tampoco en los municipios mayores las prácticas de innovación surgen de la misma forma en todos los barrios. Existen determinadas condiciones, como pueden ser los impactos de la crisis en los distintos territorios o la existencia de un tejido asociativo previo, que pueden facilitar o dificultar el surgimiento de estas iniciativas.

«En mi pueblo no veo innovación social por ninguna parte. Los colectivos que se organizan para participar son los de siempre, y tienen detrás una organización política que quiere obtener más regidores en el consistorio.»

Cargo electo, pequeño municipio

Esta realidad destaca el debate sobre el alcance de la innovación social y evidencia que a menudo se trata de prácticas micro, a pequeña escala, que no pueden garantizar un servicio para toda la población, sino únicamente para aquellos que tienen la capacidad de organizarse y movilizarse.

«Tengo muchas dudas sobre las capacidades de institucionalización de estas nuevas iniciativas, más allá de su respuesta estrictamente coyuntural. No podemos perder de vista que el ayuntamiento debe garantizar unos servicios para todo el mundo y no solo para los que tienen la capacidad de organizarse o movilizarse.»

Miquel Salvador, UPF

Pensando escenarios de futuro

A partir del análisis de la situación de la participación en el mundo local, hemos identificado cinco grandes desafíos y necesidades que, a nuestro modo de ver, podrían contribuir significativamente a convertir la participación ciudadana en un elemento central en la búsqueda de nuevas respuestas para los también nuevos problemas de la sociedad actual. Son los siguientes:

- La necesidad de redefinir el concepto de participación ciudadana.
- El reto de adoptar nuevas prácticas de coproducción de políticas públicas.
- El reto de incorporar las tecnologías de la información y la comunicación.
- La necesidad de reformular las arquitecturas institucionales de participación actuales.
- La necesidad y el reto de reorganizar internamente la Administración local.

A continuación recogemos las principales aportaciones hechas en los distintos grupos de trabajo con expertos del mundo local (técnicos y electos) y del mundo académico, con el objetivo de avanzar hacia una nueva manera de entender las relaciones entre la Administración y la ciudadanía en el actual contexto de cambio.

1. La necesidad de redefinir el concepto de participación ciudadana

Pensar la participación ciudadana en el mundo local dentro del contexto actual nos lleva a revisar el concepto de acuerdo con las características y las necesidades del momento que estamos viviendo. La «participación ciudadana», entendida como las prácticas sociales y políticas que pretenden incidir sobre alguna dimensión de lo que es público (colectivo), siempre ha sido un concepto muy amplio que ha abarcado prácticas institucionales y no institucionales (Parés, 2009). En este sentido, la necesidad de revisión del concepto no se refiere tanto a su definición como al uso que de él se ha hecho por parte de los gobiernos locales.

«Hay que aclarar a qué nos referimos cuando hablamos de participación. ¿Participamos como usuarios de servicios públicos, participamos cuando formula-

mos demandas sociales, participamos cuando legitimamos las políticas públicas o los servicios que ofrece un gobierno, o participamos cuando nos autoorganizamos? Si hablamos de participación institucional, entonces debemos ver hasta qué punto la cobertura pública de la participación es un elemento central de la definición.»

Albert Serra, ESADE

1.1. El nuevo paradigma de la participación institucional

Se ha tendido a asociar la participación ciudadana a un tipo de espacios muy concretos (órganos estables de participación y procesos participativos) que han reproducido unas metodologías y unos estilos de trabajo también muy específicos. Sin embargo, las nuevas experiencias participativas que están empezando a impulsar algunos ayuntamientos no responden a las lógicas de estos mismos y, a la vez, las prácticas de innovación social que hemos descrito más arriba tampoco acaban de encajar con estas dinámicas (Bonet-Martí, 2014).

Ampliar el abanico de prácticas participativas que los ayuntamientos cataloguen como tales ayudaría a lograr una mayor confluencia entre las dinámicas propias de la institución y las que son características de la sociedad civil. En realidad, en algunos casos es posible que estemos hablando de prácticas que ya hace tiempo que algunos ayuntamientos están impulsando (por ejemplo, la cogestión de equipamientos municipales o la colaboración con organizaciones sociales en la prestación de unos determinados servicios), pero que hasta ahora no siempre entraban dentro del catálogo de prácticas municipales de participación ciudadana. Por otra parte, una perspectiva más amplia del concepto facilitaría la aparición de fórmulas innovadoras y permitiría que la sociedad civil pudiese tener un rol de mayor centralidad en estas experiencias.

«Cada vez más, participar tiene que ver con hacer cosas. Podemos participar en la esfera pública cada día a través de nuestros actos cotidianos. Por otro lado, la nueva concepción de la participación ya no sitúa a las instituciones públicas y los políticos en el centro de la resolución de los problemas colectivos, sino que tiende a situar a todos los actores en condiciones de igualdad, en una relación de tú a tú.»

Joan Subirats, UAB

Este elemento resulta de gran relevancia porque supone un cambio de paradigma. El nuevo paradigma participativo, en cambio, sin deber renunciar a las prácticas de participación institucional propias del viejo modelo, prevería nuevos formatos de participación en los que la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil se corresponsabilizarían de la provisión de soluciones a los problemas colectivos, asumirían un rol implementativo y, al mismo tiempo, se relacionarían en condiciones de igualdad entre ellos y con la administración pública. De esta manera, se difuminaría la frontera entre la participación institucional y la participación no institucional. Las administraciones

públicas, pues, incorporarían a su catálogo de prácticas participativas las variadas formas de colaboración con prácticas participativas surgidas y/o desarrolladas fuera de las instituciones públicas. Se pasaría, así, de una participación basada en el «pídame, que yo, como gobierno, ya proveeré» a un nuevo modelo de participación basado en la lógica del «cómo lo podemos hacer juntos para dar respuestas a los problemas de nuestro municipio».

Más allá de definir las prácticas de participación institucional desde este nuevo paradigma, no podemos obviar los riesgos y los retos que plantea un nuevo escenario en el que se asume que los poderes públicos pierden su rol de centralidad.

«El futuro no debería ser un proceso de desinstitucionalización. Con un progresivo repliegue del sector público no está nada claro qué lo reemplazará, y eso puede ser peligroso. No debemos olvidar que la Administración pública goza de legitimidad electoral; tiene la responsabilidad de velar por el interés general. En cualquiera caso, es evidente que cabe pensar en nuevas maneras de hacer desde el sector público.»

Miquel Salvador, UPP

1.2. La participación más allá del ayuntamiento

Una manera de avanzar en este nuevo paradigma de la participación institucional sería concebir la participación como el conjunto de prácticas de implicación ciudadana en los asuntos públicos que se producen en el conjunto de un determinado territorio, no solo en el seno del ayuntamiento (MacCallum et al., 2009). Se asumiría, así, que es el conjunto de la comunidad el que debe abordar la resolución de los problemas colectivos, y los ayuntamientos deben pasar a tener un rol de promotores y facilitadores.

«En este nuevo escenario, el ayuntamiento no debería liderar todas las políticas y todas las acciones. El ayuntamiento tendría que ser capaz de escuchar y promover la articulación de redes de trabajo con los agentes del territorio, facilitar las iniciativas socialmente innovadoras, conseguir que las cosas fluyan y construir sus políticas conjuntamente con la comunidad.»

Técnico municipal, ciudad de ámbito metropolitano

En tal caso, entre otras cuestiones, la tarea de los técnicos de participación debería ir más allá de coordinar y promover espacios institucionales de participación y tendría que centrarse en activar, facilitar y colaborar con la participación que se produce en el conjunto de la comunidad. Se trataría, por tanto, de dar mucha importancia a la comunidad y al entorno social. Al mismo tiempo, toda la estructura productiva del sistema público (todos los niveles de gobierno, servicios, agencias, etc.) deberían implicarse con la comunidad en la resolución de los problemas colectivos. Se podría avanzar, así, hacia un nuevo modelo de Administración pública más centrada en la resolución de los problemas,

menos «funcionarializada», menos burocratizada y más implicada con el conjunto de la comunidad. Más adelante lo analizaremos con detalle.

«Venimos de una tradición en la que hemos entendido los servicios públicos a escala local como servicios municipales, y hemos asimilado lo municipal a la tarea y la responsabilidad del ayuntamiento. Deberíamos avanzar hacia un nuevo escenario en el que los servicios no fuesen municipales sino locales, es decir, del conjunto del territorio y sus agentes. En este sentido, hay que trabajar en los puntos de intersección entre la administración y la sociedad civil, estableciendo espacios de interrelación y creando nuevos sistemas de participación local que involucren a todos los actores de un territorio».

Técnico municipal, ciudad media de ámbito metropolitano

1.3. El reto de redefinir la participación

Apuntábamos que hay necesidad de redefinir, concretar o clarificar, en un sentido más amplio, cuáles son las prácticas que pueden ser entendidas por las administraciones locales como de participación ciudadana. Quizás, en lugar de buscar una nueva definición compartida que difícilmente podría satisfacer a todos, cada ayuntamiento debería ubicarse en este nuevo contexto definiendo su propia manera de abordar las relaciones entre la Administración y la ciudadanía, e interrogándose tanto sobre los formatos como sobre los destinatarios de su nueva estrategia participativa.

Al mismo tiempo que definimos la participación en el mundo local ampliando el concepto con nuevas prácticas en el marco de un nuevo paradigma participativo, debemos ser conscientes del riesgo de banalización del concepto. En este sentido, hay tres elementos de la participación ciudadana que resultan clave. Primero, y muy obvio, para poder hablar de participación ciudadana, la ciudadanía, organizada o a título individual, debe asumir un rol activo y relevante. En segundo lugar, la participación debe producirse sobre cuestiones de carácter público, entendiendo lo público como lo colectivo, más allá del marco institucional. Y tercero, a través de su participación, las personas han de incidir en la resolución de un problema de naturaleza colectiva y, por tanto, también en los resultados, ya sea aportando elementos de diagnóstico, planteando propuestas, tomando decisiones o implementando soluciones. Así, la participación debe tener que ver con «formar parte» de la resolución de un problema colectivo. Esto se puede materializar de muchas maneras. En el contexto actual, las prácticas siguientes podrían ser concebidas, por parte de las administraciones locales, como prácticas de participación ciudadana:

- Órganos estables de participación
- Procesos participativos u otros instrumentos de participación ad hoc
- Mecanismos de democracia directa
- Prácticas y redes de coproducción de políticas públicas

- Escucha activa de las redes sociales
- Mejora de los servicios públicos a partir de los inputs activos de la ciudadanía
- ...

Lógicamente, cada una de estas prácticas puede dar respuesta a objetivos muy distintos y, por lo tanto, a diferentes maneras de entender la participación: escucha activa, información, diagnóstico, propuesta, rendición de cuentas, mejora de servicios y de políticas públicas, toma de decisiones, votación, deliberación, implementación... A veces, algunas de estas funciones pueden ser contradictorias entre sí, y a veces son complementarias. Es precisamente por esto que cada ayuntamiento debe definir su propio modelo de democracia participativa y desplegar los instrumentos que mejor respondan a su manera de entender la participación.

2. Coproducción de políticas públicas

El papel de los ayuntamientos como simples prestadores de servicios, que había conducido a concebir a la ciudadanía como usuario-cliente, ha quedado superado por la realidad actual. En un contexto en el que los poderes públicos están debilitados y la comunidad se está activando, la coproducción de políticas públicas puede convertirse en una nueva forma de relación entre las administraciones locales y la ciudadanía, un nuevo modo de abordar las políticas públicas a partir de la implicación (participación) de la ciudadanía orientada a la implementación de soluciones, una nueva forma de trabajar y de relacionarse que requerirá fórmulas innovadoras e imaginativas y que debe servir, sobre todo, para hacer frente a las consecuencias de la crisis en el mundo local.

«El riesgo de no avanzar hacia la coproducción de políticas públicas reside en dejarlo todo en manos del mercado. Eso sería muy perverso, tanto desde el punto de vista de las desigualdades sociales que se podrían originar como desde el punto de vista de la garantía de provisión de unos determinados servicios.»

Joan Subirats, UAB

2.1. ¿Qué significa *coproducir* en el contexto actual?

Contrariamente a las dinámicas del mercado, basadas en una lógica competitiva, las soluciones basadas en la coproducción centrarían sus esfuerzos en la comunidad y pondrían énfasis en la lógica de compartir. La colaboración entre personas, organizaciones, actores e instituciones es, en consecuencia, un elemento clave de la coproducción.

Un segundo elemento central en la coproducción de políticas públicas es la concepción que se tiene de la dimensión pública. Se entiende, desde esta perspectiva, que aquello que es «público» va más allá de lo estrictamente institucional. Así, podemos pensar

en soluciones a problemas públicos (colectivos) que se producen desde la comunidad, pero fuera de las instituciones públicas, o en la participación y colaboración de las instituciones públicas sin que estas tengan un rol de centralidad.

El mismo concepto de *coproducción*, pues, lleva implícito un cambio de rol en el papel de los poderes públicos. Se asume que las administraciones públicas dejan de ser «el» mecanismo que tiene el monopolio para resolver los problemas colectivos y pasan a ser «uno más» en el marco de una red de actores que, conjuntamente, coproducen políticas públicas en condiciones de igualdad. Las instituciones públicas, por lo tanto, dejarían de ser un espacio de intermediación entre las demandas ciudadanas y la resolución de los problemas colectivos y pasarían a devenir un lugar de coproducción; así se modificarían las estructuras de poder actuales.

Por otra parte, la emergencia de las nuevas prácticas de coproducción se está produciendo en el marco de un contexto específico de cambio que probablemente no es coyuntural sino estructural. Si efectivamente es así, la coproducción debería de entenderse como una nueva forma de elaborar soluciones públicas duraderas, a medio y largo plazo. Es decir, la coproducción podría convertirse en uno de los elementos característicos de una nueva manera de elaborar políticas públicas.

Sin embargo, el relato de la coproducción no se puede desvincular del momento actual, de cómo la crisis está afectando al mundo local y de cómo los ayuntamientos están viendo reducidas sus capacidades de intervención. En este sentido, existen por lo menos dos argumentos que hay que tener en cuenta. Primero, el relato de la coproducción como solución ante la falta de recursos de la Administración pública, como una forma de eficiencia económica y de reducción de costes. En el fondo, este es el relato de la «sociedad participativa» o de la renombrada *big society*: puesto que los poderes públicos no pueden hacerlo, que lo haga la sociedad. Se trata de una manera de entender la coproducción estrictamente implementativa, que no implica ni un empoderamiento de la sociedad civil ni un cambio en las relaciones de poder. Bajo este discurso, los poderes públicos renuncian a su función y pasan la responsabilidad a una sociedad civil que deberá ponerse en acción si quiere resolver sus problemas. Llegados a este punto, hay que considerar que:

«La coproducción no puede ser la retirada por parte de la Administración de las responsabilidades que le corresponden. La Administración no debe rehuir sus responsabilidades en la provisión de servicios públicos, ya que ello abriría la puerta a una posible monopolización de los espacios de coproducción por parte de determinados actores y a la exclusión de algunos sectores de la población, que, al no tener capacidad de autoorganizarse, podrían quedar fuera de la provisión de estos servicios.»

Miquel Salvador, UPF

Aún así, hay un segundo argumento que desvincula la coproducción de la lógica eficientista y que la relaciona directamente con el empoderamiento de la ciudadanía.

Coproducir, desde esta perspectiva, quiere decir «hacerlo juntos». Y este «hacerlo juntos» implica actuar conjuntamente en condiciones de igualdad, y ceder poder y protagonismo a la sociedad civil.

Se asume que la Administración está dejando de actuar como proveedora de servicios universales y que los servicios públicos están evolucionando, cada vez más, hacia una lógica de residualización, para cubrir únicamente las necesidades de aquellas personas, familias o grupos sociales que no tienen ninguna otra alternativa. En este escenario, la coproducción se plantea como una respuesta al desafío que se nos presenta como sociedad: construir respuestas colectivas que hagan frente a los nuevos problemas sociales. La coproducción, pues, sería una nueva estrategia de acción pública en la que las instituciones producirían las políticas públicas juntamente con otros actores de la sociedad civil.

El elemento central de este relato de la coproducción es la resolución colectiva de los problemas que estamos sufriendo como sociedad y a los cuales la Administración pública no demuestra tener capacidad para dar respuesta. La coproducción, por lo tanto, se debe entender como la respuesta a la siguiente pregunta: ¿cómo resolvemos los problemas colectivamente, de forma innovadora e implicando a la ciudadanía?

«Entender la coproducción como una manera de ganar eficiencia y reducir costes es matar el mensaje. No coproducimos para ser más eficientes, o porque no tenemos recursos, o porque queramos aplicar una política de austeridad. El mensaje central de la coproducción debe de ser el de la colaboración entre las instituciones públicas y la sociedad civil, entendiendo que solo mediante la actuación conjunta es posible obtener mejores respuestas, innovar y evitar que los servicios públicos acaben siendo residuales.»

Joan Subirats, UAB

2.2. ¿Con quién coproducimos?

Una de las primeras cuestiones que nos plantea la coproducción, como instrumento de política pública, es respecto a los actores. Es decir, ¿con quién pueden coproducir las políticas públicas los gobiernos locales? Si entendemos la coproducción como una práctica de política pública diferenciada tanto del monocentrismo estatal como del liberalismo de mercado, podemos pensar que los actores que participan en la coproducción, juntamente con las administraciones públicas, son actores de la comunidad en un sentido amplio.

La decisión de coproducir con unos u otros actores tiene que estar más vinculada a los proyectos concretos y a las estrategias y realidades de cada municipio. En cualquier caso, sin embargo, para que la coproducción tenga éxito se requiere, por un lado, confianza entre los distintos agentes que coproducen, y del otro, el empoderamiento de los actores de la sociedad civil. Al mismo tiempo, la coproducción debe permitir aprovechar

el valor añadido que aportan todos los actores, reconociendo que el conocimiento y la experiencia profesional existen dentro de la Administración local, pero también fuera de ella.

«Algunos servicios requieren un alto grado de profesionalidad, especialmente en su gestión. La Administración pública, en muchos casos, puede aportar esta profesionalidad y eso no debería perderse.»

Miquel Salvador, UPP

«Debemos partir de la hipótesis de que todo el mundo tiene conocimientos, y que la ciudadanía a menudo sabe mejor que la Administración cuáles son los problemas de su municipio. Ciertamente, hay que aprovechar la experiencia profesional que existe dentro de la Administración, pero también hay que reconocer que existe mucha experiencia y profesionalidad fuera de esta.»

Joan Subirats, UAB

En la misma línea, se entiende que tanto pueden participar en las prácticas de coproducción las asociaciones más tradicionales del municipio como las organizaciones del tercer sector orientadas a la prestación de servicios, o los nuevos activismos que han surgido en los últimos años a consecuencia de la actual situación de crisis económica, social y política. En muchos casos, las alianzas entre las viejas y las nuevas formas de organización social pueden constituirse como elemento fundamental para que la coproducción tenga éxito.

Es importante advertir en este punto que el dirigirse a actores de la sociedad civil o a actores del sector privado consigue efectos distintos. Las potencialidades de empoderamiento, la capacidad de transformación social o la apropiación de recursos públicos para finalidades colectivas o lucrativas no son las mismas en un caso que en el otro. En este sentido, hay quien defiende que la coproducción puede llevarse a cabo con cualquier actor, y hay quien argumenta que difícilmente los actores del sector privado actuarán con finalidades colectivas y generarán dinámicas de empoderamiento de la ciudadanía.

«Debemos ver con qué actores de la ciudad podemos producir conjuntamente las políticas públicas sin ser restrictivos. Podemos coproducir tanto con asociaciones de vecinos como con las nuevas plataformas, con Cáritas o con empresas privadas.»

Técnico municipal, ciudad de ámbito metropolitano

«El elemento central de la coproducción no es si los actores son públicos, sociales o privados. El elemento central son sus objetivos, si actúan desde la lógica del interés colectivo y son capaces de generar empoderamiento. En este sentido, hay coopera-

tivas o empresas con responsabilidad social que podrían entrar perfectamente en las lógicas de coproducción, igual que hay fundaciones que quizá no encajan.»

Técnico municipal, ciudad media de ámbito metropolitano

Entendemos, por tanto, que más allá de la naturaleza jurídica (pública o privada) de los actores que participan en ella, la coproducción se entiende como una forma de colaboración entre instituciones públicas y otros actores, que se relacionan en condiciones de igualdad y horizontalidad con el objetivo de producir nuevas y mejores soluciones a los problemas colectivos del municipio con la voluntad de generar empoderamiento y transformación social.

2.3. Distintos formatos de coproducción

La coproducción es un concepto amplio que no solo puede materializarse con distintos actores públicos y sociales, sino que también puede adoptar formas y matices muy diferentes. En realidad, se trata de un nuevo recurso para ser utilizado en las políticas públicas locales y, como tal, tiene la posibilidad de adoptar finalidades y formatos específicos en cada contexto y en cada territorio.

Es posible generar coproducción a partir de la colaboración en varios planos:

- Individual: entre la administración y la ciudadanía a título individual.
- Grupal: entre la administración y organizaciones de la sociedad civil.
- Comunitario: entre la administración y una red de actores de la comunidad.
- Mixto: combinando colaboraciones individuales, grupales y/o comunitarias.

Por otro lado, también es importante diferenciar la coproducción, tal como se entiende aquí, de otros conceptos que se utilizan para describir las redes de actores en las políticas públicas. Por ejemplo, hay que diferenciar la coproducción de otros conceptos más orientados al mercado, como podrían ser la externalización, la privatización, la concesión privada con finalidad lucrativa o la mercantilización. Y también del concepto de gobernanza, en el que hay implícito un cierto rol de liderazgo y/o de predominio de los gobiernos sobre el resto de actores (del mercado o de la sociedad civil) que, por otro lado, también se incorporan en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

El elemento que cabe destacar en cualquier caso es que en la coproducción se otorga un mayor protagonismo a los actores no institucionales, tanto en la elaboración como en la implementación de soluciones de naturaleza pública. En este sentido hay que apuntar algunas voces críticas:

«La Administración pública no debería perder su rol de liderazgo. El ayuntamiento debe gobernar para todo el mundo y no solo para los que se movilizan. Es cierto que los ayuntamientos han dejado de liderar y ahora la ciudadanía ha perdido confian-

za en ella, pero si optan por la coproducción deberían recuperar antes su rol proactivo.»

Miquel Salvador, UPF

Es importante remarcar, por otro lado, que la coproducción se caracteriza por ser sobre todo una forma de implementación de soluciones, y así se diferencia de otras formas de participación por invitación, más orientadas a escuchar y a deliberar. Sin embargo, la coproducción también puede poner más o menos énfasis en una o varias fases del proceso de elaboración de las políticas públicas. Así, en el marco de las prácticas de coproducción es posible hablar también de codiagnosticar, codecidir, coplanificar o cogestionar.

2.4. ¿Cuándo coproducimos?

Más allá de sus distintos formatos, es posible identificar por lo menos cuatro grandes estrategias por parte de los gobiernos locales cuando se trata de decidir la coproducción de políticas públicas con la sociedad civil. Son las siguientes.

Rol promotor

Cuando el gobierno mantiene una política pública más o menos decidida y entiende que el uso de prácticas de coproducción puede contribuir a mejorarla, ya sea a través de un mejor diagnóstico o de una mejor implementación. En estos casos, el gobierno local adopta un rol de liderazgo y busca la complicidad de la sociedad civil, ya sea a escala individual o a través de determinadas organizaciones.

Rol activador

Cuando el gobierno tiene identificada una cuestión de política pública y quiere activar a la sociedad civil para buscar e implementar soluciones de forma conjunta. En tal caso, el gobierno local también toma la iniciativa, pero actúa para articular una red de actores (individuales o colectivos) que trabajen en condiciones de igualdad y horizontalidad alrededor de aquel ámbito.

Rol facilitador

Cuando es la sociedad civil la que se moviliza y toma la iniciativa. En tal caso, el gobierno local debería actuar, si así lo decide, como facilitador de la iniciativa, y ofrecer los recursos de los que disponga y su capacidad normativa para garantizar la viabilidad de la experiencia.

Rol relacional

Cuando en el municipio existe una determinada problemática, y tanto el gobierno local como la sociedad civil toman la iniciativa para abordar la cuestión. En tal caso, el gobierno

local puede reconocer que en el municipio hay otros actores que desean implicarse en la resolución de la problemática, que pueden aportar determinados recursos y, en consecuencia, buscar fórmulas de colaboración en beneficio del conjunto de la comunidad.

Cada ayuntamiento deberá definir su propia estrategia de coproducción a partir de su realidad municipal y su manera de entender la participación en general y la coproducción en particular.

2.5. Poner en valor las iniciativas de la comunidad

Otra de las estrategias que pueden adoptar los gobiernos locales en el ámbito de la coproducción es el simple hecho de reconocer y poner en valor las experiencias de innovación social que existen en un determinado territorio, incluso teniendo en cuenta que con algunas de estas prácticas es posible aportar una lógica de coproducción más explícita.

«Identificar todos los servicios y las respuestas que se están ofreciendo en el conjunto de un territorio, procedan de la Administración local o de la sociedad civil, podría ser de gran utilidad y permitiría reconocer la labor que la sociedad está desarrollando. Se trataría de llevar a cabo algo así como un inventario o un catálogo para dar a conocer a la ciudadanía los servicios y las acciones colectivas desde una lógica comunitaria, territorial, y no únicamente desde una lógica institucional.»

Técnico municipal, ciudad media de ámbito metropolitano

El reconocimiento es el primer paso para facilitar el desarrollo de estas experiencias, establecer posteriormente otras fórmulas de relación y, si es necesario, contribuir a su mejora.

Sin embargo, conceptualmente es importante matizar la diferencia entre coproducción e innovación social. Mientras que en la coproducción de políticas públicas se entiende que las instituciones públicas están presentes de un modo u otro (colaborando, facilitando, cediendo un espacio, autorizando, promoviendo, implementando, proveyendo recursos, etc.), en las prácticas de innovación social la participación de las instituciones públicas no es un requisito.

Es decir, es posible identificar muchas experiencias de innovación social que se producen al margen de las instituciones públicas o sin contar con su reconocimiento. Se trata de unas experiencias socialmente innovadoras que mejoran servicios o dan respuesta a problemas de naturaleza colectiva, y que pueden generar empoderamiento y transformación social (Moulaert et al., 2013). Sin embargo, sin el reconocimiento o la colaboración de la Administración pública no podríamos hablar de coproducción. El reconocimiento de las experiencias de innovación social por parte de las instituciones públicas, sería, pues, un elemento indispensable para convertir estas experiencias en

prácticas de coproducción. En otras palabras, puede existir innovación social al margen de las prácticas de coproducción, pero difícilmente podemos imaginar la coproducción de políticas públicas sin las prácticas de innovación social.

2.6. Los riesgos de la coproducción

La coproducción, como instrumento de política pública que implica a la Administración local, presenta riesgos:

«Cualquier tipo de coproducción no es necesariamente buena y, por lo tanto, los ayuntamientos tendrán que decidir cómo, cuándo y con qué objetivos impulsan experiencias de coproducción.»

Miquel Salvador, UPF

Así, por ejemplo, en algunos servicios la coproducción puede ser muy útil para diagnosticar el estado de la cuestión en el municipio; en cambio, la gestión del mismo servicio puede continuar produciéndose desde el ámbito estrictamente municipal porque se dispone de los recursos necesarios y de buenos profesionales que pueden llevarlo a cabo.

Otro factor de riesgo en el ámbito de la coproducción tiene que ver a veces con el marco legal en el que se realiza. En la medida en que estamos hablando de un recurso relativamente nuevo en nuestro sistema político y se están planteando formatos más o menos innovadores, se corre el riesgo de plantear soluciones óptimas desde el punto de vista de su factibilidad técnica y social, pero no previstas en el marco legal actual.

«Si la coproducción implica que la Administración pública siga siendo la responsable de la prestación de un servicio coproducido o la propietaria de un equipamiento determinado, o bien se desarrollan actividades por parte de otros agentes, hay que prever el marco regulador de todo el conjunto. No conviene perder de vista que, en estos casos, si pasase cualquiera cosa, quien debería responder sería la Administración.»

Miquel Salvador, UPF

«Tenemos un marco jurídico con una legitimidad legal que no ayuda en nada a la coproducción. La realidad del mundo local es que no es nada fácil adaptar la Administración a los nuevos tiempos; constantemente encontramos obstáculos.»

Técnico municipal, ciudad media de ámbito metropolitano

Finalmente, un tercer elemento de riesgo que hay que tener en cuenta en las prácticas de coproducción tiene que ver con los impulsores y los beneficiarios de esta. Como veremos, si la Administración no mantiene su rol de responsabilidad y su visión global

del municipio, se podría caer tanto en una monopolización de los espacios de coproducción por parte de algunos agentes como en la exclusión de unos determinados sectores de la población de los beneficios de la coproducción.

«Cuando pensamos en quien coproduce siempre estamos excluyendo a una parte de la población. Seguimos teniendo planteado el desafío de cómo hacer participar a una parte de la población que no lo ha hecho nunca.»

Técnico municipal, capital de comarca

2.7. La garantía de la responsabilidad pública

Para hacer frente a algunos de los riesgos que acabamos de mencionar, es importante que las administraciones locales sigan ofreciendo la garantía de la responsabilidad pública en las experiencias de coproducción. La coproducción no debe implicar necesariamente que la Administración pública renuncie a sus responsabilidades. Así, se trataría de no confundir el hecho de otorgar un mayor protagonismo a los actores de la sociedad civil con la renuncia de la Administración a ejercer sus responsabilidades y a utilizar sus recursos.

Como ya hemos advertido, es importante acordar que en muchas de las prácticas de coproducción la Administración local seguirá siendo responsable de la producción de los servicios o de los espacios y equipamientos donde se lleven a cabo muchas de estas iniciativas. Por tanto, la Administración local deberá responder ante cualquier incidente o irregularidad y actuar de manera responsable, de acuerdo con las atribuciones que la legalidad vigente le confiere. El marco legal actual, entre otras cosas, atribuye a las instituciones públicas la potestad para establecer normas. Ningún otro actor dispone de este recurso. En este sentido, pues, las administraciones podrían utilizar dicho recurso para establecer las bases de las prácticas de coproducción.

«La Administración debe velar por todos. Tiene una responsabilidad superior. Legalmente, siempre está por encima del resto de actores».

Técnico municipal, ciudad media de ámbito metropolitano

Por otro lado, la coproducción tampoco implica que la Administración local rehuya sus responsabilidades cuando se trata de proveer, y por tanto garantizar, unos determinados servicios públicos. La coproducción puede ser entendida como un instrumento más para la producción de servicios de naturaleza pública, pero la Administración local sigue manteniendo tanto la responsabilidad como la legitimidad legal y electoral en lo referente a prestar estos servicios. Se trata, simplemente, de compartir la provisión de unos servicios públicos que antes podían ser ofrecidos de manera exclusiva por la Administración y que ahora, para seguir garantizando su disponibilidad, se requiere de nuevas fórmulas de implementación.

«Aunque plantearse el crecimiento del sector público quizá es poco popular o poco realista, hay que seguir pensando nuevas formas de trabajar desde el sector público. No podemos perder de vista todo lo que legitima la acción de la Administración pública: elección democrática, responsabilidad, provisión de servicios...»

Miquel Salvador, UPF

2.8. El rol estratégico de la acción pública

Mencionábamos anteriormente que, con la crisis, muchos gobiernos locales han perdido su capacidad de liderazgo y han dejado de actuar de modo estratégico. Si no recuperan este rol, corren el riesgo de utilizar la coproducción de manera meramente reactiva, y responder a cada una de las iniciativas que surjan desde la sociedad civil con cierta arbitrariedad y tomando decisiones sobre cómo y con quién coproducir que fácilmente podrían ser consideradas clientelistas.

«¿A qué responden las distintas experiencias de coproducción? ¿Qué objetivos persiguen? ¿Cómo garantizamos que están orientadas a un interés público de carácter general, del conjunto del municipio?»

Cargo electo, pequeño municipio

Por ello, los ayuntamientos que decidan incorporar la coproducción entre sus instrumentos de política pública deberían plantearse cuál es su estrategia de actuación, y planificar cómo, en qué casos y con qué objetivos promoverán este tipo de experiencias, y con qué criterios deciden colaborar o no con las distintas iniciativas de innovación social que puedan surgir de la ciudadanía.

Por otra parte, esta estrategia local de coproducción podría vincularse a un ejercicio de planificación estratégica más amplia que definiese los objetivos y las prioridades del gobierno municipal para los próximos años.

«Los ayuntamientos deberían tener un rol proactivo en la coproducción y decidir cuándo coproducen y cuáles son los objetivos.»

Técnico municipal, capital de comarca

«La coproducción debe llevarse a cabo a partir de las prioridades políticas del ayuntamiento. El ayuntamiento, por legitimidad democrática, es quien debe priorizar, y eso no quiere decir que no lo pueda hacer participativamente o en colaboración con otros actores. A partir de aquí, la Administración deberá buscar y promover la coproducción en aquellos ámbitos en los que, según las prioridades políticas predefinidas, se considere que es una necesidad o que puede ayudar a alcanzar los objetivos.»

Técnico municipal, ciudad de ámbito metropolitano

«Es muy importante volver a planificar estratégicamente la acción municipal considerando la participación. La coproducción se tiene que convertir en un nuevo instrumento para materializar los objetivos estratégicos que, entre todos, hayamos consensuado previamente.»

Técnico municipal, ciudad media de ámbito metropolitano

3. Nuevas tecnologías

Las nuevas tecnologías están empezando a entrar en ámbitos donde las políticas públicas ya habían penetrado anteriormente (educación, sanidad, servicios sociales), y obligan a replantear no solo estas políticas, sino también su punto de partida (la definición que hacen de los problemas) y el rol de las instituciones públicas (su función de intermediación entre las demandas sociales y las soluciones públicas). Si entendemos que Internet abre la puerta a especializar mucho más las respuestas públicas, podemos pensar también en nuevas lógicas de participación a través de Internet, orientadas a esta finalidad.

«Si la Administración queda al margen de estos procesos, su grado de redundancia será cada vez mayor porque, a través de un uso intensivo de Internet, la gente resolverá cada vez más los problemas por su cuenta.»

Joan Subirats, UAB

Internet pone sobre la mesa la necesidad de reorganizar la Administración. No solo porque requiere el desarrollo de nuevas herramientas de trabajo, sino porque cuestiona muchos de los procedimientos, provoca una redefinición de los problemas y coloca a la Administración en una nueva posición en relación con la ciudadanía. En este sentido, hay que señalar la evidente doble velocidad entre ambas: mientras que la acción colectiva a través de la red se mueve a un ritmo vertiginoso, la Administración sigue siendo muy lenta cuando se trata de dar respuestas. Solo si se incorpora Internet en la lógica de las administraciones locales y en su funcionamiento cotidiano será posible reducir la gran distancia que aleja cada vez más a la ciudadanía de las instituciones.

3.1. Una administración inteligente

Uno de los retos más importantes de las administraciones locales hoy en día es el de saber gestionar la gran cantidad de información a la que tienen acceso a través de las tecnologías de la información y la comunicación, y convertirse así en verdaderas administraciones inteligentes.

«Las Tecnologías de la Información y la Comunicación permiten a los ayuntamientos obtener una gran cantidad de información. El reto es saber explotar y utilizar todos estos datos. Una administración inteligente es la que sabe gestionar bien toda la información de que dispone.»

Albert Padró-Solanet, UOC

Gestionar bien la información puede ser de gran utilidad para los ayuntamientos desde el punto de vista interno, y permitir una mejora en sus respuestas pasando, por ejemplo, de la integración de servicios a los servicios integrados. Una buena gestión de datos es capaz de resolver, en parte, una de las carencias que se han identificado en las administraciones locales, la falta de transversalidad, ya que fácilmente permite abordar de un modo más completo las problemáticas del municipio.

«Hablamos de la gestión de una gran cantidad de información que tanto puede ser utilizada internamente por la Administración local como se puede poner a disposición de la ciudadanía para que haga uso de ella.»

Albert Padró-Solanet, UOC

Desde este punto de vista, la ciudadanía puede contribuir a la mejora de las políticas locales suministrando a la Administración local un gran volumen de información que podría ser utilizada, por ejemplo, para ofrecer respuestas más ajustadas o más eficientes a sus necesidades.

3.2. Transparencia y datos abiertos

En el momento en el que los ayuntamientos pueden gestionar una gran cantidad de datos, también nos debemos interrogar sobre la publicidad y la accesibilidad que se da a esta información. En otras palabras, la misma información que el ayuntamiento gestiona puertas adentro puede ser igualmente útil puertas afuera. Es más, en los últimos años la ciudadanía ha reclamado reiteradamente una mayor transparencia.

«Aunque no queramos, las nuevas tecnologías abren la Administración municipal de par en par; eso no se puede parar.»

Técnico municipal, ciudad media de ámbito metropolitano

Si se quiere dar respuesta a esta demanda, no hay ninguna duda de que Internet abre también nuevas oportunidades para la transparencia. Desde la lógica de los gobiernos abiertos se plantea que la información que gestionan las administraciones públicas, en tanto que públicas, debería estar disponible para su uso interno y para el conjunto de la ciudadanía. En esta línea, algunos ayuntamientos ya están empezando a colgar los data sets en la Red para que todo el mundo pueda utilizarlos.

«La idea de la transparencia en el mundo local debe desarrollarse, y en este sentido Internet es una herramienta clave. Tenemos que poner en marcha portales de transparencia que garanticen el acceso a toda la información municipal, con datos abiertos.»

Técnico municipal, ciudad de ámbito metropolitano

La transparencia a través de Internet puede ser también un buen mecanismo de control de la Administración y de rendición de cuentas. En este sentido, algunas iniciativas, como por ejemplo las auditorías ciudadanas, pueden ser útiles no solo para el control sino también para detectar nuevas demandas.

«Facilitar información a la ciudadanía para que controle a la Administración puede provocar la activación ciudadana y, a través de este control, el ayuntamiento puede llegar a detectar nuevas demandas.»

Joan Subirats, UAB

Existe la percepción de que el uso que hasta ahora se ha hecho de Internet ha sido básicamente informativo y con una lógica selectiva y unidireccional, desde el ayuntamiento hacia el ciudadano. Por contra, tanto las reivindicaciones de la ciudadanía como las lógicas de desintermediación que se van generalizando cada vez más nos obligan a pensar en un uso de Internet mucho más abierto e interactivo por parte de la Administración.

«Hemos utilizado las nuevas tecnologías para difundir información, pero no para participar o para interactuar con la ciudadanía. Tenemos que cambiar el chip y aprender a trabajar en red, colaborativamente, a través de Internet.»

Técnico municipal, población de ámbito metropolitano

Pasa lo mismo con el uso que los ayuntamientos hacen de las redes sociales, habitualmente como medios para difundir su actividad y, a menudo, de forma poco coordinada entre los distintos departamentos. Tener un papel interactivo en las redes sociales, pues, requiere de una especialización por parte de los ayuntamientos y de la coordinación y planificación de su actuación en la Red. Esto implica conocer bien el funcionamiento de la Red, establecer unas pautas claras de actuación e ir más allá de un uso meramente propagandístico.

3.3. Internet como un nuevo espacio para la producción de políticas públicas

Como se ha dicho, el uso de Internet en las políticas públicas podría permitir respuestas más especializadas, de acuerdo con las necesidades de la población. Internet es una

herramienta capaz de ayudar a diagnosticar mejor y a incorporar más fácilmente a la ciudadanía en la realización de estos diagnósticos.

«Las nuevas tecnologías pueden aportar mucho cuando se trata de personalizar los servicios públicos y acercarlos, adaptarlos, a las necesidades de sus destinatarios.»

Miquel Salvador, UAB

Trabajar sobre los datos puede permitir tomar mejores decisiones. El reto, sin embargo, es ir más allá y avanzar en el uso de Internet desde el punto de vista del gobierno, con el objetivo de producir políticas públicas más especializadas.

«La cuestión es si la Administración incorpora Internet en el procedimiento que ya llevaba a cabo y, por lo tanto, como una nueva herramienta que le puede aportar eficacia, o si va más allá y entiende que, con la aparición de Internet en nuestras vidas, los problemas se definen y eso obliga a modificar los procedimientos, o incluso a eliminarlos, porque ya no tienen sentido.»

Joan Subirats, UAB

Desde esta lógica, pues, el uso de Internet en la Administración local no implicaría solo un cambio en las herramientas de trabajo, sino que provocaría cambios administrativos y cambios en el modo de producir las políticas públicas.

3.4. Una administración que conoce y escucha a la Red

Hoy en día, el debate sobre el municipio tiene lugar principalmente en las redes sociales. Si la Administración local quiere saber qué pasa en su municipio, qué opina la gente, cuáles son sus preocupaciones y cuáles sus demandas y sus necesidades, debe tener la capacidad de escuchar a la Red.

Para poder desarrollar una escucha activa de las redes sociales, los ayuntamientos deben dotarse de las herramientas tecnológicas y analíticas que lo permitan. Escuchar a las redes y gestionar la información que se genera puede ser de gran utilidad a las administraciones para recibir nuevos inputs sobre el estado de opinión del pueblo o la ciudad, y así captar las demandas de la ciudadanía.

«Necesitamos herramientas metodológicas para desarrollar la escucha activa en la Red: cuáles son los temas que más interesan a la ciudadanía, cómo se posicionan, cuáles son sus preocupaciones, quién opina en la Red, quiénes son los líderes de opinión. Este tipo de información ha de poder ser analizado y ponerse a disposición de los responsables políticos.»

Técnico municipal, ciudad de ámbito metropolitano

Sin embargo, la escucha activa de las redes no está exenta de controversia. Si bien es cierto que un buen uso de esta información puede beneficiar las respuestas municipales que se dan a los problemas locales, también es posible efectuar un mal uso con finalidades estratégicas poco transparentes o bien orientadas al control de la ciudadanía.

«Si hay herramientas de interacción del ayuntamiento con la ciudadanía o herramientas que permitan la escucha activa y el análisis de la información de la Red, estas deben ser públicas. Hay que evitar que estas herramientas se orienten a concentrar toda la información en manos del poder político para que pueda utilizarla de manera estratégica.»

Técnico municipal, ciudad media de ámbito metropolitano

Aparte de escuchar activamente a las redes sociales, los ayuntamientos también deberían esforzarse por conocerlas (conocer sus nodos y sus relaciones) e interactuar con ellas. Los gobiernos locales tienen que ser conscientes de que los referentes de la Red son otros. En este sentido, pues, los ayuntamientos deberían desarrollar herramientas y capacidades para conocer a su comunidad de Internet.

3.5. Las TIC como herramientas de participación: retos y oportunidades

Internet también abre nuevas oportunidades a la participación ciudadana de carácter institucional. Uno de los diferentes campos donde las nuevas tecnologías pueden suponer un avance significativo es el de la implicación de la ciudadanía no organizada.

«Tenemos al ciudadano individual no organizado y resulta muy difícil implicarlo en los espacios de participación ciudadana. Las nuevas tecnologías nos permiten llegar a estos ciudadanos porque no requieren estructuras de intermediación.»

Técnico municipal, ciudad media de ámbito metropolitano

Por otra parte, también permite nuevos espacios de opinión (redes sociales), deliberación (delibera) y propuesta (crowdsourcing). Lo hace con nuevos formatos, distintos de los presenciales, que llegan a otros sectores de la población y que ofrecen aún un gran margen para la innovación. Y, sobre todo, representa también un gran potencial desde el punto de vista de la votación electrónica (Ágora Voting), lo cual facilita la posición de la ciudadanía sobre cualquier cuestión y puede incidir, por lo tanto, en la adopción de decisiones. En todos estos ámbitos, el campo para recorrer y para innovar desde las administraciones locales sigue siendo enorme.

«Las nuevas tecnologías no se han incorporado a la Administración. En realidad, mucha gente recela porque no sabemos utilizarlas colectivamente.»

Técnica municipal, capital de comarca

El uso de Internet por parte de la Administración pública está sujeto también a riesgos que hay que tener en cuenta y desafíos a los que hacer frente: la exclusión de una parte de la población debido a la fractura digital, la pérdida de los elementos positivos de la participación presencial o las carencias en calidad democrática que es posible detectar tanto en los mecanismos presenciales como en los virtuales.

«Las nuevas tecnologías son una herramienta más para la participación y tienen un gran potencial para algunos colectivos, tales como los jóvenes. Hay que incorporarlas, pero no sustituyen a la participación presencial.»

Técnico municipal, población de ámbito metropolitano

«Las TIC no nos ahorran elementos de la participación que no son sustituibles, tales como el elemento emocional, determinadas cuestiones relacionales y la naturaleza del contacto vis à vis. Debemos tener la capacidad de combinar el espacio virtual con la mirada.»

Técnico municipal, ciudad media de ámbito rural

«Conviene no olvidar que no todo el mundo tiene acceso a las nuevas tecnologías ni las utiliza habitualmente. En algunas partes del territorio y en determinados colectivos eso no es así. La fractura digital existe y puede convertirse también en fractura territorial.»

Cargo electo, pequeño municipio

«Internet puede tener también un efecto paradójico. En la medida en que puedes tener acceso a todo desde casa, puede acabar provocando que la participación se reduzca.»

Albert Padró-Solanet, UOC

4. Arquitecturas institucionales de participación

En los apartados precedentes hemos profundizado en las nuevas maneras de entender la participación en el mundo local, tanto con las lógicas de coproducción como a través de las nuevas tecnologías. Ahora bien, ¿qué deberían hacer los ayuntamientos con las arquitecturas institucionales de participación actuales? ¿Deben mantener los órganos estables de participación? ¿Deben seguir impulsando procesos participativos como los hemos entendido hasta ahora, o están condenados al fracaso

por la creciente desconfianza ciudadana hacia todo lo que procede de la Administración pública?

Tanto los académicos como los técnicos y los cargos electos tienden a valorar que siempre es mejor que haya estructuras de este tipo. Sin embargo, en cualquier caso existe un consenso generalizado sobre la necesidad de replantear cómo se impulsan estos espacios de participación desde las instituciones públicas. Al mismo tiempo, también hay consenso sobre el hecho de que, en este nuevo escenario, los espacios institucionales de participación tradicionales podrían ser útiles y necesarios, pero no suficientes.

«¿Hasta qué punto lo que se había construido era estable o simplemente coyuntural? Si queremos que la participación institucional se mantenga, que sea sostenible, tiene que pasar a formar parte del ADN de la propia Administración.»

Miquel Salvador, UPF

4.1. Racionalización, redefinición y puesta en valor de las arquitecturas institucionales de participación

La fuerte tradición participativa de algunos ayuntamientos y la implicación de diferentes actores en los espacios de participación institucional tradicionales hacen pensar que difícilmente las arquitecturas institucionales de participación actuales se podrían dismantelar.

Desde varios puntos de vista, además, puede considerarse que este tipo de instrumentos mantienen aún hoy una cierta utilidad. Para los gobiernos locales, la participación institucional representa un espacio de interlocución con los principales agentes de la ciudad y puede resultar útil cuando se trata de captar la opinión de la ciudadanía, diagnosticar y planificar las políticas locales. Para las entidades que participan, son espacios en los que reciben información de la actuación municipal, pueden formular sus demandas e incidir en la política local. Dar continuidad a este tipo de instrumentos de participación presencial, como hemos visto, también puede ser necesario para cubrir las limitaciones de las nuevas formas de participación virtual.

«Los órganos de participación no han funcionado bien, pero no solo por el uso que de ellos se ha hecho desde la Administración, sino también por los contenidos que se les ha dado, a quién han representado... Es mejor que sigan presentes a que desaparezcan, pero está claro que no son suficientes.»

Joan Subirats, UAB

Sin negar las carencias y las limitaciones de las formas actuales de participación institucional, si se desea mantener este tipo de prácticas participativas los ayuntamientos no solo deberían interrogarse sobre sus funciones y sus formatos, sino también poner en valor algunas de las funciones que sí cumplen satisfactoriamente y que quizá han sido

menospreciadas: por ejemplo, la función informativa, la función relacional, la función deliberativa, la rendición de cuentas, la capacidad propositiva o la mejora de las políticas públicas.

Al mismo tiempo, sin embargo, existe un cierto acuerdo sobre el hecho de que, en muchos municipios, la estructura de consejos de participación es excesiva. En este sentido, los ayuntamientos deberían plantearse, de acuerdo con su especificidad, la posibilidad de llevar a cabo una redefinición de sus arquitecturas institucionales de participación en tres posibles direcciones:

Racionalizar la estructura

Mantener solo aquellos espacios que sean necesarios, evitar la duplicidad de funciones, promover la integración y reforzar la coordinación entre ellos.

Valorar las tareas que funcionan

Poner en valor y reforzar las funciones que ya están llevando a cabo estos espacios y que siguen siendo de utilidad.

Redefinir el modelo

Revisar los objetivos y las funciones que se quieran otorgar a estos espacios y, a partir de ahí, revisar también su composición, formato y funcionamiento.

«No se trata de retroceder en los espacios institucionales de participación, pero sí que es necesario un cierto cambio de modelo.»

Joan Subirats, UAB

4.2. Nuevos formatos para los órganos estables de participación

Actualmente, los órganos estables de participación municipales tienden a ser muy jerárquicos, de carácter meramente informativo, algunos con lógicas muy clientelistas o de concertación, con unos procedimientos muy formales, ritualizados y reglamentados, y con un fuerte control por parte de los gobiernos locales, que suelen ser los que presiden, convocan y establecen el orden del día. Estos elementos, entre otros, son susceptibles de ser revisados para convertir los órganos estables de participación en espacios verdaderamente útiles y funcionales para la nueva realidad que estamos viviendo.

«Necesitamos desarrollar estructuras más ligeras, más flexibles en su funcionamiento, abiertas a la incorporación de nuevos actores y menos reglamentadas.»

Joan Subirats, UAB

Para este tipo de espacios podemos identificar las líneas de mejora siguientes:

Apertura

Incorporar nuevos actores y/o plantear un funcionamiento más abierto en el conjunto de la ciudadanía.

Autonomía

Desvincular estos espacios de las instituciones y dotarlos de más autonomía en su acción y su funcionamiento cotidiano en aspectos tales como la agenda de temas que se tratan, las acciones que se desarrollan, la difusión de su actividad, etc.

Flexibilidad metodológica

Introducir formatos y métodos de trabajo y de debate menos rígidos que faciliten una deliberación más activa, donde todos los participantes puedan participar en condiciones de igualdad y que permita la sistematización de los resultados.

Orientación a la acción

Incorporar entre las funciones de estos espacios la realización de acciones concretas, ya sean de carácter participativo (impulsar procesos participativos, generar debates públicos, etc.) como de carácter implementativo (ejecutar algunas de sus propuestas, organizar acciones con el conjunto de la ciudadanía, etc.).

Focalización temática

Focalizar la acción de cada uno de estos espacios en temáticas cuanto más concretas mejor que se ajusten en cada momento a las necesidades del municipio.

4.3. Reforzar los mecanismos *ad hoc* orientados a la acción

Al mismo tiempo, los ayuntamientos deberán decidir si en este nuevo contexto siguen impulsando procesos participativos, en qué casos y con qué formatos. Teniendo en cuenta el elevado grado de desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas y la poca legitimidad de la que gozan las prácticas institucionales de participación, lo más razonable es impulsar la participación institucional en los temas donde se plantee una demanda ciudadana y/o donde esté claro que la temática interesa y preocupa a la ciudadanía.

El hecho de que los procesos participativos respondan a un formato más flexible, sean temporales y no permanentes y puedan adaptarse a las características de cada problemática y de cada momento, los convierte en óptimos instrumentos de participación institucional.

Aún así, los resultados obtenidos en la mayoría de los procesos participativos de los últimos años, en términos de calidad democrática, ponen de manifiesto la necesidad de revisar los formatos y el diseño, y que es necesario buscar un equilibrio entre las necesidades del ayuntamiento y las voluntades y la disponibilidad de la ciudadanía.

«Aún falta mucha educación para la participación, no tenemos cultura de participación y tendemos a defender nuestros intereses individuales.»

Técnico municipal, ciudad media de ámbito rural

En este sentido, los diseños más simples, acordados con la sociedad civil y con objetivos claros y resultados tangibles, tienen más posibilidades de éxito.

4.4. La participación institucional en el proceso de elaboración de las políticas públicas

Sin embargo, y dejando de lado la participación de lógica más implementativa, los gobiernos locales siguen requiriendo de herramientas participativas orientadas a otras funciones, especialmente a los procesos de planificación y elaboración de sus políticas públicas.

Entre estas funciones destacan por lo menos cuatro:

Escuchar

La participación institucional, y especialmente los órganos estables de participación, siguen siendo útiles como espacios para escuchar a la ciudadanía, en los que recibir inputs que permitan detectar las necesidades y opiniones del municipio. Pero habrá que revisar los formatos y las funciones de estos espacios, y complementar la escucha activa a través de las herramientas digitales.

Mejorar las políticas públicas locales

Más allá de las estrategias de coproducción y de los espacios participativos promovidos por la ciudadanía, los ayuntamientos también deberían promover procesos participativos en sus políticas públicas. Pero habrá que ser muy selectivos a la hora de impulsar estos procesos, seguir con mucha atención el diseño de la metodología y, cuando convenga, vincularlos a estrategias de coproducción.

Planificar

Pese al debilitamiento que viven los ayuntamientos en el momento actual, la planificación estratégica de su acción de gobierno sigue siendo esencial, más aún ante el contexto cambiante y la escasez de recursos. En el ámbito de la planificación estratégica municipal, la participación ciudadana de carácter institucional es aún relevante.

Rendir cuentas

A menudo las administraciones locales tienden a olvidar la necesidad de rendir cuentas por su acción de gobierno. Este es un espacio poco desarrollado hasta ahora, donde la participación institucional puede tener también un papel significativo.

Los ayuntamientos deberán valorar y replantear los instrumentos de participación a utilizar para llevar a cabo todas estas funciones. En cualquier caso, sin embargo, es evidente que la participación promovida por las instituciones en los procesos de elaboración de políticas públicas sigue siendo necesaria y relevante.

4.5. La iniciativa en la participación institucional y en su diseño

Definir las funciones y los formatos de los órganos estables y de los procesos participativos es, sin duda, un elemento necesario si se desea seguir promoviendo prácticas participativas desde los ayuntamientos. Al mismo tiempo, como ya hemos señalado, también es necesario que los ayuntamientos amplíen su repertorio de herramientas participativas, por ejemplo mediante nuevas prácticas tales como la coproducción, que se sitúan en la frontera entre la participación institucional y la participación no institucional.

El enfoque de la coproducción podría aportar, también, un último elemento de cambio a la hora de repensar las estructuras institucionales de participación. Se trataría de revisar el papel que puede tener la ciudadanía en relación con la iniciativa y el diseño de las experiencias de participación institucional, ya que son dos aspectos que podrían otorgar legitimidad y confianza a estos instrumentos.

Ante el descrédito de la participación institucional y la movilización creciente de la ciudadanía, lo más razonable puede ser intentar implicar a la sociedad civil en el diseño de los instrumentos participativos, especialmente cuando se trate de procesos ad hoc. Sin olvidar el conjunto de la ciudadanía y evitando una fractura participativa a través del formato, los gobiernos locales deberían escuchar e incorporar las alternativas metodológicas que están surgiendo desde la sociedad civil organizada.

«Hay que implicar a la ciudadanía en el diseño y la implementación de los instrumentos participativos. La participación ya no se puede hacer solamente desde la institución. También debería coproducirse, surgir de la colaboración entre la Administración pública y la ciudadanía.»

Joan Subirats, UAB

5. Cambios en la organización municipal

Los nuevos retos que se abren ante la necesidad de repensar la participación ciudadana en el mundo local conducen, inevitablemente, a una nueva necesidad: la transformación de la organización municipal para hacer frente a este nuevo escenario.

A continuación se apuntan una serie de cambios en la organización interna de las administraciones locales, no solo orientados a definir el uso de la participación ciudadana en el mundo local, sino también a convertir la participación en un elemento central de las nuevas formas de hacer política. Así, se trata de unas transformaciones orga-

nizativas que no solo conciernen a las unidades o a los departamentos de participación ciudadana, sino que afectan igualmente al conjunto de la organización.

«¿Cómo debe manejar la Administración local todos estos cambios? Es evidente que, si no queremos prescindir de la máquina, deberemos adaptarlos. Se trata de adaptar toda la maquinaria y no solo alguna pieza.»

Miquel Salvador, UPF

«Estamos hablando de cambios profundos en la manera de hacer política local. Para que sean efectivos, hay que transformar las administraciones; sin embargo, se necesitan sobre todo nuevos liderazgos políticos con capacidades y habilidades para llevar a cabo estas transformaciones.»

Albert Serra, ESADE

5.1. Una nueva cultura para toda la organización

El objetivo final de las transformaciones organizativas que aquí se proponen es lograr que una nueva cultura administrativa basada en nuevas maneras de hacer, más horizontales y más abiertas a la ciudadanía, acabe incidiendo en toda la organización. Una nueva cultura que, sin renunciar a la responsabilidad y la legitimidad de las administraciones locales, les otorgue un nuevo rol como espacios de coproducción de políticas públicas y no solo como espacios de intermediación. Una nueva cultura que, al mismo tiempo, buscaría la complicidad y la colaboración constante con la ciudadanía a la hora de hacer frente a los problemas colectivos del municipio, concediendo así un mayor protagonismo a la sociedad civil.

Se hace necesario, pues, avanzar hacia una Administración más flexible, que sea capaz de adoptar estrategias innovadoras tales como la coproducción y que pueda adaptarse a los cambios que supone la nueva era de Internet. En esta nueva cultura administrativa, la participación, entendida como una nueva forma de relación entre la Administración y la ciudadanía, debería tener un papel fundamental.

«Hay que avanzar hacia lógicas más transversales en la resolución de problemas; hay que abandonar las prácticas burocráticas, y es necesario que los ayuntamientos tengan un nuevo rol como coproductores de políticas públicas.»

Técnico municipal, ciudad media de ámbito metropolitano

«La participación y la transversalidad deben pasar a ser cuestiones centrales del sistema operativo de la Administración local. No pueden ser elementos complementarios o propios de un determinado departamento. Deben impregnar el funcionamiento de toda la organización.»

Técnico municipal, ciudad media de ámbito metropolitano

Por otro lado, no se puede desvincular el mensaje de la nueva cultura en la Administración de la realidad que estamos viviendo y de los cambios sociales y políticos que han tenido lugar en los últimos años.

«Es muy importante hacer ver que se necesitan cambios profundos en la Administración porque la realidad ha cambiado, porque la sociedad los pide, porque si no se implementan cambios las administraciones locales no serán capaces de hacer frente a los nuevos problemas de su ámbito. Las nuevas maneras de hacer política tienen que ver con el momento actual, de crisis y de dificultad para dar respuestas satisfactorias mediante unos instrumentos que han quedado obsoletos».

Joan Subirats, UAB

Si se desea una Administración más abierta, más transparente y más participativa, hay que revisar su estilo de trabajo. Los cambios que requieren las administraciones locales para hacer frente a esta nueva época, por lo tanto, no pueden afectar solo a algunas de sus unidades. Son cambios profundos que deben llevarse a cabo en el conjunto de la organización.

5.2. Un nuevo rol estratégico para las unidades de participación

Ahora bien, ¿quién debe catalizar estos cambios en la Administración local? Dificilmente los cambios se producirán solo por presión externa. Si queremos que resulten efectivos, es necesario que alguien asuma la responsabilidad y lidere el proceso política y técnicamente desde su interior.

«Los cambios en las administraciones requieren de una dirección interna, técnica y políticamente, que sea capaz de convencer al conjunto de la organización. Si desmantelamos las unidades o los departamentos de participación, estaremos perdiendo un gran activo que podría liderar este proceso.»

Miquel Salvador, UPF

Las unidades de participación, por lo tanto, podrían tener un rol central en este proceso, pero habría que asignarles una posición políticamente relevante dentro de la estructura administrativa y dotarlas para esta función.

«Ahora los departamentos de participación estamos haciendo muchas tareas que no nos corresponden. Tendría más sentido que nos reinventásemos. Podemos contribuir a las tareas de planificación, de observatorio de la ciudad, etc. Nuestra tarea debería ser más estratégica. Como unidades sectoriales, hemos perdido el sentido.»

Técnico municipal, ciudad media de ámbito metropolitano

Si las unidades de participación deben tener un rol de liderazgo en este proceso de cambio, es importante revalorizar la función de los técnicos y las técnicas de participación, reconociendo y legitimando la tarea que han desarrollado durante todos estos años. Pero, al mismo tiempo, es fundamental que estos técnicos y técnicas estén preparados y formados para el nuevo escenario.

Esto implica ubicar a los responsables y técnicos de participación o bien en el gabinete de alcaldía o bien en los departamentos de organización o gerencia, en función de la realidad y la estructura organizativa de cada municipio. Así se podría transmitir esta nueva cultura administrativa incidiendo a través de los procesos y de los servicios internos.

«Si queremos que algo consiga penetrar en toda una organización, es muy importante situar la responsabilidad de su acción en un ámbito de centralidad, ya sea alcaldía, organización o gerencia.»

Miquel Salvador, UPF

En este contexto, muchos de los técnicos municipales se plantean la posibilidad de atribuir nuevas funciones a las unidades de participación y crear unidades centralizadas, con un rol estratégico, orientadas a la planificación de la política municipal y la transmisión de una determinada manera de hacer para el conjunto de la organización. La centralización de las tareas vinculadas a las nuevas formas de entender la participación, además, podría contribuir a una mayor transversalidad administrativa. Estas nuevas unidades podrían ocuparse de cuestiones tales como:

- Obtención y gestión de información a través de las nuevas tecnologías
- Observatorio de la ciudad (análisis y provisión de datos para el conjunto de la organización)
- Diagnósis
- Garantía de transparencia en el conjunto de la organización
- Escucha activa de las redes sociales
- Gestión de la comunicación
- Asesoramiento y recursos para otros servicios
- Evaluación de políticas públicas
- Rendición de cuentas
- Dotación de herramientas para la participación y la coproducción
- Protocolos de nuevas formas de trabajo y de relación con la ciudadanía
- ...

5.3. La gestión por procesos y la gestión por proyectos

La visión de la organización desde departamentos estancos provoca problemas tales como duplicar actividades, realizar otras con poco valor añadido para la misma orga-

nización, y la falta de implicación y motivación de las personas porque desconocen la misión de la organización, entre otras cuestiones.

Un campo que se podría desarrollar en la Administración local y que facilitaría esta nueva orientación de los ayuntamientos es la gestión por procesos. Hacer el paso de una organización a partir de funciones a una organización basada en la gestión por procesos permitiría que las nuevas maneras de hacer se incorporasen al conjunto de la Administración a través de nuevos proyectos que tuviesen en cuenta esta nueva cultura administrativa. El propósito de la gestión por procesos es asegurar que todas las actividades de una organización se desarrollan de manera coordinada, atendiendo al valor que aportan a la realización de las finalidades de la organización.

«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

Por otro lado, para facilitar una aproximación a las problemáticas desde la integralidad y a partir de una lógica de transversalidad administrativa, puede ser útil hacerlo organizando la Administración ad hoc en torno a determinados proyectos concretos, en los que distintas unidades trabajen conjuntamente y desplieguen nuevas maneras de hacer.

«Hemos visto que impulsar la transversalidad en términos genéricos y en el vacío es muy difícil, y no lo hemos conseguido del todo. Quizá sería mejor hacerlo a partir de proyectos concretos, en los que podríamos trabajar juntos e innovar también con nuevos formatos participativos tales como la coproducción.»

Técnico municipal, población de ámbito metropolitano

Por lo tanto, sin ser incompatibles, emergen dos posibles alternativas en el ámbito de la gestión de las políticas locales y de la organización de los ayuntamientos, que podrían contribuir a hacer efectivo el cambio de cultura administrativa.

5.4. Descentralización e innovación en la participación de atención directa

Más allá del rol estratégico que podría adoptar la participación en el interior de la organización, seguirían existiendo muchas tareas e instrumentos de intervención directa con la ciudadanía que requerirían recursos humanos de los ayuntamientos (por ejemplo, la gestión de los distintos órganos estables de participación, la organización y dinamización de los procesos participativos, la aplicación de prácticas concretas de coproducción, la mediación comunitaria, etc.). Se dibuja, así, una doble dimensión de la

participación dentro de la Administración local: una de carácter más estratégico y otra vinculada a la atención directa.

«Hay todo un conjunto de tareas que los técnicos de participación llevamos a cabo y que están vinculadas a la relación directa con las personas, el contacto con las entidades, la mediación, etc., y no podemos dejar de hacerlas. O, si las abandonamos, debemos prever que alguien deberá hacerlas por nosotros.»

Técnico municipal, ciudad media de ámbito rural

Se distinguirían, así, dos perfiles técnicos alrededor de la nueva concepción de la participación en el mundo local: uno más estratégico, que se ubicaría en una posición de centralidad, y otro más centrado en la atención directa, vinculado a departamentos o proyectos, orientado al diseño de instrumentos para proyectos concretos, la dinamización y la mediación.

De nuevo, las distintas realidades comportan que no todas las propuestas sean viables, realistas y adecuadas para todos los municipios. Por ello, cada uno de ellos deberá encontrar la forma organizativa que mejor se adapte a su realidad, sus necesidades y sus posibilidades.

5.5. Una organización sistémica que trabaje en red

Finalmente, no debemos perder de vista que los cambios internos que se proponen para las administraciones locales persiguen, sobre todo, reformular las relaciones entre la Administración y la ciudadanía, y promover y facilitar un nuevo modo de hacer política en el que la sociedad civil tenga un papel mucho más destacado que hasta ahora.

El objetivo final de los cambios que aquí se han propuesto, por tanto, no es únicamente transformar la Administración de puertas adentro. También es orientar los cambios hacia fuera, es decir, en las relaciones que la Administración establece con la ciudadanía y con la sociedad civil. En este sentido, la noción de las organizaciones sistémicas puede resultar de gran utilidad: unas organizaciones que se articulen y se integren en su entorno y que sean capaces de tejer relaciones de trabajo cotidiano y permanente con los distintos actores de la comunidad; unas organizaciones que apuesten por el trabajo en red con la comunidad.

«El trabajo en red es el mecanismo que nos puede permitir avanzar hacia una Administración más flexible, que se relacione permanentemente con todos los actores de la comunidad en unas condiciones de mayor igualdad. En este sentido es imprescindible que aprendamos a trabajar en red.»

Técnico municipal, ciudad media de ámbito metropolitano

Conclusiones

A lo largo de este documento hemos reflexionado sobre los retos que se le dibujan a la participación ciudadana en el mundo local, en el marco de un nuevo contexto de cambio de época.

Una de las primeras conclusiones a que hemos llegado es que actualmente no hay que hablar de una época de cambios, lo que hay que considerar es un cambio de época. Y hemos concretado esta nueva realidad en cuatro aspectos relevantes: cambios sociales, cambios económicos, cambios tecnológicos y cambios políticos.

Es evidente que estamos ante una sociedad cada vez más heterogénea, diversificada e individualizada, que plantea unas problemáticas sociales más complejas y que, al mismo tiempo, requiere respuestas más específicas. Ante esta nueva realidad, la participación ciudadana se presenta como una oportunidad para poder plantear mejores soluciones a estas sociedades cada vez más diversificadas.

Este cambio social no puede entenderse si no es en el marco de la crisis económica financiera que estalló en el año 2008. Una crisis que, a pesar de ser de origen global, produce efectos a escala local que no solo se traducen en el emerger de nuevas problemáticas debidas a la nueva realidad, sino también en la reducción de los recursos de las administraciones locales y de su capacidad para hacer frente a los problemas de la comunidad.

Así mismo, en este contexto, Internet irrumpe en la esfera política no solo como un cambio tecnológico, como las «herramientas», sino también como las «reglas de juego». Y, por lo tanto, comporta la aparición de una nueva arena política, un nuevo espacio donde las tradicionales estructuras de intermediación (los partidos políticos, por ejemplo) dejan de ser imprescindibles y aumentan las posibilidades de acción colectiva, se rebajan los costes de organización y movilización, y se incrementa la capacidad de conectividad (más actores y más variados).

Finalmente, hablamos de un cambio político fruto de una crisis política e institucional que llega a su punto de máxima visibilidad en el Estado español con la movilización ciudadana del 15-M. Este contexto pone en evidencia que la ciudadanía ha recuperado su interés por la cosa pública, pero ha perdido su confianza en las instituciones públicas y los partidos políticos. Y que el nuevo contexto comporta la intensificación de las formas no convencionales de participación política y la aparición de nuevas formas de acción colectiva, así como nuevos tipos de relación entre la sociedad civil y los poderes públicos.

Por lo tanto, se trata de cambios en la esfera social, económica, tecnológica y política

que permiten hablar de un cambio de época. Y este también se traduce en el grado de implicación de la ciudadanía en las políticas locales. Nos interpela a replantear la participación ciudadana para dar respuesta a este nuevo escenario.

Una segunda conclusión se refiere a la evolución de la participación en el mundo local. Concretamente al hecho de que el nuevo contexto surgido de la crisis social, económica y política facilita la emergencia de nuevas formas de resolución de los problemas colectivos a través de la colaboración, la solidaridad, el voluntariado, la autoorganización y la autogestión. Es decir, los mecanismos propios de la gobernanza participativa, que a mediados de los años noventa y principios del siglo XXI habían sido sobradamente promovidos desde los gobiernos locales, se ven drásticamente reducidos. Los motivos son varios: la desconfianza creciente de la ciudadanía hacia las instituciones; la reducción de ingresos por parte de los ayuntamientos, que dificulta el impulso de este tipo de proyectos; los déficits de calidad participativa de algunas de estas experiencias, o la falta de cultura participativa.

En este contexto, pues, aparecen nuevas prácticas participativas, «de innovación social», que se caracterizan por ser experiencias cooperativas, de base ciudadana, con un marcado carácter de servicio público y con voluntad de dar respuestas a cuestiones de naturaleza colectiva.

A partir del análisis de la participación en el mundo local dentro del contexto del cambio de época, hemos identificado cinco grandes retos que creemos que pueden contribuir a convertir la participación ciudadana en un elemento central de la búsqueda de nuevas respuestas para problemas cada vez más complejos.

En primer lugar se encuentra la necesidad de definir el concepto de participación ciudadana, de acuerdo con las características y las necesidades del contexto actual. En este sentido, se propone un nuevo paradigma en la definición de la participación institucional que amplíe el abanico de prácticas participativas municipales y facilite la incorporación de nuevos formatos, en los que la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil se corresponsabilicen de la provisión de soluciones a los problemas colectivos. De esta manera, la línea divisoria entre la participación institucional y la no institucional queda difuminada. Y, por lo tanto, es necesario que cada ayuntamiento defina su modo de plantearse la relación entre Administración y ciudadanía.

En segundo lugar, cabe señalar el desafío que supone el adoptar nuevas prácticas de coproducción de políticas públicas, que pueden convertirse en una nueva forma de relación entre las administraciones locales y la ciudadanía. Un nuevo modo de abordar las políticas públicas a partir de la implicación de la ciudadanía en la búsqueda e implementación de soluciones, y donde lo «público» va más allá de lo estrictamente institucional. Por lo tanto, la coproducción se entendería como una forma de colaboración entre instituciones públicas y otros actores, relacionándose en condiciones de igualdad y horizontalidad, con el objetivo de producir nuevas y mejores soluciones a los problemas colectivos del municipio, con la voluntad de generar empoderamiento y transformación social.

Todo ello, teniendo en cuenta que la coproducción no implica necesariamente la renuncia de la Administración pública a sus responsabilidades o posibilidades; al contrario. Es importante que las administraciones locales sigan ofreciendo la garantía de la responsabilidad pública en las experiencias de coproducción, tanto en lo que respecta a las atribuciones que la legalidad vigente otorga a los ayuntamientos, como a las responsabilidades a la hora de proveer y garantizar determinados servicios públicos.

En tercer lugar, el reto de incorporar las Tecnologías de la Información y la Comunicación, teniendo en cuenta que Internet, más allá de ser una nueva herramienta de trabajo, cuestiona muchos de los procedimientos, reclama una redefinición de los problemas y coloca a la Administración en una nueva posición respecto de la ciudadanía. En este sentido, la incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación por parte de las administraciones locales posibilita, en el ámbito interno, una mejor gestión de la información y un abordaje más transversal de las problemáticas del municipio. Y, en el ámbito externo, un incremento de la transparencia para con la ciudadanía y, al mismo tiempo, un buen mecanismo de control de la Administración y su rendición de cuentas.

Las nuevas tecnologías no solo posibilitan que la Administración local sea capaz de desarrollar una escucha activa en las redes sociales (conociendo sus nodos y sus relaciones, e interactuando con ellos), sino que también abren nuevas oportunidades a la participación ciudadana de carácter institucional (mediante nuevos espacios de opinión, deliberación y propuesta o a través del voto electrónico, por ejemplo).

En cuarto lugar, destacar la necesidad de reformular las arquitecturas institucionales de participación actuales y adaptarlas al nuevo paradigma que proponemos de participación ciudadana en el mundo local. Por un lado, valorizando algunas de sus funciones que quizá han sido menospreciadas, como son la informativa, la relacional, la deliberativa, la de rendición de cuentas, la capacidad prepositiva o la mejora de las políticas públicas. Y, por otro, proponiendo nuevos formatos para los órganos estables de participación, haciéndolos más abiertos, autónomos, flexibles y orientados a acciones concretas. Finalmente, reforzando mecanismos ad hoc orientados a la acción en aquellos temas en los que se produzca una demanda ciudadana y/o esté claro que la temática es de interés para la ciudadanía.

Porque, en realidad, partimos de la hipótesis de que los gobiernos locales siguen necesitando herramientas participativas orientadas no solo a la implementación, sino también a los procesos de planificación y elaboración de sus políticas públicas. Y este es el marco en el que deben valorar y repensar sus instrumentos de participación.

Finalmente, la necesidad y el reto de reorganizar internamente la Administración local; es decir, plantear una transformación de la organización municipal para hacer frente a este nuevo escenario. Esta transformación comportaría la implementación de una nueva cultura administrativa basada en nuevas maneras de hacer, más horizontales, flexibles y más abiertas a la ciudadanía, que contemplen la Administración no solo como un espacio de intermediación, sino también de coproducción de políticas públicas

y, por lo tanto, se provoque una nueva forma de relación entre la Administración y la ciudadanía.

Sin embargo, para que estos cambios en la Administración local sean efectivos, es necesario que exista un liderazgo político y técnico desde dentro que asuma la responsabilidad. Solo en tal caso se podrán implementar nuevas formas de organización y trabajo, como por ejemplo la gestión por procesos y/o una organización sistémica que trabaje en red.

Referencias bibliográficas

- BAUMAN, Z. (1999). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BECK, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Editorial Paidós.
- (2002). *Libertad o capitalismo*. Barcelona: Editorial Paidós.
- BENNETT, W. L.; SEGERBERG, A. (2012). *The Logic of Connective Action Digital Media and the Personalization of Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BLANCO, I.; LEON, M. (2013). «Who's the containment dike? The Spanish Mortgage Victims Platform (Plataforma de Afectados por la Hipoteca - PAH) as a driver of social innovation» *Interrogating Urban Crisis: Governance, Contestation and Critique*. Leicester: De Montfort University.
- BLANCO, I.; SUBIRATS, J. (2012). «Políticas urbanas en España: dinámicas de transformación y retos ante la crisis.» *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 3, núm. 1, p. 15-33.
- BONET-MARTÍ, J. (2014). «La participació ciutadana en l'urbanisme: potencials i límits». *Revista Papers. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona*, núm. 57, p. 63-70.
- CHAMBON, J. L.; DAVID, A.; DEVEVEY, J. M. (1982). *Les Innovations Sociales*. París: PUF.
- CHATTERTON, P. (2010). «Seeking the urban common: Furthering the debate on spatial justice». *City*, 14(6), p. 625-628.
- FONT, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- FONT, J.; BLANCO, I. (2005). «¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación». *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, núm. 31, p. 163-188.
- GIDDENS, A. (1999). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.
- (2000). *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.
- KOOIMAN, J. (2003). *Governing as governance*. Londres: SAGE.
- MACCALLUM, D. [et al.] (2009). *Social innovation and territorial development*. Farnham: Ashgate.
- MCCARTHY, J. (2005). «Commons as counter hegemonic projects». *Capitalism Nature Socialism*, 16(1), p. 9-24.
- MOULAERT, F. [et al.] (2013). *The International Handbook on Social Innovation*. Northampton, MA: Edward Elgar.

- OSTROM, E. (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PARÉS, M. (2009). *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- PHILLS, J. A.; DEIGLMEIER, K.; MILLER, D. T. (2008). «Rediscovering Social Innovation». *Stanford Social Innovation Review*, (Fall 2008).
- PORTA, D. DELLA (2013). *Can Democracy be Saved?: participation, deliberation and social movements*. Londres: Wiley.
- PORTA, D. DELLA; MATTONI, A. (2014). *Spreading Protest: Social Movements in Times of Crisis*. Colchester: ECPR Press.
- SUBIRATS, J. (2011). *Otra Sociedad. ¿Otra política?* Barcelona: Editorial Icària.
- SUBIRATS, J.; BLANCO, I.; BRUGUÉ, Q. (2001). *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*. Barcelona: EAPC.
- SUBIRATS, J.; PARÉS, M. (2014). «Cambios sociales y estructuras de poder. ¿Nuevas ciudades, nueva ciudadanía?» *Interdisciplina*, 2(2), p. 97-118.

Anexo

1. Metodología

Para llevar a cabo este proyecto, se ha constituido un equipo de coordinación formado por el equipo técnico del Servicio de Convivencia, Diversidad y Participación Ciudadana y una persona externa (que también ha sido la encargada de elaborar los contenidos de las distintas sesiones, dinamizar los grupos de trabajo y elaborar el documento final).

El proyecto ha constado de dos grupos de trabajo: por un lado, cargos electos y técnicos de municipios de la provincia de Barcelona con una trayectoria relevante en proyectos y experiencias de implicación de la ciudadanía en el gobierno local, y por el otro, expertos del mundo académico que, por su ámbito de búsqueda y/o formación, están especializados y han reflexionado sobre temáticas directamente vinculadas a nuestro ámbito de actuación. Asimismo, se ha creado un grupo de contraste del proyecto con el equipo técnico experto en participación ciudadana del Servicio de Convivencia, Diversidad y Participación Ciudadana.

Las sesiones de trabajo se llevaron a cabo entre los meses de abril y julio de 2014.

Figura 2. Esquema del proceso

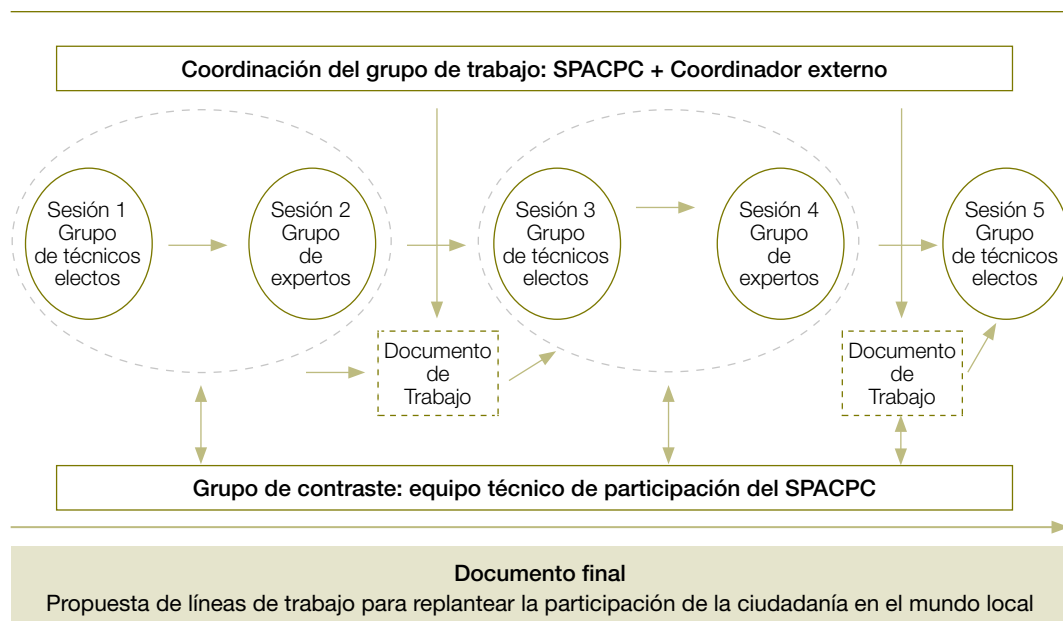


Figura 3. Construcción compartida de conocimiento



1.1. Grupo de trabajo del mundo local

El grupo de trabajo se constituyó con doce miembros de diferentes municipios (cargo electo y/o técnico, según el caso), que se han reunido tres veces con frecuencia bimensual. La selección de los municipios se ha hecho teniendo en cuenta:

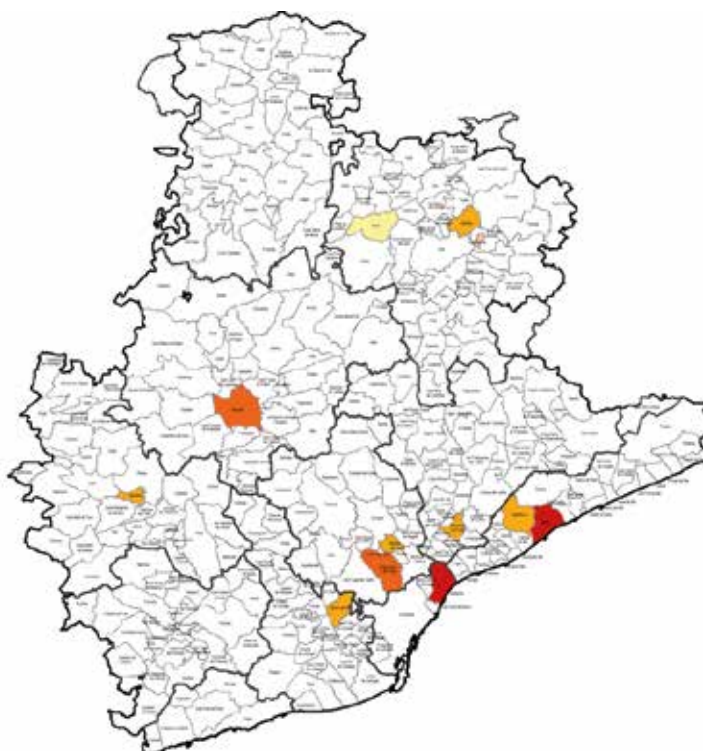
- El número de habitantes (desde municipios pequeños, de menos de 5.000 habitantes, hasta municipios muy grandes, de más de 100.000).
- La distribución territorial (se ha buscado la máxima representatividad del territorio de la provincia de Barcelona).
- El equipo de gobierno (se ha buscado diversidad en los encuentros políticos que forman parte de los equipos de gobierno).
- La experiencia participativa (se han tenido en cuenta tanto aquellos municipios que tienen una dilatada experiencia en proyectos de participación ciudadana como aquellos que han manifestado su voluntad de iniciar experiencias en esta línea).

Concretamente, han formado parte de este grupo de trabajo:

- Ramon Mora, Ayuntamiento de Molins de Rei
- Salvador Casas, Ayuntamiento de Argentona
- Josep Freixanet, Ayuntamiento de Olost
- Betlem Parés, Ayuntamiento de Manlleu
- Jordi Serra, Ayuntamiento de Roda de Ter
- Joan Torras, Ayuntamiento de Igualada

- Montse Balaguer, Ayuntamiento de Mataró
- Montserrat Gibert, Ayuntamiento de Manresa
- Teresa Puig, Ayuntamiento de Badalona
- Marga Bernárdez, Ayuntamiento de Montornès del Vallès
- Isaac Comas, Ayuntamiento de Cerdanyola del Vallès
- Lluís Carol, Ayuntamiento de Barberà del Vallès

Figura 4. Distribución por comarcas



1.2. Grupo de trabajo de expertos del mundo académico

Asimismo, se ha constituido un grupo de expertos del mundo académico formado por cuatro personas que se ha reunido dos veces, con frecuencia bimensual.

El objetivo de este grupo de trabajo ha sido contrastar y consensuar un documento marco a partir de las necesidades detectadas en el mundo local.

Concretamente, han formado parte de este grupo:

- Albert Serra, ESADE
- Joan Subirats, UAB
- Miquel Salvador, UPF
- Albert Padró-Solanet, UOC

1.3. Grupo de contraste

Para enriquecer las reflexiones y las propuestas realizadas en el marco de los dos grupos de trabajo se ha constituido un grupo de contraste, que se ha reunido dos veces, formado por cinco técnicos del Servicio de Convivencia, Diversidad y Participación Ciudadana: Anna Busqué, Jaume Gatell, Isabel·la Martínez, Pere Rodríguez y Margarita Carulla.