



Septiembre 2010

APROXIMACION AL CONTEXTO POLITICO Y NORMATIVO DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL AMBITO LOCAL

Enrique Pastor Seller

Doctor en Sociología

Profesor Titular de la Universidad de Murcia

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Pastor Seller, E.: *Aproximación al contexto político y normativo de la participación ciudadana en el ámbito local*, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, septiembre 2010. www.eumed.net/rev/ccss/09/

1.- Introducción.

En la actualidad la participación adquiere un valor transversal y central en el debate político, social y académico y con un significado sustantivo en los políticos, gestores y profesionales vinculados (directa o indirectamente) con las Políticas públicas en general y sociales en particular.

La ciudadanía “reclama” una nueva “forma” de gobernar y de relación e influencia recíproca y continua entre administración local y ciudadanía. Una profundización democrática, entendida como ampliación, en términos cuantitativos y cualitativos, tanto de los actores (número y pluralidad representativa) que pueden intervenir en los procesos participativos, como de las cuestiones y los niveles de influencia y producción de políticas sociales por parte de los diferentes actores implicados (políticos, organizaciones, técnicos y ciudadanos). De ahí el indiscutible crecimiento de las experiencias participativas y de las políticas orientadas a impulsar la

participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, especialmente en el ámbito local. Una progresiva y evidente renovación y adaptación de las estructuras democráticas que por medio de la participación e implicación más directa de la ciudadanía, contribuye a mejorar la democracia, fomentar una mayor transparencia, legitimidad, eficacia, eficiencia e influencia en las decisiones públicas; optimizar el rendimiento institucional y formar a mejores ciudadanos y políticos. Pero esta progresiva oferta de oportunidades de participación en las políticas públicas convive con contextos políticos e institucionales reticentes al impulso de políticas orientadas a promover la participación y la apertura de nuevos espacios y procesos participativos y prefieren circunscribirse a mecanismos tradicionales de la democracia representativa/delegativa.

2.- Las fortalezas del gobierno local relacional.

Las novedades y debates en torno al municipalismo se concretan en el tránsito desde el tradicional gobierno local hasta la actual “*governance*” local – gobierno en red o gobierno/administración/municipio relacional¹ –. El contexto municipal proporciona un ámbito privilegiado para revitalizar la democracia, es donde encontramos los primeros y mejores ejemplos de las nuevas formas de entender la gobernación de los asuntos públicos desde el modelo de municipio relacional. Un gobierno local caracterizado y legitimado por lo relacional, por la capacidad de crear e impulsar redes, por estimular la participación de la sociedad civil y ejercer su liderazgo gubernamental (representatividad) desde un nuevo modelo de gestión municipal más relacional y abierto y, por tanto, basado en la profundización democrática en clave más ciudadana y participativa. Este modelo de “hacer política” y gestionar los asuntos públicos, junto con la proximidad local, favorece construir identidades/pertenencias comunitarias, sentirnos implicados en los conflictos, en las necesidades y en la convivencia común y, por tanto, en las alternativas y decisiones finalmente adoptadas. Los gobiernos locales ya no dialogan con una comunidad homogénea, sino con múltiples comunidades e identidades que conviven y/o se interrelacionan en, desde y con el territorio. Por otra parte, la ciudadanía exige calidad y eficacia en la prestación de los servicios públicos pero también, participar en la misma definición y articulación de las políticas públicas que orientan el desarrollo local. De ahí que el reto sea crear condiciones y espacios de

¹ Brugué, Font y Gomá (2003:14) plantean, en este sentido, la superación del municipio de bienestar y la llegada del municipio relacional, revalorizando así el papel de la participación ciudadana en el ámbito local.

participación/implicación ciudadana que generen oportunidades reales y favorables para la deliberación y construcción colectiva de las políticas sociales a partir de la conformación de preferencias sólidas e informadas entre la ciudadanía en el complejo universo relacional local.

El gobierno local se nos presenta como un escenario privilegiado de participación, siendo especialmente visibles la emergencia de los espacios / mecanismos participativos en éste ámbito. Esta escala de gobierno menor facilita el desarrollo y evaluación continua de políticas y prácticas participativas, en tanto permite el diálogo y la interacción personal, interorganizacional e interinstitucional más cercana a los intereses e inquietudes cotidianos. La proximidad de los temas a los ciudadanos provoca una mayor disposición por su parte a implicarse y participar; por lo que es necesario innovar en órganos, mecanismos y prácticas participativas que permiten escuchar las voces de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones a nivel local, más allá de proveer de información al ciudadano sobre la actividad de la administración municipal (unidireccional), por otra parte requisito previo, sino incidiendo en flujos multidireccionales en red, es decir en la vinculación e influencia ciudadana en la toma de decisiones de su gobierno local.

3.- Niveles y expectativas en los procesos participativos.

La participación ciudadana puede contener diferentes significaciones, atendiendo a los múltiples objetivos a los que puede dirigirse un proceso participativo y, en razón de estos, diseñar los mecanismos e indicadores que pueden facilitarlos y evaluarlos, respectivamente. La clasificación de los objetivos - del porqué - de la participación puede realizarse en función de diferentes criterios, destacando dos: papel otorgado a la ciudadanía y resultados que los gobernantes/responsables esperan obtener. Respecto al criterio de *poder otorgado (niveles y procesos)*, la literatura especializada nos refiere a las conocidas escaleras de la participación (Arnstein, 1969), donde en cada travesaño se sitúan los diversos mecanismos de participación en función del papel que otorga a la ciudadanía y a sus organizaciones en las diferentes fases de producción de las políticas públicas. En la parte más baja se sitúan los instrumentos participativos que pretenden únicamente ofrecer información. En el nivel medio aparecen diversos mecanismos que quieren dar voz, es decir dirigidos a obtener mediante la consulta la opinión de los ciudadanos o de sus organizaciones. Finalmente, en la parte más alta de esta escalera metafórica aparece la participación más potente, es decir aquella que permite trasladar

el poder y, por tanto, la capacidad para tomar decisiones a la sociedad civil. Estos tres objetivos se resumen como el derecho a ser informado, consultado y/o a tomar parte.

La heterogeneidad de experiencias y las diversas concepciones de la participación se constatan en torno a las diferentes clasificaciones (Bovaird et. al., 2008; Kingston, 2007; Carver et. Al, 2000; Pineda, 2005, Pastor, 2009a, 2009b; 2010, entre otros) en torno a los niveles de participación: información (ascendente y descendente); consulta (discrecional o preceptiva; vinculante/no vinculante), co-decisión y/o co-gestión.

4.- Políticas de participación ciudadana en el ámbito local.

4.1.- Referentes internacionales.

En el ámbito supranacional, las reflexiones, recomendaciones y declaraciones en torno a la participación de los ciudadanos en la vida de sus entidades locales tienen como referente importante las propuestas realizadas por la Unión Europea y la OCDE. Ambos organismos promueven acciones orientadas a fomentar la participación ciudadana en el ámbito local, compartiendo el mismo diagnóstico: la falta de interés por la política y las dificultades de implicar al ciudadano en lo público a través de los mecanismos tradicionales de participación (Pastor, 2010).

Tanto la Unión Europea como la OCDE plantean propuestas concretas, a través de recomendaciones, así como principios y medidas para estimular la participación de los ciudadanos. Respecto a la Unión Europea, uno de los primeros actos públicos y normativos importantes referentes a estas cuestiones fue la Recomendación N° R (81) 18 del Comité de Ministros a los Estados miembros, referente a la participación en el nivel municipal. Las líneas directrices de ésta marcaron profundamente el marco estratégico de la participación en la vida local, entre otros aspectos en la necesidad de: intensificar la comunicación entre ciudadanía y representantes; mejorar las posibilidades de participación; especialmente de ciudadanos con mayores dificultades en participar activamente; incrementar la influencia de la ciudadanía en la planificación municipal, en las decisiones estratégicas para la entidad local y en sus condiciones de vida y favorecer la participación de los residentes extranjeros. Esta Recomendación es reemplazada por la Rec. (2001) 19 aprobada por el Comité de Ministros el 6 de diciembre de 2001, sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local. Esta tiene por finalidad proponer a los decisores políticos un conjunto coherente y moderno de principios y líneas directivas, como base común de la acción de los Estados miembros

del Consejo de Europa en este dominio esencial para la democracia. Entre sus consideraciones la citada Recomendación señala expresamente que es en el nivel local donde el derecho democrático "...puede ejercerse más directamente y que conviene, pues, actuar para implicar a los ciudadanos de forma más directa en la gestión de los asuntos locales, salvaguardando siempre la eficacia y la eficiencia de la gestión" (Consejo de Europa, 2001). En términos similares se pronuncian otras instituciones como el Observatorio Internacional sobre la Democracia Participativa o la Federación Española de Municipios y Provincias, entre muchos otros.

El Consejo de Europa (2001) considera que la falta de interés por la política y las dificultades para implicar a los ciudadanos en lo público no implica un declive de la participación de los ciudadanos en la política local, sino un cambio en los modos de implicación que se expresa en la preferencia por formas directas, informales, flexibles y puntuales de participación. De ahí que recomiende a los gobiernos que elaboren una verdadera política de promoción de la participación de los ciudadanos en la vida local, con el establecimiento de medidas normativas concretas y de acciones que tengan en cuenta la importancia de la sociedad civil y las estructuras asociativas. En el ámbito local, plantea la necesidad de adaptar los procesos de toma de decisiones, utilizando mecanismos de participación tanto indirecta como directa y asociativa. Por otra parte y atendiendo a las oportunidades y desafíos que plantea la actual sociedad de la información, el Consejo de Europa, viene impulsando recomendaciones vinculadas a la "e-democracia", ante las oportunidades que esta ofrece para fortalecer la democracia, las instituciones y los procesos democráticos y vincular las T.I.C.s a la participación y la renovación del compromiso de los ciudadanos en la democracia (Rec. 2009 sobre "e-democracy").

Por su parte, la OCDE (2001) plantea, además, la preocupación por la capacidad de las entidades locales para asumir el papel que se les asigna en el contexto de la sociedad global. Plantea tres niveles de implicación de los ciudadanos en la política local: la información, la consulta y la participación activa. Según ésta institución, los tres niveles se configuran como pilares de todo buen gobierno, al permitir a los poderes públicos obtener nuevas fuentes de información y recursos para la toma de decisiones, y contribuyen a desarrollar la confianza del público en la administración, lo que incrementa la calidad de la democracia y fortalece el civismo.

Es necesario destacar que diferentes Programas Europeos incentivan la participación ciudadana en su elaboración, gestión y evaluación² Así mismo, existen organizaciones, grupos universitarios de investigación, asociaciones y redes de municipios nacionales e internaciones que difunden e intercambian experiencias participativas, asesoran a los municipios; elaboran códigos de buenas prácticas y reglamentos-tipo de participación ciudadana y promueven acciones para dar viabilidad a las buenas prácticas en las cuales se han experimentado formulas participativas.

La mayor parte de los gobiernos locales europeos se hallan, como señalan diferentes investigaciones y autores desde hace al menos dos decenios, inmersos en procesos de reforma. Los objetivos que se han perseguido con estas reformas pueden sintetizarse en dos; por una parte, las administrativas orientadas a lograr la eficiencia, la eficacia y la calidad de las estructuras administrativas locales y sus resultados en su relación con los deseos ciudadanos y, por otra, las políticas pretenden lograr el enriquecimiento de la democracia local, normalmente en forma de mayor inclusividad y acceso de la ciudadanía a las decisiones públicas que les afectan.

4.2.- Aproximación al ámbito nacional.

En el ámbito nacional, la Constitución Española de 1978 realiza un mandato a los poderes públicos para promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Todos estos principios orientan a desarrollar un Sistema de Servicios Sociales en el que la presencia de los ciudadanos no se limite a mera recepción de prestaciones, sino que incluya, además, la colaboración de los mismos en el establecimiento de los criterios de actuación de esta materia.

En el desarrollo de estos derechos, las referencias legales básicas en el ámbito estatal son la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local; el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de medidas para la Modernización del Gobierno Local. Esta última, constituye, a los efectos del presente artículo, un intento de desarrollar el tratamiento

² Tales como la Agenda Local 21, URBAN, LEADER+, EQUAL, Hábitat, etc.

que se realiza en torno a la participación ciudadana en el ámbito local. Con esta nueva normativa, el Estado español trata de incorporarse a las tendencias europeas que proponen reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los ciudadanos en el gobierno local para evitar o corregir el alejamiento de éstos de la vida pública. Se destaca la necesidad de incrementar la participación y la implicación de los ciudadanos en la vida local, por lo que se establecen unos estándares mínimos y concretos que permitan hacer efectiva esa participación. Concretamente, e inspirándose en la Recomendación (2001) 19 del Consejo de Europa, mencionada anteriormente, esta nueva Ley pretende mejorar los mecanismos de participación. Entre otros, establecer reglamentos orgánicos en materia de participación ciudadana que determinen y regulen los procedimientos y mecanismos participativos, impulsar la creación de nuevos mecanismos de participación ciudadana, la combinación de éstos y la aplicación de procedimientos más ágiles con la incorporación de las nuevas tecnologías al servicio de la participación y la comunicación. La Ley contempla, además, tres novedades, concretamente la creación de distritos, del Consejo Social de la Ciudad y de una Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones.

5.- Espacios y prácticas institucionalizadas de participación en el ámbito local.

El complejo, heterogeneidad y dinámico escenario de mecanismos y prácticas participativas existentes en el ámbito municipal suelen distinguirse en torno a mecanismos de base **asociativa** (Consejos municipales de participación ciudadana; Consejos Territoriales o Sectoriales; Comités de usuarios de los servicios y Agrupaciones de Desarrollo Local...); **personal -deliberativos o directos-** (presupuestos participativos; jurados ciudadanos o núcleos de intervención participativa; asambleas de ciudadanos; reuniones vecinales, comunales o de servicios; referéndum o consulta popular; encuestas de satisfacción; encuestas deliberativas; grupos de discusión...) y **mixtos** (planes estratégicos territoriales; agendas21; consejos, foros o asambleas territoriales, sectoriales o de servicios; plataformas ciudadanas; talleres de prospectiva de territorios y servicios...).

En suma, la transparencia e innovación real y efectiva de la participación ciudadana en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas de proximidad se configura como elemento esencial para generar/reforzar/reconstruir la calidad

democrática en el nivel territorial y organizacional más próximo. Su incorporación permitirá mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas y la prestación de los servicios personales y adoptar decisiones significativas y vinculantes para los actores sociales y usuarios de centros/servicios, provocando una progresiva vitalización del capital social de los municipios, empresas y organizaciones sociales donde trabajamos desde las sinergias transaccionales.

6.- Referencias bibliográficas.

ARNSTEIN, S. R. (1969):“A Ladder of Citizen Participation”. *En Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35, 4:* págs.: 216-224.

BRUGUE, J.; FONT, J. y GOMA, R. (2003): “Participación y democracia. Asociaciones y poder local”, en FUNES, M. J. y ADELL A.: *Movimientos sociales: cambio social y participación.* Madrid, UNED.

BOVAIRD, T., LÖFFLER, E., PARRADO, S. Y VAN RYZIN, G. (2008): “If You Want to Go Fast, Walk Alone. If You Want to Go Far, Walk Together: Citizens and the Co-Production of Public Services”, *Report to the EU Presidency*, edita Ministry of Finance, Budget and Public Services, París, Francia.

CARVER, S., EVANS, A., KINGSTON, R. Y TURTON, I (2000): “Accessing Geographical Information Systems over the World Wide Web: Improving Public Participation in Environmental Decision-Making”, *Information Infrastructure and Policy*, nº 6, págs.: 157-170.

COLINO, C. y DEL PINO, E. (2008): “Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa”. En: *Revista catalana de dret públic*, núm. 37, págs.: 247-283.

F.E.M.P. (2002): *Encuesta sobre la participación ciudadana en los Ayuntamientos.* Madrid.

KINGSTON, R. (2007): “Public Participation in Local Policy Decision-Making: The Role of Web-Based Mapping”, *The Cartographic Journal*, vol. 44, nº 2, págs.: 138-144.

MONTERO, J. R., FONT, J. y TORCAL, M. (Ed.) (2006): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España.* Madrid: C.I.S..

NAVARRO, C., J., (2008): “Participación Local” en Estudio C.I.S. nº 2.661. Madrid.

- O.C.D.E., (2001): “Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación pública” en PUMA, *Nota de Políticas Públicas sobre Gestión Pública*, 10. Paris..
- PASTOR, E. (2009a): *Participación ciudadana y gestión de políticas sociales municipales*. Editum. Murcia.
- (2009b): “Ciudadanía y gobernanza de las políticas de bienestar social de proximidad”. *Revista Análisis Local*, núm.: 87 23-34.
 - (2010): “Oferta de oportunidades en el política de participación institucionalizada de los servicios sociales de atención primaria”. *Revista Zerbitzuan*, num.: 47: 85-94.
- PINDADO, F. (2008): *La participación ciudadana en el ámbito local*. FEMP. Madrid.
- PUTNAM, R. D. (2003): *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutemberg-Círculo e Lectores.
- SUBIRATS, J. (2001): “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas”, en FONT, J.: *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel Ciencia Política págs.: 31-44.