

LOS NUDOS DE LA PARTICIPACIÓN



Igor Ahedo Gurrutxaga – Imanol Telleria

Universidad del País Vasco - Euskal Herriko Unibertsitatea

Master en Participación y desarrollo comunitario – Departamento de Ciencia política y de la administración



LOS NUDOS DE LA PARTICIPACIÓN

Los nudos de la participación desde la perspectiva política

Uno de los elementos que está más presente en la reflexión de los actores institucionales, especialmente unánime en el caso del cuerpo técnico, es la necesidad de que exista una clarificación política, así como una voluntad política explícita, previa a cualquier diseño e implementación posterior.

Algo que no extraña si tenemos en cuenta que esta cuestión es una de las más recurrentes en todos los procesos participativos. Así, el informe elaborado por la UPV-EHU (Innobasque, “Los nudos de la participación”) comienza subrayando la importancia de que el equipo de gobierno reflexione de forma previa a la puesta en marcha de estrategias participativas más ambiciosas. Algo que está en consonancia con lo ya apuntado en las páginas anteriores, y que parte de la premisa de que todo proceso participativo debe comenzar con una reflexión previa sobre su sentido.

Esta reflexión previa, se apunta, debe permitir que se desatasquen una serie de debilidades identificadas en otros procesos: concretamente, los elementos más relevantes sobre los que se incide para maximizar las oportunidades de estas estrategias son: a) la necesidad de una decisión y clarificación política previa; b) la importancia del acuerdo; c) la necesidad de una formación que posibilite un dialogo sobre parámetros compartidos; d) y el liderazgo político.

Todos estos elementos son congruentes con el reparto de papeles que hemos apuntado en páginas precedentes. Así las cosas, en procesos impulsados por los instituciones, le corresponde al cuerpo político (el equipo de gobierno y, si lo considera en buena lógica democratizadora, también la oposición) la definición del marco de juego. Este marco puede ser consensuado con otros actores, por descontado. Pero el punto de partida tiene que ser definido, en procesos por invitación, por los y las responsables políticos.

De forma expresa, en la página 13 del informe de Innobasque se insiste en la importancia de realizar una **primera reflexión**, al señalar que *“la primera condición previa a dar la orden política para poner en marcha un proceso de participación ciudadana es una buena reflexión previa, porque una vez dada esta orden hay que comprometerse con ella durante todo el recorrido. En otras palabras, para que funcione la participación ciudadana se precisa de un liderazgo informado, claro y constante de los responsables políticos”*.

- En este sentido, el primero y más importante de los elementos a ser considerados, a la luz de la experiencia en otros procesos, es el que hace referencia a la necesidad de una **clarificación política**. Se deben clarificar, en este sentido, los elementos que hemos identificado en los apartados anteriores: alcance de la participación; actores implicados; lógicas y razones subyacentes. Lo más lógico es que se trate de una clarificación por escalas. En primer lugar por parte del equipo de gobierno. En segundo lugar, y si se considera de acuerdo con la lógica participativa, con la oposición, al efecto de blindar el modelo de avatares posteriores o cambios de gobierno. Ni qué decir tiene, esta clarificación se puede alimentar a partir de las reflexiones previas de otros actores.
- Si tenemos en cuenta la importancia que tiene el que las lógicas participativas se blinden de los cambios electorales, entenderemos que otro de los grandes nudos identificados a escala de la CAPV sea la necesidad de un **acuerdo** (primero **político**, luego con el resto de esferas técnica y ciudadana) que blinde institucionalmente la lógica participativa. Como se señala en la página 17 “*la participación ciudadana impulsada desde el voluntarismo técnico o político genera los mismos problemas: falta de continuidad, de impulso, cambios bruscos de rumbo*”. De forma explícita, se apunta que la falta de acuerdo (interno, con la oposición) “*mina radicalmente las posibilidades de desarrollo de la participación ciudadana que no entiende de periodos legislativos o de enfrentamientos partidistas*”. Precisamente por ello, el diagnóstico interno es el primer paso para “*propiciar un espacio de reflexión y definición política que abarque a todos los partidos (...) Lo deseable sería un debate y un consenso inicial entre iguales (políticos en el gobierno) y diferentes (oposición – cuerpo técnico-) sobre la participación con la definición de un marco común compartido*”
- Se entiende que esta lógica es procesual. Requiere de tiempo para que los diferentes actores sean capaces de generar confianzas y sinergias que les lleven a un acuerdo. Por ello se apunta en el informe de

*Si tenemos en cuenta la importancia que tiene el que las lógicas participativas se blinden de los cambios electorales, entenderemos que otro de los grandes nudos identificados a escala de la CAPV sea la necesidad de un **acuerdo** (primero **político**, luego con el resto de esferas técnica y ciudadana) que blinde institucionalmente la lógica participativa*

Innobasque que una de las mejores opciones para comenzar es la de propiciar **espacios de formación y reflexión**. Procesos formativos y reflexivos, presentan una serie de fortalezas:

- Permiten lograr un mínimo común denominador y una definición previa informada (y compartida a ser posible) del sentido de estas estrategias
 - Permiten aflorar (y calmar, si se da el caso) miedos y discrepancias
 - Permiten conocer experiencias y salidas a los problemas activadas en otros lugares
 - Es el primer paso para iniciar la senda del acuerdo, primero en el equipo de gobierno, y después con el resto de actores implicados (técnicos/as, oposición, ciudadanía)
- En consonancia con lo apuntado, quizá el más importante de los nudos que deben abordarse al comienzo de la andadura participativa sea el del compromiso político. En este sentido, el que se haga visible el **compromiso político** no es una cuestión valadí, ya que la experiencia dicta que muchas de las nuevas políticas públicas (participación, igualdad entre mujeres y hombres) se sostienen sobre una lógica voluntarista que corresponde a personas (políticos/as o técnicos/as) muy sensibilizados con estas materias. Esta acción tractora ayuda a la difusión de estas estrategias, por supuesto. Pero para que sean eficaces, las políticas públicas no deben quedar al albur de la voluntad personal de un actor más o menos comprometido/a, sino que deben asentarse en una consideración colectiva y pública de la institución. En definitiva, desde la voluntad personal no se garantiza la estabilidad del proceso, lo que llegado el caso de desactivación, no solo rompe las redes previamente construidas, sino que abona esta tierra quemada de frustración.

Buscamos y necesitamos una voluntad política institucional que vaya más allá de la voluntad política particular, porque solo la primera lógica garantiza que el proceso no dependa de la capacidad / posibilidad de esa persona para continuar

Como estamos viendo, de nada sirve apostar por una clarificación política, por el acuerdo, o comenzar con la formación y la reflexión si no existe un claro **compromiso** por parte del equipo de gobierno. Como señala el informe, si no existe un impulso y compromiso político

efectivo es mejor no hacer participación: se frustran expectativas y se agotan futuras iniciativas.

A este respecto, el documento de Innobasque es claro. Por compromiso no debe entenderse traspasar la toma de decisiones a la ciudadanía o renunciar al liderazgo político. Significa “*asumir el liderazgo en la definición, procedimiento y resolución de experiencias, modulando su influencia en las políticas públicas* “ (página 27). Esto supone una serie de requisitos

- Identificación y comunicación clara de los marcos y límites, de manera que todos los actores (ciudadanía, cuerpo técnico, oposición) sepa claramente la finalidad y alcance del proceso).
- Visualización de la centralidad de la política pública en el organigrama técnico municipal (oficina o puesto(s) en lugares centrales del organigrama)
- Asignación de recursos suficientes y coherentes con la apuesta, tanto en términos económicos como profesionales
- Dotarse de personal técnico específico y bien formado (más autónomo que la contratación externa)

En última instancia, el compromiso político no solo tiene que ver con la cantidad, sino con la calidad. En una lógica de proceso, en participación, es mejor hacer poco y bien, que mucho y mal.

- La clarificación política, el acuerdo y la visibilización del compromiso están vinculadas al **liderazgo político** que, la experiencia indica, es una de las claves del avance de los procesos participativos. Desde esta perspectiva, el liderazgo (del equipo de gobierno) debe conseguir alianzas, coordinaciones y capacitaciones. Se basa en la convicción y la búsqueda de complicidades. Y sobre todo, debe hacer frente a resistencias (permear áreas duras), acompañar transformaciones (dinamizar la transversalidad) y romper inercias

Los nudos de la participación del espacio técnico

El cuerpo técnico es una de las piezas clave en los procesos participativos, ya que en muchas de las ocasiones va a ver afectada su forma de trabajo como consecuencia de la lógica que incorpora a la ciudadanía en la implementación de las políticas públicas.

Desde esta perspectiva, es necesario un proceso de seducción hacia el cuerpo técnico que sea capaz de romper con posibles **resistencias**, que en muchos casos pueden ser fuertes, al mezclarse el componente profesional (nuevas tareas) con el laboral (horarios, salario, perfil profesional). Entre las diversas resistencias, podemos encontrar argumentos que tienen que ver con actitudes personales, profesionales o formas de trabajo. En este sentido, es común identificar áreas más permeables y áreas más impermeables en prácticamente la mayor parte de las experiencias. Además, las resistencias pueden sostenerse (o justificarse) en limitaciones de marco legal o competencial. Más comunes son aquellas que tienen que ver con la falta de recursos. Sin embargo, el elemento que mayor desconfianza genera es la de la falta de liderazgo político. En este caso, la **incertidumbre** aumenta en la medida en que los terrenos participativos, al comienzo, son poco explorados y generan muchos interrogantes. Precisamente por ello, para trabajar las resistencias se necesita a) tiempo, b) horizontalidad y c) confianzas.

Las resistencias, muy comunes en el cuerpo técnico, aumentan en contextos de incertidumbre respecto a la orientación de los procesos impulsados

Reproducimos una cita del informe de Innobasque de gran valor, como veremos, para emprender por dónde se podría avanzar desde la perspectiva técnica:

El principal problema para el impulso de la participación a nivel transversal es el escepticismo generalizado, sobre todo en las áreas más técnicas, que lo ven como una complicación a su gestión. Son resistencias que se dan más al principio y que no son tan acusadas cuando el proceso empieza a andar. Antes era hostil la actitud de los arquitectos ante la participación y ahora lo aceptan. Reconocen que se pueden incluir mejoras sustanciales través de la participación pero argumentan que supone un coste excesivo, mucha complicación, y exhiben todavía una cierta resistencia al respecto. Es más una resistencia de carácter emotivo que racional, porque conceptualmente asumen la participación como un valor. Quizás el problema resida en que la participación se entiende como un añadido y no como algo central de la política y, por tanto, se puede prescindir de ella cuando de lo que se trata es de llevar a cabo esa política pública (p. 50)

Habida cuenta que el terreno participativo es novedoso, el informe de Innobasque apuesta por comenzar la estrategia de seducción con **procesos formativos** (de igual forma que en el caso de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres, en las que se observa cómo estos primeros acercamientos sirven para crear nuevas alianzas y acercar a actores

previamente no implicados). En cualquiera de los casos, este documento advierte sobre la ilusión de considerar que de por sí sola la formación seduce. Veamos otra de las citas de este documento

Cuando empezamos creíamos que con formar, con contar algunas experiencias interesantes, era suficiente. Trabajábamos pensando que la formación ya de por sí generaba motivación, pero yo he estado en muchas sesiones de formación con técnicos y con políticos y, por mucha voluntad e ilusión que haya habido por nuestra parte, casi nunca he visto grandes entusiasmos al terminar. Hay que pensar en formar pero también en motivar, y eso no sé cómo se hace. Quizá el asunto es que hacen falta unas condiciones mínimas ajenas al proceso formativo, o que la formación forme parte de un algo más, o que hay que trabajar las creencias, no lo sé.

En consecuencia, la formación tiene que ir más allá de las típicas charlas o cursos de formación generalista, además de capacitar para desarrollar procesos y experiencias de participación ciudadana debe, ante todo, seducir e ilusionar. Esta seducción, bastante más complicada que la transmisión de conocimiento, se puede trabajar en un contexto de equipo de trabajo y cambio organizacional. Para ello, algunas veces hace falta empezar por el conocimiento mutuo y la **comunicación** entre personas.

Una dinámica de más comunicación lleva a más conocimiento mutuo, más reconocimiento del otro, más confianza, y todo eso sienta las bases para el trabajo conjunto y la colaboración. Todo eso hay que trabajarlo. No podemos pretender que una gente que viene de una dinámica no colaborativa, de desconfianza y de recelos, entre de la noche a la mañana al trabajo cooperativo. Crear confianza donde hay desconfianza necesita de dinámicas y reuniones adecuadas, respetuosas, etc. Pero también de un mayor conocimiento mutuo, de conocer las circunstancias, los ritmos, los códigos, las restricciones con las que trabaja cada cual, de reconocer el valor de ese trabajo y a partir de ahí ir abriendo líneas de trabajo conjunto. De tal manera que cuando surjan desacuerdos se puedan trabajar sin que se bloquee el trabajo. Eso se trabaja en dinámicas formales de reuniones y trabajo pero también mediante dinámicas informales, lúdicas incluso.

Había mucha incomunicación en el ayuntamiento y eso también agravaba la descoordinación. Estaba claro que los procedimientos no eran los mejores, pero eso no quitaba para que... Yo discutía con el interventor: “una cosa es el procedimiento, que habrá que arreglarlo, y otra cosa es la relación humana; una cosa es tener que mandar el papel y otra que tú y yo no podamos hablar; empecemos por ahí y luego ya depuraremos los procedimientos”. Es más, había personas que ni se conocían y eso que el ayuntamiento somos 60 personas, 50 treinta aquí y otras treinta en la calle. No había habido nunca la inquietud de reunir a todo el personal; no se había hecho nunca algo tan básico como una ronda de presentaciones. Así que aprovechamos la

formación en presupuestos participativos para empezar con eso y luego trabajar las relaciones personales. Ahora la relación es mucho mejor, ahora ya nos conocemos y sabemos el trabajo que hace cada uno. (p. 52)

Esta cuestión profesional esta, como decimos, claramente vinculada con la **laboral**. En este sentido, en la medida en que los procesos participativos suponen cambios, la propia estructura municipal deberá adaptarse. Dicho de otra forma, la participación, para ser efectiva, debe asentarse en la garantía de que su implementación no empeora las condiciones laborales de los y las trabajadores municipales.

Finalmente, se señala como clave que en los primeros momentos el cuerpo técnico no solo se vea acompañado políticamente (decisión, liderazgo, compromiso), sino también técnicamente a través de la presencia de **profesionales de la participación** que permitan ganar seguridad en las nuevas formas de trabajo. No obstante, se advierte del riesgo de que este acompañamiento se apoye en subvenciones, ya que esta es una lógica muy vulnerable de los cambios ajenos, de forma que el corte de la línea de subvención supone la salida del personal contratado y en consecuencia una crisis en el proceso.

El nudo de la transversalidad y la coordinación: allá donde lo técnico y lo político confluye

Como hemos visto hasta este momento, cada uno de los dos tipos de actores que estamos analizando (como hemos apuntado no nos detendremos en el espacio de la ciudadanía, sobre el que se centró la mayor parte del programa formativo) presenta unos retos específicos propios del papel que le corresponde a cada actor en base a su posición política y técnica. Pero hay un espacio común compartido que afecta a ambos por igual: el de la **gestión cotidiana de la institución**.

Esto queda evidenciado en un elemento que cada vez presenta más importancia y para el que tanto el cuerpo técnico como el cuerpo político cuentan con un escaso bagaje previo que les permita afrontar con certidumbre el reto de buscar nuevas formas de trabajo para problemas cada vez más complejos: estamos hablando de la necesidad de coordinación y transversalización de las políticas públicas.

A este respecto, creemos importante plantear una serie de consideraciones que deberán ser analizadas desde la particular mirada de cada espacio, pero que afectan al cuerpo político y técnico por igual

- De acuerdo con la Federación Española de Municipios, **transversalizar** la política de participación ciudadana es, si cabe, uno de los mayores desafíos actuales. Por transversalizar la participación se entiende la implicación coordinada o integrada de varias áreas o departamentos distintos en un mismo proyecto de participación ciudadana. Eso supone introducir una concepción global de las políticas públicas, romper con el actual funcionamiento departamentalizado. En definitiva, hablar de transversalidad es hablar de coordinación.
- Pero la realidad es más compleja. Las estructuras departamentales no se corresponden con la complejidad de la vida. Si bien es cierto que en algunos casos se están haciendo notables esfuerzos por un cambio interno, como sucede en el caso de Barcelona en el que se ha creado una concejalía de ciclos de vida para evitar la compartimentalización por edades, la realidad es muy tozuda y los procesos de transformación requieren superar muchas dificultades. Como reconoce el informe de Innobasque

La transversalización es uno de los mayores desafíos. Tiene que ver con la coordinación, pero también con la necesidad de dar respuestas complejas a realidades cada vez más poliédricas

“hasta quienes organizan experiencias de participación ciudadana en su área concreta de responsabilidad y advierten desde un principio que no tienen capacidad para afectar a otras áreas o departamentos municipales terminan asumiendo que han de transmitir a los otros departamentos las inevitables demandas “ajenas” pero conexas que surgen en el proceso”.

Son muchas y variadas las razones que explican la **dificultad de avanzar** en la coordinación y la transversalidad

- Existencia de parcelas de poder consolidadas a escala técnica
- Falta de claridad de la estructura organizativa
- Falta de liderazgo, impulso o dirección política
- Falta de compromiso, desinterés o bloqueo técnico
- Burocratización y compartimentalización
- Especialización técnica
- Presupuestos segmentados

A buen seguro, en la mayor parte de los casos, la dificultad para avanzar reside en una combinación de varios o todos estos elementos.

- Para hacer frente a estos problemas, se subraya que el punto de partida del cambio organizacional es *“la identificación de objetivos*

que se plantea desde el equipo de gobierno para la legislatura y desde allí tratar de lograr que todos los servicios y programas sean coherentes” (página 69). Desde esta perspectiva, sin menoscabar la importancia de la voluntad o flexibilidad técnica, se vuelve a subrayar el peso del **liderazgo, clarificación y compromiso político**.

En este sentido, la coordinación no se puede improvisar: requiere de normas claras y acordadas sobre quién lidera qué proyecto, quién ha de estar informado/a; quien participa en elaboración e implementación, con qué responsabilidad. Esta son tareas que se deben supervisar y que no deben quedar al albur de las relaciones de fuerza técnicas.

La coordinación requiere de normas claras sobre quién lidera qué, con qué responsabilidades, con qué mecanismos de información. No se improvisa

- Desde esta atalaya, se propone **avanzar** en una tarea tan compleja a partir de pasos bien tasados, comenzando desde lógicas más informales para avanzar hacia estrategias más ambiciosas. En este sentido, se propone abordar la transversalidad en participación aprovechando vínculos informales que pudiera existir en algunos departamentos en los que se observa una voluntad mayor de abrirse o explorar las estrategias participativas. Estos mecanismos informales de coordinación serían el primer paso para avanzar en lógicas más vertebradas, como comisiones interdepartamentales que pueden ser estables, o pueden articularse de forma puntual para procesos concretos y limitados temporalmente (a este respecto se subraya la necesidad de no mantener estructuras vacías de contenido, que solo desgastan y generan frustración). Otra forma de coordinación podrían ser mesas de trabajo territoriales, sectoriales o transversales. Sobre estas bases, se puede avanzar paulatinamente en la identificación de presupuestos o partidas transversales, cronogramas compartidos, etc.
- Todos estos elementos están estrechamente vinculados en un marco más amplio que es el de la gestión del **cambio organizacional**. En este sentido, es importante destacar que no hay una relación simétrica entre participación y cambio organizacional. Si como hemos visto hasta ahora, la participación requiere de un cambio, por el contrario, que se pongan en marcha procesos participativos no significa que se haya producido este cambio. Dicho de otra forma, el cambio interno favorece la participación. Creer que impulsar la participación generará un cambio interno no solo es un error, sino probablemente un indicador de un fracaso a corto plazo. Como señala el informe de Innobasque en su página 81: “El *cambio tiene que venir*

de dentro, por convicción y necesidad propia; eso es lo primero. Y recurrir a los métodos y herramientas de la participación para ayudar”

Sin embargo, el cambio y la transversalidad no solo **es posible** sino que ya se está implementando. Valga como ejemplo la extensa cita que nos permitimos reproducir por su caracter ejemplificador

Hemos conseguido romper la visión de la planificación sectorial y avanzar hacia una visión global y estamos en fase de superación de los instrumentos de planificación de carácter más tradicional como los planes estratégicos o de mandato o transversales. Estamos trabajando sobre una cultura de la planificación mucho más abierta y vinculada a las estrategias emergentes, es decir, ponernos de acuerdo en lo que es una visión estratégica de foco estableciendo unas líneas estratégicas que se conviertan en prioridades y que éstas estén muy definidas y muy claras y que se conviertan en un argumento político continuo y constante en nuestra comunicación con la ciudadanía. Por lo tanto, alineando esas prioridades con el boletín municipal, los encuentros públicos del equipo de gobierno y dejando para luego, para la planificación anual, la concreción de eso en actuaciones que contribuyan a cumplir esas prioridades. De momento, el resultado de buena parte de la organización trabajando en tiempos muy limitados es un documento base que recoge claramente 3 prioridades, 10 compromisos básicos o grandes líneas de actuación y 33 objetivos estratégicos, 30 de origen interno que se incrementaron en 3 a través de la participación ciudadana. Por primera vez el plan de gobierno ha sido fruto de una extracción de datos y formulaciones de los diferentes programas electorales que los partidos consensuaron en una dinámica de debate que dinamizamos la unidad y que luego se sometió a participación de la ciudadanía e interna del ayuntamiento. Todo este entramado y forma de trabajar lo lidera alcaldía, sin el apoyo e impulso del alcalde no sería posible.

Llegados a este punto, podemos descender ya al terreno local presentando los elementos centrales del diagnóstico realizado con el cuerpo técnico y político. Así, comenzaremos por el primero de los espacios, deteniéndonos con detalle en ciertos aspectos en la medida en que este es el colectivo más importante de los procesos en tanto en cuanto no está sujeto a las variaciones potenciales que se dan en los equipos de gobierno. Después nos detendremos en la identificación de los elementos centrales del diagnóstico con el cuerpo político, para acabar presentando una propuesta de trabajo que permita seguir avanzando en la definición del modelo propio de participación.

Los primeros pasos para ir avanzando

Clarificados los aspectos más importantes que pueden provocar debilidades en los procesos participativos a partir de los rasgos del cuerpo político y técnico, cerramos este texto apuntando varias alternativas técnicas a la hora de embarcarnos en lógicas participativas más ambiciosas. Se trata, esta, de una batería de propuestas, muchas de ellas compatibles, sobre las que se debería optar políticamente desde el consenso.

Las opciones para comenzar a andar son variadas y pueden ser complementarias, combinando la reglamentación, la formación, la práctica, la normativización o la articulación

Hay 8 opciones:

- Opción 1: Reglamento de participación (normativizar)

- En muchos municipios la visibilización del impulso participativo suele acompañarse de una pulsión por normativizar esta lógica. Desde una perspectiva excesivamente institucionalista, se cree que la existencia de una norma permite impulsar una determinada política pública. Esto es cierto en muchas áreas. Pero ni siquiera en espacios tan “duros” como el urbanismo la norma es garantía de acción. Otro caso claro es el de la Ley de Igualdad de hombres y mujeres, que existe desde hace 12 años y como refleja la evaluación recientemente realizada dista mucho de ser cumplida. Ni qué decir tiene lo lejos que queda el horizonte de la igualdad efectiva. Dicho de otra forma, la existencia de una norma no es garantía de una lógica participativa. Se puede hacer participación sin reglamento participativo (en ocasiones mejor, con más libertad y flexibilidad); que haya norma no garantiza para nada que haya participación.
- No obstante, la reglamentación tiene elementos positivos. Se trata de una estrategia de arriba abajo que visualiza ante la ciudadanía un (cierto) compromiso político. Obviamente, contar con una ley de igualdad ofrece mayores garantías a la ciudadanía afectada y al cuerpo técnico implicado que sin este suelo legislativo. De igual forma, en el caso de la participación, la existencia de una norma fortalecería a los sectores que apuestan por la participación en caso de que desde la

institucion se aparcase esta estrategia. Igualmente, al cuerpo técnico le aporta seguridad jurídica, establece reglas de juego y aclara el marco de trabajo.

- Esta cuestión remite también al cómo de la normativización. Obviamente, el equipo de gobierno es libre de abordar el enfoque que considere legítimo. Sin embargo, parecería que si se trata de reglamentar la participación, lo lógico y coherente sería que se hiciera con participación. En este caso, lo relevante no es el contenido en sí, sino el propio proceso orientado a crear sinergias que blinden lo modelos de participación de los cambios electorales

La existencia de un reglamento de participación no es garantía de que se haga participación, aunque simbólicamente visibiliza su importancia. Pero más allá de lo simbólico, en participación importa lo práctico

- Pero, insistimos, la creación de un Reglamento de participación no funciona como motor de la participación, ni garantiza coherencia entre lo que se plantea y se hace. Precisamente por ello, se debe sospechar de la existencia de un reglamento marco de participación elaborado por la FEM y disponible en internet... para adaptarlo a cada ayuntamiento, incluso rellenando los espacios destinados al nombre del municipio. El documento de Innobasque, en este sentido, es claro: “*poner normas de participación sin que quienes las deben aplicar sepan lo que significa la participación, puede llegar incluso a ser contraproducente*” (página 39). En muchas ocasiones “*la elaboración de un reglamento de participación supone un gran esfuerzo en un aspecto que no garantiza resultados visibles a corto plazo, generando frustración*”

- **Opcion 2: Tirarse al agua (improvisar – prueba / error)**

- La segunda de las opciones, y la más común, es la de comenzar a andar, haciendo que sea la realidad participativa la que se regule por si misma. En este sentido, la participación es aprendizaje, es un recorrido, es un camino que hemos visto que puede ser pedagógico.

- No obstante, para echarse a la piscina conviene que haya agua. Participar con la gente es fácil, si se conocen los códigos de la gente. Si se pretende que sea la gente la que se adapte a los códigos de la institución, el resultado será una más que probable ausencia de participación, o lo que es peor, la participación de quienes solo tienen un interés particular. Por eso, esta segunda alternativa sería más factible en entornos locales muy cercanos y con redes institucionales-ciudadanas ya existentes; en municipios con tejido social muy potente; o en estructuras institucionales con profesionales con experiencia previa participativa.
- Si se dan estas condiciones, se pueden establecer autorreglamentos participados de cada proceso. No son textos jurídicos aprobados en pleno sino normas de funcionamiento que pueden sancionarse en Pleno para legitimarlos, pero sin considerarlos cerrados.
- **Opcion 3: Externalizar (subcontratar)**
 - Habida cuenta de la incertidumbre que supone la apuesta por la participación en el cuerpo técnico y político, otra de las opciones más comunes es la de subcontratar a equipos externos y profesionales. Esta solución, muy común, se considera que debe ser temporal y destinada precisamente a capacitar al cuerpo técnico de forma transversal y a los y las posibles responsables de las estrategias participativas de forma más específica.
 - En este sentido, es conveniente subrayar una serie de inconvenientes que están ligados a los procesos de subcontratación:
 - El mayor de los peligros es que esta subcontratación permita una delegación (sea por el cuerpo político, el técnico o ambos) de sus responsabilidades. Si esto sucede, si solo el equipo subcontratado lidera la lógica

La externalización genera seguridad en el cuerpo técnico, pero el papel del agente externo debe fiscalizarse ya que está al servicio del proceso y la articulación comunitaria y no a la inversa.

participativa, a la larga se acaba convirtiendo en un cortafuego del cambio interno.

- * Otra cuestión es la dependencia financiera (o político/ideológica) de estos equipos. La necesidad de volver a ser contratados, no cabe duda, es un factor que limita, y mucho, el margen de maniobra de estos equipos.
 - * Ligado a esta cuestión, los límites temporales de la subcontratación deben ser tenidos en cuenta. Una de las claves de cualquier dinamizador o dinamizadora es la exquisita conciencia de su responsabilidad para con el territorio, estando obligado a ser cauteloso para que su acción no genere más problemas de los que existían antes de la intervención. Obviamente, la lógica de la subcontratación por proyectos de corto plazo puede limitar la responsabilidad de estos profesionales para con una ciudadanía que sin embargo, al de 6 meses, no deja de vivir y/o trabajar en el municipio.
 - * Un peligro real, aunque pocas veces tenido en cuenta, es que estos equipos “técnicos” acaben asumiendo un liderazgo político. Ni qué decir tiene que la responsabilidad recaerá en el equipo de gobierno, al delegar sobre alguien que carece de legitimidad (tanto territorial como para con el cuerpo técnico). Pero también en el cuerpo técnico, por delegar en un agente externo espacios de su propia responsabilidad profesional. A la inversa, otro riesgo, no menos común, es el del dirigismo político (o técnico) a estas consultoras par limitar su posición crítica para con un determinado actor.
- Todos estos problemas se solucionan con compromiso y liderazgo compartido. Y con una definición clara de los papeles de este equipo técnico por parte del equipo de gobierno y asunción de un rol de acompañante en el proceso, también por parte del equipo técnico. Esta labor de acompañante se facilita, por ejemplo, con el hecho de que todo equipo de intervención se vea fiscalizado por un grupo motor en el que participen representantes políticos, técnicos y ciudadanos. Como señala el informe *“es la institución y sus gentes (...) la que decide,*

organiza, practica y evalúa la participación, y las y los especialistas acompañantes, nunca protagonistas, deberán ejercer el papel de formadores y asesores críticos”.

- **Opción 4: Crear oficina o servicio (estructurar)**

- En los casos en los que hay experiencia previa, recursos o personal implicado, se puede apostar por una estructuración de la participación en el organigrama institucional a través de una Oficina o Servicio de participación ciudadan. Se puede comenzar con la identificación de una o varias personas que coordinen los pasos iniciales. No obstante, se advierte que *“si no tienes estructura es imprescindible que el o la responsable política esté ahí, en el día a día de todas las decisiones”.*
- Con el tiempo y liderazgo político, si se quiere visualizar el compromiso político interna y externamente y si se quiere mantener engrasada la maquinaria participativa, se acabará creando esta oficina o servicio de participación cuya función sea acompañar (que no fiscalizar)al resto de departamentos. En este sentido, es importante considerar que el papel de esta oficina es el ser facilitadora, nunca competencia: el objetivo es seducir y empoderar, propiciando que las medallas de los avances participativos que se den en las diferentes areas se las pongan estos, y no los responsables de la oficina o el servicio).

- **Opcion 5: Memoria y plan (retomar)**

- De forma compatible con muchas de las propuestas anteriores y posteriores, el comienzo de las estrategias participativas puede pasar por la realización de un repaso del trabajo realizado hasta ese momento. Se puede, en ese sentido, comenzar con un diagnóstico y evaluación para saber qué es lo que se ha hecho, qué se ha aprendido y qué se puede mejorar.
- Este es un ejercicio interesante, si es sincero, porque permite un acercamiento crítico cuyo sentido es mejorar. Se destaca, en consecuencia, la importancia de salir del círculo vicioso de la evaluación pública complaciente y la evaluación privada destructiva.

- **Opción 6: Formación y clarificación (unificar)**
 - El informe de innobasque plantea como alternativa para comenzar la realización de estrategias formativas que permitan clarificar y unificar el sentido de la participación. Se señala que deben ser procesos formativos en condiciones (horas de trabajo; planteados como eje central y no como lógica puntual). Igualmente se propone que se hagan a tres bandas: personal técnico, político y ciudadanía.
 - El informe de Innobasque apunta a que la experiencia indica que este tipo de estrategias ayuda a diagnosticar problemas y nodos centrales. Este informe es la demostración de la pertinencia de esta afirmación

- **Opción 7: Creación de un grupo motor (articular)**
 - La última de las propuestas se orienta a la articulación de una estructura participativa en la que tomen parte todos los actores implicados.
 - Esta estructura debe esta dotada de contenido práctico para ser eficaz.
 - Requiere, a ser posible, del acuerdo político y técnico.