

Caminando hacia una democracia participativa

CAMINANDO HACIA UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA



JUNTA DE ANDALUCIA

CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y RELACIONES INSTITUCIONALES

atrapasueños



Atribución 2.0

Usted es libre de:

copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra o hacer obras derivadas

Bajo las condiciones siguientes:



Reconocimiento — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



No comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claros los términos de la licencia de esta obra. Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor

© de la edición, la editorial

© de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales

© de los textos, los autores

Edita:

Atrapasueños editorial

www.atrapasuenos.org

Maquetación: Deculturas Soc. Coop. And.

Impresión: Xxxxxx Xxxx

ISBN-13: 978-84-15674-31-3

Depósito legal: SE-####-2013

Participando para democratizar la democracia

Patricia García Leiva¹

INTRODUCCIÓN

La democracia representativa es el modelo recogido en nuestra constitución como método para la toma de decisiones colectivas. Este modelo, en el que los ciudadanos eligen a sus representantes mediante elecciones que tienen lugar cada cierto tiempo, es el modelo que rige en la mayoría de los países en la actualidad. Sin embargo, su expansión y su valoración no correlacionan positivamente. Diversos estudios muestran que, aunque la ciudadanía de las antiguas y nuevas democracias apoya y valora la democracia como sistema, no siempre está satisfecha con su funcionamiento puesto que desconfía de sus instituciones representativas (Norris, 1999), es más escéptica con la política y se aburre con la misma (Putman, 1995). Paralelamente la sociedad del siglo XXI posee un mayor nivel formativo, mayor acceso a la información y más tiempo libre (debido a los cambios en las condiciones de producción y al avance tecnológico) (Font, Blanco, Gomá y Jarque, 2000) por lo que la participación, en sus múltiples formas, adquiere fuerza como vía para profundizar en la democracia y no únicamente como medio de protesta o de canalización del descontento.

Las metodologías participativas utilizadas a lo largo de los años han sido numerosas, abarcando desde herramientas destinadas a incrementar el acceso a la información (requisito *sine qua non* para la participación), a mecanismos que permiten la codecisión y la cogestión, pasando por los estrictamente consultivos. Igualmente diversa ha sido su implantación en cuanto a frecuencia e intensidad en los distintos territorios, además de la

¹ Departamento de Psicología Social, Antropología Social, Trabajo Social y Servicios Sociales. Universidad de Málaga (patricia@uma.es).

variabilidad propia resultante de la adaptación a cada contexto. Una posible clasificación de este amplio mundo participativo es la realizada por Font y Gomá (1999). Para estos autores hay dos grandes criterios de tipificación:

- 1) Los objetivos que se persiguen.
- 2) La población a la que va dirigido.

De acuerdo con el primer criterio, los objetivos, se puede hablar de tres grandes grupos de mecanismos participativos:

- 1) Los destinados al diagnóstico.
- 2) Los que persiguen que los ciudadanos decidan.
- 3) Aquellos que implican a la población en la gestión.

Para el segundo criterio, el público diana, estos autores igualmente hablan de tres grandes niveles de agrupamiento, los dirigidos a:

- 1) Organizaciones.
- 2) Personas no organizadas y organizadas, denominados mixtos.
- 3) Personas a título individual.

Dentro de los mecanismos de base asociativa diferencian entre carácter sectorial y territorial, mientras que en los de base personal distinguen entre los de tipo intensivo (más profundidad en el debate, más deliberativos) y los expansivos (mayor representatividad, mayor respaldo social). La siguiente tabla ilustra esta tipología.

TABLA I
TIPOLOGÍA DE FÓRMULAS PARTICIPATIVAS DE FONT Y GOMÁ (1999)

	PÚBLICO AL QUE VA DIRIGIDO				
	Base Asociativa		Base Mixta	Base Personal	
	<i>Sectorial</i>	<i>Territorial</i>		<i>Intensivo</i>	<i>Expansivo</i>
Diagnóstico	Foros y mesas sectoriales de entidades	Consejos consultivos de entidades o a escala de barrios o distrito	Planes estratégicos Procesos participativos temáticos: AL21	Foros temáticos Círculos de estudio Conferencia de consenso	Asambleas Audiencias Teledemocracia local
Decisionales / Formulación de políticas	Consejos, comisiones y ponencias sectoriales de entidades	Consejos municipales de barrio o de distrito con presencia asociativa Planes integrales	Consejos territoriales mixtos Jurados ciudadanos mixtos	Presupuesto participativo Jurados ciudadanos Paneles ciudadanos Encuestas deliberativas	Referéndum Consultas populares Teledemocracia local
Participación en la gestión	Gestión asociativa de servicios municipales	Gestión asociativa de centros cívicos y de barrio	Gestión compartida de servicios: entidades y voluntarios	Gestión por voluntariado de servicios y programas municipales	Coproducción personalizada de servicios

De estos mecanismos en nuestro contexto se han favorecido históricamente los de base asociativa-representativa. En la memoria colectiva está el papel realizado durante la transición por las asociaciones de vecinos para trasladar la voz de la ciudadanía y vincular la toma de decisión políticas con la realidad inmediata de la calle. Sin embargo, la deriva adquirida con el paso del tiempo de esta forma de participar ha dado lugar a que desde finales de los años 80 este modelo esté siendo cuestionado. En la práctica, en no pocas ocasiones, se ha favorecido la participación de los colectivos afines ideológicamente al equipo de gobierno del momento, primándose a

las organizaciones con capacidad de movilización y, más recientemente, a aquellas con capacidad de gestión (Navarro, 1999). Todo ello, en un contexto de escasa participación global de la ciudadanía, ha conducido, en algunos casos, a colectivos organizados alejados de la base social a la que representan, a convertirse en prestadores de servicios municipales, altamente burocratizados y dependientes de los recursos de la administración (Font, Blanco, Gomá y Jarque, 2000).

Paralelamente, a la vez que se ha cuestionado el modelo más «tradicional» de participación, han ido activándose, con mayor intensidad en los últimos años, instrumentos participativos que persiguen contrarrestar la tendencia hacia algunas de las prácticas descritas. Se trata, en definitiva, de construir espacios en los que la ciudadanía, más allá de elegir a sus representantes, puedan participar en la elaboración de las políticas públicas desde su interés, la información, la implicación en lo colectivo y la reflexión, para legitimar así el desarrollo de las políticas concretas. Ninguna de las propuestas que hay ahora mismo sobre la mesa tiene la respuesta, ni posee en sí misma la capacidad para impedir la mala praxis. Las evaluaciones que se están realizando en el presente permitirán identificar los sesgos que están teniendo lugar. Sesgos presentes en todo espacio de interacción humana, pero cuyo análisis y comprensión permitirá establecer mecanismos de mejora desde un punto de vista democrático. Todas estas fórmulas participativas, junto con otras muchas que aún están por inventar, pueden abrir una puerta a la innovación y al fortalecimiento de la democracia.

MECANISMOS PARTICIPATIVOS EN EL ÁMBITO LOCAL ANDALUZ Y CALIDAD DE LOS MISMOS

El ámbito local ha sido sin duda el espacio en el que más se han experimentado nuevas formas de participación. Este nivel de gobierno cercano a los ciudadanos que permite la interacción personal y que gestiona las necesidades y problemas inmediatos genera mayor predisposición a participar (Parry, Moyser y Day, 1992).

Andalucía ha sido una de las comunidades autónomas en las que el «laboratorio» participativo ha cobrado más fuerza, como muestra el hecho de que el 82% (error muestral de ± 10 al 95% de confianza) de los municipios ha llevado a cabo algún tipo de experiencia participativa (Galais, Corrachano y Fontcuberta, 2011). En muchos de estos municipios, además de presentar

una amplia pluralidad de actores, se ha comenzado a desarrollar una política global de participación, no limitándose a realizar microexperiencias aisladas (Font y Navarro, 2011). Igualmente, es necesario destacar que el objetivo más frecuente en estas prácticas ha sido el decisional (74%), seguido del de diagnóstico (67%), lo que muestra el interés en abrir a la ciudadanía la posibilidad de decidir políticas concretas, así como contar con su perspectiva en el análisis de las situaciones (Fontcuberta y Ganuza, 2011).

Pero este intenso contexto de experimentalidad participativa no es uniforme en cuanto a calidad. El concepto de calidad ha sido ampliamente debatido en la literatura y sin duda está vinculado al marco ideológico desde el que se construye. Una conceptualización desde el horizonte de la democracia participativa-deliberativa podría ser: los procedimientos que favorecen la inclusión, la deliberación, la influencia, inciden en las políticas públicas, mejoran las relaciones entre los ciudadanos (Galais, Navarro y Font, 2011), favorecen el fortalecimiento de la población, mejoran su bienestar (García-Leiva *et al.*, 2009; García-Leiva y Paño, 2012) y aseguran la redistribución de los recursos (Chávez, 2008). Es decir, los procesos que construyen una escuela ciudadana de democracia (Genro y De Souza, 1999). Si se analizara comparativamente las distintas tipologías participativas en marcha actualmente en Andalucía, posiblemente se hallaría que son los presupuestos participativos los que con más frecuencia han podido generar procesos de calidad. En los presupuestos participativos los ciudadanos identifican colectivamente sus carencias, evalúan sus recursos, priorizan y deciden qué necesidades se deben satisfacer primero. Por lo tanto, los presupuestos participativos son un instrumento de participación democrática donde los ciudadanos han aprendido a: participar, comunicarse, debatir, convivir colectivamente, ser más solidarios, realizar análisis críticos del contexto, politizarse y asumir el control de lo que ocurre en su municipio (Allegretti, García-Leiva y Paño, 2011; García-Leiva y Paño, 2012).

Pero estos resultados dependen de cómo se realizan los procesos (García-Leiva *et al.* 2009). Los criterios recogidos en la Declaración de Antequera, documento político que guía la forma de hacer los procesos de presupuestación participativa de la Red de Ciudades Participativas (anteriormente denominada Red Estatal por los Presupuestos Participativos), marcan las directrices generales para ello: autorreglamentación, deliberación, vinculación, universalidad, sistema de seguimiento y control social, así como mecanismos de rendición de cuentas. El siguiente cuadro recoge íntegramente la citada declaración.

CUADRO I

DECLARACIÓN DE ANTEQUERA. ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA RED ESTATAL POR LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Reunidos en Antequera los y las representantes de las diferentes Entidades locales territoriales presentes, acordamos constituir la Red Estatal por los Presupuestos Participativos y declaramos que:

1. Apostamos por la Democracia Participativa como nueva forma de gobierno que se fundamenta en el desarrollo de procesos participativos a través de los cuales la ciudadanía recupere el espacio público y desarrolle sus propias estrategias para intervenir en el entorno que la rodea.
2. Teniendo en cuenta los límites de los instrumentos de la democracia representativa, consideramos que es necesario impulsar nuevas formas de gestión participativa que fortalezcan a la ciudadanía y a las instituciones públicas. El presupuesto participativo debe ser una herramienta útil para lograr el empoderamiento económico, político, social y cultural de la ciudadanía, en particular de los sectores sociales más excluidos, fomentando la participación de éstos y su capacidad de decisión sobre los asuntos municipales. Los presupuestos participativos han de ser una herramienta para la inclusión social.
3. Entendemos que unos presupuestos participativos así concebidos deben incluir como mínimo los siguientes criterios:
 - Autorreglamentado.
 - Vinculante.
 - Universal: una mujer, un hombre, un voto.
 - Con un sistema de seguimiento, control social del proceso y rendición de cuentas.
 - Deliberativo.
4. Nos comprometemos con la promoción y defensa de lo público a partir del fomento de los procesos de participación en la gestión pública.
5. Consideramos necesario el fomento de la cooperación descentralizada y el trabajo en redes internacionales para la promoción de la gobernabilidad democrática en la articulación necesaria entre lo local y lo global.
6. Así mismo, consideramos necesaria la coordinación con otras redes municipales que tienen el compromiso de fomentar una cultura participativa de la gestión pública en el desarrollo de la ciudad.
7. Nos comprometemos a crear herramientas que favorezcan el aprendizaje colectivo, impulsando la multiplicación y diversidad de las experiencias como

una de sus mayores potencialidades, fomentando la capacitación de los distintos actores que intervienen en los procesos (cargos públicos, personal técnico, ciudadanía...).

8. Nos comprometemos a fomentar una nueva cultura participativa que camine hacia la construcción de estrategias para la planificación y gestión participativa del territorio.
9. Nos comprometemos a fomentar la puesta en marcha de presupuestos participativos universales, vinculantes y autorreglamentados en los municipios y a generar los espacios necesarios de encuentro, debate y coordinación entre éstos.

Antequera, 4 de julio de 2008.

Esta forma de hacer los presupuestos participativos se ha aplicado en Andalucía y en otros territorios, favoreciendo: la dinamización del tejido social, la generación de espacios de inclusión social, la relegitimización de las instituciones representativas, una mayor redistribución de los recursos públicos, la transparencia de la maquinaria institucional junto con la comprensión de su funcionamiento por parte de la ciudadanía y la transformación del ciudadano en actor político (Allegretti, García-Leiva y Paño, 2011).

QUÉ APORTA UNA LEY DE PARTICIPACIÓN A NIVEL AUTONÓMICO Y QUÉ REQUIERE

El borrador de la Ley Andaluza de Participación Ciudadana recoge viejas y nuevas formas de participación a la vez que abre la opción a vías innovadoras. Este paraguas legal asegura la legitimidad de los procesos a pesar del cambio en los equipos de gobierno, convirtiéndose en un marco de garantías que permite a la ciudadanía exigir procesos de democracia participativa.

Sin embargo, el impulso vertical a la participación que se quiere dar con esta ley no garantiza la implantación con éxito de la misma, ni la calidad de las prácticas que de ella se puedan derivar. Varios son los estudios que ilustran cómo la ausencia de mecanismos sancionadores en una ley, así como la falta de determinadas condiciones previas pueden hacer que cualquier ley de participación se convierta rápidamente en papel mojado (Chávez, 2012; Golfrank, 2006).

Entre las condiciones previas se han destacado (Allegretti, García-Leiva y Paño, 2011): 1) voluntad política sostenida, 2) tejido social interesado, 3) capacitación de todos los actores implicados, 4) información-difusión y 5) definición de las reglas del juego. En cuanto a la primera condición es necesario indicar que todas las experiencias depende de la voluntad política sostenida en el tiempo y es necesario remarcar lo de sostenida porque muchos de los procesos que se inician se agotan por falta de impulso político continuado. El hecho de que el borrador de ley que se propone no posea mecanismos de control para asegurar la puesta en marcha de experiencias de participación, traslada nuevamente la responsabilidad a la voluntad política del equipo de gobierno del momento. Este aspecto, sin duda, será un elemento a trabajar en el desarrollo reglamentario de la ley. Al mismo nivel de relevancia se encuentra el interés del tejido social. Los habitantes de un lugar son la otra pieza del engranaje para realizar experiencias participativas: sin ciudadanía interesada no hay participación aunque exista una fuerte voluntad política. Por lo tanto, el interés ciudadano y la voluntad política son dos piezas imprescindibles que tienen que confluir en el camino.

En tercer lugar, es necesario formar en lo participativo a todos los actores (políticos, técnicos y ciudadanos) lo que supone, en algunos casos, no solamente informar, sino adquirir competencias concretas. En cuanto a la difusión de los procesos, hay que enfatizar su valor si se quiere llegar a todos los sectores sociales y asegurar la presencia de las distintas posiciones e intereses. Por último, no hay fórmulas perfectas para construir las reglas del juego, por ello las formas de hacer deben ser definidas colectivamente desde la diversidad y la deliberación. En definitiva, se trata de profundizar en la democracia con más democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- ALLEGRETTI, G. GARCÍA-LEIVA, P. y PAÑO, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Málaga: Cedma. Diputación de Málaga. Proyecto Parlocal.
- CHÁVEZ, D. (2008). «Hacia la participación pasteurizada: transición del presupuesto participativo a la gobernanza solidaria local en Porto Alegre, Brasil». En J. Recio y A. Falck (coord.) *Presupuestos participativos: nuevos territorios*. Sevilla: Atrapasueños.
- . (2012). «Origen y funcionamiento de los presupuestos participativos».

- En G. Allegretti (comp.). *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. Málaga: Cedma. Diputación de Málaga. Proyecto Parlocal, pp. 49-90.
- FONT, J. y GOMÁ, R. (1999). *La participación ciudadana en la política local. Informe España 2000*. Madrid: Fundación Encuentro.
- FONT, J. y Navarro, C. J. (2011). «Conclusiones». En J. Font (coord.). *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, pp. 135-150.
- Fontcuberta, P. y GANUZA, E. (2011). «Características de los procesos participativos en los ayuntamientos andaluces». En J. Font (coord.). *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, pp. 61-92.
- GALAIS, C. NAVARRO, C. J. y FONT, J. (2011). «La calidad de las experiencias participativas». En J. Font (coord.). *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, pp. 93-118.
- GALAIS, C., CORRACHANO, D. y FONTCUBERTA, P. (2011). «¿Por qué se ponen en marcha los procesos participativos?». En J. Font (coord.). *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, pp. 35-60.
- GARCÍA-LEIVA, P., DOMÍNGUEZ-FUENTES, J. M., HOMBRADOS-MENDIETA, M^a. I.; MORALES-MARENTE, E. y PALACIOS-GÁLVEZ, M^a. S. (2009). «Los presupuestos participativos y el fortalecimiento comunitario». Presentado en el Congreso Nacional de Psicología Social, celebrado desde el 1 hasta el 3 de octubre en Tarragona.
- GARCÍA-LEIVA, P. y PAÑO, P. (2012). «Construcción de ciudadanía desde la percepción de los actores de los presupuestos participativos». En G. Allegretti (comp.). *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. Málaga: Cedma. Diputación de Málaga. Proyecto Parlocal, pp. 259-321.
- GENRO, T. y DE SOUZA, U. (1999). *Pressupost participatiu: l'experiència de Porto Alegre*. Barcelona: Edicions del Serbal.
- GOLDFRANK, B. (2006). «Los procesos de presupuestos participativos en América latina: éxito, fracaso y cambio». *Revista de ciencia política*, 26, pp. 3-28.
- NAVARRO, C. J. (1999). *El sesgo participativo*. Madrid: CSIC.
- NORRIS, P. (1999). *Critical citizens*. Oxford: University Press.
- PARRY, G., MOYSER, G. y DAY, N. (1992). *Political participation and democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PUTNAM, R. (1995). «Bowling alone: the decline. America's declining social capital». *Journal of Democracy*, 6/1.